



Auditoría Interna

tel. 2224 9684

Telefax: 2224 9684

Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



UNED

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA

Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL Nº ACE-004-2020

ESTUDIO SOBRE EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS EN LA UNED.

2021



Índice

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 Origen del Estudio	5
1.2 Objetivos	5
1.3 Alcance.....	6
1.4 Estudio realizado de conformidad con la normativa.....	6
1.5 Limitaciones y Antecedentes	6
1.6 Sobre la Comunicación Preliminar y la Conferencia Final	7
1.7 Deberes en el trámite de informes y plazos que se deben observar	8
2. RESULTADOS	10
2.1 El Programa anual de compras UNED y su vinculación con la planificación institucional.	10
2.2 La estructura para la adquisición de bienes y servicios utilizada en la UNED y su regulación.....	13
2.3 Gestión de compras que realiza la Oficina de Contratación y Suministros (OCS) y su fundamentación.....	19
2.4 Debilidades en la fase de planificación de los procesos de contratación.....	24
2.5 Deficiencias y omisiones en la elaboración del Cartel y en el proceso de contratación.....	28
2.6 Debilidades en la gestión contractual de los procesos de contratación.	32
2.7 De la falta de evidencia y documentación en los expedientes físicos y digitales de los procesos de contratación.....	35
3. CONCLUSIONES	38
4. RECOMENDACIONES	40
5. ANEXOS	43



RESUMEN EJECUTIVO

En el estudio que realizó la Auditoría se evalúa el proceso de adquisición de bienes y servicios, con el propósito de determinar oportunidades de mejora que apoyen sus procedimientos de control. Con un alcance de enero 2018 a diciembre 2019, ampliándose en los casos que se consideró conveniente.

En el programa de adquisición anual se evidenció la ausencia de una metodología para su formulación y vinculación con la planificación institucional. En la UNED existen diferentes unidades que realizan adquisiciones de bienes y servicios de manera recurrente por medio de mecanismos, no acordes a los procedimientos de concurso establecidos en la Ley de Contratación Administrativa.

En la Oficina de Contrataciones y Suministros se continua con la práctica de tramitar contrataciones, vía orden de compra (AS/400), apartándose del artículo 148 de la RLCA, de formular el 100% de los procesos de adquisición a través de la Planificación, proceso de contratación y gestión contractual Planificación, proceso de contratación y gestión contractual plataforma SICOP, Adicionalmente, para la justificación de la decisión inicial, en algunas oportunidades, se deja de lado el monto y objetivo de la contratación.

Se presentan debilidades en las tres fases del proceso de contratación a saber: Planificación, proceso de contratación y gestión contractual, específicamente no se acreditaron los requisitos de control de calidad a aplicar en cada una de las fases, aunado a la ausencia de estudio de precios, omisiones en el cartel, proceso de invitación de oferentes, establecer el pago de multas y cláusulas penales, falta de documentación del retiro de las órdenes de compra, orden de inicio, el recibido conforme según las condiciones de las ofertas en tiempo y forma; debilidades que repercuten en el control y documentación del expediente físico y digital de los procesos de contratación e impiden proveer información confiable para la gestión, el control y la fiscalización.

En virtud de los resultados determinados en este estudio, se formularon recomendaciones dirigidas a la Vicerrectora Ejecutiva y al jefe de la Oficina de Contratación y Suministros, relacionadas con:

- Establecer e implementar en coordinación con el Centro de Planificación y Programación Institucional (CPPI), la metodología que incluya mecanismo de control, para la elaboración y presentación del Programa de compras institucional, de forma que permita la trazabilidad entre la planificación



institucional y el programa de adquisiciones, mejore la evaluación de la gestión de compras institucional, y el reporte e información de resultados.

- Realizar los estudios correspondientes a efecto de determinar que el proceso de adquisición de servicios, por medio de orden de emisión o servicio: a) Es el mecanismo más eficiente para cumplir las metas y objetivos estratégicos establecidos en las oficinas que lo ejecutan, B) Es el único medio con que cuenta la institución para *garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales*. C) No se contrapone a los objetivos y funciones (a nivel organizacional) de las oficinas o unidades que las ejecutan, y/o genere duplicidad de funciones entre las diferentes áreas, incluso de la misma Vicerrectoría Ejecutiva.
- Someter a un proceso de análisis el Reglamento Interno de Contratación Administrativa de la UNED, con el propósito de elaborar una propuesta de las modificaciones y actualizaciones requeridas, en congruencia con la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.
- Definir e implementar, conjuntamente con la Unidad de Capacitación y Becas, un programa de capacitación para los funcionarios de la UNED, responsables de contrataciones en las diferentes Unidades Solicitantes.
- Establecer e implementar mecanismos de control para cada una de las fases del proceso de contratación, con el propósito mejorar la documentación del expediente físico y digital.



**INFORME N° ACE-004-2020
(Al contestar refiérase a este número)**

INFORME FINAL

**Estudio sobre el proceso de adquisición de bienes y servicios en
la UNED.**

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del Estudio

El estudio se realiza en cumplimiento del Programa de Trabajo de la Auditoría Interna para el 2020.

1.2 Objetivos

➤ **Objetivo General**

Evaluar el proceso de adquisición de bienes y servicios, con el propósito de determinar oportunidades de mejora que apoyen sus procedimientos de control.

➤ **Objetivos Específicos**

1. Verificar que el proceso de adquisición de bienes y servicios cumpla con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.
2. Corroborar la vinculación del programa de adquisición anual de la UNED, con la metas y objetivos institucionales, según lo establecido en la Ley N.º 7494, Ley de Contratación Administrativa y su reglamento.



3. Determinar la existencia y aplicación de controles y requisitos de calidad en cada una de las fases de la contratación (Planificación, proceso de contratación y gestión contractual).

1.3 Alcance

De enero 2018 a diciembre 2019, ampliándose en los casos que se consideró conveniente.

1.4 Estudio realizado de conformidad con la normativa

El estudio se realizó en cumplimiento con las normas, leyes y reglamentos que para tal efecto rigen los procedimientos de la Auditoría Interna en el Sector Público; y de conformidad con las "Normas Generales de Auditoría para el Sector Público" (R-DC-064-2014), publicada en la Gaceta N° 184 del 25 de setiembre de 2014, el Reglamento para el Trámite de Informes de Auditoría y Seguimiento de las Recomendaciones y la Guía de procedimientos de la Auditoría Interna de la Universidad Estatal a Distancia, para ejecutar, controlar y supervisar el proceso de auditoría.

1.5 Limitaciones y Antecedentes

1.5.1 Limitación

No hubo limitaciones al estudio.

1.5.2 Antecedentes

La Oficina de Contratación y Suministros "...fue creada en 1978, es una oficina técnico-administrativa, dependiente de la Vicerrectoría Ejecutiva, responsable de atender en forma centralizada los aspectos administrativos relacionados con la asesoría, supervisión, control y trámite de todas las solicitudes relacionadas con la adquisición de bienes y servicios de la Universidad".



Se rige por lo que establece la Ley de Contratación Administrativa, el Reglamento de la Contratación Administrativa, Estatuto Orgánico, Reglamento Interno de Contratación Administrativa UNED, y otras disposiciones conexas de la Universidad.

Ley de Contratación Administrativa, en su "Artículo 27.-Determinación del procedimiento" define las pautas a seguir con base en el presupuesto autorizado para el período, específicamente, lo contemplado para respaldar sus necesidades de contratar bienes y servicios no personales, encontrándose la UNED en el estrato C, con los siguientes límites de contratación administrativa, excluida obra pública.

"Periodo 2018 (Alcance 42, La Gaceta 37 del 27 de febrero del 2018)

- a) Contratación directa (DC): hasta ¢ 26.180.000.00
- b) Contratación abreviada (LA): de ¢ 26.180.000.00 a ¢ 392.000.000.00
- c) Licitación Pública (LN): más de ¢ 392.000.000.00"

"Periodo 2019 (Alcance 45, La Gaceta 41 del 28 de febrero del 2019)

- a) Contratación directa (DC): hasta ¢ 26.700.000.00
- b) Contratación abreviada (LA): de ¢ 26.700.000.00 a ¢ 400.000.000.00
- c) Licitación Pública (LN): más de ¢ 400.000.000.00"

1.6 Sobre la Comunicación Preliminar y la Conferencia Final

La convocatoria a esta actividad se realizó de manera formal por medio de los oficios AI-039-2021 del 5 de abril de 2021, dirigido a la Vicerrectora Ejecutiva y oficio AI-040-2021 del 5 de abril 2120, dirigido al jefe de la Oficina de Contrataciones y Suministros, adjuntando el informe en carácter preliminar.

La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y recomendaciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el 15 de abril del 2021 por medio la herramienta Microsoft Teams y estuvieron presentes los siguientes funcionarios: Mag. Heidy Rosales Sánchez, Vicerrectora Ejecutiva; Mag. Yirlania Quesada Boniche, jefe de la Oficina de Contrataciones y Suministros; Lic. Oscar Alvarado Fallas, Coordinador de la Oficina de Mantenimiento e Instalaciones; Licda. Betsy L. Ayala Moreira, Oficina de Servicios Generales y el Lic. Max A. Araya Garita, Analista de la Vicerrectoría Ejecutiva, y se dieron por aceptadas las recomendaciones establecidas en el informe.



Mediante correo electrónico del 15 de abril del 2021, la Vicerrectora Ejecutiva suministra el acuerdo tomado por el Consejo de Rectoría en sesión No. 1862-2015, Artículo III, inciso 4), celebrada el 11 de mayo de 2015 y el oficio VE-155-2021 del 23 de abril del 2021 sobre la definición de plazos. También oficio OCS-173-2021 del 23 de abril 2021, donde se definen los plazos de implementación de la oficina de Contratación y Suministros, ambos se analizaron con detalle en el ANEXO 2 “Análisis de las observaciones recibidas de la Administración”.

1.7 Deberes en el trámite de informes y plazos que se deben observar

Con el fin de prevenir sobre los deberes del jerarca en el trámite de informes y de los plazos que se deben observar, a continuación, se citan los artículos 36 y 38 de la Ley General de Control Interno; así como el artículo 39 sobre las causales de responsabilidad administrativa.

Artículo 36. Informes dirigidos a los titulares subordinados

Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.

b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 38 Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República.



Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

Una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994”.

Artículo 39 Causales de responsabilidad administrativa.

El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

(...)

Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

(...)



2. RESULTADOS

2.1 El Programa anual de compras UNED y su vinculación con la planificación institucional.

Anualmente en la institución se emite el “Programa de adquisiciones”, en cuanto a la metodología para su formulación, indica la jefatura de la Oficina de Contratación y Suministros, en adelante OCS, mediante oficio¹, que:

...una vez comunicado la aprobación del Presupuesto ordinario del periodo, se toman las partidas a las cuales se les dio recursos para la adquisición de bienes y servicios (partida 1, servicios no personales; partida 2, materiales y suministros; partida 5, maquinaria y equipo), constituyendo dichas partidas el programa de adquisición (programa de compras), que se publica en la página y SICOP.

En los dos últimos periodos, dicho programa se estima en:

- ✓ Periodo 2019 ¢ 26.929.9 millones
- ✓ Periodo 2020 ¢ 9.746.7 millones

Al analizar el programa de compras UNED, se evidencia la ausencia de información requerida en el artículo 7 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en adelante RLCA, que al respecto establece:

(...)

La Administración procurará incluir en el Programa de Adquisiciones al menos, la siguiente información:

- a) Tipo de bien, servicio u obra por contratar.*
- b) Proyecto o programa dentro del cual se realizará la contratación.*
- c) Monto estimado de la compra.*
- d) Período estimado del inicio de los procedimientos de contratación.*
- e) Fuente de financiamiento.*
- f) Cualquier otra información complementaria que contribuya a la identificación del bien o servicio.*

Adicionalmente, en la formulación y control de los programas 2019 y 2020, la Administración se aparta de lo establecido en la Sección III “Programación de las compras”, del artículo 7 al 11 del Reglamento Interno de Contratación Administrativa

¹ Oficio OCS-1047-2020 del 21 de octubre del 2020.



de la Universidad Estatal a Distancia, aprobado por el Consejo Universitario en Sesión No. 2713-2019, Art. III, inciso 4) celebrada el 31 de enero del 2019, en adelante el Reglamento, que entre otros regula la vinculación del plan de compras con el Plan de Desarrollo Institucional, los actores en el proceso de formulación y control de plan de compras, así como, la evaluación de la gestión de adquisición bienes y servicios anual y el reporte e informe al Consejo de Rectoría.

Sobre el particular, se consultó en reunión vía Microsoft TEAMS al jefe de la OCS, quien indica, que:

... existe una serie de limitaciones, y específicamente, que, en la Institución, la OCS no es la única unidad que lleva a cabo la adquisición de servicios, o dispone de los recursos que conforman el programa de adquisición.

Las debilidades en la formulación y control del plan de adquisición, falta de vinculación del plan de compras con la planificación institucional, así como la ausencia de la evaluación anual de la gestión de compras e informe al CONRE, se deben a la carencia de metodología para la elaboración del programa de compras anual, y vinculación o trazabilidad entre dichos programas y la planificación.

La situación anterior propicia debilidades en las actividades de control aplicado por los diferentes actores que intervienen en el proceso e incrementa los riesgos en la operación, aunado al incumplimiento de las regulaciones externas e internas, específicamente, al principio de eficacia en los procedimientos de compra, que deben estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la Administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir del uso eficiente de los recursos institucionales.

Al respecto la Ley N° 7494, Ley de Contratación Administrativa, establece:

Artículo 4º-Principios de eficacia y eficiencia.

Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.

Las disposiciones que regulan la actividad de contratación administrativa, deberán ser interpretadas de la manera que más favorezca la consecución de lo dispuesto en el párrafo anterior.



Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Artículo 2º-Principios.

La actividad contractual se registrará, entre otros, por los siguientes principios:

(...)

*b) **Eficacia.** La contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración.*

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CODFOE) al respecto indican:

1.2 Objetivos del SCI

El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

(...)

b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.

El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comunique con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales.

4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida.

REGLAMENTO INTERNO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA aprobado por el Consejo Universitario, por medio de acuerdo tomado en sesión 2713-2019, Art III, inciso 4), celebrada el 31 de enero del 2019:

Capítulo II SECCIÓN III Programación de las compras

Artículo 7—El plan anual de compras. *El plan anual de compras deberá estar vinculado con el Plan de Desarrollo Institucional y los respectivos planes anuales*



de inversión de cada dependencia de la UNED y se iniciará con la promulgación del plan de proyectos el cual deberá estar respaldado financiera y presupuestariamente para su debida ejecución

Artículo 8—De la programación de compras. Al inicio del año presupuestario cada dependencia de la UNED, deberá brindar, a la Oficina de Contratación y Suministros, la información sobre sus proyectos de compras, con el fin de buscar el mecanismo de contratación para la obtención de los mejores resultados en la gestión de compras.

Artículo 9—Cuando surja una necesidad no prevista, el Programa Anual de Compras podrá ser modificado siguiendo el mismo procedimiento que se indica en el artículo anterior, para lo cual deberán adjuntarse las justificaciones pertinentes Las contrataciones que no estén amparadas al Programa Anual de Compras original o modificado, no serán tramitadas por la Oficina de Contratación y Suministros. Se excluyen de la publicación de este artículo los casos de emergencia o excepción, que sean autorizados por la Administración Superior.

Artículo 10—Si en algún momento del proceso de contratación, se determina que el monto estimado y publicado en el Programa Anual de Compras requiere un ajuste, éste podrá realizarse con la debida aprobación de la unidad solicitante o de la Administración Superior, siempre y cuando el nuevo monto no sobrepase el 25% de la estimación original y no cambie el procedimiento de contratación ya publicado, sin necesidad de aplicarlo dispuesto en el artículo 9 del presente reglamento

Artículo 11—Al finalizar cada período presupuestario la Oficina de Contratación y Suministros, hará una evaluación de la gestión de adquisición de bienes y servicios por unidad solicitante relacionándola con el Plan de Compras e informará sobre el particular al Consejo de Rectoría. Dicha evaluación incluirá las recomendaciones que la Oficina de Contratación y Suministros, considere pertinentes. (el subrayado es nuestro)

2.2 La estructura para la adquisición de bienes y servicios utilizada en la UNED y su regulación.

La ley de Contratación Administrativa² en su artículo 105 “Órganos”, establece:

En cada uno de los órganos y sujetos públicos sometidos a los alcances de esta Ley, existirá una dependencia encargada de los procedimientos de contratación administrativa, con la organización y las funciones que, en cada caso, se determinarán por medio del reglamento. Cuando el volumen de las operaciones o la organización territorial lo hagan necesario, podrá existir más de una unidad administrativa encargada de los procedimientos de contratación. (el subrayado es nuestro)

² Ley de contratación Administrativa,



En la institución reglamentariamente, se establece que:

Oficina de Contratación y Suministros, es la dependencia de la UNED, que funge como órgano técnico institucional competente en la conducción de los procedimientos de contratación administrativa³; indicando, además:

La oficina de Contrataciones y Suministros, es la dependencia encargada de la conducción y fiscalización de los procesos de contratación administrativa, así como velar porque los mismos sean óptimos, oportunos, estandarizados y cumplan con todos los requisitos establecidos (...)

No obstante, pese a la reglamentación, el proceso de adquisición de bienes y servicios en la institución no es una labor única o centralizada en la OCS, ya que, tanto la Oficina de Servicios Generales, en adelante SERGE, como la Oficina de Mercadeo y Comunicación, adquieren o contratan varios de sus servicios en forma independiente, a través del módulo “órdenes de emisión”.

En cuanto a los servicios de medios de comunicación social que se tramitan por parte de la Oficina de Mercadeo y Comunicación, se indica⁴ :

...que forman parte de la difusión de mensajes relacionados con la gestión institucional con base en el plan de medios donde se definan las pautas generales a seguir para la selección de los medios, atendiendo al público meta, necesidades. Aspecto que está regulado por artículo 139, inciso c del RLCA.

Los servicios contratados por medio de orden de emisión de SERGE, se fundamentan en el “Procedimiento uso de órdenes de servicio”, aprobado por medio de acuerdo tomado por el Consejo de Rectoría, en Sesión No.1393-2005, Art XXX, celebrada el 20 de junio, 2005: En este acuerdo se establece el monto máximo de ₡ 1.500.000.00 para los servicios de remodelación y construcciones menores. Monto que se amplía hasta ₡ 2.500.000.00, por medio del acuerdo del Consejo de Rectoría, en sesión No. 1862-2015, Artículo III, inciso 4), celebrada el 11 de mayo de 2015⁵ con el acuerdo. Sin embargo, para el año 2019 y 2020, se han contratado servicios por esta vía hasta por ₡ 3.000.000.00 y en un caso se llegó ₡4.999.426.00. convirtiéndose la excepción en la regla, sin que se documente en los expedientes la justificación respectiva.

³ Artículo 3, definiciones del Reglamento-UNED

⁴ Oficio R-0952-2020 del 2 de octubre del 2020

⁵ “Autorizar el aumento en el monto de las órdenes de servicios y órdenes de pago, según se detalla a continuación: Aumentar el monto actual de ₡1.500.000 a ₡2.500.000. Contar con la anuencia de tramitar pagos de servicios hasta por un monto de ₡3.000.000 por la vía de la excepción, y con casos muy calificados previa la justificación respectiva”



En los tres últimos periodos, los servicios adquiridos por medio de órdenes de servicio de SERGE, reflejan los siguientes saldos⁶: periodo 2018 ₡ 190.705.578.69; periodo 2019 ₡ 330.570.128.66, y para 2020 es de ₡ 357.710.209.29. En relación con los controles o procesos para la contratación de servicios, el señor Oscar Alvarado Fallas, Coordinador de la Unidad de Mantenimiento e Instalaciones (funcionario que firma las órdenes de servicios y realiza los procesos de contratación), indicó:

- La contratación de servicios por medio de órdenes de servicios, no obedece a un plan o programa de mantenimiento preventivo o correctivo previamente definido.
- No cuenta con manuales o procedimientos para llevar a cabo el proceso de adquisición de servicios.
- De los 5 funcionarios en oficina (realizan labores administrativas), 3 realizan o ejecutan los procesos para la adquisición de servicios; No obstante, no han recibido capacitación en contratación administrativa.
- No se cuenta con un registro de proveedores, la selección del proveedor se basa en la experiencia de trabajos anteriores.

De la revisión de expedientes que respaldan la adquisición de servicios por medio de órdenes de servicios (muestra de 14 expedientes), se determinó:

- En el 100 % de los expedientes, no se ubica invitación o documento donde se establezcan los términos de la contratación, descripción del servicio, plazo de entrega, condiciones y responsabilidades de ambas partes y demás condiciones del proceso, indicando el señor Alvarado, *"...que se utiliza el formulario "Orden de servicios" con el cual inicia el proceso, aunado a que se citan 3 oferentes, en el lugar de la reparación para que conozcan los términos y coticen"*.
- En el 100% de los expedientes, no se documenta la forma o medio utilizado para la comunicación de la invitación al proceso. Indicando el señor Alvarado, *"que se invita a los 3 posibles oferentes vía telefónica, y no se deja evidencia"*.
- En el 85% de los expedientes, no se deja constancia de la verificación de algunos aspectos de Ley (prohibiciones, estar al día CCSS, inscritos como

⁶ Información suministrada por la oficina Control de Presupuesto (partida 1-08) para los periodos 2018, 2019 y 2020



contribuyentes), señalando el señor Alvarado: *"...básicamente si es un proveedor nuevo se le pasan los datos a Servicios Generales, hacen la separación y ellos a través de contrataciones y suministros lo incluyen como proveedor, para hacer el pago se debe estar al día con la CCSS"*.

- En los expedientes donde se ubican las 3 ofertas solicitadas, se determinaron las siguientes debilidades de control:
 - Se adjuntan a los procesos ofertas, de las cuales solo 1 de los oferentes está registrado y activo ante la Administración Tributaria.
 - Las ofertas, tanto adjudicada, como los 2 restantes del proceso, en un 90% carecen de firma, cédula física o jurídica.
 - Ninguna de las ofertas, tienen sello o indica la fecha, medio y hora de la recepción.
- En el 100% de los expedientes, no se documenta la orden de inicio de la obra, fecha de recepción, únicamente en 3 (15%) expedientes, se documenta el recibido conforme de la unidad solicitante.

Sobre el proceso de contratación de servicios por medio de la Orden de Emisión SERGE, manifiesta la jefe de la Oficina de Contrataciones y Suministros, *"...que dicha oficina no tiene ninguna participación en el proceso"*.

Las debilidades en la planificación y control en el proceso de adquisición de servicios, vía órdenes de emisión, se debe a la ausencia de estudios técnicos sobre este mecanismo de contratación, aunado a que la reglamentación existente no regula, define o reconoce el proceso "Orden de Emisión" producto de las órdenes de servicio de SERGE, como medio para la adquisición de bienes y servicios.

Situación que genera, el debilitamiento del control interno, el incumplimiento de la normativa externa, en materia de contratación; Aunado al riesgo de adquirir bienes o servicios que no responden a las necesidades y objetivos institucionales; incertidumbre sobre la razonabilidad del precio ofertado; imposibilidad de comprobar la satisfacción del requerimiento, el favorecimiento del fraccionamiento de los procesos. Implica, además, la afectación a la rendición de cuentas, así como, la adquisición de bienes y servicios de manera recurrente por medio de mecanismos, no acordes a los procedimientos de concurso establecidos en la Ley de Contratación Administrativa.

Lo anterior se contrapone a lo establecido:



Ley 7494; Ley de Contratación Administrativa

Artículo 3.-Régimen jurídico.

La actividad de contratación administrativa se somete a las normas y los principios del ordenamiento jurídico administrativo.

Cuando lo justifique la satisfacción del fin público, la Administración podrá utilizar, instrumentalmente, cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo.

(...)

Artículo 4º-Principios de eficacia y eficiencia.

Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.

Las disposiciones que regulan la actividad de contratación administrativa, deberán ser interpretadas de la manera que más favorezca la consecución de lo dispuesto en el párrafo anterior.

En todos los casos, se respetarán los principios, los requisitos y los procedimientos ordinarios establecidos en esta Ley, en particular en lo relativo a la formación de la voluntad administrativa.

Ley 8292, Ley General de Control Interno.

Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno.

Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*



Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) al respecto indican:

2.1 Ambiente de control

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer un ambiente de control que se constituya en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del SCI, y, en consecuencia, para el logro de los objetivos institucionales. A los efectos, debe contemplarse el conjunto de factores organizacionales que propician una actitud positiva y de apoyo al SCI y a una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva,

4.1 Actividades de control

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

Reglamento Interno de Contratación Administrativa Universidad Estatal a Distancia, (publicado en La Gaceta 57, del viernes 15 de marzo del 2019, vigente a partir del 15 de junio del 2019).

Artículo 3—Abreviaturas y definiciones.

Para efectos de la aplicación de este Reglamento, se definen los siguientes términos y abreviaturas.

Definiciones

Contratación Directa por Excepción: Procedimiento de contratación mediante el cual la Oficina de Contratación y Suministros está facultada para contratar en forma directa con un determinado oferente la adquisición de bienes, servicios u obras, sin necesidad de recurrir a los procedimientos ordinarios de contratación, pudiendo llevarse a cabo en forma concursada o bien, con un único proveedor para lo cual deberá existir el fundamento técnico y jurídico que así lo posibilite. (subrayado es nuestro).



Oficina de Contratación y Suministros: Dependencia de la UNED, que funge como órgano técnico institucional competente en la conducción de los procedimientos de contratación administrativa.

CAPÍTULO II De la Oficina de Contratación y Suministros Artículo 4—La Oficina de Contratación y Suministros, es la dependencia encargada de la conducción y fiscalización de los procesos de contratación administrativa, así como velar porque los mismos sean óptimos, oportunos, estandarizados y cumplan con todos los requisitos establecidos.

SECCIÓN I De las funciones de la Oficina de Contratación y Suministros Artículo 5— Además de las competencias indicadas en los artículos 10, 227, 228, 229, 230, 231 y 232 del Reglamento de la ley de Contratación Administrativa, son funciones de la Oficina de Contratación y Suministros las siguientes:

(...)

2. Evitar la fragmentación ilícita en el proceso de gestión de compras.

(...)

9. Fiscalizar las contrataciones que realice la Universidad Estatal a Distancia.

CAPÍTULO XII Disposiciones finales

Artículo 93—Disposiciones derogatorias. Con la vigencia del presente Reglamento quedan derogados aquellas instrucciones, directrices y acuerdos que en materia de contratación administrativa se hubieren emitido y se opongán a las regulaciones aquí dispuestas. Este reglamento deja sin efecto cualquier otra normativa de rango igual o inferior que se le oponga.

2.3 Gestión de compras que realiza la Oficina de Contratación y Suministros (OCS) y su fundamentación.

La OCS en el año 2019 recibió 2327 solicitudes de contratación, las cuales fueron atendidas de la siguiente manera:

Cuadro 1
Atención de solicitud de contratación de bienes y servicios.
Del año 2019.

Medio utilizado / Proceso de contratación	Cantidad de solicitudes		Monto total
	Por tipo de contratación	Total	
Por SICOP:		230	₡ 3.363.481.905.91 \$ 5.629.762.17



Contracción directa (CD)	210		
Licitación abreviada (LA)	18		
Licitación Pública (LN)	2		
Fuera de SICOP:		1.421	
CD- Servicios profesionales académicos	814		¢ 231.130.746.00
Orden de compra (incluye contrataciones por convenio marco y por demanda)	607		¢ 865.539.975.80
Total, de solicitudes atendidas		1.651	
Total, de solicitudes recibidas		2.327	
Diferencia		676	

Fuente de información: Informe de labores 2019, Oficina de Contrataciones y Suministros.

Del cuadro anterior se extrae que un 29,05% (676) de las solicitudes, no se concretar o llevar a cabo el proceso de contratación, desconocimiento el efecto que causa en el cumplimiento de metas o planificación estratégica de las unidades solicitantes.

De las contrataciones atendidas únicamente un 13,93% (230) se tramitan por medio del Sistema Integrado de Compras Públicas, en adelante SICOP.

En cuanto al SICOP, el RLCA señala en su artículo 148

(...)

El sistema digital unificado de compras públicas al que se refiere el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 y sus reformas será el Sistema integrado de Compras Públicas (SICOP), éste se constituirá como plataforma tecnológica de uso obligatorio de todas las instituciones y órganos del sector público para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa, (El subrayado no es del original). (...).

De 1421 solicitudes tramitadas fuera de SICOP, el 57,28% (814) está conformada por la actividad ordinaria, dentro de las excepciones de los procedimientos concursales⁷, sin embargo, el 42.72% (607) se tramita vía sistema AS/400, formalizadas por medio de orden de compra; exceptuando los procesos derivados de convenio marco y/o por demanda, no se encontró evidencia de

⁷ Artículo 2, inciso a) de la LCA.



normativa o lineamientos que permita su exclusión de aplicar el artículo 148 del RLCA citado anteriormente.

Además, en el grupo de contrataciones fuera de SICOP (Orden de Compras; sistema AS/400), está la contratación de bienes y servicios, para la cual se utiliza la modalidad denominada **“Fondo de Trabajo de la Oficina de Contratación y Suministros”**, no obstante, no se encontró evidencia de normativa, acuerdos del Consejo Universitario, del Consejo de Rectoría, directriz o lineamientos que regulen esta modalidad y defina la forma en que opera (monto, tipo de servicio que se adquiere, autorizaciones, reporte y documentación).

A pesar de lo anterior, en el Reglamento-UNED, se establece como parte de las funciones de la OCS, en el artículo 5, inciso 19: *“Tramitar las compras correspondientes al fondo de trabajo de la Oficina de Contratación y Suministros”*, por su parte, el artículo 30- *“De los casos en que no se elaboran carteles”*, entre otros *señala “La Oficina de Contratación y Suministros no confeccionará carteles para los siguientes casos específicos: (...) y las compras realizadas por medio del fondo de trabajo de la Oficina de Contratación y Suministros”*. Entre las compras que se tramitan de esta forma, citamos:

Cuadro 2
Proceso de contratación, justificado en el artículo 141 RLCA⁸
Tramitados AS/400. Orden de Compra.

Código del proceso	Objeto a contratar	Monto	Decisión inicial
2019CD-000782-99999	Servicios de camarógrafo	¢ 1.837.425.00	Contratación directa de conformidad con lo que establece el artículo 141 del RLCD
2019CD-000123-99999	Compra de formularios	¢ 3.432.000.00	Contratación directa de conformidad con lo que establece el artículo 141 del RLCD
2019CD-000908-99999	Instalación de los equipos de videoconferencias, CU Puntarenas	¢ 3.100.000.00	Contratación directa de conformidad con lo que establece el artículo 141 del RLCD

⁸ Artículo 141 RLCA, establece: **Contrataciones con Fondos Caja Chica**. Las compras para gastos menores e indispensables, **cuya ejecución es de carácter excepcional** que se efectúen con cargo a los fondos de caja chica, se registrarán por las disposiciones reglamentarias que al efecto se emitan, las cuales fijaran los supuestos para su utilización, montos máximos, mecanismos de control y funcionarios responsables de su manejo. (...) (el subrayado es nuestro)



Fuente de información: Elaboración propia con base en los expedientes físico proceso de contratación.

En cuanto a las contrataciones por fondos de trabajo, el Reglamento-UNED, estable que se puede disponer de fondos de trabajo, donde la Administración lo autorice y están sujetos a regulaciones como, “*la cuantía de la contratación no puede ser superior al mínimo establecido para aplicar el impuesto sobre la renta*”, monto que para los años 2018, 2019 y 2020, fue fijado por la Dirección Financiera en **¢ 431.000.00**.

La vulnerabilidad en la gestión de compras que ejecuta la OCS, se debe a la ambigüedad del Reglamento-UNED, adicionalmente, a la ausencia de regulación en el uso, gestión y control del Fondo de Trabajo OCS.

La situación detallada propicia riesgos sobre cumplimiento legal, en cuanto a la ejecución de los recursos públicos para la adquisición de bienes y servicios e impide proveer información confiable para la gestión, el control y la fiscalización en temas relacionados con esa materia, lo que afecta también la rendición de cuentas a los ciudadanos.

Ley de Contratación Administrativa

Artículo 40.- Uso de medios digitales. Toda la actividad de contratación regulada en la presente ley, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas.

Ley 8292, Ley General de Control Interno.

Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno.

Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.



Artículo 144.-Escasa cuantía. Las contrataciones que, por su limitado volumen y trascendencia económica, de conformidad con los montos establecidos en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, podrán tramitarse siguiendo el procedimiento que se indica en este Reglamento.

Una vez que se ha determinado que procede una contratación directa de escasa cuantía, se ha de confeccionar un pliego de condiciones sencillo en donde se describa el objeto contractual, el plazo y forma de la entrega, así como también se debe fijar la hora y fecha para la recepción de las propuestas. En estos casos se adjudicará la oferta de menor precio, sin perjuicio de que se valoren otros factores relevantes, cuando así haya sido definido en la invitación.

La Administración invitará a través del Sistema Integrado de Compras Públicas, al menos tres potenciales oferentes del Registro de Proveedores, aunque se encuentra obligada a estudiar todas las ofertas presentadas independientemente si provienen de oferentes que han sido invitados o no. En caso de que el número de proveedores inscritos sea menor a tres, se podrá invitar a otros que no lo estén. (el subrayado es nuestro)

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) al respecto indican:

1.2 Objetivos del SCI

El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comunique con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales.

c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales.

d. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. El SCI debe contribuir con la institución en la observancia sistemática y generalizada del bloque de legalidad.

Reglamento Interno de Contratación Administrativa Universidad Estatal a Distancia, (publicado en La Gaceta 57, del viernes 15 de marzo del 2019, vigente a partir del 15 de junio del 2019).



Artículo 50, inciso 1, indica:

La Administración podrá disponer de fondos de trabajo en las dependencias donde la Administración autorice o en las unidades desconcentradas según el plan de desconcentración institucional. En todo caso las compras por fondos de trabajo estarán sujetas a las siguientes regulaciones:

1. La cuantía de la contratación no podrá exceder el monto mínimo establecido para la aplicación del impuesto sobre la renta. Dicho monto se actualiza cada año y deberá ser comunicado oficialmente por los medios institucionales dispuestos para ello, por la Dirección Financiera. (subrayado es nuestro).

(...)

2.4 Debilidades en la fase de planificación de los procesos de contratación.

La ley de Contratación Administrativa establece los aspectos que deben formar parte de la fase de planificación del proceso de contratación, y sobre los cuales, se debe fundamentar la decisión inicial.

De la revisión efectuada a 30 expedientes (Incluye CD, LA, y LN)⁹ de contratación se determinaron debilidades y/o ausencia de los aspectos requeridos por la ley:

- a) En el 95% de los expedientes, la estimación del costo de la compra se justifica, utilizando en el formulario¹⁰ la frase "...según una estimación realizada con base en contrataciones anteriores; sin embargo, no se visualiza el documento o estudio de precios llevado a cabo y se desconoce la existencia de catálogos o bases de datos históricas de las contrataciones y sus costos. Al respecto, el artículo 30 del RLCA establece que la estimación del costo debe permitir el análisis de las ofertas con el fin de determinar si éstas contienen precios inaceptables (ruinosos, excesivos o colusorios), condiciones que las excluiría del procedimiento de contratación respectivo.
- b) En el 100% de los expedientes no se acreditaron los requisitos de control de calidad a aplicar en el proceso; se indica el responsable de la contratación, pero no se especifican sus funciones y responsabilidades
- c) En el 80 % de los expedientes no se establecen cronogramas, no permite dar un seguimiento detallado y actualizado de los contratos.
- d) El 60% de los expedientes presenta carencias de control en la "Decisión inicial"; en 2 expedientes no se documentó la decisión inicial, en 10

⁹ Anexo 1, expedientes de contratación (físico, digital)

¹⁰ Resolución de inicio de procedimientos de contratación administrativa



expedientes la justificación del proceso no es acorde con la regulación (artículo 141 RLCA) y en 4 expedientes (art 139 RLC), no se visualizan los estudios técnicos que acrediten que no es sujeto a concurso. Lo anterior va en contra de una adecuada determinación del procedimiento de compra, limita la participación de eventuales oferentes y propicia el favorecimiento a otros.

Las debilidades señaladas en la fase de planificación de los procesos de contratación se deben a la ausencia de mecanismos de control, en los procesos de contratación de bienes y servicios, de manera que garanticen satisfacción del interés público y adecuada utilización de los recursos asignados

La situación anterior propicia que la Administración se aparte del principio de eficiencia y eficacia en los procesos de contratación, al adquirir bienes y servicios sin cerciorarse que el precio va en función de la calidad del bien y servicio a recibir, la ausencia de responsables, roles y calidad en los procesos, no permite dar trazabilidad a las condiciones contractuales sobre el control de los plazos y recepción de los bienes y/o servicios, inclusive, fomenta no detectar incumplimientos contractuales.

Ley de Contratación Administrativa

Artículo 4º-Principios de eficacia y eficiencia.

Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.

Las disposiciones que regulan la actividad de contratación administrativa, deberán ser interpretadas de la manera que más favorezca la consecución de lo dispuesto en el párrafo anterior.

En todas las etapas de los procedimientos de contratación, prevalecerá el contenido sobre la forma, de manera que se seleccione la oferta más conveniente, de conformidad con el párrafo primero de este artículo.

Los actos y las actuaciones de las partes se interpretarán en forma tal que se permita su conservación y se facilite adoptar la decisión final, en condiciones beneficiosas para el interés general. Los defectos subsanables no descalificarán la oferta que los contenga. En caso de duda, siempre se favorecerá la conservación de la oferta o, en su caso, la del acto de adjudicación.

Las regulaciones de los procedimientos deberán desarrollarse a partir de los enunciados de los párrafos anteriores.



Artículo 7º-Inicio del procedimiento.

El procedimiento de contratación se iniciará con la decisión administrativa de promover el concurso, emitida por el jerarca o titular subordinado competente.

Esta decisión encabezará el expediente que se forme y contendrá una justificación de su procedencia, una descripción y estimación de costo del objeto, así como el cronograma con las tareas y los responsables de su ejecución.

La justificación del inicio del procedimiento de contratación deberá estar acorde con lo establecido en los planes de largo y mediano plazos, el Plan Nacional de Desarrollo, cuando sea aplicable, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisición institucional, según corresponda.

Ley 8292, Ley General de Control Interno.

Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno.

Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) al respecto indican:

1.2 Objetivos del SCI

El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comunique con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las



atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales.

c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales.

d. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. El SCI debe contribuir con la institución en la observancia sistemática y generalizada del bloque de legalidad.

4.1 Actividades de control

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales.

Reglamento Interno de Contratación Administrativa Universidad Estatal a Distancia, (publicado en La Gaceta 57, del viernes 15 de marzo del 2019, vigente a partir del 15 de junio del 2019).

Artículo 24—De la Resolución de Inicio.

La Oficina de Contratación y Suministros proporcionará y colocará, en los medios electrónicos oficiales utilizados por la UNED, el formulario: "Resolución de Inicio", con los datos de la información que deberá suministrar el Responsable General de la Contratación, para el trámite de compra o venta correspondiente. Su presentación deberá realizarse junto con la presentación de la Solicitud de Bienes o Servicios según corresponda. De no producirse el ingreso de la decisión inicial se procederá con el rechazo de la solicitud antes mencionada. La Oficina de Contratación y Suministros tendrá la potestad de devolver las decisiones iniciales que no cumplan con los requisitos ahí solicitados (subrayado es nuestro)

Artículo 25—De los Requisitos.

Independientemente del formato que pueda tener en un momento determinado el formulario Resolución de Inicio, éste a parte de la información que se debe completar, obligatoriamente deberá contener la siguiente información:

1. En los casos de Contratación Directa amparada a la excepción de oferente único (artículo 139 del RLCA inciso a.) se debe presentar la prueba documental fidedigna que evidencie la unicidad del oferente. (subrayado es nuestro)

(...)



2.5 Deficiencias y omisiones en la elaboración del Cartel y en el proceso de contratación

El RLCA establece que el cartel¹¹ constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento; así mismo, indica en aquellas contrataciones de excepción, se faculta a la Administración para que elabore un cartel que contenga los elementos esenciales atendiendo al objeto contractual, en armonía con los principios.

En la revisión de 30 expedientes (incluye CD, LA y LN)¹² se observaron carteles de compra que no están acordes con las normas citadas, ya que presentan omisión de información importante, tal y como se ejemplifica en los siguientes casos:

- a) En el 90% de los expedientes, no se acredita la aprobación del cartel o invitación por parte del responsable de la contratación.
- b) En el 100% de expedientes no se establecieron el pago de multas y las cláusulas penales, las cuales deben ser consideradas en el pliego cartelario o invitación, según lo establecido en los artículos 47 y 50 del RLCA, con el fin de prevenir incumplimientos en la ejecución del contrato, su ausencia inhabilita que la administración exija el cumplimiento de los plazos de entrega y condiciones pactadas por parte del proveedor.
- c) En contrataciones tramitadas fuera de SICOP, se observó que el 77% de los expedientes seleccionados no indican en el Cartel la vigencia de la oferta, su forma de recepción, no establece documentación requerida para la verificación de los aspectos de ley (prohibición, CCSS, Hacienda), así como el plazo de entrega del bien o servicio a contratar. En algunos casos no se confeccionaron o documentaron las aperturas de las ofertas, lo que imposibilita determinar si fueron presentadas en el plazo señalado, aunado a la ausencia del sello de recibido, además de no documentar la verificación de las prohibiciones. La Administración tiene la obligación de verificar la idoneidad legal, técnica y financiera del oferente, a saber, su aptitud para contratar, de acuerdo con el tipo de bien, servicio u obra pretendido¹³.

El cartel debe establecer claramente el tratamiento que se dará a las ofertas que se presenten por medios electrónicos para evitar incumplimientos innecesarios o malos entendidos por parte de los proveedores. En apego el artículo 5 de la LCA y el inciso e) del artículo 2 del RLCA, todos los oferentes deben concurrir en igualdad de condiciones, de modo que, durante el proceso concursado de la contratación, ningún

¹¹ Artículos 51, 52 Reglamento a la Ley de Contracción Administrativa

¹² Anexo 1, expedientes de contratación (físico, digital)

¹³ Artículos 16, 19, 20, y 65 Reglamento del Ley de Contratación Administrativa.



participante pueda verse favorecido o perjudicado.

- d) En el 80% de los expedientes no consta un estudio que compruebe que la Administración valoró la razonabilidad de los precios de las ofertas. Lo que se elabora en la mayoría de casos es un cuadro comparativo de precios, No obstante, de acuerdo con el artículo 30 del RLCA, la Administración debe acreditar en el estudio de ofertas, mediante un estudio técnico, las razones con base en las cuales concluye que el precio es aceptable o inaceptable.
- e) En el 90% de los expedientes (fuera de SICOP), no se evidencia la invitación al concurso que se debe enviar a 3 posibles oferentes y el medio utilizado.
- f) En el 100 % de los expedientes no se deja evidencia de la fecha de retiro de la orden de compra y/o contrato, así como la fecha de rige o inicio de las obras, a efecto del control de los plazos de entrega y cumplimientos de los términos pactados por el proveedor.
- g) Otro de los aspectos determinados, se relaciona con la solicitud de garantías de cumplimiento. El Reglamento-UNED establece

Artículo 53—Según lo establecido en el artículo 37 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, las garantías de participación son opcionales y las de cumplimiento se solicitarán en las licitaciones públicas y abreviadas y facultativamente en los demás procedimientos mediante resolución expresa emitida por el Vicerrector Ejecutivo y el titular de la Oficina de Contratación y Suministros. (subrayado es nuestro)

En los expedientes de contrataciones fuera de SICOP, en varios casos se solicita la garantía de cumplimiento, sin que se documente o conste la resolución señalada en el artículo 53 del Reglamento-UNED, No obstante, si se ubica en el expediente, la resolución para exonerar del pago de las garantías de cumplimiento.

Las omisiones cartelarias y debilidades en la fase de contratación se deben a la no aplicación de la normativa vigente, así como, a la carencia de mecanismos de control.

Las situaciones detalladas propician la dificultad para la adquisición de objetos contractuales de forma satisfactoria y oportuna, crea confusiones y ambigüedades en los oferentes, afecta la toma de decisiones al poner en riesgo la ejecución de la adquisición de bienes y servicios. A su vez, incrementa el riesgo de no contar con las opciones para elegir al mejor oferente, e incurrir en mayores costos.



Ley Contratación Administrativa

Artículo 5.-Principio de igualdad y libre competencia.

En los procedimientos de contratación administrativa, se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales. Los reglamentos de esta Ley o las disposiciones que rijan los procedimientos específicos de cada contratación, no podrán incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes potenciales.

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Artículo 16. Aptitud para contratar.

Sólo podrán contratar con la Administración las personas físicas o jurídicas que cuenten con plena capacidad de actuar, que no tengan impedimento por alguna de las causales de incapacidad para contratar con la Administración, y que demuestren su idoneidad legal, técnica y financiera, según el objeto a contratar.

Artículo 19. Impedimentos para contratar.

No podrán contratar con la Administración personas físicas o jurídicas que estén:

- a) Cubiertas por el régimen de prohibiciones establecido en los artículos 22 y 22 bis de la Ley de Contratación Administrativa.*
- b) Inhabilitadas para contratar con la Administración, por habersele sancionado de acuerdo con lo establecido en los artículos 100 y 100 bis de la Ley de Contratación Administrativa*
- c) Inhabilitadas para el ejercicio del comercio o se encuentren declaradas en estado de insolvencia o quiebra.*

Artículo 20. Verificación del régimen de prohibiciones.

La Administración se encuentra obligada a desplegar las medidas de verificación necesarias para evitar violaciones al régimen de prohibiciones establecido en los artículos 22 y 22 bis de la Ley de Contratación Administrativa, para ello deberá solicitar a los oferentes una declaración jurada en la que no se encuentran cubiertos por este régimen, así como cualquier otro documento considere pertinente.

(...).

Artículo 51. Concepto.



El cartel, constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento.

Deberá constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar. Para su confección, la Administración podrá contratar o solicitar la asistencia de personas físicas o jurídicas, especializadas en la materia de que se trate, siempre que no tengan ningún interés particular directo ni indirecto en el negocio, cuando no tuviere en su organización los recursos técnicos necesarios para ello.

En aquellas contrataciones de excepción a los procedimientos ordinarios de contratación, la Administración, facultativamente podrá elaborar un cartel con los elementos esenciales atendiendo al objeto contractual, en armonía con los principios de contratación administrativa.

Artículo 52. Contenido.

El cartel y sus anexos deberán estar a disposición de cualquier interesado, al menos desde el día siguiente en que se curse la última invitación. El cartel de la licitación deberá contener al menos lo siguiente:

- a) Un encabezado que contenga la identificación de la Administración promovente, la indicación del tipo y número del concurso y una breve descripción del objeto contractual.*
- b) Indicación de la oficina que tramita el procedimiento y que proporcionará la información adicional necesaria respecto de las especificaciones y documentación relacionada.*
- c) El día y hora límite para la presentación de ofertas y garantías de participación.*
- l) Plazo de vigencia de la oferta y plazo de adjudicación.*
- m) Lugar y fecha de inicio y conclusión de la entrega de los bienes o servicios, cuando así proceda.*
- o) Establecer el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) como el medio para presentación de las ofertas. En ningún caso se aceptará la presentación de ofertas por la vía telefónica ni en soporte de papel.*

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 41243 del 10 de julio del 2018)

Artículo 65. Documentos a aportar.

Toda oferta presentada por un proveedor nacional contendrá las siguientes declaraciones y certificaciones, sin perjuicio de cualquier otra documentación de la misma naturaleza, que la Administración, requiera en el cartel:

(...)

- b) Declaración jurada de que el oferente no está afectado por ninguna causal de prohibición.*



c) Certificación de que el oferente se encuentra al día en el pago de las obligaciones obrero patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CCSS), o bien, que tiene un arreglo de pago aprobado por ésta, vigente al momento de las ofertas. La Administración podrá señalar en el cartel en qué casos la certificación de la CCSS no deba aportarse, porque se cuenta con acceso directo al sistema de dicha entidad y pueda verificar por sí misma la condición del participante.

En todo caso la Administración podrá constatar en cualquier momento, el cumplimiento de las obligaciones obrero patronales.

Artículo 200. Orden de inicio del contrato.

La Administración, deberá girar la orden de inicio del contrato dentro del plazo establecido en el cartel, y a falta de estipulación cartelería, lo hará dentro de los quince días hábiles siguientes contados a partir de la notificación a la entidad contratante del refrendo o de que se dé la aprobación interna, según corresponda. Ese plazo podrá ser extendido siempre que medie resolución razonada exponiendo los motivos calificados para ello y ésta se adopte antes del vencimiento del plazo inicial.

En las contrataciones de obra, la Administración deberá dictar la orden de inicio dentro de los quince días hábiles siguientes al refrendo del contrato por parte de la Contraloría General de la República, o de la aprobación interna, a fin de que el contratista pueda iniciar las labores propias de la obra dentro del mes siguiente al refrendo.

(...)

2.6 Debilidades en la gestión contractual de los procesos de contratación.

Entre los criterios utilizados para analizar el control en la gestión contractual de los procedimientos de contratación, están:

- a) Cumplimiento del tiempo pactado
- b) Recibo conforme
- c) Aplicación de multas
- d) Comprobantes de pago.

Se determinó que el 83% de los expedientes analizados (CD; LA; LN) carece del documento del “recibido conforme” de los bienes o servicios, lo utilizado por la Administración es poner un visto bueno en las facturas mediante una firma o rúbrica, y en los casos de recibo en el Almacén General el sello de entrega, limitando la verificación de la calidad aplicada en el proceso para asegurar que el bien, servicio o proyecto de inversión adquirido, cumple a cabalidad con las especificaciones técnicas y las condiciones previamente pactadas, no se deja evidencia si el bien o



servicio se recibió en tiempo y forma según lo establecido en el cartel o invitación. Además, los artículos 13 de la LCA y 8 inciso c) del RLCA, establecen el deber de fiscalización por parte de la Administración en todo el proceso de ejecución contractual, la cual tiene la potestad de aplicar los procedimientos de control necesarios, con el objetivo de exigir al proveedor cualquier ajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas.

Los expedientes por remodelación y/o construcciones (LA) no contienen la recepción provisional, recepción definitiva y finiquito de la contratación, según lo establecido en los artículos 202 y 203 del RLCA.

La omisión de la información referente al cumplimiento y verificación de la gestión contractual, se debe a la carencia de controles para la ejecución del proceso.

La situación planteada propicia el riesgo de incumplimiento a las necesidades de las unidades solicitantes, tanto en las condiciones y como en el plazo programado, además, de no penalizar al proveedor, lo que ocasionaría un perjuicio para la institución.

El hecho de que no conste en el expediente el control de calidad establecido en el cartel, y aún más, su omisión, aumenta el riesgo de que la Administración recibida bienes y servicios que no satisfagan adecuadamente las especificaciones pactadas.

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Artículo 8º Decisión inicial.

La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jefe de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.

(...)

c) Cuando corresponda por la naturaleza del objeto, los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y para la recepción de la obra, suministro o servicio.

(...)

Artículo 202. Recepción provisional.

El contrato administrativo se ejecutará conforme a las reglas de la buena fe y a los términos acordados por las partes.



La recepción provisional, del objeto se entenderá como el recibo material de los bienes y servicios, en el lugar estipulado, o en su defecto en el fijado en el cartel. Para ello, el contratista deberá coordinar con la Administración, la hora y demás condiciones necesarias para la recepción, cuando sea pertinente, o bien informar cuando se ha procedido con la del trámite, acompañado de la respectiva asesoría técnica, deberá levantar un acta en la cual consignará las cantidades recibidas, la hora, fecha y la firma de los presentes. Para esta diligencia podrá utilizarse como acta una copia del detalle del pedido u orden de compra.

(...)

Artículo 203. Recepción definitiva

La recepción definitiva del objeto será extendida del mes siguiente a la recepción provisional o dentro del plazo establecido en el cartel o bien, vencido el plazo para corregir defectos. La recepción definitiva no excluye la ejecución de la garantía de cumplimiento, si los bienes y servicios presentan alguna inconformidad con lo establecido en el contrato. A partir de este momento, comenzarán a regir las garantías de funcionamiento ofrecidas por el contratista y no correrán multas.

(...)

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) en relación a lo anterior indica lo siguiente:

1.2 Objetivos del SCI.

El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

(...)

c) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. El SCI debe contribuir con la institución en la observancia sistemática y generalizada del bloque de legalidad.

4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comuniquen con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas.



2.7 De la falta de evidencia y documentación en los expedientes físicos y digitales de los procesos de contratación.

En la revisión de 30 expedientes (ver anexo1) de contrataciones ejecutadas por la OCS, se determinan debilidades en el control y la documentación, presentes en uno y hasta la totalidad de la muestra analizada, entre éstas se indican:

- 1) Ausencia de cartel o invitación.
- 2) Documento de aprobación de cartel por parte del responsable del contrato.
- 3) Documento o medio utilizado para la entrega de las invitaciones a 3 (tres) posibles oferentes, recibo de las ofertas (Contrataciones fuera de SICOP).
- 4) Estudio de razonabilidad de precio.
- 5) Orden de inicio de las contrataciones.
- 6) Recibido conforme.
- 7) Problemas en el foliado (se folia el frente no el reverso de la hoja), incorporación de copias, sin firma o sellos, que duplican la documentación.

El expediente digital (SICOP) inicia con el cartel, no obstante, en algunos casos no se incluye información que fundamente las acciones o decisión tomadas (decisión inicial, contrato, recibo de garantía), reflejando información del proceso hasta la aprobación del contrato, Así mismo, se deja de incorporar información que se tiene definida, como parte del expediente SICOP, por ejemplo, recepción, pagos, multas, finiquito.

La ausencia de documentación de los procesos y las deficiencias en los expedientes de las contrataciones, se debe a la ausencia de capacitación de los funcionarios que participan en los procesos de contratación (unidad solicitante, responsable del proceso) aunado a la falta de procedimientos de control y supervisión de la jefatura respectiva para garantizar información correcta y oportuna

La situación descrita propicia riesgos sobre la adecuada ejecución de los recursos públicos destinados a adquirir bienes y servicios, también, impide proveer información confiable para la gestión, el control y la fiscalización.

Ley 8292, Ley General de Control Interno.

Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno.



Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Artículo 11. Expediente.

La decisión inicial dará apertura al expediente electrónico de la contratación en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), dicho expediente deberá contener la totalidad de las actuaciones desarrolladas tanto por la Administración contratante como por los demás participantes, de conformidad con las directrices emitidas por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa en calidad de órgano rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, así como el reglamento de uso del sistema

Quedan excluidos del acceso a los documentos declarados confidenciales por la Administración contratante los participantes y el público en general, dichos documentos se mantendrán dentro del expediente electrónico de la contratación, teniendo acceso a ellos únicamente la Administración y el oferente que los aportó.

Los expedientes electrónicos se conservarán en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), durante un período mínimo de cinco años posterior a la ejecución total del respectivo contrato o finalización del procedimiento de contratación respectivo, su posterior conservación y disposición se realizará aplicando lo establecido en la normativa dispuesta al efecto por la Dirección General de Archivo Nacional.

Cuando por caso fortuito o fuerza mayor resulte imposible la conformación del expediente electrónico en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), la Administración contratante deberá esperar que el impedimento sea superado. En caso de que la espera amenace imposibilitar la satisfacción del interés público perseguido con la contratación pendiente de inicio, deberá conformarse el expediente de la contratación a través de un medio electrónico distinto del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), cumpliendo con la totalidad de las formalidades que el ordenamiento jurídico impone a la conformación de expedientes administrativos y las disposiciones específicas de la materia de contratación administrativa, este se mantendrá en custodia y bajo responsabilidad de la Proveduría Institucional respectiva, la cual garantizará su libre acceso.

Cualquier actuación en un procedimiento de contratación administrativa que por caso fortuito o fuerza mayor no pueda realizarse a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), deberá ser incorporada al expediente electrónico respectivo inmediatamente que el Sistema lo permita, garantizando que toda actividad de contratación administrativa desarrollada, pueda ser consultada a través de dicho Sistema.



(Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 41243 del 10 de julio del 2018)

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) en relación a lo anterior indica lo siguiente:

1.2 Objetivos del SCI.

El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

(...)

c) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. El SCI debe contribuir con la institución en la observancia sistemática y generalizada del bloque de legalidad.

4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas.

4.5.1 Supervisión constante

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.



3. CONCLUSIONES

- 3.1** En la institución anualmente se presenta un Programa de Compras (plan de compras institucional), no obstante, se carece de metodología para su formulación y elaboración, en consecuencia, éste se constituye en un listado de partidas presupuestarias que no refleja la realidad de inversión y gasto de operación, en apego a la planificación estratégica, con lo cual no se cumple con la normativa externa e interna que regula la materia objeto de examen. **(Ref. 2.1)**
- 3.2** En el Reglamento Interno de Contratación Administrativa de la UNED se establece, como parte de las funciones de la OCS, la responsabilidad de fiscalizar los procesos de contratación que realiza la UNED, no obstante, la labor de contratación de bienes y servicios, no es una labor exclusiva de dicha unidad en la institución, esta actividad también es realizada por otras dependencias, (SERGE, Oficina de Mercadeo y Comunicación Institucional) por medio de las denominadas órdenes de emisión, sin que intervenga o tenga conocimiento la OCS. **(Ref.2.2)**
- 3.3** En el año 2019, la OCS recibió 2327 solicitudes de contratación, de éstas solamente se publicaron y ejecutaron 230 procesos de contratación por medio del SICOP (210 CD; 18 LA y 2 LN); 1421 fueron tramitadas y ejecutadas fuera del SICOP, y 676 solicitudes no se ejecutaron. No obstante, de los procesos ejecutados fuera de SICOP, con la excepción de los procesos que se derivan del convenio marco y/o por demanda, se llevan a cabo sin que se cuente con procedimientos de control, que regulen la gestión de contratación de dichos procesos, aunado a que el Reglamento-UNED, es omiso y/o se aparta de la regulación externa, en dicha materia. **(Ref. 2.3)**
- 3.4** En la fase de planificación de los procesos de contratación se presentan debilidades de control, por ejemplo, en la estimación del costo que se justifica en el formulario de "Resolución de Inicio de Contratación Administrativa", omisión de tareas y responsabilidades del Encargado de la contratación, ausencia del cronograma, en algunos expedientes no se documenta la "Decisión inicial", la justificación del proceso de compra no se ajusta al marco normativo e incluso, no se adjuntan los estudios técnicos que acrediten que el proceso no es sujeto de concurso. **(Ref. 2.4)**



- 3.5** En la fase de contratación de los procesos de adquisición se presentan deficiencias y omisiones en las disposiciones cartelerías, en algunos casos, no se acredita la aprobación del cartel o invitación por parte del responsable de la contratación, no se consigna la vigencia de la oferta, su forma de recepción, no se establece el pago de multas y cláusulas penales. En algunos expedientes no se evidencia la invitación al concurso a 3 posibles oferentes y el medio utilizado, no se evidencia la fecha de retiro de la orden de compra y/o contrato. **(Ref. 2.5)**
- 3.6** En cuanto a los controles en la gestión contractual se determina ausencia de recepción provisional, recepción definitiva y finiquito de la contratación en los expedientes por remodelación y/o construcciones (LA), limitando conocer si la administración aplica un proceso de calidad en la recepción de dichos bienes y servicios, y verifica que el proveedor cumple en tiempo y forma. **(Ref. 2.6)**
- 3.7** Los expedientes de las contrataciones examinadas presentan debilidades y omisiones, tanto en el control como en la documentación de las acciones llevadas a cabo, por ejemplo, ausencia de cartel o invitación, aprobación del cartel, tres cotizaciones de oferentes, estudio de razonabilidad de precios, recibido conforme, problemas de foliado. Adicionalmente, en el expediente digital (SICOP) no se incorpora la totalidad de la información requerida y es necesario intensificar su uso. **(Ref. 2.7)**



4. RECOMENDACIONES

De conformidad con las competencias asignadas en el artículo 22 y el artículo 12 su inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes recomendaciones:

A la Mag. Heidy Rosales Sánchez, Vicerrectora Ejecutiva o a quien ocupe el cargo.

- 4.1** Establecer e implementar en coordinación con el Centro de Planificación y Programación Institucional (CPPI), la metodología que incluya mecanismo de control, para la elaboración y presentación del Programa de compras institucional, de forma que permita la trazabilidad entre la planificación institucional y el programa de adquisiciones, mejore la evaluación de la gestión de compras institucional, y el reporte e información de resultados **(Ref. 2.1) (Plazo de implementación, 8 meses)**
- 4.2** Realizar los estudios correspondientes a efecto de determinar que el proceso de adquisición de servicios, por medio de orden de emisión o servicio:
- a) Es el mecanismo más eficiente para cumplir las metas y objetivos estratégicos establecidos en las oficinas que lo ejecutan.
 - b) Es el único medio con que cuenta la institución para garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.
 - c) No se contraponen a los objetivos y funciones (a nivel organizacional) de las oficinas o unidades que las ejecutan, y/o genere duplicidad de funciones entre las diferentes áreas, incluso de la misma Vicerrectoría Ejecutiva.

Con base en los resultados del estudio, establecer e implementar un mecanismo de control y regulación para el proceso de adquisición por medio de orden de servicio, y someter a aprobación del Consejo Universitario, las posibles modificaciones o actualizaciones del Reglamento Interno de Contratación Administrativa de la UNED. **(Ref. 2.2) (Plazo de implementación, 12 meses).**



- 4.3** Someter a un proceso de análisis el Reglamento Interno de Contratación Administrativa de la UNED, con el propósito de elaborar una propuesta de las modificaciones y actualizaciones requeridas, en congruencia con la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

Tramitar ante el Consejo Universitario para la aprobación correspondiente.
(Ref. 2.3) (Plazo de implementación, inmediata).

- 4.4** Definir e implementar, conjuntamente con la Unidad de Capacitación y Becas, un programa de capacitación para los funcionarios de la UNED, responsables de contrataciones en las diferentes Unidades Solicitantes, con el propósito que tengan conocimientos en:

- a) Aspectos generales de la Ley de Contratación Administrativa, su reglamento y el reglamento de la UNED.
- b) Implicación y responsabilidades que conlleva actuar como responsable de los contratos.
- c) Los elementos y aspectos que deben considerar para realizar el proceso de calidad en cada una de las fases del proceso de contratación. **(Ref. 2.7) (Plazo de implementación, 5 meses).**

A la Mag. Yirlania Quesada Boniche, jefe Oficina de Contratación y Suministros, o a quien ocupe el cargo.

- 4.5** Establecer e implementar un mecanismo de control para que los expedientes de las contrataciones, en la etapa de planificación evidencien aspectos como la justificación de la modalidad y el tipo de procedimiento elegido, la definición de los procedimientos de control de calidad a aplicar, el respaldo del cálculo de la estimación del costo, la definición específica de los márgenes de aceptación de precio ruinoso y excesivo para las compras de bienes y servicios, así como las tareas y responsabilidades del Encargado del contrato y la definición del cronograma de actividades de la contratación.

Dicho mecanismo de control debe ser incorporado en los procedimientos respectivos de esa Oficina, previa autorización del Consejo de Rectoría y divulgados a nivel institucional **(Ref. 2.4) (plazo de implementación, 15 abril 2022).**



4.6 Establecer e implementar mecanismos de control, para que, en los carteles o invitación a los procesos de contratación, se establezca:

- a) Vigencia de la oferta, forma de recepción, plazo de entrega.
- b) se evidencie en el expediente que los administradores de contrato, autoricen el cartel, inclusión de tres oferentes, valoraron las posibles implicaciones de eventuales incumplimientos de los proveedores con el objetivo de definir si se incluyen multas y cláusulas penales en los carteles de compra; informe técnico sobre la razonabilidad de los precios ofertados, solicitud y resolución de garantías de cumplimiento solicitadas, consignar fecha de retiro de orden de compra y/o contrato.

Dicho mecanismo de control debe ser incorporado en los procedimientos respectivos de esa Oficina, previa autorización del Consejo de Rectoría y divulgados a nivel institucional **(Ref.2.5) (plazo de implementación, 15 de abril 2022)**.

4.7 Establecer e implementar un mecanismo de control en la fase de gestión contractual, para ejecutar y documentar el proceso de calidad en la recepción y recibido conforme de los bienes contratados, donde conste que se cumple en tiempo y forma lo estipulado en los carteles y/o invitación de la contratación. Para los contratos de obra, gestionar ante la Oficina de Proyectos el suministro de, la recepción provisional, definitiva y finiquito del contrato, e integrarlos en el expediente.

Dicho mecanismo de control debe ser incorporado en los procedimientos respectivos de esa Oficina, previa autorización del Consejo de Rectoría y divulgados a nivel institucional **(Ref.2.6) (plazo de implementación, 15 de abril 2022)**.



5. ANEXOS

ANEXO 1: Expedientes de contratación (físico; digital)

N°	CONTRATACIÓN			Q FOLIO	SERVICIO (PROVEEDOR)	MONTO ADJUDICADO
	TIPO	MEDIO	CODIGO			
1	CD	O.C.	2108CD-0000003-99999	58	Servicios Profesional Editorial. (Guillermo Fernández Álvarez)	₡ 4.400.000.00
2	CD	O.C.	2018CD-000018-9999	14	Servicios PPMA (Rafael Salazar Ramos)	₡ 2.500.000.00
3	CD	O.C.	2018CD-000038-99999	34	Servicios de Diseño (Karen Fallas Corrales)	₡ 6.1700.000.00
4	CD	O.C.	2018CD-000039-9999	29	Servicios de Impresión (Grupo Nación GN, S.A.)	₡ 6.030.000.00
5	CD	O.C.	2018CD-000108-9999	35	Compra uniformes deportivos (Reacciones deportivas el monarca s.a.)	₡ 2.897.500.00
6	CD	SICOP	2018CD-000094-0017699999	49	Compra de 2 equipos endpoint para videoconferencias reforma y Paraninfo y servicio de instalación (Sonivisión S.A.)	₡ 2.975.000.00
7		SICOP	2019CD-000016-0017699999	69	Servicios de Diseñador para servicios de videos comunicación por demanda (Andrea Cruz Marín)	₡ 8.000.000.00
8	CD	SICOP	2019CD-0000057-0017699999	81	Alquiler de Instalaciones para el Cu Orotina CAMIFA HEREDIANA S.A.	₡ 15.600.000.00 (₡93.600.000.00)
9	CD	SICOP	2019CD-000172-0017699999	47	Servicio de desarrollo de sitio Web (5e creative Labs Sociedad de Responsabilidad Limitada.)	₡ 1.005.000.00



ANEXO 1: Expedientes de contratación (físico; digital)

N°	CONTRATACIÓN			Q FOLIO	SERVICIO (PROVEEDOR)	MONTO ADJUDICADO
	TIPO	MEDIO	CODIGO			
10	CD	SICOP	2019CD-000208-001769999	38	Servicios Profesionales, propuesta diseño interna Casa Jiménez Sancho. (Nancy Reyes Sevilla)	₡ 3.760.000.00
11	CD	SICOP	2019CD-000026-001769999	46	Servicios profesionales (Luis Roberto Castro Vega)	₡ 6.048.002.00
12	CD	SICOP	2019CD-000033-01769999		Compra boletos Aéreos. (Viajes ejecutivos Mundiales S.A.)	₡ 2.264.047.00
13	CD	SICOP	2019 CD-000047-001769999	37	Compra mesas de tenis (Daniel I Jiménez Hernández)	₡ 1.996.800.00
14	CD	OC	2019CD-000908-99999 (OC # 0060236; 0060237; 0060238)	86	Servicio de instalación de Equipo de Videoconferencia (Sonivisión S.A.)	\$ 5.176.00 (3.364.400.00 TC 650,00)
15	CD	OC	2019CD-000947-99999 (OC # 006038;0060383; 0060384; 0060385)	54	Servicios de Alimentación (Industrias e Inversiones CARO de Heredia S.A.)	₡ 5.311.000.00
16	CD	OC	2019CD-000841-99999 (OC # 0060070; 71; 72; 73; 74)	31	Servicios Profesionales para el desarrollo de web (Robert Mengel Blanco)	₡ 2.448.000.00
17	CD	OC	2019CD-000835-99999 (OC# 0060324; 25; 26:27)	29	Cobertizo de Almacenamiento de RESINA (COMPRA DE BODEGAS, CORP.COMERCIAL E INSDRUSTRIAL EL LAGAR S.A.	₡ 1.152.000.00
18	CD	OC	2019CD-000814-99999(OC #0060532; 533, 534)	19	Compra de bomba (VEDOVA Y OBANDO S.A.)	₡ 397.105.70
19	CD	OC	2019CD-000815-99999 (OC # 00602245; 246; 247; 248; 249; 250)	38	Compra de Equipo de Bombeo (Durman Esquivel S.A)	₡ 385.609.00



ANEXO 1: Expedientes de contratación (físico; digital)

N°	CONTRATACIÓN			Q FOLIO	SERVICIO (PROVEEDOR)	MONTO ADJUDICADO
	TIPO	MEDIO	CODIGO			
20	CD	OC	2019CD-000813-99999 (OC# 0060337)	23	Servicios Informáticos, APP INTERACCIÓN AR. Aplicación de realidad aumentada (Antonio Camacho Báez)	₡ 1.170.000.00
21	CD	OC	2019-CD-000793-99999 (OC # 0060024)	18	Desarrollo Informática de Plugin para el sitio WEB Biosonidos de la UNED (José Andrés Garita Flores)	₡ 1.500.000.00
22	CD	OC	2019CD-000123-99999 (OC # 0058734; 735; 736)	27	Compra de formulario (C.G. Formularios S.A.)	₡ 3.432.000.00
23	CD	OC	2019CD-000019-99999 (OC# 0058317; 318; 319)	22	Servicios Aduaneros para desalmacenaje, nacionalización y entrega en la UNED, de los bienes adquiridos a la empresa PASCO SCIENTIFIC (LICITACIÓN PUBLICA CR-UNED-28495-GO-RFB-02-2017)	₡ 30.000.000.00
24	CD	OC	2018CD-000400-99999 (OC# 0055856; 857)	59	Servicios Profesionales en Psicología (Luis Roberto Castro vega)	₡ 9.600.000.00
25	LN	SICOP	2019LN-000001-0017699999		Construcción CU Atenas	Infructuosa
26	LN	SICOP	2019 LN-000002-017699999		Construcción CU Desamparados	Desierta
27	LA	SICOP	2018LA-00004-0017699999	566	Remodelación de Aula en Alajuela	\$ 345.000.00
28	LA	SICOP	2019LA-000001-017699999	1505	Baños Alajuela (Grupo Diseño y Construcción Disco S.A.)	₡ 61.600.000.00



ANEXO 1: Expedientes de contratación (físico; digital)

N°	CONTRATACIÓN			Q FOLIO	SERVICIO (PROVEEDOR)	MONTO ADJUDICADO
	TIPO	MEDIO	CODIGO			
29	LA	SICOP	2019LA-000002-017699999	Digital	SOLUCION DE SISTEMA DE HARDWARE TIPO "APPLIANCE" PARA BASES DE DATOS ORACLE. LLAVE EN MANO (INRA SOLUCIONES S, A)	\$ 47.278.00
30	LN	SICOP	2018LN-000001-0017699999	Digital	Servicio de seguridad Privada, CU Puriscal, Heredia y Cartago: ítems # 1 CU. Cartago: desierta ítems# 2 CU, Heredia: Oficina de investigación, confidencial, seguridad y vigilancia OFICSIVI S.A. ITEMS # 3 CU Puriscal: Grupo MR DOS, seguridad S: A	₡ 52.556.583.60



ANEXO 2. Análisis de las observaciones recibidas de la Administración

Valoración de las observaciones recibidas de la Administración al informe en carácter de “Preliminar” **Estudio sobre el proceso de adquisición de bienes y servicios en la UNED, Código ACE-004-2020**; mediante, correo electrónico de fecha 15 de abril el 2021 y oficio VE-155-2021 de fecha 23 de abril 2021, ambos de la Vicerrectoría Ejecutiva y oficio OCS-173-2021 de fecha 23 de abril 2021, de la oficina de Contrataciones y Suministros:

Detalle en el Informe Preliminar	2.2. (...) Los servicios contratados por medio de orden de emisión de SERGE, se fundamentan en el “Procedimiento uso de órdenes de servicio”, aprobado por medio de acuerdo tomado por el Consejo de Rectoría, en Sesión No.1393-2005, Art XXX, celebrada el 20 de junio, 2005: En este acuerdo se establece el monto máximo de ₡ 1.500.000.00 para los servicios de remodelación y construcciones menores. Sin embargo, para el año 2019 y 2020, se han contratado servicios por esta vía hasta por ₡ 3.000.000.00 y en un caso se llegó ₡4.999.426.00.					
Detalle de la observación de la Administración	Le transcribo el acuerdo tomado por el Consejo de Rectoría, en sesión No. 1862-2015, Artículo III, inciso 4), celebrada el 11 de mayo de 2015. (...) SE ACUERDA: Autorizar el aumento en el monto de las órdenes de servicios y órdenes de pago, según se detalla a continuación: - Aumentar el monto actual de ₡1.500.000 a ₡2.500.000 - Contar con la anuencia de tramitar pagos de servicios hasta por un monto de ₡3.000.000 por la vía de la excepción, y con casos muy calificados previa la justificación respectiva.					
¿Se acoge?	SÍ	<input type="checkbox"/>	NO	<input type="checkbox"/>	Parcial	<input checked="" type="checkbox"/>
Argumento(s) de la Auditoría Interna.	Se modifica de la siguiente manera: Los servicios contratados por medio de orden de emisión de SERGE, se fundamentan en el “Procedimiento uso de órdenes de servicio”, aprobado por medio de acuerdo tomado por el Consejo de Rectoría, en Sesión No.1393-2005, Art XXX, celebrada el 20 de junio, 2005: En este acuerdo se establece el monto máximo de ₡ 1.500.000.00 para los servicios de remodelación y construcciones menores. Monto que se amplía hasta ₡ 2.500.000.00, por medio del acuerdo del Consejo de Rectoría, en sesión No. 1862-2015, Artículo III, inciso 4), celebrada el 11 de mayo de 2015 con el acuerdo , Sin embargo, para el año 2019 y 2020, se han contratado servicios por esta vía hasta por ₡ 3.000.000.00 y en un caso se llegó ₡4.999.426.00.					



convirtiéndose la excepción en la regla, sin que se documente en los expedientes la justificación respectiva.

Detalle en el Informe Preliminar	4.1 Establecer e implementar en coordinación con el Centro de Planificación y Programación Institucional (CPPI), la metodología que incluya el mecanismo de control, para la elaboración y presentación del Programa de compras institucional, de forma que permita la trazabilidad entre la planificación institucional y el programa de adquisiciones, mejore la evaluación de la gestión de compras institucional, y el reporte e información de resultados (Ref. 2.1)					
Detalle de la observación de la Administración	(...) está Vicerrectoría da por aceptada las recomendaciones. Plazo para la atención de la recomendación: 8 meses.					
¿Se acoge?	SÍ	<input checked="" type="checkbox"/>	NO	<input type="checkbox"/>	Parcial	<input type="checkbox"/>
Argumento(s) de la Auditoría Interna.	Se incorpora el plazo de implementación en el informe final					

Detalle en el Informe Preliminar	4.2 Realizar los estudios correspondientes a efecto de determinar que el proceso de adquisición de servicios, por medio de orden de emisión o servicio: a) Es el mecanismo más eficiente para cumplir las metas y objetivos estratégicos establecidos en las oficinas que lo ejecutan. b) Es el único medio con que cuenta la institución para garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales. c) No se contrapone a los objetivos y funciones (a nivel organizacional) de las oficinas o unidades que las ejecutan, y/o genere duplicidad de funciones entre las diferentes áreas, incluso dentro de la misma Vicerrectoría Ejecutiva. Con base en los resultados del estudio, establecer e implementar un mecanismo de control y elaborar una propuesta de regulación para el proceso de adquisición por medio de orden de servicio, sometiendo a la aprobación del Consejo Universitario, las posibles modificaciones y actualizaciones del Reglamento Interno de Contratación Administrativa de la UNED. (Ref. 2.2)					
Detalle de la observación de la Administración	(...) está Vicerrectoría da por aceptada las recomendaciones. Plazo para la atención de la recomendación: 12meses.					
¿Se acoge?	SÍ	<input checked="" type="checkbox"/>	NO	<input type="checkbox"/>	Parcial	<input type="checkbox"/>



Argumento(s) de la Auditoría Interna.	Se incorpora el plazo de implementación en el informe final					
Detalle en el Informe Preliminar	<p>4.3 Someter a un proceso de análisis el Reglamento Interno de Contratación Administrativa de la UNED, con el propósito de elaborar una propuesta de las modificaciones y actualizaciones requeridas, en congruencia con la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. Tramitar ante el Consejo Universitario para la aprobación correspondiente. (Ref. 2.3)</p>					
Detalle de la observación de la Administración	<p>(...) esta Vicerrectoría da por aceptada las recomendaciones. Plazo para la atención de la recomendación: Inmediato.</p>					
¿Se acoge?	SÍ	<input checked="" type="checkbox"/>	NO	<input type="checkbox"/>	Parcial	<input type="checkbox"/>
Argumento(s) de la Auditoría Interna.	Se incorpora el plazo de implementación en el informe final					
Detalle en el Informe Preliminar	<p>4.4 Definir e implementar, conjuntamente con la Unidad de Capacitación y Becas, un programa de capacitación para los funcionarios de la UNED, responsables de contrataciones en las diferentes Unidades Solicitantes, con el propósito que tengan conocimientos en: a) Aspectos generales de la Ley de Contratación Administrativa, su reglamento y el reglamento de la UNED. b) Implicación y responsabilidades que conlleva actuar como encargado de los contratos. c) Los elementos y aspectos que deben considerar para realizar el proceso de calidad en cada una de las fases del proceso de contratación. (Ref. 2.7)</p>					
Detalle de la observación de la Administración	<p>(...) esta Vicerrectoría da por aceptada las recomendaciones. Plazo para la atención de la recomendación: 5 meses.</p>					
¿Se acoge?	SÍ	<input checked="" type="checkbox"/>	NO	<input type="checkbox"/>	Parcial	<input type="checkbox"/>
Argumento(s) de la Auditoría Interna.	Se incorpora el plazo de implementación en el informe final					



Detalle en el Informe Preliminar	<p>4.5 Establecer e implementar un mecanismo de control para que, los expedientes de las contrataciones en la etapa de planificación, evidencien aspectos como la justificación de la modalidad y el tipo de procedimiento elegido, la definición de los procedimientos de control de calidad a aplicar, el respaldo del cálculo de la estimación del costo, la definición específica de los márgenes de aceptación de precio ruinoso y excesivo para las compras de bienes y servicios, así como las tareas y responsabilidades del Encargado del contrato y la definición del cronograma de actividades de la contratación.</p> <p>Dicho mecanismo de control debe ser incorporado en los procedimientos respectivos de esa Oficina, previa autorización del Consejo de Rectoría y divulgados a nivel institucional (Ref. 2.4)</p>					
Detalle de la observación de la Administración	<p>(...) esta oficina dio por aceptada las recomendaciones (...), en el proceso en ejecución de levantamiento de los procesos, considerando su validación y aprobación, será como máximo para el 15 de abril del 2022, debido a la complejidad de dicho proceso</p>					
¿Se acoge?	SÍ	<input checked="" type="checkbox"/>	NO	<input type="checkbox"/>	Parcial	<input type="checkbox"/>
Argumento(s) de la Auditoría Interna.	Se incorpora el plazo de implementación en el informe final					

Detalle en el Informe Preliminar	<p>4.6 Establecer e implementar mecanismos de control para que, en los carteles o invitación a los procesos de contratación, se establezca:</p> <p>a) Vigencia de la oferta, forma de recepción, plazo de entrega b) Se evidencie en el expediente que los administradores de contrato, autoricen el cartel, inclusión de tres oferentes, valoraron las posibles implicaciones de eventuales incumplimientos de los proveedores con el objetivo de definir si se incluyen multas y cláusulas penales en los carteles de compra; informe técnico sobre la razonabilidad de los precios ofertados, solicitud y resolución de garantías de cumplimiento solicitadas, consignar fecha de retiro de orden de compra y/o contrato.</p> <p>Dicho mecanismo de control debe ser incorporado en los procedimientos respectivos de esa Oficina, previa autorización del Consejo de Rectoría y divulgados a nivel institucional (Ref.2.5)</p>					
Detalle de la observación de la Administración	<p>(...) esta oficina dio por aceptada las recomendaciones (...), en el proceso en ejecución de levantamiento de los procesos, considerando su validación y aprobación, será como máximo para el 15 de abril del 2022, debido a la complejidad de dicho proceso</p>					
¿Se acoge?	SÍ	<input checked="" type="checkbox"/>	NO	<input type="checkbox"/>	Parcial	<input type="checkbox"/>



Argumento(s) de la Auditoría Interna.	Se incorpora el plazo de implementación en el informe final					
Detalle en el Informe Preliminar	<p>4.7 Establecer e implementar un mecanismo de control en la fase de gestión contractual, para ejecutar y documentar el proceso de calidad en la recepción y recibido conforme de los bienes contratados, donde conste el cumplimiento en tiempo y forma de lo estipulado en los carteles y/o invitación de la contratación. Para los contratos de obra, gestionar ante la Oficina de Proyectos el suministro de la recepción provisional, definitiva y finiquito del contrato, e integrarlos en el expediente.</p> <p>Dicho mecanismo de control debe ser incorporado en los procedimientos respectivos de esa Oficina, previa autorización del Consejo de Rectoría y divulgados a nivel institucional (Ref.2.6)</p>					
Detalle de la observación de la Administración	(...) esta oficina dio por aceptada las recomendaciones (...), en el proceso en ejecución de levantamiento de los procesos, considerando su validación y aprobación, será como máximo para el 15 de abril del 2022, debido a la complejidad de dicho proceso.					
¿Se acoge?	SÍ	<input checked="" type="checkbox"/>	NO	<input type="checkbox"/>	Parcial	<input type="checkbox"/>
Argumento(s) de la Auditoría Interna.	Se incorpora el plazo de implementación en el informe final					