

## Tabla de contenido

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>2</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
1.1. <i>Origen del estudio</i>	4
1.2. <i>Objetivo General</i>	4
1.3. <i>Alcance y periodo del estudio</i>	4
1.4. <i>Comunicación verbal de los resultados</i>	4
<b>2. RESULTADOS</b>	<b>5</b>
2.2 <i>Normativa de garantías de participación y de cumplimiento</i>	6
<b>3. CONCLUSIONES</b>	<b>8</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>8</b>

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **¿Qué examinamos?**

En cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del año 2015, se realizó una auditoría de carácter operativa sobre la evaluación las garantías de participación y de cumplimiento en los procesos de contratación administrativa, cuyo objetivo general fue contribuir al fortalecimiento de los procedimientos de control relacionados en los procesos de contratación administrativa.

### **¿Por qué es importante?**

Para evaluar los controles establecidos por el IMAS, para la recepción y la custodia de las garantías de participación y de cumplimiento que son aportadas por los participantes o proveedores de los procesos de contratación administrativa.

### **¿Qué encontramos?**

Seguidamente, se citan los resultados obtenidos de la revisión realizada:

La Proveduría Institucional no lleva un control detallado con el nombre y vigencia de las garantías que están a favor de la Institución, desde el 01 mayo del 2014 que fue cuando el IMAS adopto el Sistema Unificado Electrónico de Compras Publicas Mer-Link, a pesar de estar indicado en el artículo N°45, del Reglamento interno de Contratación Administrativa-IMAS.

También se determinó que la normativa interna que regula las garantías se encuentra desactualizadas, en relación con los procedimientos que se realizan desde 01 de mayo del 2014 fecha en se adopto el Mer-Link.

En relación con el registro y control de la Información Financiera, se determinó que la Unidad de Contabilidad no lleva un control de las garantías que son rendidas mediante depósito de bonos de garantía certificados depósito a plazo, bonos del Estado y sus instituciones y cheques certificados o de gerencia de un banco del sistema bancario y que son custodiados por una Entidad Garante.

En cuanto a las garantías que son custodiadas por un ente garante, se evidenció que no son reveladas en los en los Estados Financieros.

Por otra parte se determinó que la Unidad de Contabilidad no informa sobre los resultados obtenidos de la conciliación física-contable a la Proveduría Institucional, procedimiento que está establecido en el “Manual de procedimientos para la administración de Garantías de Participación y de Cumplimiento.

### **¿Qué sigue?**

Con el fin de subsanar las debilidades detectadas, se giraron cinco recomendaciones, dirigidas de la siguiente forma: una recomendación a la Subgerencia de Soporte Administrativo, dos al Proveedor Institucional, y dos a la Jefa de la Unidad de Contabilidad.

Las cuales se resumen:

Disponer las acciones administrativas correspondientes con el propósito de actualizar toda la normativa interna que regula el proceso o describe los procedimientos a seguir con respecto a la recepción, custodia y control de las garantías de participación o de cumplimiento que aportan los participantes o proveedores de proceso de contratación administrativa.

Hasta tanto la Secretaria Técnica de Gobierno Digital del Instituto Costarricense de Electricidad, no confeccione la herramienta que permita al IMAS generar reportes sobre las garantías depositadas en los diferentes procesos de contratación administrativa, llevar y mantener un control de las garantías rendidas.

Observar y cumplir estrictamente lo dispuesto en el punto N°5 del “Manual de procedimientos para la administración de Garantías de Participación y de Cumplimiento rendidas en procedimientos de contratación Administrativa del IMAS”, que señala lo siguiente: “...el Área de Proveduría Institucional llevará un registro auxiliar con todas las garantías”, de manera que pueda conocerse en cualquier momento el estado y cantidad de valores que se encuentran a favor de la institución.

Ajustarse a lo establecido en el “Manual de procedimientos para la administración de Garantías de Participación y de Cumplimiento rendidas en procedimientos de contratación Administrativa del IMAS” en lo referente a informar los resultados obtenidos a la Proveduría Institucional.

Revelar en las notas a los estados financieros del IMAS, el detalle de las garantías de participación y cumplimiento cuando estas son rendidas en valores, con el propósito que permita determinar y cuantificar el monto de las contrataciones que están respaldadas por un aval que no corresponde al efectivo.

**INFORME SOBRE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN EL ESTUDIO  
DENOMINADO GARANTÍAS DE PARTICIPACIÓN Y CUMPLIMIENTO EN LOS  
PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.**

**1. INTRODUCCIÓN**

**1.1. Origen del estudio**

El estudio al que se refiere el presente informe se ejecutó en atención al plan anual de trabajo de la Auditoría Interna del año 2015, el cual se refiere a una Auditoría Operativa sobre las garantías de participación y cumplimiento en los procesos de Contratación Administrativa.

**1.2. Objetivo General**

Contribuir al fortalecimiento de los procedimientos administrativos y de control relacionados con las garantías de participación y cumplimiento aportadas por los proveedores en los procesos de contratación administrativa.

**1.3. Alcance y periodo del estudio**

El estudio consistió en evaluar el control de las garantías de participación y cumplimiento; así como verificar los registros contables. El período del estudio comprendió entre el 01 de octubre del 2014 al 31 de marzo del 2015.

El estudio se efectuó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público; así como, la demás normativa de auditoría interna de aplicación y aceptación general.

**1.4. Comunicación verbal de los resultados**

En reunión celebrada el día 31 de marzo del 2016, se comunicaron los resultados del presente informe al Lic. Daniel Arturo Morales Guzmán, Subgerente de Soporte Administrativo, Licda. Katty Torres Rojas, Jefa de la Unidad de Contabilidad, Lic. Ramón Alvarado Gutiérrez, Proveedor Institucional, quienes hicieron observaciones que en lo pertinente, una vez valoradas fueron incorporadas en el presente informe.

## 2. RESULTADOS

### 2.1 Control de garantías de participación y cumplimiento

Se determinó que la Proveduría Institucional, no lleva el control detallado con el monto y vigencia de las garantías de participación y cumplimiento que están a favor de la Institución, desde el 01 de mayo del 2014, fecha en que el IMAS, adoptó el Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas Mer-LinK<sup>1</sup>.

Sobre el particular, se le consultó al Jefe del Área de la Proveduría Institucional quién manifestó lo siguiente:

A partir del 01 de mayo del 2014, la Gerencia General mediante la Directriz GG-0713-04-2014, adoptó el cien por ciento el Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas Mer-Link, por lo cual todo se lleva en el sistema, **no se cuenta con un control sobre la existencia de garantía de participación y cumplimiento**, en caso de requerir un reporte se debe solicitar a la Dirección de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital. **(El subrayado no es parte del original)**

La situación comentada constituye un claro incumplimiento al artículo N° 45, del Capítulo Noveno: Las Garantías, del Reglamento Interno de Contratación Administrativa, que cita textualmente: “Control y vigencia de las Garantías. El control sobre la rendición efectiva, el monto y vigencia de las Garantías de Participación y de Cumplimiento, será responsabilidad de la Proveduría y su recepción y custodia será responsabilidad de la Tesorería”. (El subrayado no corresponde al original)

Cabe indicar que en la consulta verbal realizada al Lic. Javier Espinoza Fernández, funcionario de la Dirección de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, sobre la posibilidad de que el informe de garantías pueda ser generado por el IMAS, manifestó que en la actualidad el Mer-link, no lo tiene creado para que pueda ser generado por las instituciones que utilizan la plataforma, en caso de requerirlo deben solicitarlo al Gobierno Digital, este es un requerimiento que ya se tiene considerado para ser incorporado próximamente como un reporte predeterminado.

---

<sup>1</sup>Mer-link es una plataforma tecnológica para compras públicas, que permitirá a las provedurías del Estado realizar las operaciones de compra y venta de productos y servicios en forma electrónica. Funcionará en forma de un portal de comercio electrónico que opera como una ventanilla única, accesible por medio de Internet.

Al respecto, es importante indicar que el Reglamento Interno de Contratación Administrativa del IMAS, fue modificado y se publicó en el Alcance Digital N° 39 del jueves 10 de marzo del 2016, en donde se eliminó el artículo N°45, indicado en el tercer párrafo del punto 2.1., por lo cual no se emiten al respecto en este informe.

## **2.2 Normativa de garantías de participación y de cumplimiento**

De la revisión efectuada a la normativa interna que regula las garantías de participación y cumplimiento; se determinó que se encuentra desactualizada, en relación con los procedimientos, que se realizan desde el 01 de mayo del 2014, fecha en que se adoptó la plataforma de Mer-Link; lo anterior, se constató al verificar los siguientes documentos:

- Manual de procedimientos para la administración de Garantías de Participación y de Cumplimiento rendidas en procedimientos de contratación Administrativa del IMAS, aún consigna, actividades que deben ser ejecutadas por el Técnico Financiero de la Tesorería y el profesional responsable de Contabilidad; no obstante, esos funcionarios desde que se adoptó la plataforma no realizan estas actividades.
- Manual de procedimientos operativos de la Unidad de Contabilidad en el apartado R. GARANTÍAS SOBRE LICITACIONES en la actividad 1. Sobre la recepción de las garantías de participación y/o cumplimiento en el punto R. GARANTÍAS SOBRE LICITACIONES, establece que “el Funcionario designado de Contabilidad, Recibe de Proveeduría General, a más tardar al día hábil siguiente a su recepción, copia del “Comprobante de Ingresos de Garantías s/Licitaciones”; la institución, desde 01/05/2014, no recibe físicamente las garantías de participación ni cumplimiento, quedan registradas electrónicamente en la plataforma de Mer-Link.
- Manual de procedimientos operativos de la Unidad de Tesorería en el punto C. Custodia y Entrega de Garantías de participación y cumplimiento (efectivo y documentos), al contener aún los procedimientos como lo son: Recepción de garantías y Devolución de documentos valores custodiados por la Tesorería entre otros.

Al respecto se le consultó a la Licda. Maritza Aragón, encargada del Área de Tesorería Institucional, quién manifestó lo siguiente:

Tal como le comenté con el uso de la plataforma Mer-Link, todo lo relacionado a garantías de participación y cumplimiento, se realiza por ese medio.../Por lo tanto, la Unidad de Tesorería no tiene ninguna participación en el proceso de recepción, custodia y devolución de garantías, pues todo se hace por medio de Mer-Link, en forma automática. (El subrayado no corresponde al original)

En virtud de lo expuesto, se considera importante recordar lo señalado en el artículo N°15 de la Ley General de Control Interno, que literalmente indican, en lo de interés lo siguiente:

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

a) Documentar, **mantener actualizados** y divulgar internamente, 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... **(Lo resaltado no es parte del original)**

### **2.3 Registro y Control de la Información Financiera**

Se determinó que la Unidad de Contabilidad no lleva un control de las garantías de participación y de cumplimiento que son rendidas mediante depósitos de bono de garantía certificados de depósitos a plazo, bonos del Estado y sus instituciones, cheques certificados o de gerencia de un banco del sistema bancario y que son custodiados por una Entidad Garante; al respecto esta Auditoría le consultó a la Jefa de la Unidad de Contabilidad quien manifestó que este tipo de garantías no son contabilizadas ni se lleva el control.

En cuanto a la pertinencia de revelar las garantías que son custodiadas por un ente garante en la información en los Estados Financieros de la Institución, esta Auditoría le consultó a la Licda. Ligia Borges, funcionaria de la Contabilidad Nacional quien manifestó el día 05 de agosto del 2015 que: “Efectivamente las garantías que NO son en efectivo deben revelarse en los estados financieros, indicando el monto y las fechas cuando se recibieron y de vencimientos, si se tiene más información de la garantía a revelar mejor”.

También sobre ese mismo tema la División de Gestión de Apoyo de la Unidad Administrativa Financiera, le solicitó el criterio a la Contabilidad Nacional, la respuesta se localizó en la Nota N°4 Depósitos de Garantías Participación y Cumplimiento de los Estados Financieros Contraloría General de la República, la cual indica lo siguiente:

A partir del mes de marzo de 2012, se eliminó de la cuenta de activo Depósitos de garantías recibidas y de la cuenta de pasivo Depósitos garantías por devolver, las garantías que no habían sido recibidas en efectivo, en atención a lo indicado en oficio No. DCN-205-2012 de fecha 28 de febrero de 2012 remitido por la Contabilidad Nacional, el cual es respuesta al oficio No. DGA-UAF-0404 de fecha 23 de noviembre de 2011, de esta Unidad de Administración Financiera. Según criterio de dicha entidad, las garantías de participación y cumplimiento que no sean recibidas en efectivo, **no se registran únicamente se revelan en las notas a los estados financieros. (El resaltado no corresponde la original)**

Por otra parte, la Unidad de Contabilidad, no informa sobre los resultados obtenidos de la conciliación física- contable de las garantías de participación a la Proveduría Institucional; lo anterior se contrapone a lo establecido en el Capítulo I: Recepción y Custodia de Garantías de Participación y/o Cumplimiento del “Manual de procedimientos para la administración de Garantías de Participación y de Cumplimiento rendidas en procedimientos de contratación Administrativa del IMAS” que establece siguiente: “Profesional responsable de Contabilidad. Concilia mensualmente las cuentas contables con respecto a la información del registro control, informando los resultados obtenidos a la Unidad de Tesorería y a la Proveduría Institucional”.

Al respecto se le consultó al Proveedor Institucional quien manifestó que la Unidad de Contabilidad, no le remite ningún informe sobre las garantías de participación y cumplimiento.

### **3. CONCLUSIONES**

De conformidad con los resultados obtenidos en el presente estudio, se concluye lo siguiente:

La falta de establecer un mecanismo de control, con el detalle de las garantías de participación y cumplimiento, que están vigentes, que fueron gestionadas mediante el expediente físico o el electrónico no permitió conocer con exactitud el saldo real ni la cantidad de avales que tiene en poder la institución.

En cuanto a la normativa interna que regula los procedimientos de las garantías de participación y cumplimiento, ha sufrido cambios sustanciales desde el momento en que la institución, adoptó el Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas Mer-Link, situación que se evidenció al constatar que la Unidad de Tesorería, desde que se adoptó la plataforma ya no tienen participación en el proceso de garantías por cuanto ya no recibe ni custodia las garantías a pesar de ello aún las actividades asignada a esta Unidad se encuentran vigentes en la normativa interna.

Por otra parte, la práctica de no revelar la información de las garantías de participación y cumplimiento, cuando estas no son en efectivo y que están custodiados por entes garantes, afecta los atributos de confiabilidad y representatividad en la calidad de la información contenida en los Estados Financieros.

### **RECOMENDACIONES**

#### **Disposiciones Legales sobre recomendaciones**

Esta Auditoría Interna respetuosamente se permite recordar al Lic. Daniel Arturo Morales Guzman, Sub Gerente de Gestión Administrativa, el Lic. Ramón Alvarado Gutierrez, Proveedor

Institucional y al Licda. Katia Torres Rojas, Jefe de la Unidad de Contabilidad Institucional; que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 36 de la Ley General de Control Interno, N° 8292, dispone de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recibido de este informe, para ordenar la implantación de las recomendaciones que les correspondan.

Al respecto, se estima conveniente transcribir a continuación, en lo de interés, lo que disponen los artículos 12, 36, 38 y 39 de la Ley N° 8292:

**Artículo 12.** Deberes del jerarca y los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes: /.../c) Analizar e implementar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que corresponda./...

**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.** Planteamientos 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. /La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, 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(..)”.

En “casos excepcionales”, cuando de forma justificada la administración requiera ampliar el plazo, la dependencia respectiva debe presentar ante esta Auditoría Interna para su análisis y antes del vencimiento de la recomendación, una solicitud de prórroga indicando el motivo que le impide cumplir con la recomendación en el plazo acordado, los avances alcanzados y la nueva fecha propuesta.

## **AL SUBGERENTE DE SOPORTE ADMINISTRATIVO**

**4.1-** Disponer las acciones administrativas correspondientes con el propósito de actualizar toda la normativa interna que regula el proceso o describe los procedimientos a seguir con respecto a la recepción, custodia y control de las garantías de participación o de cumplimiento que aportan los participantes o proveedores de proceso de contratación administrativa. A manera de referencia se indican los siguientes elementos que forman parte del marco legal que regula dicha actividad y que se considera necesario actualiza y ajustar a los procedimientos definidos en el Sistema Mer-Link, con el propósito de mantener la correcta administración de las garantías que se emite a favor del IMAS: **(Ver resultado del punto 2.2 del presente informe) Plazo: 9 meses Vence: 31 de enero 2017**

- ✓ Manual de procedimientos operativos de la Unidad de Tesorería, en el punto C. Custodia y Entrega de Garantías de participación y cumplimiento (efectivo y documentos).
- ✓ Manual de procedimientos para la administración de Garantías de Participación y de Cumplimiento recibidas en procedimientos de contratación Administrativa del IMAS.
- ✓ Manual de procedimientos operativos de la Unidad de Contabilidad 1.Sobre la recepción de las garantías de participación y/o cumplimiento el de conformidad con lo que establece el Sistema.

## **AI PROVEEDOR INSTITUCIONAL**

**4.2-** Hasta tanto la Secretaria Técnica de Gobierno Digital del Instituto Costarricense de Electricidad, no confeccione la herramienta que permita al IMAS generar reportes sobre las garantías depositadas en los diferentes procesos de contratación administrativa, llevar y mantener un control de las garantías rendidas como lo establece el artículo N° 45 del Reglamento Interno

de Contratación Administrativa para lo cual podrá solicitar a la Secretaria Técnica de Gobierno Digital un reporte mensual. Dicho control deberá contener al menos la siguiente información: **(Ver resultado del punto 2.1 del presente informe) Plazo: 1 mese Vence: 31 de mayo 2016**

- a) Fecha del depósito de la garantía
- b) Nombre del proveedor
- c) Número de Contratación
- d) Banco
- e) Monto
- f) Tipo de garantía
- g) Fecha vencimiento

**4.3-** Observar y cumplir estrictamente lo dispuesto en el punto N°5 del “Manual de procedimientos para la administración de Garantías de Participación y de Cumplimiento rendidas en procedimientos de contratación Administrativa del IMAS”, que señala lo siguiente: “...el Área de Proveeduría Institucional llevará un registro auxiliar con todas las garantías”, de manera que pueda conocerse en cualquier momento el estado y cantidad de valores que se encuentran a favor de la institución. **(Ver resultado del punto 2.1 del presente informe) Plazo:2 mes Vence:30 de junio 2016.**

#### **A LA JEFA DE LA UNIDAD DE CONTABILIDAD**

**4.4-** Ajustarse a lo establecido en el “Manual de procedimientos para la administración de Garantías de Participación y de Cumplimiento rendidas en procedimientos de contratación Administrativa del IMAS” en lo referente a informar los resultados obtenidos a la Proveeduría Institucional. **(Ver resultado del punto 2.3 del presente informe) Plazo: 10 meses Vence: 28 de febrero 2017.**

**4.5-** Revelar en las notas a los estados financieros del IMAS, el detalle de las garantías de participación y cumplimiento cuando estas son rendidas en valores, con el propósito que permita determinar y cuantificar el monto de las contrataciones que están respaldadas por un aval que no corresponde al efectivo. **(Ver resultado del punto 2.3 del presente informe) Plazo: 10 meses Vence: 28 de febrero 2017.**

**Licda. Sandra Mariño Avendaño**  
**Encargada del Proceso Administrativo-Financiero**

**AUDITORIA INTERNA  
ABRIL, 2016**