



5 de octubre de 2023
MSP-DM-AG-AEE-609-2023

Señor
Mario Zamora Cordero
Ministro

Asunto: Informe N° **01-021-2023 CI/AEE**, estudio especial sobre la licitación pública 2021LN-000007-0007100001 “Repuestos de aeronave”.

Estimado señor:

Presentamos los resultados del estudio de carácter especial, referente a la licitación 2021LN-000007-0007100001 “Repuestos de aeronave”, realizado en atención a solicitud del otrora ministro Jorge Torres Carillo, mediante oficio MSP-DM-JTC-1667-2022 de fecha 19 de octubre de 2022.

El objetivo general fue examinar el control interno aplicado por la Administración en la citada licitación para la compra de repuestos de aeronave del Servicio de Seguridad Aérea.

Lo anterior, se realizó de conformidad con las competencias establecidas para la Auditoría General en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno; además, los procedimientos de auditoría se realizaron en atención a las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa vinculante emitida por la Contraloría General de la República.

El alcance de este estudio se orientó a verificar las actuaciones de la Administración en las fases previa, procedimiento y ejecución contractual de la supra citada licitación, concretamente en los aspectos mencionados en los objetivos, conforme a la normativa que rige el procedimiento de contratación administrativa y abarcó el periodo comprendido entre los meses de agosto de 2021 a agosto de 2022.

Según los objetivos y la ejecución de los procedimientos de revisión se identificaron hallazgos, conclusiones y recomendaciones para fortalecer el sistema de control interno en torno a la ejecución presupuestaria de la instancia ejecutada.

Atentamente,

Oldemar Hernández Auld
Auditor Interno
Auditoría General

ACM/RSR/OHA



Tabla de contenido

1. Resumen ejecutivo	3
2. Origen del estudio.....	3
3. Objetivo del estudio	3
3.1 Objetivo General.....	3
3.2 Objetivos Específicos.....	3
4. Alcance y limitaciones del estudio.....	4
4.1 Alcance del Estudio.	4
4.2 Limitaciones del estudio.....	4
5. Responsabilidad de la administración y de la auditoría.....	4
6. Normativa consultada	4
7. Aspectos varios del estudio de auditoría.....	5
7.1 Antecedentes del estudio.....	5
8. Comunicación de resultados.....	6
8.1 Componentes evaluados por parte de esta Auditoría.....	6
9. Detalle de los resultados obtenidos	7
9.1 Debilidades en la conformación del formulario referencial de precios.	7
9.2 Debilidades en la fase de procedimiento en relación con el estudio y valoración técnica de la única oferta.	11
9.3 Debilidades en la fase de ejecución contractual en relación con la documentación de recepción de los bienes.....	15
9.4 Falta de conocimiento de la normativa interna al generar la decisión inicial.	20
10. Conclusiones	20
11. Recomendaciones	22



1. Resumen ejecutivo

En atención a la solicitud del señor Jorge Torres Carillo, otrora ministro, sobre la suficiencia del control interno del proceso de adquisición del mantenimiento aeronáutico del Servicio de Vigilancia Aérea (en adelante SVA), así como el cumplimiento de la normativa aplicable, se realizó una auditoría de carácter especial a la licitación 2021LN-000007-0007100001 “Repuestos de aeronave”, a cargo de la señora Adriana Chacón Mora, con el apoyo de las señoras Stephanie Díaz Segura y Karina Robles Núñez y la supervisión de la señora Rosario Sibaja Rodas.

El estudio se orientó a verificar las actuaciones de la Administración en las fases previa, procedimiento y ejecución contractual de la citada licitación pública, específicamente las actividades que en el análisis de riesgo obtuvieron un riesgo medio; con un alcance entre los meses de agosto de 2021 a agosto de 2022.

Resultado de nuestra revisión, se determinaron debilidades en las tres fases del procedimiento de contratación, específicamente en lo relacionado con actividades de control referentes al formulario Sondeo o Estudio Referencial de Precios, el análisis técnico de las ofertas y los documentos de recepción de los bienes.

Finalmente, cabe agregar que sobre las situaciones señaladas se incluyen las recomendaciones pertinentes que aportan oportunidades de mejora a la Administración, con respecto a la capacitación y divulgación de la normativa interna; así como a los procesos de revisión y control de los documentos en las distintas fases de la contratación.

2. Origen del estudio

El presente estudio se realizó en atención a la solicitud del señor Jorge Torres Carillo, entonces ministro, mediante oficio MSP-DM-JTC-1667-2022 de fecha 19 de octubre de 2022, en el cual requirió a esta Auditoría General determinar el cumplimiento de la normativa aplicable, así como la suficiencia del control interno del proceso de adquisición del mantenimiento aeronáutico, desde la decisión inicial hasta la fase de ejecución.

3. Objetivo del estudio

3.1 Objetivo General

Examinar el control interno aplicado por la Administración en la licitación pública 2021LN-000007-0007100001 para la compra de repuestos de aeronave del Servicio de Seguridad Aérea.

3.2 Objetivos Específicos

- a) Determinar, en la fase previa, si las actuaciones realizadas por la Administración para la definición y revisión de las especificaciones técnicas y el estudio de mercado se realizaron conforme a la normativa.



- b) Verificar, en la fase de procedimiento, el análisis técnico realizado de las ofertas en relación con los documentos aportados y el cumplimiento de la normativa.
- c) Verificar, en la fase ejecución, las gestiones realizadas para las solicitudes de prórrogas al plazo de entrega e incumplimientos por parte del contratista, según los estipulados de tiempo y condiciones formalizadas.

4. Alcance y limitaciones del estudio

4.1 Alcance del Estudio

El estudio se orientó a verificar las actuaciones de la Administración en las fases previa, procedimiento y ejecución contractual de la licitación pública 2021LN-000007-0007100001, concretamente en los aspectos mencionados en el objetivo general y en los objetivos específicos, conforme a la normativa que rige el procedimiento de contratación administrativa y abarcó el periodo comprendido entre los meses de agosto de 2021 a agosto de 2022.

4.2 Limitaciones del estudio

No se presentaron limitaciones que incidieran en nuestros objetivos de análisis o en el alcance planificado por esta Auditoría General.

5. Responsabilidad de la administración y de la auditoría

La veracidad y exactitud de la información en la que se basó esta Auditoría General para llegar al resultado obtenido en el presente informe es responsabilidad de la Administración Activa.

La responsabilidad de la Auditoría General consiste en emitir una opinión sobre el control interno que aplica la Administración sobre el objeto del estudio y determinar su apego con lo establecido en la normativa legal, técnica y administrativa aplicable.

6. Normativa consultada

En el desarrollo del estudio se utilizó la siguiente normativa:

- Ley de Contratación Administrativa 7494 y su reglamento.¹
- Ley General de Control Interno.
- Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública.
- Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Seguridad Pública.
- Normas de Control Interno para el Sector Público.
- Pliego de condiciones
- Contrato de la licitación pública 2021LN-000007-0007100001 “Compra de repuestos de aeronave, modalidad de ejecución según demanda”.
- Instructivo para el Trámite de Procedimientos de Contratación Administrativa 2021.

¹ Vigente hasta el 30 de noviembre de 2022.



- Procedimientos Dirección de Proveeduría Institucional: “MSP-PT-A-GL-01-SC-NA-01 Análisis Int. Solicitudes de Contratación, MSP-PT-A-GL-CA-TC-01 Licitación Pública, MSP-PT-A-GL-01-CA-AL-06 Solicitudes de Prórroga, MSP-PT-A-GL-01-CA-AL-07 Estudios Cláusula Penal Multa”.
- Procedimientos Proceso de Compras Públicas: “PT-A-GL-31-CP-UE-01 Elaboración de Decisión Inicial Versión 2.0, PT-A-GL-21-CP-UE-02 Procedimiento: Solicitud de Contratación Versión 2.0, PT-A-GL-31-CP-UE-03 Procedimiento: Ejecución de Contrato Versión 2.0”.
- Lineamientos internos: Circular MSP-DM-DVA-RVB-0784-2021 Competencias de las instancias técnicas y el oficio MSP-DM-DVURFP-DSVA-0210-2022 sobre procedimiento para la adquisición de repuestos, partes y componentes de las aeronaves.

7. Aspectos varios del estudio de auditoría

7.1 Antecedentes del estudio.

Este estudio se realizó en atención a la solicitud del señor Jorge Torres Carillo, en ese momento ministro, mediante oficio MSP-DM-JTC-1667-2022 de fecha 19 de octubre de 2022, en el cual requirió a esta Auditoría General, determinar el cumplimiento de la normativa aplicable; así como la suficiencia del control interno del proceso de adquisición del mantenimiento aeronáutico, desde la decisión inicial hasta la fase de ejecución.

En virtud de lo anterior, es preciso indicar que, el Programa Presupuestario 095 Servicio de Seguridad Aérea gestionó los procedimientos de contratación administrativa 2017CD-000045-000710000 y 2018CD-000320-000710000; ambas, contrataciones directas con la empresa Novax Group S.A., para la adquisición de repuestos de aeronave y autorizadas por la Contraloría General de la República en los años 2017 y 2018; la primera, por un año y la segunda por un año con dos posibles prórrogas; las cuales, en atención a solicitud de ese Órgano Contralor, esta Auditoría General verificó, a efecto de brindar un aval al cumplimiento de los aspectos de control interno y mecanismo de razonabilidad de precio de dichas contrataciones; emitiéndose los informes de control interno 01-025-2018 CI/SA, 02-069-2019 CI/ASAA, 01-05-2021 CI/ASAA y 01-24-2022 CI/ASAA, de los cuales todas las recomendaciones se encuentran cumplidas.

Así las cosas y dada la citada solicitud del exjefarca, esta Auditoría General determinó examinar los controles internos de la licitación pública 2021LN-000007-0007100001 “Repuestos de aeronave”, que gestionó el citado Programa Presupuestario en el Sistema Integrado de Compras Públicas (en adelante SICOP), mediante la publicación del pliego de condiciones el día 14 de setiembre de 2021, que tenía como fin contratar empresas para la compra de suministros de repuestos, componentes y accesorios para aeronaves, bajo la modalidad de ejecución de entrega según demanda.

En el citado pliego de condiciones se estableció, entre otros aspectos, en el apartado “1.4 Especificaciones técnicas”, un listado de 304 ítems que debían cotizar los posibles oferentes con su respectiva descripción de parte y número de parte; además, se requirió en el apartado “2.1 Plazo de entrega” diferentes plazos de entrega, ya que varían según el lugar de procedencia, la condición de compra (intercambio, overhaul, stock) y año de



fabricación de la aeronaves, por lo que se solicitó el desglose en las siguientes categorías: motores recíprocos de pistón, motores de turbina (Turbofán), hélices y las demás partes.

Posteriormente, el 12 de octubre de 2021, se cerró la recepción de ofertas y se dio apertura a la única oferta presentada, correspondiente a la empresa Novax Group S.A., misma que, de acuerdo con los análisis técnico, legal y financiero cumplía con los requisitos, por lo que se adjudicó y formalizó contractualmente mediante el contrato 0432021000100302-00 de fecha 21 de diciembre de 2021, con vigencia de un año con tres posibles prórrogas, refrendado internamente con la resolución Res. No. 877-2021 AJ de la misma fecha.

8. Comunicación de resultados

En atención a lo señalado en la norma 205 (Comunicación de Resultados) de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, se realizó la comunicación de resultados en fecha 29 de setiembre de 2023, con la presencia de las siguientes personas funcionarias: Alejandro Arce Ureña, representante de su Despacho, Stefanie Hernández Soto, Jefa Despacho Viceministro Administrativo, Deylin Morales Castillo, representante del Despacho del Viceministro de Unidades Especiales, Cynthia Forrest Fernández, Asesora Dirección General Administrativa Financiera, Jenny Mena Ugalde, Directora Proveeduría Institucional, Javier Moreira Villegas, Director Servicio Vigilancia Aérea, Cristian Solano Alvarado y Nina Fallas Monge, Asesor Legal y Analista de Compras, respectivamente, ambos de ese Cuerpo Policial.

Posteriormente, mediante oficio MSP-DM-AG-AEE-592-2023 de fecha 29 de setiembre de 2023, esta Auditoría General remitió, vía correo electrónico de esa misma fecha, el borrador del informe a las instancias antes citadas para sus observaciones y comentarios al respecto; sin embargo, no hubo acotaciones por parte de la Administración.

8.1 Componentes evaluados por parte de esta Auditoría.

Los objetivos específicos planteados para este estudio especial, responden a la realización del análisis de riesgo de las distintas fases de esta licitación, considerándose nueve actividades relevantes de acuerdo con el objeto contractual, el tipo de procedimiento, la modalidad de entrega y la cantidad de ofertas presentadas, donde se establecieron algunos de los posibles eventos de riesgo que podrían presentarse al realizar las actividades; estos se analizaron considerando los puntos de control existentes, lográndose identificar las siguientes cuatro actividades con riesgo medio:

- **Fase Previa:** Información consignada en la solicitud de contratación en relación con el documento de especificaciones técnicas y formularios correspondientes al procedimiento.

Realización del estudio de mercado y su debida documentación de respaldo.

- **Fase Procedimiento:** Análisis técnico de ofertas realizado por el Programa Presupuestario 095 Servicio de Seguridad Aérea.

- **Fase Ejecución:** Gestión de estudios por prórrogas al plazo de entrega e incumplimientos por parte del contratista (cláusula penal, multas).



Con el propósito de alcanzar los objetivos planteados, se revisó en el SICOP en el respectivo expediente electrónico de la licitación, los documentos relacionados con las actividades antes citadas, de conformidad con la normativa interna y externa vigente, en ese momento.

9. Detalle de los resultados obtenidos

Según el plan de pruebas ejecutado, se proceden a detallar los tres hallazgos de auditoría detectados y relacionados con debilidades de control interno (una en cada fase del macroproceso de Compra Pública), con su respectiva condición, causas, efectos y criterios normativos, que se consideran de riesgo medio, según matriz elaborada por esta Auditoría General para tal fin; así como un comentario relacionado a una de las actividades verificadas en la fase previa, ya que la debilidad se consideró de riesgo bajo:

9.1 Debilidades en la conformación del formulario referencial de precios.

Con el objetivo de verificar la correcta elaboración del estudio de mercado de la licitación 2021LN-000007-0007100001 "Repuestos de Aeronave", esta Auditoría General accedió al expediente electrónico en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) y determinó que se emitieron dos Formularios Referenciales de Precios, el primero adjunto en el apartado "[1. Información de solicitud de contratación]" y el segundo en el apartado "[9. Información relacionada]".

En relación con el primer Formulario Referencial de Precios DPI-FO12O03-PC, versión 03 de fecha 19 de agosto de 2021 realizado en la fase previa por la Analista de Compras del Servicio de Vigilancia Aérea y adjunto a la solicitud de contratación 0062021000400194, se determinó que, presentó errores de digitación en los precios de la cotización 1398-21 de la empresa Novax Group S.A.; por lo que, para corregir los precios transcritos erróneamente en el citado formulario, en la fase de procedimiento la persona funcionaria Técnica en Aeronaves del Departamento de Mantenimiento Aeronáutico emitió el formulario DPI-FO12O02-PC, versión 02 de fecha 11 de noviembre de 2021.

Por lo anterior y dado que cada formulario contenía un total de 304 líneas, esta Auditoría General aplicó la prueba de verificación a una muestra de 59 líneas, la cual equivale a un nivel de confianza de un 95%, con la probabilidad de un margen de error de un 5%, a la transcripción de los precios cotizados, al cálculo del promedio del estudio de mercado y a la variación de precios entre cotizaciones, identificándose las siguientes inconsistencias en cada Formulario Referencial de Precios:

- 1) En el caso del Formulario Referencial de Precios DPI-FO12O03-PC, para los ítems 83 y 184 se indicó un monto de cero dólares en las tres cotizaciones (A&H AVIATION, S.A., ARESA S.A y NOVAX GROUP), sin la correspondiente justificación por el cual las casillas se encontraban en blanco.
- 2) Con respecto al Formulario Referencial de Precios DPI-FO12O02-PC, remitido al Departamento de Contratación Administrativa de la Dirección de Proveeduría



Institucional, en el momento en que se realizaba el análisis integral de la única oferta presentada por la empresa Novax Group S.A, se determinó lo siguiente:

- a. El citado formulario no corresponde a la versión vigente aprobada por la Dirección de Proveeduría Institucional en ese momento, según lo establecido el Instructivo para el Trámite de Procedimientos de Contratación Administrativa 2021, aspecto que el Departamento de Programación y Control había externado a la Analista de Compras del Programa cuando se revisó la solicitud de contratación.
- b. La columna del precio promedio de los ítems 83 y 184 presentaban un error de cálculo, ya que se consideró las tres casillas de cotización pese a que estos ítems solamente fueron cotizados por una empresa (Novax Group, S.A.). Además, se omitió indicar en la casilla de observaciones el motivo por el cual las otras dos empresas (A&H AVIATION, S.A. y ARESA S.A.) no cotizaron estos ítems.
- c. En la casilla de observaciones no se evidenció la justificación de las variaciones significativas entre las cotizaciones de un mismo ítem. Por ejemplo, los ítems 181, 243 y 263.

Ítem	Empresa No.1 A&H AVIATION, S.A. (*)	Empresa No.2 ARES A S.A. (*)	Empresa No.3 NOVAX GROUP S.A. (*)	Promedio Estudio Mercado (*)	Variación entre cotizaciones (A&H/Novax) (*)	% de variación
181	0,84	0,74	3,70	1,76	2,86	340%
243	0,20	0,18	1,28	0,55	1,08	540%
263	2 293,90	2 030,00	8 078,73	4 134,21	5 784,83	252%

Nota: (*) Montos en dólares

- d. El citado formulario no contó con el aval del jefe del Programa Presupuestario, ya que este se remitió con modificaciones en una etapa posterior (fase procedimiento) y en el formato establecido por la Dirección de Proveeduría Institucional no indica que se requiera de su firma, ya que la supra citada jefatura avala el mismo cuando se aprueba la solicitud de contratación (fase previa).
- 3) Se determinó que, ambos formularios presentan errores de digitación en la transcripción de los precios de la cotización 1398-21 de fecha 25 de junio 2021, correspondiente a la empresa Novax Group, S.A., según el siguiente detalle:
- a. En el formulario DPI-FO12O03-PC se presentó errores de digitación en las 59 líneas verificadas, los cuales fueron detectados por el Servicio de Vigilancia Aérea hasta la fase de procedimiento, al analizar la razonabilidad de los precios ofertados a solicitud del Departamento de Contrataciones Administrativas.
 - b. En el formulario DPI-FO12O02-PC se transcribió, nuevamente de manera incorrecta, los precios de las líneas 243, 265 y 291, tal y como se detalla en la siguiente tabla:



Ítem	Cotización Novax (*)	Precio referenciado en el Formulario (*)	Diferencia en precio (*)	Diferencia %
243	0,15	1,28	1,13	753,3%
265	2 806,85	4 840,85	2 034,00	72,5%
291	1 571,45	157 144,58	155 573,13	9,900%

Nota: (*) Montos en dólares

Causas

En las pruebas realizadas se evidenció que, las situaciones antes mencionadas se presentaron por falta de divulgación de la normativa interna, que repercute en desconocimiento por parte de la persona funcionaria que elaboró el formulario referencial de precios; así como por la omisión de revisión de los formularios referenciales de precios por parte de una persona funcionaria del SVA, ya que no se evidenció la revisión continua de las acciones y controles implementados para comprobar si se tomaron las medidas correctas, o bien, si es preciso ajustarlas o tomar otras.

Además, las situaciones antes expuestas reflejan omisión de observaciones en la fase previa por parte del Departamento de Programación y Control de la Dirección de Proveeduría Institucional y debilidades de control en la fase de procedimiento por parte del Departamento de Contrataciones Administrativas, en relación con la revisión del Formulario Referencial de Precios, mismo que se modificó, posterior a la revisión del Departamento de Programación y Control (fase previa).

Efectos

Situaciones como las comentadas propicia el riesgo de información para la toma de decisiones² por transcripción de los precios de la cotización de manera incorrecta, ítems con cotizaciones incompletas, variaciones significativas injustificadas entre cotizaciones de un mismo ítem y errores de cálculo del precio promedio; aspectos que afectan el monto aproximado del objeto contractual y, por ende, el parámetro a considerar para realizar el análisis de la razonabilidad de precio de las ofertas.

Además, propician riesgos operativos ante la gestión del formulario referencial de precios con modificaciones que presentan deficiencias, por parte del Departamento de Contrataciones Administrativas y sin el debido aval del Jefe del Programa; así como la duplicidad en la ejecución de labores dentro del proceso de Contratación Administrativa, que si bien se corrigieron las primeras inconsistencias de la información contenida en el Formulario Referencial de Precios, se generaron nuevos errores operacionales.

² Tomado de la Guía técnica para la formulación y seguimiento electrónico de la gestión de riesgos MSP-OPI-GTFSEGR-V.2022.



Criterios Normativos

Según el hallazgo determinado y considerando las causas con los efectos identificados por esta Auditoría General, es importante señalar lo que establece la Ley de Control Interno en su artículo 15 inciso b), que a la letra dice:

“Artículo 15.-Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:

i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución...”

Por otra parte, en relación con las funciones que deben realizar los departamentos de Programación y Control y el de Contrataciones Administrativas, ambos de la Dirección de Proveeduría Institucional, el Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública, señala:

“Artículo 78.-El Departamento de Programación y Control tendrá las siguientes funciones:

5) Verificar la corrección de la orden de inicio remitida por los jefes de Programa, en todos los procedimientos de contratación administrativa, incluyendo el cumplimiento de los requisitos previos.

Artículo 79.- El Departamento de Contratación Administrativa tendrá las siguientes funciones:

2) Recibir, revisar y analizar todo tipo de documentos que amparen o estén relacionados con la actividad de la Proveeduría Institucional ...”

Además, las Normas de Control Interno para el Sector Público en las normas 4.5, 4.6 y 5.6 indican textualmente:

“4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, ...

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...*

4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del



cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, ...

5.6 Calidad de la información

5.6.1 Confiabilidad. *La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente...”*

Con respecto al Formulario Referencial de Precios y los atributos de la información que debe contener para definir la estimación contractual, en el Instructivo para el Trámite de Procedimientos de Contratación Administrativa correspondiente al año 2021, emitido por la Dirección de Proveeduría Institucional, se estipuló que a fin de plasmar la información obtenida, se debe hacer uso del formato del formulario DPI-FO12003-PC versión 03, el cual debe adjuntarse como un requisito a la solicitud de contratación generada en el sistema SICOP.

Además, se indicó que, la información debe incluirse en el Formulario Referencial de Precios de forma tal que pueda compararse en condiciones equitativas y debe referenciarse el costo del objeto contractual por al menos tres proveedores.

Finalmente señala que, es responsabilidad del jefe de Programa Presupuestario verificar que la información remitida por los proveedores comerciales (especificaciones técnicas, características o condiciones) corresponda al objeto contractual que indican que satisface la necesidad.

9.2 Debilidades en la fase de procedimiento en relación con el estudio y valoración técnica de la única oferta.

Como resultado del plan de pruebas realizado para determinar la documentación y conformación oportuna del análisis técnico efectuado a las ofertas, se verificó a nivel del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) en el expediente electrónico de la licitación 2021LN-000007-0007100001, apartado “[3. Apertura de ofertas]”, la documentación de la única oferta presentada correspondiente a la empresa Novax Group S.A.; así como el estudio técnico realizado por parte de una persona funcionaria Técnica en Aeronaves y aprobado por el otrora jefe del Departamento de Mantenimiento Aeronáutico, determinándose las siguientes inconsistencias:

- 1) En el oficio MSP-DM-DVURFP-DSVA-MA-0689-2021 de fecha 14 de octubre de 2021, referente al análisis técnico de la citada licitación se indicó que, se confrontaron las certificaciones solicitadas por el Departamento de Mantenimiento Aeronáutico del SVA, también se verificaron las cartas presentadas, los tiempos de entrega, los plazos de exoneración y la garantía; así como la razonabilidad de los precios, por lo que la empresa oferente cumplió con la contratación de marras. Sin embargo, se determinó que, en citado oficio se omitió referirse a la revisión de la descripción de los bienes y



ficha técnica; así como a las declaraciones juradas referente a que los bienes ofrecidos son nuevos, con excepción de los casos de overhaul/Exchange y la declaración de la cantidad de años de experiencia que tiene la empresa en el mercado.

Además, tampoco se mencionó la justificación de lo actuado con base en un análisis de trascendencia al valorar de una manera distinta el cumplimiento del requisito 4.1.9 de los Requisitos de Admisibilidad, en el cual se solicitó acreditar, por parte del oferente, que durante los últimos tres años había realizado al menos tres ventas de los bienes ofertados, por montos iguales o superiores a ₡150.000.000.00 (o su equivalente en dólares de USA) cada una; dado que el documento aportado por el oferente fue una carta emitida por el otrora Director del Servicio de Vigilancia Aérea de fecha 6 de octubre de 2021, en la que se referenciaba las compras realizadas únicamente en los dos últimos años (2019 y 2020).

- 2) En relación con el análisis de razonabilidad de los precios, se señaló en el citado oficio que, los precios aportados en la cotización No. 1413-21 de la empresa Novax Group S.A. fueron estudiados en diferentes páginas de internet aeronáuticas y que se encontraban acorde a los precios actuales de mercado, por lo que no eran ruinosos para el oferente y de interés para la Institución. No obstante, se determinó que, no se aportó el detalle del análisis realizado de los precios que se excedían en un 25% del precio promedio indicado en el formulario referencial de precios adjunto a la solicitud de contratación, los cuales presentaban diferencias significativas por error en la digitación de la cotización de Novax Group S.A. y que afectaron el precio promedio, así como la justificación de los precios presuntamente ruinosos, datos que debían ser considerados antes de emitir el criterio técnico sobre el cumplimiento, o no, de la oferta.
- 3) Durante el análisis integral de las ofertas y a solicitud del Departamento de Contrataciones Administrativas, el área técnica emitió el oficio MSP-DM-DVURFP-DSVA-MA-0775-2021 de fecha el 19 de noviembre de 2021, en el que se detalló los ítems que superaban el 25% del precio promedio establecido en el estudio referencial de precios y los que eran inferiores al 20%; no obstante, esta Auditoría General verificó las 304 líneas ofertadas por la empresa Novax Group S.A. en la cotización No. 1413-21 de fecha 12 de octubre de 2021, con los datos consignados en el formulario referencial de precios DPI-FO12O02-PC de fecha 24 de noviembre de 2021, determinándose variaciones que excedían el porcentaje de referencia establecido por la Dirección de Proveeduría Institucional y que de la totalidad se omitieron incluir o justificar en el citado oficio (ítems 48, 106, 138, 155, 156, 181, 208, 239 y 272).
- 4) En la cotización No. 1413-21 presentada en la oferta por Novax Group S.A. se determinó que para los ítems 66, 117, 118, 119, 129, 161 se indicó un número de parte de los componentes distinto a lo señalado en el pliego de condiciones, aspecto que no se incluyó por parte del área técnica en su análisis.
- 5) En relación con la verificación realizada por parte del área técnica de los requisitos correspondientes del pliego de condiciones, se determinó que no se adjuntó un cuadro con los aspectos revisados en el que se visualizara los ítems verificados.



Causas

En las pruebas realizadas se evidenció que las situaciones antes mencionadas se presentaron por falta de divulgación de la normativa interna, que repercute en desconocimiento por parte de la funcionaria que realizó el análisis técnico, tales como: circulares, Instructivo para el Trámite de Procedimientos de Contratación Administrativa, procedimiento aprobado por la Oficina de Planificación Institucional; así como por falta de capacitación de la persona funcionaria que realizó el análisis técnico en relación con la materia de contratación administrativa de conformidad con las actividades que realiza.

Además, por la omisión por parte de una persona funcionaria del SVA de verificar lo analizado por el área técnica, de conformidad con la normativa que rige los procedimientos de contratación administrativa y la omisión, por parte del Departamento de Contrataciones Administrativas, de solicitar a la persona funcionaria que realizó el análisis técnico un cuadro comparativo del análisis de la oferta, según las especificaciones del cartel.

Efectos

Las situaciones descritas en relación con el análisis técnico de las ofertas, propicia la materialización de riesgos operativos, al omitir indicar el cumplimiento, o no, de algunos requisitos técnicos que eran de competencia del área técnica, según la normativa interna, así como reprocesos y atrasos en la fase de procedimiento, al tener que realizar modificaciones o ampliaciones al análisis técnico emitido por el Programa.

Además, podría conllevar a riesgos en la información para la toma de decisiones al presentar el expediente de la contratación información incompleta que podría afectar el principio de transparencia, así como los atributos fundamentales de la calidad de la información. Aunado a la imposibilidad para verificar, por parte de los usuarios y del Departamento de Contratación Administrativa al momento de realizar el análisis integral de las ofertas, que todos los aspectos solicitados en el cartel se revisaron por la instancia competente.

Criterios Normativos

Según lo determinado y considerando las causas con los efectos identificados por esta Auditoría General, es importante reiterar lo que señala de la Ley de Control Interno en su artículo 15 incisos a) y b) sobre los deberes del jerarca y de los titulares subordinados respecto a las actividades de control de documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones; así como que en los procedimientos se defina claramente, la autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.

Ante las condiciones mencionadas en los párrafos anteriores, es oportuno recordar lo estipulado en el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa N° 7494, vigente hasta el 30 de noviembre de 2022:



“Artículo 40.- Uso de medios digitales. (...)

El sistema deberá reproducir toda la información relativa a cada una de las etapas del procedimiento de compras.

Asimismo, el Sistema digital unificado de compras públicas garantizará la total transparencia y publicidad de cada uno de los procedimientos, documentos e información relacionada con dichos procesos de compras, (...)”

En el Reglamento a la citada Ley de Contratación Administrativa, en el artículo 83 en relación con el estudio de admisibilidad de ofertas, se estableció lo siguiente:

“Artículo 83.-Estudio de admisibilidad de ofertas. *Cumplida la anterior etapa, la Administración, procederá al estudio y valoración de las ofertas en relación con las condiciones y especificaciones de admisibilidad fijadas en el cartel y con las normas reguladoras de la materia.*

(...) Los incumplimientos intrascendentes no implicarán la exclusión de la oferta, pero así deberá ser razonado expresamente en el respectivo informe.

Para facilitar ese estudio el órgano competente confeccionará un cuadro comparativo de análisis de las ofertas según su ajuste a las especificaciones del cartel y de sus características más importantes, el cual formará parte del expediente respectivo.”

Sobre la documentación y registro de la gestión institucional, la sub norma 4.4.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, señala la siguiente pauta:

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.”

Del mismo modo, ante la condición mencionada, es importante recordar lo que establece la norma 4.6 supra citada respecto a que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes y que estas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes, tomando en cuenta, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas.

En relación con la calidad de la información, la norma 5.6 supra citada sobre la Calidad de la información y sus atributos establece en las sub normas 5.6.1 “Confiabilidad” y 5.6.2 “Oportunidad” que la información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y que la información debe recopilarse, procesarse y generarse en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.



Por otra parte, en el Instructivo para el Trámite de Procedimientos de Contratación Administrativa 2021, emitido por la Dirección de la Proveeduría Institucional se señaló que, la estimación contractual es un tema fundamental que tiene múltiples consecuencias prácticas y jurídicas y que uno de sus propósitos fundamentales es constituir un parámetro en la fase de análisis de ofertas para valorar si el precio ofertado por las empresas participantes, amerita un análisis de estructura de costos u otro, capaz de determinar su razonabilidad o no.

Además, en el citado Instructivo se estableció en atención a lo anterior, dos lineamientos en esta materia:

“1. En fase de análisis de ofertas, el área técnica designada por el Programa Presupuestario gestor para determinar el cumplimiento o elegibilidad de las ofertas presentadas a concurso, deberá de una vez referirse a la razonabilidad de los precios ofertados para cada línea, debiendo el Programa Presupuestario implementar las medidas necesarias para verificar y garantizar de manera oportuna, que el contenido disponible en esa solicitud de contratación resulta suficiente para proceder a dictar acto final, ...

2. Esta Proveeduría Institucional considera que un exceso en los precios presentados a concurso que supere el 25% del monto estimado en la solicitud de contratación, no resulta razonable para el interés público (...) Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de realizar un análisis en cada caso en particular.”

Aunado a lo anterior, se incumple lo señalado en la Circular MSP-DM-DVA-RVB-0784-2021 de fecha 30 de agosto de 2021, suscrita por el otrora Viceministro Administrativo, Randall Vega Blanco, sobre las competencias de las instancias técnicas, unidades ejecutoras de programa o subprograma presupuestario y Proveeduría Institucional para el análisis de las ofertas de los trámites de contratación administrativa, misma que se indicó de aplicación obligatoria por parte de todos los actores del proceso, en la que se cita, entre otros aspectos y documentos a valorar en el análisis técnico, especificaciones técnicas y ficha técnica, la razonabilidad de precio, las declaraciones juradas sobre que los bienes ofrecidos son nuevos y la de la cantidad de años de experiencia en el mercado en la venta y distribución de los bienes ofrecidos.

9.3 Debilidades en la fase de ejecución contractual en relación con la documentación de recepción de los bienes.

En lo que respecta a la prueba realizada en la fase ejecución, para verificar las gestiones realizadas para las solicitudes de prórrogas al plazo de entrega e incumplimientos por parte del contratista en la licitación pública 2021LN-000007-0007100001, se consideró, dado el alcance del estudio y que el tipo de modalidad de entrega de los bienes es según demanda, dos órdenes de pedido del Sistema Integrado de Compras Públicas (en adelante SICOP): la 0822022000400342, pedido 4600063987, solicitud de componentes 01-2022; así como, la 0822022000400621, pedido 9646101375, solicitud de componentes 02-2022, determinándose las siguientes deficiencias:



- 1) El director del Servicio de Vigilancia Aérea autorizó al contratista Novax Group S.A. la solicitud de prórroga correspondiente a la solicitud de componentes 02-2022, sin el debido estudio previo de factibilidad por parte de la Dirección de Proveeduría Institucional, estipulado en el procedimiento MSP-PT-A-GL-01-CA-AL-06 Solicitudes de Prórroga, versión 3.
- 2) En los oficios MSP-DM-DVURFP-DSVA-MA-0309-2022 y MSP-DM-DVUE-SVA-MA-0638-2022 correspondientes a la solicitud de componentes 01-2022 y 02-2022, no se referenció el número de orden de pedido del SICOP ni el plazo de entrega de los ítems según el tipo de componente (stock, no stock, motores, etc.).
- 3) En documentos relacionados con el recibido de bienes, se indicó información incorrecta o incompleta, según el siguiente detalle:
 - a. El oficio MSP-DM-DVURFP-DSVA-MA-0309-2022 de fecha 9 de mayo de 2022, suscrito por una persona funcionaria del Departamento de Mantenimiento Aeronáutico del SVA, correspondiente a la solicitud de componentes 01-2022, se remitió al director de operaciones de la empresa Novax Group S.A., pero se indicó como destinatario a la Encargada de Proceso Gestión Administrativa Financiera del SVA.
 - b. En el Acta de Recibo sin número de fecha 20 de julio de 2022, suscrita por la encargada de bodega del SVA, se indicó el número de licitación incorrecto (2019LN-000007-0007) siendo el correcto 2021LN-000007-0007100001.
 - c. En el oficio MSP-DM-DVURFP-DSVA-MA-632-2022 de fecha 21 de julio de 2022, suscrito por una persona funcionaria de Mantenimiento Aeronáutico del SVA, correspondiente al aval técnico de la solicitud de componentes 01-2022, se indicó el número incorrecto de la contratación (LN-0000071-00001) siendo el correcto 2021LN-000007-0007100001; así como el número del pedido, se indicó el número 001, siendo lo correcto 01-2022.
 - d. En el documento “Verificación de Precios 01” de fecha 9 de mayo de 2022, suscrito por una persona funcionaria de Control y Producción del Departamento de Mantenimiento Aeronáutico del SVA, correspondiente a la solicitud de componentes 01-2022, se indicó que el plazo de entrega para las partes “no en stock” era de 35 días hábiles (30 días hábiles para la entrega de documentos y 5 días hábiles para la entrega de repuestos), información que no coincide con lo contratado, misma que se indicó de manera incorrecta en la cotización 1436-22 de Novax Group S.A.
- 4) El expediente electrónico de la licitación del SICOP se encuentra incompleto, ya que no fue posible evidenciar las Actas de Recibo MSP-DM-DVRFP-DSVA-DA-BSVA-No.0027-2022 de fecha 3 de octubre de 2022, No. 056-2022 de fecha 27 de octubre de 2022 ni las facturas completas de Novax Group S.A. N°00100001010000000094 de fecha 28 de setiembre de 2022 y la N°00100001010000000102 de fecha 27 de octubre de 2022, así como el oficio de aval técnico MSP-DM-DVUE-SVA-MA-0985-2022 de fecha 1 de noviembre de 2022. Cabe indicar que, las actas de recibido presentan formatos distintos.



- 5) Las actividades para emitir el aval técnico no están claramente definidas, ya que en el pliego de condiciones se indicó que, cualquiera de las tres jefaturas del Departamento de Mantenimiento Aeronáutico se encontraba facultada para realizar el aval técnico (“lo que prevé que no se dependa de un único funcionario, lo cual limitaría en caso de ausencia”) y que este documento se entregara a la persona funcionaria encargada de la bodega; posteriormente en el oficio MSP-DM-DVURFP-DSVA-0210-2022 de fecha 31 de marzo de 2022, suscrito por el otrora director del SVA, se indicó que la bodega recibiría a satisfacción los bienes contratados, en conjunto con Mantenimiento Aeronáutico, este último emitiría un aval técnico para la respectiva recepción definitiva.

Así las cosas, se emitieron dos documentos de aval técnico para la solicitud de componentes 01-2022 de fecha 9 de mayo de 2022, el primero con el oficio MSP-DM-DVURFP-DSVA-MA-632-2022 de fecha 21 de julio de 2022, dirigido a la encargada de la bodega y con la firma de un representante del Departamento de Mantenimiento Aeronáutico tal y como se indicó en el pliego de condiciones, pero posteriormente el director del SVA solicitó, mediante el oficio MSP-DM-DVUE-SVA-0548-2022 de fecha 18 de agosto de 2022, que se emitiera un aval con la firma de los tres representantes de las áreas del Departamento de Mantenimiento Aeronáutico (Control Producción, Mantenimiento Aeronáutico y Control de Calidad) e indicó que, según el contrato, el recibido a satisfacción debía ser acreditado por las tres áreas, por lo que el Departamento de Mantenimiento Aeronáutico emitió un nuevo aval y lo remitió mediante el oficio MSP-DM-DVUE-SVA-MA-0639-2022 de fecha 19 de agosto de 2022 al director del SVA, aspectos que no están indicados de forma tal en los citados procedimientos.

Adicionalmente, los avales técnicos correspondientes a las solicitudes de componentes 01-2022 y 02-2022 con los oficios MSP-DM-DVUE-SVA-MA-0639-2022, MSP-DM-DVUE-SVA-MA-0847-2022, MSP-DM-DVUE-SVA-MA-0810-2022 y MSP-DM-DVUE-SVA-MA-0985-2022, se remitieron al director del SVA y no cuentan con el nombre, firma, sello ni fecha de recibido por parte de dicha instancia.

Causas

Las deficiencias antes citadas se presentaron por omisión por parte del SVA en la aplicación de la normativa interna relacionada con las solicitudes de prórrogas al plazo de entrega, así como por la falta de divulgación de la normativa interna relacionada con la ejecución del contrato, tales como: circulares, Instructivo para el Trámite de Procedimientos de Contratación Administrativa, procedimiento aprobado por la Oficina de Planificación Institucional, que repercute en desconocimiento por parte de los funcionarios que realizan las actividades de recepción de los bienes.

También, por la omisión de revisión por parte de una persona funcionaria del SVA de los documentos relacionados con el recibido de bienes (acta de recibo, aval técnico, verificación de precios) y de que el expediente de la contratación contara con toda la documentación relacionada y completa.

Además, por la elaboración de formato de solicitud de componentes con los criterios considerados por el área técnica, omitiéndose considerar la indicación de plazos de entrega



de cada ítem y el número de pedido del SICOP; la realización de actividades de remisión de solicitudes de componentes y utilización de formatos de documentos según contrataciones anteriores; así como por la falta de claridad en las actividades referentes a la elaboración del aval técnico, dada las modificaciones realizadas a las actividades establecidas.

Efectos

Las inconsistencias en relación con la documentación de recepción de los bienes propician riesgos operativos tales como autorización de prórroga al plazo de entrega al contratista sin el análisis de la Dirección de la Proveduría Institucional sobre si procedía, o no, su autorización; y duplicidad de los documentos de aval técnico.

Además podría conllevar a riesgos en la información para la toma de decisiones dada la imposibilidad, por parte de los interesados y de la Dirección de Proveduría Institucional, de verificar en las solicitudes de componentes el plazo de entrega de los ítems y el número de la orden de pedido del SICOP a la que corresponden, información que es requerida para realizar los estudios de posibles incumplimientos en el plazo de entrega de los bienes; así como en la remisión de documento de solicitud de componentes al contratista con un remitente incorrecto e imposibilidad para determinar la persona funcionaria, instancia y fecha en que se recibieron los documentos de aval técnico.

También, información incompleta o incorrecta de los documentos relacionados con el recibido de bienes (acta de recibo, aval técnico, verificación de precios) y en el expediente de la contratación que podría afectar el principio de transparencia, así como los atributos fundamentales de la calidad de la información y conllevar a riesgos en la información para la toma de decisiones.

Criterios Normativos

Según el hallazgo determinado y considerando las causas con los efectos identificados por esta Auditoría General, es evidente que existieron debilidades en cumplimiento de lo que establece la Ley de Control Interno en su artículo 15 inciso b) supra citado, sobre los deberes del jerarca y de los titulares subordinados respecto de las actividades de control de documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente la autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución; así como el diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución.

Es importante señalar que, el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 antes citado, vigente hasta el 30 de noviembre de 2022, se establecía en cuanto al uso de medios digitales que, el sistema debería reproducir toda la información relativa a cada una de las etapas del procedimiento de compras y garantizar la total transparencia y publicidad de cada uno de los procedimientos, documentos e información relacionada con dichos procesos de compras.



Ante las condiciones mencionadas, es oportuno recordar lo estipulado en el artículo 9° del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Seguridad Pública, sobre la responsabilidad de las personas funcionarias que tienen personal a cargo:

“Artículo 9°-De las obligaciones de los jefes inmediatos

(...)

b) Orientar y supervisar las labores de todos los servidores que estén bajo su responsabilidad.

(...)

e) Estar atentos a que sus subalternos ejecuten en debida forma el trabajo que les ha sido asignado y tomar las medidas pertinentes para que las labores se efectúen eficientemente y sin retrasos injustificados.

f) Dictar las disposiciones necesarias para el orden y el trabajo de la dependencia bajo su cargo...”

Sobre la documentación y registro de la gestión institucional, es importante reiterar lo supra citado en la sub norma 4.4.1 “Documentación y registro de la gestión institucional” de las Normas de Control Interno para el Sector Público sobre el deber del jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, de establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente y se garantice razonablemente el acceso a la información pública, según corresponda.

Con respecto a los Formularios uniformes la sub norma 4.4.2 establece:

“4.4.2 Formularios uniformes

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer lo pertinente para la emisión, la administración, el uso y la custodia, por los medios atinentes, de formularios uniformes para la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones que se efectúen en la institución. Asimismo, deben prever las seguridades para garantizar razonablemente el uso correcto de tales formularios.”

Aunado a lo anterior, sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico se reitera lo supra indicado en la norma 4.6 sobre los deberes del jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, en establecer actividades de control que actúen como motivadoras del cumplimiento, prevengan la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprendan las medidas correspondientes, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas.

Además, se incumple con lo establecido en la norma 5.6 sobre confiabilidad de la información, que a la letra señala lo siguiente:

“5.6 Calidad de la información

5.6.1 Confiabilidad. *La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.*



5.6.2 Oportunidad. *Las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.*

5.6.3 Utilidad. *La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario.”*

Por otra parte, el procedimiento de la Dirección de Proveeduría Institucional (en adelante DPI): MSP-PT-A-GL-01-CA-AL-06 “Solicitudes de Prórroga” versión 3 establece que, el asesor legal de la DPI analiza la información contenida en la solicitud de prórroga al plazo de entrega, con el propósito de elaborar el estudio de factibilidad con la información complementaria del expediente electrónico; posteriormente, confecciona dicho estudio de factibilidad y lo remite al Programa o Subprograma Gestor, a través del mismo medio por el cual se recibió la solicitud de prórroga, con el fin de que le informe al contratista si aceptó, o no, la prórroga solicitada.

9.4 Falta de conocimiento de la normativa interna al generar la decisión inicial (comentario).

En relación con la definición y revisión de las especificaciones técnicas en la fase previa, se determinó que la persona funcionaria técnica en Aeronaves del Departamento de Mantenimiento Aeronáutico que participa en la elaboración de las especificaciones técnicas, desconoce el procedimiento PT-A-GL-31-CP-UE-01 Elaboración de Decisión Inicial, aprobado el 30 de setiembre de 2021 por la Oficina de Planificación Institucional.

Adicionalmente, la persona funcionaria Analista de Compras del SVA, también desconocía la versión aprobada del citado procedimiento, este le fue remitido por la Encargada del Proceso de Gestión Administrativa Financiera un día después de nuestra la visita y a solicitud de la misma (10 de agosto de 2023).

No obstante, en la prueba realizada con el objetivo de verificar que el control interno para la fase previa contara con los elementos técnicos para su viabilidad, no se obtuvo un resultado insatisfactorio, por lo que únicamente se realiza un comentario en el informe en relación con este aspecto, para que este sea de conocimiento de la Administración y valore las acciones respectivas.

10. Conclusiones

A partir de las pruebas realizadas y según los resultados obtenidos se concluyó que, las debilidades en la fase previa relacionadas con la confiabilidad de la información que conforma los formularios referenciales de precios de la citada licitación se presentaron, tanto por la omisión de la Administración de divulgar la normativa interna que rige esta actividad a la persona funcionaria del área técnica que lo elaboró, como también en la revisión de la conformación de estos.



Se evidenció en la fase de procedimiento que, existen debilidades en el análisis técnico realizado a la única oferta por parte del área técnica del SVA, mismas que afectaron la confiabilidad y oportunidad de la información, dado que se omitió verificar algunos requisitos, realizar y adjuntar un análisis de trascendencia de los aspectos analizados de una manera distinta a la establecida en el pliego de condiciones y aportar un cuadro comparativo con el detalle de ítems verificados; así como realizar el análisis de razonabilidad de precios detallado antes de remitir el oficio con la indicación de que el oferente cumplía con todos los aspectos técnicos.

En lo que refiere a las debilidades en la fase de ejecución contractual en relación con la autorización de la prórroga al plazo de entrega al contratista por parte de la Dirección del Servicio de Vigilancia Aérea sin el debido estudio de factibilidad de la Dirección de Proveduría Institucional y las deficiencias en los documentos de recepción de los bienes, se determinó que, estas se presentaron por el incumplimiento o falta de divulgación de la normativa interna que rige esta fase, por la omisión de supervisión en la realización de actividades, así como la omisión en la revisión de los documentos de recepción de los bienes y la verificación de su incorporación en el expediente electrónico.

En lo que respecta a la información que conforma los formularios referenciales de precios, el Departamento de Programación y Control de la Dirección de Proveduría Institucional en atención al informe 01-045-2022 CI/ASAA emitido por esta Auditoría General en fecha posterior a la gestión de la licitación en estudio y en atención a las recomendaciones 3.2.2 a) y 3.2.2 h.3.2, emitió las Circulares DPI-DPC-001-2023 y DPI-DPC-003-2023, ambas de fecha 11 de enero 2023, dirigidas a los analistas del Departamento de Programación y Control y a los directores de Programa Presupuestario, por lo que no se emite una recomendación al respecto a la Dirección de Proveduría Institucional.

En lo que refiere al cuadro comparativo de análisis de ofertas con los aspectos revisados por parte del área técnica en el que se visualizara los ítems del pliego de condiciones verificados, esta Auditoría General se pronunció posteriormente a la gestión de la citada licitación, mediante la recomendación 3.2.2 i.2.2) del informe 01-045-2022 CI/ASAA antes citado y en atención a ésta, la Dirección de Proveduría Institucional emitió el oficio MSP-DM-VMA-DGAF-DPI-DCA-0248-2022 de fecha 23 de diciembre de 2022, dirigido a los analistas del Departamento de Contrataciones Administrativas; además emitió la Circular DPI-0010-2023 de fecha 3 de julio de 2023 remitida a los directores de la Institución en la que se incluyó este aspecto, por lo que no se emite una recomendación al respecto.

En relación con la razonabilidad de los precios, el Instructivo para el Trámite de Procedimientos de Contratación Administrativa 2023 y la Circular DPI-0010-2023, emitidos en fechas posteriores a la gestión de la licitación en estudio por la Dirección de Proveduría Institucional, incluyen los aspectos a considerar al realizar el análisis de las ofertas, por lo que no se emite una recomendación al respecto.

Se constató que, en lo referente a los principios y garantías del sistema digital unificado, los incumplimientos intrascendentes y la confección de un cuadro comparativo de análisis de las ofertas se establece en el artículo 19 de la nueva Ley General de Contratación Pública N° 9986 y en los artículos 134 y 136 de su Reglamento, en la misma línea de los artículos 40 y 83 de la anterior Ley de Contratación Administrativa N° 7494 y su reglamento.



11.Recomendaciones

Para colaborar con la Administración en el fortalecimiento del control interno institucional, se recomienda a su Despacho, ordenar el cumplimiento de las siguientes recomendaciones con el objetivo de fortalecer las actividades de control en los procedimientos de contratación administrativa:

11.1 Ordenar al señor Manuel Jiménez Steller, Viceministro de Unidades Especiales

11.1.1 Ordenar al señor, Javier Moreira Villegas, Director del Servicio Vigilancia Aérea, atender las siguientes recomendaciones:

- a) Divulgar, a las personas funcionarias que realizan el Formulario de Sondeo o Estudio Referencial de Precios, los análisis técnicos de las ofertas e intervienen en la recepción de los bienes de los procedimientos de contratación administrativa, la normativa interna vigente relacionada con las citadas actividades, incluyendo el Instructivo para el Trámite de Procedimientos de Contratación Administrativa, circulares u otras emitida por la Dirección de Proveeduría Institucional, así como los procedimientos aprobados por la Oficina de Planificación Institucional.
- b) Asignar una persona funcionaria que verifique la información consignada en el Formulario Referencial de Precios, de previo a remitirlo a la Dirección de Proveeduría Institucional.
- c) Implementar actividades de revisión, que garanticen que los análisis de las ofertas que realizan las áreas técnicas de esa Dirección se encuentran completos, libres de omisiones o errores y cuentan con las justificaciones respectivas de conformidad con la normativa vigente, de previo a la incorporación de estos en el expediente electrónico; así como dejar constancia en el informe de análisis técnico de la persona funcionaria revisora (nombre, firma y fecha).
- d) Establecer las acciones de control necesarias que garanticen la verificación del estudio de factibilidad emitido por la Dirección de Proveeduría Institucional, de previo a autorizar o rechazar las solicitudes de prórroga al plazo de entrega de los contratistas.
- e) Modificar el documento de solicitud de componentes, de manera que se incluya el número de orden de pedido del SICOP y el plazo de entrega para cada ítem, según el tipo de componente requerido; información útil para los distintos usuarios y requerida para verificar los posibles incumplimientos en la entrega de los bienes.
- f) Revisar y modificar los formatos de los documentos relacionados con la recepción de los bienes, de manera que sean uniformes, con información útil y con los niveles de aprobación respectivos (elaborado por, revisado por y aprobado por) según corresponda, tales como: actas de recibido, solicitudes de componentes y avales técnicos y divulgarlos entre las personas funcionarias que los elaboran o que podrían elaborarlos, en caso de ausencia de las personas funcionarias asignadas.



- g) Implementar actividades de revisión que garanticen que la información contenida en los documentos de recepción de los bienes cumple con los atributos de la calidad de la información, previo a remitirlos a los destinatarios y dejar constancia de la persona funcionaria revisora (nombre, firma y fecha).
- h) Definir y divulgar, de manera formal y clara, las personas funcionarias responsables de elaborar el aval técnico, las actividades respectivas, así como la persona funcionaria o instancia a la que debe remitirse, considerando lo establecido en la normativa interna (el pliego de condiciones, procedimiento aprobado por la oficina de Planificación Institucional, circulares u otra).
- i) Implementar actividades de control que garanticen que en el expediente electrónico del Sistema Digital Unificado (Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP) la persona funcionaria responsable incorpore de manera oportuna todos los documentos completos generados de la contratación y con los respectivos comprobantes de recibido (fecha, nombre, firma y sello, según corresponda), en cumplimiento de la normativa vigente.

Para el cumplimiento de las citadas recomendaciones se establece un plazo de 40 días hábiles posteriores a la instrucción superior.

11.2 Ordenar al señor Agustín Barquero Acosta, Viceministro Administrativo

Girar instrucciones para el cumplimiento de las siguientes acciones a la señora Lys Espinoza Quesada, Directora General Administrativa y Financiera:

11.2.1 Girar instrucciones para el cumplimiento de las siguientes recomendaciones a la señora Jenny Mena Ugalde, Directora de la Proveduría Institucional:

- a) Capacitar, en temas de contratación administrativa, a las personas funcionarias del Servicio de Vigilancia Aérea que participan en la realización de los análisis técnicos; considerando aspectos referentes a análisis de ofertas, subsanes, análisis de trascendencia de requisitos, razonabilidad de precios, entre otros, en cumplimiento de las funciones establecidas en el Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública.

Para el cumplimiento de esta recomendación se solicita que, en un lapso de 50 días hábiles, se informe las acciones realizadas para su cumplimiento.

- b) Ordenar al señor Walter Alvarenga Franco, Jefatura del Departamento de Programación y Control, ejecutar las siguientes acciones:

Modificar y divulgar el Formulario de Sondeo o Estudio Referencial de Precios, incluyendo el nombre, firma y fecha de la persona funcionaria de los programas presupuestarios que revisa la información consignada en el mismo.

Para el cumplimiento de esta recomendación se solicita que, en un lapso de 30 días hábiles, se informe las acciones realizadas para su cumplimiento.



- c) Ordenar a la señora Tania Morales Álvarez, Jefatura del Departamento de Contrataciones Administrativas, ejecutar las siguientes acciones:

Instaurar las acciones de control necesarias de manera tal que, si se requiere realizar modificaciones al Formulario de Sondeo o Estudio Referencial de Precios en la fase de procedimiento por parte de las personas funcionarias de los programas presupuestarios, dichas modificaciones deben estar aprobadas por el jefe del programa y revisarse de conformidad con los lineamientos establecidos en la fase previa.

Para el cumplimiento de esta recomendación se solicita que, en un lapso de 30 días hábiles, se informe las acciones realizadas para su cumplimiento.

Finalmente cabe recordar que según lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley General de Control Interno, su Despacho dispone de 30 días hábiles para atender las situaciones susceptibles de mejora que se indican, o en su defecto, proponer medidas alternativas.

Adriana Chacón Mora
Profesional de Auditoría

Rosario Sibaja Rodas
Jefatura de Área
Auditoría de Estudios Especiales