INFORME No. CR-INCOP-AI-I-2021-001

AUDITORÍA INTERNA
INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO

INFORME ACERCA DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA REVISIÓN DE LAS ETAPAS PREVIAS A LA DECISIÓN DEL ACTO INICIAL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN LLEVADOS A CABO EN EL AÑO 2017 RELACIONADOS CON EL PARADOR FOTOGRÁFICO DE LA CIUDAD DE PUNTARENAS (LETRAS), RECIPIENTES PARA RESIDUOS SÓLIDOS EN PUNTARENAS (BASUREROS) E ILUMINACIÓN NAVIDEÑA

ENERO 2021

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO ii
I.-INTRODUCCIÓN. 1
1.1.-Origen del Estudio. 1
1.2.-Objetivo general. 1
1.2.1.-Objetivos específicos. 1
1.3.-Alcance del estudio. 2
1.4.-Limitaciones. 2
1.5.-Cumplimiento de Normas Técnicas de Auditoría. 2
1.6.-Marco de Criterios utilizados objeto de estudio. 2
1.7.-Normas técnicas a cumplir. 3
1.8.-Comunicación Verbal de los resultados del estudio. 5
II.- RESULTADOS. 5
2.1.- SOBRE LOS ESTUDIOS DE MERCADO REALIZADOS PREVIOS A LA FASE INICIAL Y PRECALIFICACIÓN DE OFERENTES. 6
2.1.1- Sobre el Estudio de Mercado para la Contratación de la Iluminación Navideña 2017. 6
2.1.2- Sobre la Precalificación de oferentes para el concurso de Iluminación Navideña. 12
2.1.3- Sobre el Estudio de Mercado para las Contrataciones de los Recipientes para residuos sólidos en Puntarenas y el Parador Fotográfico en la Plazoleta. 14
2.2.- SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS QUE DEBE CONTENER LA DECISIÓN INICIAL; PAGO DE SERVICIOS QUE SE REALIZARÌAN EN EL AÑO SIGUIENTE Y EL ESTUDIO COSTO-BENEFECIO DE ALQUILAR BIENES OBJETO DE EXAMEN. 17
2.2.1- Sobre los requisitos mínimos que debe contener la decisión inicial de los procedimientos de contratación 2017 objeto de examen. 17
2.2.2- Sobre el posible pago anticipado de algunos de los trabajos considerados en la Iluminación Navideña 2017 y Retención del 5% garantía contra defectos y daños. 22
2.2.3- Sobre un estudio de Costo-Beneficio entre alquilar o comprar los bienes para la iluminación navideña 2017. 27
2.3.- SOBRE UNA METODOLOGÍA DE PROYECTOS O SIMILAR UTILIZADA EN SU FORMULACIÓN PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN OBJETO DE EXAMEN. 29
III.- CONCLUSIONES. 31
IV.- RECOMENDACIONES. 33
ANEXO No. 1 VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRARDOR DEL INFORME¡Error! Marcador no definido.

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La Auditoría Interna del INCOP como parte de las Actividades Fiscalización consideradas en el Plan Anual de Trabajo 2020 y en cumplimiento del marco normativo, realizó una auditoría de carácter especial en atención del acuerdo Único de la Sesión Ordinaria No. 4237 de Junta Directiva del INCOP, en la Junta Promotora de Turismo y en la Unidad Gerencial del Fideicomiso No 1026 INCOP-ICT-BNCR sobre las etapas previas a la decisión inicial de los procedimientos de contratación llevados a cabo en el 2017 relacionados con el Parador fotográfico de la ciudad de Puntarenas (letras), Recipientes para residuos sólidos en Puntarenas (basureros) e Iluminación navideña.

Por qué es importante?

Es importante el análisis de las etapas previas a la decisión inicial de los procedimientos de contratación, con el fin de determinar sí estos cumplen con los requisitos mínimos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, así como la normativa interna y buenas prácticas relacionadas con esos procesos, que garantice de forma razonable el uso de los recursos públicos en cada uno de los procedimientos de contratación que fueron objeto de examen.

Cabe indicar que el alcance del estudio de auditoría se circunscribe únicamente en las etapas previas a la decisión inicial y no así sobre las todas las fases del procedimiento de contratación, pudiéndose ampliar en aquellos casos que se consideró necesario según los requerimientos del estudio.

¿Qué encontramos?

En las etapas previas de la contratación, tanto en la Unidad Gerencial de Fideicomiso como en la Junta Promotora de Turismo se realizaron diferentes actividades previas a la decisión inicial de los procedimientos de contratación relacionados con el Parador Fotográfico de la ciudad de Puntarenas, los Recipientes para las residuos sólidos para Puntarenas e Iluminación Navideña 2017, no obstante, se determinaron algunas opciones de mejoras tales como debilidades en la documentación concernientes a los estudios de mercado; ausencia de algunos requisitos en la decisión inicial, pago de servicios que se ejecutaron en el año 2018 y ausencia de una Metodología de Proyectos, que podrían implementarse y con ello se vería fortalecido las gestión que estas desarrollan con relación a los procedimientos de contratación.

¿Qué sigue?

Se emiten recomendaciones a la Junta Directiva del INCOP y Junta Directiva de la Promotora de Turismo para que se implementen las acciones pertinentes en aras de fortalecer las áreas de oportunidad consignadas en el presente informe y asegurar un sistema de control interno razonable entorno al objeto de estudio.

INFORME ACERCA DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA REVISIÓN DE LAS ETAPAS PREVIAS A LA DECISIÓN DEL ACTO INICIAL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN LLEVADOS A CABO EN EL AÑO 2017 RELACIONADOS CON EL PARADOR FOTOGRÁFICO DE LA CIUDAD DE PUNTARENAS (LETRAS), RECIPIENTES PARA RESIDUOS SÓLIDOS EN PUNTARENAS (BASUREROS) E ILUMINACIÓN NAVIDEÑA

I.-INTRODUCCIÓN.

1.1.-Origen del Estudio.

El presente estudio se origina en atención del acuerdo Único de la Sesión Ordinaria No. 4237 de Junta Directiva del INCOP de 12 de agosto de 2020 y de conformidad con lo dispuesto en nuestro Plan Anual de Trabajo para el período 2020 en relación con los estudios de carácter especial solicitados por el Jerarca, entre otros.

1.2.-Objetivo general.

Realizar una revisión de las etapas previas a la decisión del acto inicial de los procedimientos de contratación llevados a cabo en el año 2017 relacionados con el parador fotográfico de la ciudad de Puntarenas, los basureros, luces y árbol navideño para determinar si estos cuentan con los estudios y fundamentación pertinente, todo de conformidad con el cumplimiento de los elementos que correspondan, según la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, y demás normativa interna que regula tal actividad.

1.2.1.-Objetivos específicos.

- Llevar a cabo una revisión de los expedientes concernientes a los proyectos objeto del estudio con el fin de determinar la existencia de estudios de mercado realizados previos a la fase de contratación o fase inicial.
- Realizar una revisión de la decisión Inicial de los proyectos y contratación objeto de estudio, con el objeto de comprobar si se cumplen con los requisitos establecidos por la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.
- Llevar a cabo una revisión de los manuales de procedimientos existentes de las unidades involucradas en los procesos de contratación de los proyectos objeto de estudio, para establecer la existencia de una Metodología de Proyectos que guíe los proyectos, formalmente documentada.
- Revisar el expediente o demás documentación sobre la contratación llevada a cabo por la JPT para conocer la existencia de un estudio de costos-beneficios para el alquiler de las luces y árbol navideño.

1.3.-Alcance del estudio.

El estudio requerirá el análisis de información, documentos y normativa relacionada con los proyectos sujetos a examen, llevados a cabo por las unidades responsables.

El estudio abarcará las gestiones relacionadas con por esa Unidad Gerencial del Fideicomiso y la Junta Promotora de Turismo para el período comprendido entre el 01 de enero de 2017 y 31 de diciembre de 2017, el cual se ampliará en aquellas circunstancias que así se amerite.

1.4.-Limitaciones.

Debido a la falta de documentación relacionados con los estudios de mercado no permitió llevar a cabo una comparación entre los costos de contratación de esos proyectos y la estimación de estos, con el fin de determinar si existían variaciones significativas entre ambas.

1.5.-Cumplimiento de Normas Técnicas de Auditoría.

El estudio se realizó con observancias a las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público[1]; las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público[2], Reglamento de la Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna[3], entre otras y donde resulten aplicables.

1.6.-Marco de Criterios utilizados objeto de estudio.

Ley General de Control Interno.[4]
Ley de Contratación Administrativa y sus reformas.[5]
Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ílicito en la función Pública.[6]
Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.[7]
Norma de Control de Interno para el Sector Público.[8]
PROC-PE-02 denominado "Procedimiento de Gestión Administrativa del Fideicomiso INCOP-ICT-BNCR".[9]
Guía de los Fundamentos para la Administración de Proyectos.[10]

1 La Gaceta No. 28 del 10/02/2010
2 Resolución del Despacho de la Contralora General, N° R-DC-64-2014
3 La Gaceta No. 184 del 22/09/2015
4 La Gaceta N° 169 del 04/09/2002.
5 La Gaceta N° 110 del 08/06/1995.
6 La Gaceta N° 212 del 29/10/2004.
7 La Gaceta N° 210 del 02/11/2006
8 La Gaceta N° 26 del 06/02/2009
9 Aprobado en la Sesión 4039, Acuerdo N° 5 del 16-03-2017.
10 Project Management Institute (Guía PMBOK 5ta edición en español)

1.7.-Normas técnicas a cumplir.

Los resultados y la implantación de las recomendaciones del presente informe, se regirá entre otros, por lo dispuesto en los artículos Nos. 36, 37, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno, los cuales en la parte que interesa señalan literalmente lo siguiente:

> *"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 37. —Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.*
>
> *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.

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.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable. (...)

(...) 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.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley.

Cuando se trate de actos u omisiones de órganos colegiados, la responsabilidad será atribuida a todos sus integrantes, salvo que conste, de manera expresa, el voto negativo"

1.8.-Comunicación Verbal de los resultados del estudio.

La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y recomendaciones producto de la auditoría a la que alude el presente informe, se realizó a Lic. Juan Ariel Madrigal Porras, Jefe de la Unidad de Proveeduría y Miembro de la Comisión de Contratación Administrativa, a la Licda. Daxia Vargas Masís, Lic. Ramiro Fernández Elizondo, Miembros de la Comisión de Contratación Administrativa, Licda. Marilú Ramírez Novoa, Encargada Administrativa de la Junta Promotora de Turismo y la Licda. Lourdes Fernández Quesada, Directora Fiduciaria del Banco Nacional de Costa Rica; previa convocatoria mediante los oficios Nos. CR-INCOP-AI-2021-009; CR-INCOP-AI-2021-010 y CR-INCOP-AI-2021-011.

El borrador del informe se entregó al señor Juan Ariel Madrigal Porras; la señora Marilú Ramirez Novoa y señora Lourdes Fernández Quesada, con los oficios de fecha 18 de enero CR-INCOP- AI-2021-013, CR-INCOP-AI-2021-014 y CR-INCOP- AI-2021-015 respectivamente, con el propósito de que en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles se formularan y remitiera a la Auditoría Interna del INCOP, las observaciones que se consideren pertinentes sobre su contenido, así como la documentación y otra evidencia que sustente sus aseveraciones.

En ese sentido, la Administración no realizó observaciones sobre los temas tratados en el presente informe, con excepción de la Unidad de Proveeduría y la Comisión de Contratación Administrativa, que a pesar del recordatorio realizado mediante correo electrónico el 26 de enero del 2021 no se obtuvo respuesta, por lo que se entiende que se acepta el contenido del informe en todos sus extremos.

La comunicación del Informe final se realizó a la Junta Directiva del INCOP, a la Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo y a las Unidades Administrativas mediante los oficios CR-INCOP-AI-2021-042; CR-INCOP-AI-2021-043; CR-INCOP-AI-2021-044 y CR-INCOP-AI-2021-045 respectivamente.

II.- RESULTADOS.

Antecedentes

La Junta Directiva del INCOP, mediante el acuerdo No. 2 de la sesión 4103 traslado el oficio No. 04023 (DFOE-DI-0365) de la Contraloría General de la República, *"relacionada a los reportajes que fuesen transmitidos los días 13, 14, 15 y 20 de febrero de 2018 por Canal 7 en el noticiario de Telenoticias." y que se relacionan con la construcción de varias obras por parte del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (Incop)"*

Como parte de las acciones realizadas con relación al acuerdo supra, la Auditoría Interna mediante el oficio CR-INCOP-AI-2020-267, informó a la Junta Directiva de las Gestiones realizadas hasta ese momento.

En la sesión 4237 celebrada el 12 de agosto de 2020 se conoce el oficio de la Auditoría Interna y el Órgano Colegiado dispuso los siguiente:

> *ACUERDO ÚNICO*
> *Solicitar a la Auditoría Interna proceda a realizar una investigación preliminar con la finalidad de determinar si existe algún funcionario activo, que eventualmente podría estar implicado en la denuncia presentada ante la Contraloría General de la República, relacionada a los reportajes que fuesen transmitidos los días 13, 14, 15 y 20 de febrero del 2018 por Canal 7 en el noticiario de Telenoticias y que se relacionan con la construcción de varias obras por parte del INCOP, en caso de existir algún implicado se continuará con el proceso correspondiente, pero en caso de determinar que no hay funcionarios actuales implicados en esta denuncia se daría por cerrado el caso y quedaríamos a la espera de lo que se resuelva en el proceso judicial tramitado bajo expediente No. 18-000398-0431-PE.*

Los resultados que más adelante se detallan, tiene como fin coadyuvar a la gestión que realiza la Unidad Gerencial del Fideicomiso y la Junta Promotora de Turismo con relación a la temática desarrollada en este estudio.

Cabe señalar finalmente que los alcance aquí señalados se circunscriben a lo aspectos de control interno entorno a las etapas previas a la decisión inicial de las contrataciones supra. Otros enfoques relacionados con estas contrataciones están siendo abordados por otras instancias externas.

2.1.- SOBRE LOS ESTUDIOS DE MERCADO REALIZADOS PREVIOS A LA FASE INICIAL Y PRECALIFICACIÓN DE OFERENTES.

2.1.1- Sobre el Estudio de Mercado para la Contratación de la Iluminación Navideña 2017.

Con respecto al estudio de mercado para la Iluminación Navideña para el 2017, que se tramitó mediante el procedimiento Licitación Abreviada 2017LA-000015-01 denominada "*Diseño, Fabricación, Instalación, Mantenimiento y Desinstalación de la iluminación navideña, dada en alquiler para la Avenida 4 (Hasta el final de los Malecones), el Muelle y los Edificios de la Junta Promotora de Turismo de la ciudad de Puntarenas",* se determina que mediante correo electrónico del 28 de agosto del 2017, la Junta Promotora de Turismo a través del Gestor de Mercadeo realiza la solicitud de cotización (dos) a una única empresa llamada Sociedad Anónima Cowat como se muestra a continuación:

Imagen No. 1 Solicitud de Cotización
Agosto 2017

Cotización: Iluminación Navideña

INCOP Mercadeo Junta Promotora de Turismo
Para Sebastián swattson
CC Marilu Ramirez Novoa

Buenos días Sebastián.

Con motivos de las celebraciones navideñas, le solicitamos la cotización de los servicios de iluminación de COWAT para la JPT/ INCOP.

El tema será: Navidad de Conchas

Los productos a cotizar serían:

- Árbol de 18 metros decorado
- 12 pasacalles con caja de luz alternando logos al inverso entre la JPT y el INCOP (Colochos marinos)
- 18 fachadas para: edificio de la JPT, edificio ICT y la Capitanía (coronas de sirena)
- 20 pilares
- 50 banderines para:
  - Parque Marino y zona de niños: Banderines de animalitos marinos
  - Paseo de los Turistas: banderines de conchas
- 20 reflectores

Quedo pendiente a la cotización, el jueves hay sesión de junta y la idea es presentarlo en ésta sesión para agilizar el proceso.

Saludos,

DAVID TREJOS CORRALES
Consultor de Mercadeo
Junta Promotora de Turismo
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
Tel. (506) 2634-9148 • Central (506) 2631-9100 ext. 148
mercadeo.jpt@incop.go.cr • jpt@incop.go.cr •www.incop.go.cr

Fuente: Correo electrónico JPT.

Mediante correo electrónico del 29 de agosto de 2017, la empresa Sociedad Anónima Cowat, envío la cotización para la iluminación navideña 2017, como se muestra a continuación:

Imagen No. 2 Propuesta Cowat (Segunda)
Agosto 2017

Cotización Puntarenas

Responder

Admin Cowat <admin@cowatcr.com>
Para INCOP Mercadeo Junta Promotora de Turismo; Sebastián swattson; Marco Wattson

Mensaje reenviado el 11/11/2020 14:07.

Cotización PUNTARENAS 2017 (2).pdf
Archivo .pdf

Buenos Días.

Don David es un gusto saludarle y a la vez esperando que se encuentre muy bien le adjuntamos la cotización solicitada , cualquier duda o consulta estamos para servirles.

Saludos.

--

Roberto Solano
Asistente administrativo
admin@cowatcr.com

Cartago, Costa Rica
tels (506) 2591 4848 | 2591 5858

Fuente: Correo electrónico JPT.

Sobre lo anterior, la Ejecutiva de la Cámara de Turismo de Puntarenas (CATUP) remitió el 31 de agosto de 2017 a la Junta Promotora de Turismo el correo electrónico sobre la cotización realizada la empresa CAVICA, como se muestra a continuación:

Imagen No. 3 Propuesta CAVICA
Agosto 2017

PROPUESTA CAVICA

Camara de Turismo Puntarenas <catup.director@gmail.com>
Para Marilu Ramirez Novoa; INCOP Mercadeo Junta Promotora de Turismo

Responder | Responder a todos | Reenviar | ...
jueves 31/08/2017 17:46

Propuesta Navideña.pptx
Archivo .pptx

Buenos días, que pena me estaba quedando sin tinta y la propuesta de Cavica adjunta en el costo-beneficio que esta en físico sale borrosa, les envío la digital, por las dudas.

Saludos

--

Dayanna Ramírez Obando.
Ejecutiva CATUP
www.catupcr.com
2661-2980

Fuente: Correo electrónica JPT.

Con relación al tema, en la sesión 207-2017 celebrada el 01 de setiembre de 2017 en la Junta Promotora de Turismo, el entonces presidente manifestó lo siguiente:

> *Don Milton comenta, la cámara ha venido trabajado en este proyecto de iluminación y el fuego de pólvora. Ya el proyecto para la iluminación y juego de pólvora está listo para ser presentado a la JPT y aquí lo tengo. Se negoció con la empresa Cavica ya que Cowat nos hizo una propuesta más elevada, por lo que resulta extraña la propuesta que le hicieron a Don Róger. Esta JPT estaba enterada del interés de CATUP en realiza ese evento y del trabajo que ya se había realizado en ese sentido. Estamos ya sobre tiempo como para tramitar una contratación administrativa, lo que nos podría dejar sin iluminación. Dado que solo la iluminación será contratada de esa manera, lo que corresponde al juego de pólvora será sometido a patrocinio por CATUP.*

Con base a las cotizaciones antes mencionadas y recibidas por la Junta Promotora, se realizó una comparación de estas con el fin de determinar los elementos cotizados y la comparabilidad de estas, los resultados son los siguientes:

TABLA No. 1 Propuestas recibidas JPT-CATUP
Julio – Agosto 2017

Descripción Elementos	CAVICA (CATUP)	COWAT Primera propuesta (JPT)	COWAT Segunda Propuesta (JPT)
Pasacalles	15	15	12
Banderines	40	40	50
Decoración Edificio de la Capitanía	1	N/I	N/I
Decoración Edificio Plaza Turístico	1	N/I	N/I
Fachadas: Motivos pasacalles, corona de sirena, edificio JPT, ICT, Capitanía	N/I	18	18
Elemento de torre o pilar	40 (2x4 mts)	40 (3x1.5 mts)	20 (3 x1,5 mts)
Rotulo en 3D para se instalado en lugar a escoger	1	1	N/I
Árbol de Navidad	1 (25 mts)	1 (20 mts)	1 (18 mts)
Iluminación estructural de edificio por medio 30 lámparas	30 reflectores	20 reflectores	20 reflectores
Espectáculo piromusical	1	N/I	N/I
Adicionales	Como valor agregado nuestra empresa obsequiara la producción de un pasacalle artístico con los siguientes elementos: 12 zanqueros profesionales con un espectáculo circense. 30 mascaradas típicas. 1 banda de música. 1 espectáculo de fuego acompañado de pasacalles. Este espectáculo se realizará por un recorrido a coordinación con la organización.	N/I	N/I
Monto Total	¢47.000.000	¢58.700.000	¢42.050.000

Fuente: elaboración de la Auditoría Interna con información de la Administración

Del anterior análisis, se puede determinar que las cotizaciones no son comparables entre sí, puesto que difieren algunos de ellos en tipo y cantidad de elementos cotizados, así como las dimensiones de algunos de estos, por lo que la información no brindan una base razonable para realizar una comparación de los costos cotizados, esto concuerda con lo manifestado

por el Presidente de la JPT de ese entonces en la sesión 207-2017, al indicar que "*Se negoció con la empresa Cavica ya que Cowat nos hizo una propuesta más elevada, por lo que resulta extraña la propuesta que le hicieron a Don Róger*"

Lo que originó la situación descrita anteriormente fue que las cotizaciones fueron realizadas por la Cámara de Turismo de Puntarenas (CATUP) y otras por la Junta Promotora de Turismo (JPT), que si bien es cierto ambos tenían el mismo fin "Iluminación Navideña", el alcance, las características, requerimientos y actividades eran diferentes para ambas entidades, lo cual tiene una incidencia directa en los costos los servicios cotizados.

La Junta Promotora de Turismo, asumió la responsabilidad de realizar la Iluminación Navideña 2017, a través de un procedimiento de contratación administrativa, así consta en el acuerdo 4.3 de la sesión 207-2017 supra, razón por la cual debía cumplir con los requerimientos establecidos en dicho marco normativo y es a quien le correspondía realizar el estudio de mercado con el fin de estimar el costo (remuneración, los fletes, los seguros, las comisiones, los intereses, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba reembolsarse como consecuencia de la contratación) del objeto a contratar, de acuerdo a los requerimientos establecidos para el servicio que se pretendía; no obstante, con base a la información revisada, se determinó que la Junta Promotora de Turismo a través del Gestor de Mercado, solo realizó la consulta a la empresa Cowat (tal y como se señaló en el inicio de esta apartado) a pesar de existir otras empresas en el mercado que podrían brindar el servicio requerido.

A ese respecto, la Ley de Contratación Administrativa, en su artículo No 7 en lo que interesa establece lo siguiente:

> *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.(El resaltado y subrayado no es del original)*
>
> *(…)*

Concordantemente el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en su artículo No. 8 inciso d) establece lo siguiente:

> *Artículo 8º-Decisión inicial. La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jerarca de la Unidad*

solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.

d) La estimación actualizada del costo del objeto, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento en cuanto a la estimación del negocio.

Con respecto a los elementos para la estimación, el artículo No. 12 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en lo que interesa, establece lo siguiente:

Artículo 12.-Estimación del negocio. Para estimar la contratación, en el momento de dictar la decisión inicial, se tomará en cuenta el monto de todas las formas de remuneración, incluyendo el costo principal, los fletes, los seguros, las comisiones, los intereses, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba reembolsarse como consecuencia de la contratación.

(…)

Asimismo, mediante el oficio CR-INCOP-JPT-0235-2020 del 08 de diciembre de 2020, la encargada de la Junta Promotora de Turismo, con relación a estudio de mercado indica lo siguiente: *"Para este proyecto se adjuntan correos con los estudios de mercado, de dos posibles oferentes que se tenía en ese año de examen. Cabe mencionar que el concurso se publicó en el diario oficial La Gaceta No. 181 del 25/09/2017, pág. No. 23, para que hubiera una mayor participación y transparencia. El costo estimado de la contratación se estipuló en el plan presupuesto previamente aprobado para las actividades navideñas."* No obstante, como se indicó en párrafos atrás, la Junta Promotora de Turismo circunscribió el estudio de mercado a un único posible oferente, siendo CATUP la que brindará información sobre otros oferentes.

La causa que originó la condición descrita en este apartado obedece a la ausencia de una metodología estándar para realizar las estimaciones de costos de los bienes y servicios objeto de contratación por parte de la Junta Promotora de Turismo, que garantice criterios de comparación más efectivos entre las diferentes alternativas de mercado durante el desarrollo de la fase de la decisión inicial.

Al no existir un estudio de mercado con criterios comparables y de múltiples oferentes, no permitiría un análisis de la razonabilidad del precio (oneroso o ruinoso) más precisos para el objeto contractual requerido, lo que eventualmente podría implicar una indeterminación de un elemento fundamental como lo es el precio de referencia para recomendar una eventual adjudicación, de esta forma tener mayor seguridad de que se estaría frente a precios más razonables, y consecuente, una mejor utilización de los recursos públicos.

2.1.2- Sobre la Precalificación de oferentes para el concurso de Iluminación Navideña.

Sobre este particular, con base en la información contenida en el correo electrónico del 08 de agosto del 2017, por parte del Gestor de Mercadeo de la Junta Promotora de Turismo, se conoció que se llevó a cabo la organización de una reunión con la empresa Cowat para el día 14 de agosto de 2017, cuyos eventuales participantes se detallan a continuación:

Imagen No. 4 Organización de Reunión empresa Cowat
Agosto 2017

COWAT - Iluminación navideña

INCOP Mercadeo Junta Promotora de Turismo — Aceptar

Necesario: INCOP Relaciones Públicas; Sebastián swattson; Marcela Lizano Gutiérrez; Marilu Ramirez Novoa

Como organizador de la reunión, no tiene que responder a la reunión.

lunes, 14 de agosto de 2017 15:30-16:30 — INCOP SJO

Audiencia INCOP - Junta Promotora de Turismo – COWAT

Asunto: Iluminación navideña en Puntarenas

Asisten:

- Roger Ríos (INCOP)
- Oscar Saborío (INCOP)
- David Trejos (JPT)
- Sebastián Swattson (COWAT)

Fuente: Correo electrónica JPT.

Los temas tratados y acuerdos de la cita reunión, son lo que se muestran en la siguiente imagen:

Imagen No. 5 Temas tratados y acuerdos reunión
Agosto 2017

Resumen: Iluminación navideña en Puntarenas

INCOP Mercadeo Junta Promotora de Turismo
Para: INCOP Relaciones Públicas; Sebastián swattson; **INCOP Presidencia Ejecutiva**

Respondió a este mensaje el 16/08/2017 16:37.

Hago un resumen de los temas tratados y acordados en la reunión del 14 de Agosto.

- La Junta Promotora de Turismo será la encarga de ejecutar y supervisar las actividades de la iluminación de Puntarenas.
- Se solicita a COWAT las especificaciones técnicas que tiene la empresa como atributos diferenciadores de la competencia en el servicio brindado.
- Se acuerda que:
  - El tema será Navidad de Conchas.
  - El árbol será de 18 metros.
  - Se utilizaran cajas de luz con los logos del INCOP y la JPT alternando sus frentes.
- Quedará pendiente:
  - La recomendación técnica, bajo una visita en el sitio, de la cantidad de pasacalles y banderines.
  - Cotización por parte de COWAT por el servicio solicitado.

Saludos,

DAVID TREJOS CORRALES
Consultor de Mercadeo
Junta Promotora de Turismo
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
Tel. (506) 2634-9148 • Central (506) 2631-9100 ext. 148
mercadeo.jpt@incop.go.cr • jpt@incop.go.cr •www.incop.go.cr

Fuente: Correo electrónica JPT.

A ese respecto, se llevó consulta a la Presidencia Ejecutiva actual, si existía en el archivo de esa Presidencia, información documental de respaldo que evidencia la existencia de reuniones similares con otros eventuales oferentes para el servicio de Iluminación Navideña 2017. Mediante el oficio CR-INCOP-PE-1010-2020 del 14 de diciembre de 2020, suscrito por el actual Presidente Ejecutivo del INCOP, indicó sobre este particular que: *"No, en los archivos de la Presidencia Ejecutiva no consta que se hubiera efectuado reuniones con algún otro proveedor al respecto. La reunión con los Señores de COWAT se efectuó el día lunes 14 de agosto de 2017 a la 03:30 p.m. en la Presidencia Ejecutiva en San José, esto a raíz de la solicitud de patrocinio que presentó CATUP ante la Junta Promotora mediante oficio CDTP-0041-2017 (copia adjunta)."*

Como se observa, no existe información que sugiera la existencia de evidencia sobre la realización por medio de una invitación pública en el diario la oficial la Gaceta ni por cualquier otro medio, con el fin de que eventuales oferentes interesados en los servicios que se pretendían adquirir, pudieran ser tomados en cuenta y brindar la oportunidad de presentar sus observaciones y aportes a dicho objeto contractual.

El concurso para la Iluminación Navideña 2017, se publicó en la Gaceta No. 181 del 25 de setiembre de 2017, mediante el número 2017LA-000015-01 denominado "Diseño, fabricación, instalación, mantenimiento, y desinstalación de la iluminación navideña dada en alquiler para la Avenida 4 (hasta el final de los malecones), el muelle y los edificios de la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas" como se muestra en la siguiente imagen:

Imagen No. 6 Publicación en del Concurso en la Gaceta
Setiembre 2017

La Gaceta Nº 181 — Lunes 25 de setiembre del 2017

LICITACIÓN ABREVIADA 2017LA-000015-01

Diseño, fabricación, instalación, mantenimiento y desinstalación de la iluminación navideña dada en alquiler para la Avenida 4 (hasta el final de los malecones), el muelle y los edificios de la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas

El Departamento de Proveeduría del INCOP invita a participar en la Licitación Abreviada Nº 2017LA-000015-01 por el "Diseño, fabricación, instalación, mantenimiento y desinstalación de la iluminación navideña dada en alquiler para la Avenida 4 (hasta el final de los malecones), el muelle y los edificios de la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas".

Los interesados en participar en esta Contratación podrán solicitar el Pliego de Condiciones al correo jamadrigal@incop.go.cr y jbravo@incop.go.cr o bien descargarlo en el siguiente link http://www.incop.go.cr/licitaciones/ a partir de la publicación de este aviso.

El plazo para la recepción de ofertas vence el día 04 de octubre del 2017 a las 11:00 horas en la Oficina de Proveeduría del INCOP en Puerto Caldera.

Mba. Juan Ariel Madrigal Porras, Proveedor General.—1 vez.—O. C. Nº 28839.—Solicitud. Nº 95633.—(IN2017170660).

Fuente: la Gaceta No. 181 del 25 de setiembre de 2017

La ausencia de la invitación pública para la preclasificación de oferentes estaría en contra posición de lo dispuesto en el artículo 105 del Reglamento a Ley de Contratación Administrativa que establece lo siguiente:

> *Artículo 105.-Licitación con precalificación. La Administración podrá promover licitaciones con precalificación, según convenga al interés público e institucional, conforme las siguientes modalidades:*
>
> *a) Precalificación para un único concurso: Como parte del trámite de una licitación pública o abreviada, la Administración podrá precalificar oferentes cuando lo estime conveniente a sus intereses, por agilidad o debido a que el objeto no se encuentre totalmente definido. En ese caso, la invitación se hará mediante publicación en el Diario Oficial La Gaceta. Tratándose de cuantía inestimable o desconocida a ese momento, se tramitará bajo el procedimiento de licitación pública. La Administración está facultada a utilizar medios electrónicos cuando cuente con la infraestructura tecnológica necesaria.*

La causa de la condición antes señalada obedece a la ausencia de una regulación interna formal y escrito por parte de la Junta Promotora de Turismo, en las que se establezcan las diferentes actividades que deben realizarse para cuando en una contratación se amerite realizar una precalificación de oferentes.

El no realizar la invitación pública conforme a la normativa señalada, podría restringir a la Administración de contar con información suficiente y de conveniencia sobre cualquier otro aspecto técnico que sea necesario contemplar durante el proceso del diseño del cartel de los bienes y servicios que se pretendan adquirir, así como cualquier otro aspecto relacionado.

2.1.3- Sobre el Estudio de Mercado para las Contrataciones de los Recipientes para residuos sólidos en Puntarenas y el Parador Fotográfico en la Plazoleta.

Con respecto a la contratación de los recipientes para residuos sólidos que se tramitó mediante el procedimiento Licitación Abreviada 2017LA-000011-01 denominada *"Suministro e Instalación de 55 estaciones con recipientes para residuos sólidos en Puntarenas",* se consultó a la Dirección del Fideicomiso del Banco Nacional de Costa Rica sobre la existencia de un estudio de mercado para estimar el costo inicial del objeto contractual; sobre ese particular, mediante el oficio FID-5045-2020 de fecha 17 de diciembre de 2020, se refirió en lo que interesa lo siguiente:

> *"Si se realizó, con base en la solicitud de las características técnicas solicitadas por el Gestor Municipal, se cotizó en el mercado nacional realizándose llamadas telefónicas y por correo electrónico a diferentes empresas con productos similares a lo solicitado, entre las empresas consultadas están: Bosque plástico,*

PRODUCOL, Teja plástica, Sunrise- Building greener y Madera Plástica Rexco. Se adjunta copia de este."

Concerniente a la Licitación Abreviada 2017LA-000012-01 denominada *"Contratación de parador Fotográfico en la Plazoleta: Suministro e instalación de letras en Concreto con el nombre de Puntarenas"* esa misma Dirección señala lo siguiente:

> *"Si se realizó. Se adjunta presupuesto en formato Excel denominado PRESUPUESTO 01-03-2018."*

En ambos casos, se suministró información elaborada por el Fideicomiso del Banco Nacional de Costa Rica en hojas de Excel donde realiza una comparación de los supuestos costos suministrados por diferentes empresas consultas, no obstante, no se suministró documentación de las ofertas (cotizaciones) realizadas por esas empresas, situación que no permitió verificar el sustento de la información suministrada en esas hojas de Excel.

Aunado a la anterior, con respecto a las existencias de los expedientes (legajo, compendio o similar) físico, digital o mixto previas a la decisión inicial y distinto al de contratación en el que conste las gestiones realizadas con relación a los proyectos en cuestión, se señaló lo siguiente:

> *"El expediente oficial (legajo, compendio o similar) del proyecto de cita y de todos los proyectos del Fideicomiso están bajo la administración de la Unidad de Proveeduría del INCOP. Ya que el Contratante es el INCOP como se mencionó anteriormente."*

La ausencia de documentación sobre las gestiones realizadas estaría en contra posición de los dispuesto en la norma 4.4.1 de las Normas de Control de Interno para el Sector Público que establece:

> ***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.*** (El resaltado y subrayado con es del original)

En ese mismo sentido el inciso b) de la norma 4.5.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establece lo siguiente:

> ***Gestión de proyectos:*** *b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.*

Concordantemente la norma 5.4 de las Norma de Control Interno para el Sector Público, establece:

> ***Gestión documental:*** *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.*

De igual forma, no sería consistente con lo indicado en el Procedimiento PROC-PE-02 denominado "Procedimiento de Gestión Administrativa del Fideicomiso INCOP-ICT-BNCR"[11] en el apartado 3 Preinvesión y Priorización, en su actividad 3b que indica:

> *"La UGF en coordinación con la Gerencia General Elabora y remite a la CIF informes donde se establecen los estudios de pre-inversión (anteproyecto + **estimación preliminar de costos** y del plazo de ejecución+ estudio de riesgo determinado de acuerdo a los criterios que se definen en Anexo Nº2)," (El resaltado y subrayado no es del original)*

En ese mismo sentido la Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK 5ta edición español) en el apartado 7.2.3 Estimar los Costos: Salida, en el numeral 2) Base de la estimados, se detallan lo siguiente:

> *La cantidad y el tipo de detalles adicionales que **respaldan la estimación de costos** varían en función del área de aplicación. Independientemente del nivel de detalle, **la documentación de apoyo debe proporcionar una comprensión clara y completa de la forma en que se obtuvo la estimación de costos.***
> *Los detalles de apoyo para las estimaciones de costos de las actividades pueden incluir: (El resaltado y subrayado con es del original)*
> *• La documentación de los fundamentos de las estimaciones (es decir, cómo fueron desarrolladas),*
> *• La documentación de todos los supuestos realizados,*
> *• La documentación de todas las restricciones conocidas,*
> *• Una indicación del rango de las estimaciones posibles (p.ej., €10,000 (±10%) para indicar que se espera que el costo del elemento se encuentre dentro de este rango de valores), y*
> *• Una indicación del nivel de confianza de la estimación final.*

[11] Aprobado en la Sesión 4039, Acuerdo N° 5 del 16-03-2017.

El no contar una metodología de proyecto en el que de detalle las diferentes actividades que se deben considerar en el desarrollo de cada uno de los proyectos que ejecute la Unidad Gerencial del Fideicomiso, pudo haber contribuido a que no se halla documentado apropiadamente las gestiones realizadas con relación a la estimación de los costos para los recipientes de los residuos sólidos y el parador fotográfico en la Plazoleta.

La ausencia de documentación sobre los costos de los proyectos, no permitió verificar la información suministrada en las hojas de Excel por parte de la Dirección del Fideicomiso del Banco Nacional de Costa Rica, en la cual se detallen los aparentes costos de estos y por ende la realización del estudio de mercado correspondiente; además, tal carencia documental no permitiría un análisis de la razonabilidad del precio (oneroso o ruinoso) más precisos para el objeto contractual requerido, lo que eventualmente podría implicar una indeterminación de un elemento fundamental como lo es el precio de referencia para recomendar una eventual adjudicación y tener la certeza de estar frente a precio razonables y mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

2.2.- SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS QUE DEBE CONTENER LA DECISIÓN INICIAL; PAGO DE SERVICIOS QUE SE REALIZARÌAN EN EL AÑO SIGUIENTE Y EL ESTUDIO COSTO-BENEFECIO DE ALQUILAR BIENES OBJETO DE EXAMEN.

2.2.1- Sobre los requisitos mínimos que debe contener la decisión inicial de los procedimientos de contratación 2017 objeto de examen.

La decisión inicial del procedimiento de contratación 2017LA-000011-01 denominado *"Suministro e instalación de 55 estaciones con recipientes para residuos sólidos en Puntarenas"* fue emitida por la Directora Administrativa Financiera del INCOP el 28 de julio de 2017 con el número de solicitud No. 385 (folio No 1 del expediente), no obstante, dicha decisión carece de algunos requisitos mínimos según lo observado en el expediente pertinente, para este tipo de documento, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 2 Revisión requisito decisión inicial
Procedimiento 2017LA-0000-11-01

	Artículo 7º-Inicio del procedimiento (LCA) / Artículo 8º-Decisión inicial (RLCA)	Cumple	Comentario de la Auditoría Interna
1	Justificación de su procedencia (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.) / a) Una justificación de la procedencia de la contratación, con indicación expresa de la necesidad a satisfacer, considerando para ello los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo, el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda.	Parcialmente cumple	En la justificación no se indica de forma expresa la necesidad a safistacer considerando para ello los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo, el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda. Cabe mencionar que el proyecto se desarrollo en "Obras Menores" incluida en el POI
2	Una descripción y estimación de costo del objeto. / b) La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución, así como la indicación de la posibilidad de adjudicar parcialmente de acuerdo a la naturaleza del objeto. / d) La estimación actualizada del costo del objeto, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento en cuanto a la estimación del negocio.	Parcialmente cumple	No se indica las especificaciones técnicas, ni las caracteristicas de los bienes que se requieren
3	Como el cronograma con las tareas	No Cumple	No se encuentra un cronogrma de las tareas
4	Los responsables de su ejecución. / g) La designación de un encargado general del contrato cuando, por la magnitud del negocio o porque así sea conveniente al interés público o institucional, tal designación resulte conveniente para la adecuada ejecución del contrato.	No Cumple	En la Desición inicial no esta se encuentra de forma expresa el nombre del responsable del Contrato.
5	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.	No Cumple	No se encuentran en el expediente los procedimientos de calidad que eventualmente se aplicaría y tampoco se indica si estos eran necesarios para este tipo de contrato

Fuente: elaborado por la Auditoría con información del expediente de contratación.

Con respecto al procedimiento de contratación 2017LA-000012-01 denominado *"Parador Fotográfico en Plazoleta: Suministro e Instalación de Letras de Concreto con el nombre de PUNTARENAS",* la decisión inicial fue emitida por la Directora Administrativa Financiera del INCOP el 03 de agosto de 2017 con el número de solicitud No. 386. Esta decisión inicial tiene ausencia de algunos requisitos establecidos en el marco normativo respectivo, esto se detalla a continuación:

Tabla No. 3 Revisión requisito decisión inicial
Procedimiento 2017LA-0000-12-01

Artículo 7º-Inicio del procedimiento (LCA) / Artículo 8º-Decisión inicial (RLCA)		Estado	Comentario de la Auditoría Interna
1	Justificación de su procedencia (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.) / a) Una justificación de la procedencia de la contratación, con indicación expresa de la necesidad a satisfacer, considerando para ello los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo, el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda.	Parcialmente Cumple	En la justificación no se indica de forma expresa la necesidad a safistacer considerando para ello los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo, el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda. Cabe mencionar que el proyecto se agregó al POI mediante la modificación No. 1
2	Una descripción y estimación de costo del objeto. / b) La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución, así como la indicación de la posibilidad de adjudicar parcialmente de acuerdo a la naturaleza del objeto. / d) La estimación actualizada del costo del objeto, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento en cuanto a la estimación del negocio.	Parcialmente Cumple	No se indica las especificaciones técnicas, ni las caracteristicas de los bienes que se requieren
3	Como el cronograma con las tareas	No Cumple	No se encuentra un cronogrma de las tareas
4	Los responsables de su ejecución. / g) La designación de un encargado general del contrato cuando, por la magnitud del negocio o porque así sea conveniente al interés público o institucional, tal designación resulte conveniente para la adecuada ejecución del contrato.	No Cumple	En la Desición inicial no esta se encuentra de forma expresa el nombre del responsable del Contrato.
5	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.	No Cumple	No se encuentran en el expediente los procedimientos de calidad que eventualmente se aplicaría y tampoco se indica si estos eran necesarios para este tipo de contrato

Fuente: elaborado por la Auditoría con información del expediente de contratación.

Con relación al procedimiento 2017LA-000015-01 denominado *"Diseño, fabricación, instalación, mantenimiento y desinstalación de la iluminación navideña dada en alquiler para la Avenida 4, el muelle y los edificios de la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas"*, la decisión inicial fue emitida por el Presidente Ejecutivo de ese entonces mediante el número de solicitud No. 475 del 19 de setiembre de 2017. Esa decisión inicial carece de algunos requisitos esenciales, mismo que se detallan a continuación:

Tabla No. 4 Revisión requisito decisión inicial
Procedimiento 2017LA-0000-15-01

Artículo 7º-Inicio del procedimiento (LCA) / Artículo 8º-Decisión inicial (RLCA)		Estado	Comentario de la Auditoría Interna
3	Como el cronograma con las tareas	No Cumple	No se encuentra un cronogrma de las tareas
4	Los responsables de su ejecución. / g) La designación de un encargado general del contrato cuando, por la magnitud del negocio o porque así sea conveniente al interés público o institucional, tal designación resulte conveniente para la adecuada ejecución del contrato.	No Cumple	En la Desición inicial no esta se encuentra de forma expresa el nombre del responsable del Contrato.
5	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.	No Cumple	No se encuentran en el expediente los procedimientos de calidad que eventualmente se aplicaría y tampoco se indica si estos eran necesarios para este tipo de contrato
6	f) Indicación expresa de los recursos humanos y materiales de que dispone o llegará a disponer para verificar la correcta ejecución del objeto del contrato. En la etapa de definición de especificaciones técnicas, selección y ejecución contractual deberá participar la unidad usuaria de la Administración que formuló el requerimiento.	No Cumple	No indica que se cuenta con los recursos humanos y materiales para la correcta ejecución del contrato.
Articulo 9.- Previsión de verificación			
8	Para comenzar el procedimiento de contratación, la Administración deberá acreditar, en el expediente respectivo, que dispone o llegará a disponer, en el momento oportuno, de los recursos humanos y la infraestructura administrativa suficiente para verificar el fiel cumplimiento del objeto de la contratación, tanto cuantitativa como cualitativamente.	No Cumple	No indica que se cuenta con los recursos humanos e infraestructura para el fiel cumplimiento del contrato

Fuente: elaborado por la Auditoría con información del expediente de contratación.

La falta de información en las decisiones iniciales provoca un incumplimiento de lo dispuesto en los artículos Nos 7, 8 y 9 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo No. 8 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que establecen:

> *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.*
> *(Así reformado mediante el artículo 1° de la ley N° 8511 del 16 de mayo del 2006).*
>
> *Artículo 8.-Disponibilidad presupuestaria. Para iniciar el procedimiento de contratación administrativa, es necesario contar con recursos presupuestarios suficientes para enfrentar la erogación respectiva. En casos excepcionales y para atender una necesidad muy calificada, a juicio de la Administración y previa autorización de la Contraloría General de la República, podrán iniciarse los procedimientos de contratación administrativa, para lo cual se requiere la seguridad de que oportunamente se dispondrá de la asignación presupuestaria. En estas situaciones, la Administración advertirá, expresamente en el cartel, que la validez de la contratación queda sujeta a la existencia del contenido presupuestario.*
> *(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 1º aparte c) de la ley Nº 7612 de 22 de julio de 1996)*
>
> *En las contrataciones cuyo desarrollo se prolongue por más de un período presupuestario, deberán adoptarse las previsiones necesarias para garantizar el pago de las obligaciones.*
>
> *ARTICULO 9.- Previsión de verificación. Para comenzar el procedimiento de contratación, la Administración deberá acreditar, en el expediente respectivo, que dispone o llegará a disponer, en el momento oportuno, de los recursos humanos y la infraestructura administrativa suficiente para verificar el fiel*

cumplimiento del objeto de la contratación, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Por su parte el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa con respecto a la decisión inicial establece lo siguiente:

Artículo 8º-Decisión inicial. La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jerarca de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.

Esta decisión se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera, según corresponda, haya acreditado, al menos, lo siguiente:

a) Una justificación de la procedencia de la contratación, con indicación expresa de la necesidad a satisfacer, considerando para ello los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo, el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda.

b) La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución, así como la indicación de la posibilidad de adjudicar parcialmente de acuerdo a la naturaleza del objeto.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 40538 del 28 de junio del 2017)

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.

d) La estimación actualizada del costo del objeto, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento en cuanto a la estimación del negocio.

e) En las licitaciones públicas, salvo que por la naturaleza del objeto no resulte pertinente, deberá acreditarse la existencia de estudios que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con una eficiencia y seguridad razonables. Para determinar la eficiencia, se valorará el costo beneficio de modo que se dé la aplicación más conveniente de los recursos asignados.

La seguridad razonable será determinada una vez considerados los riesgos asociados de la contratación, y éstos sean analizados y evaluados para adoptar las medidas pertinentes de administración de riesgos, según lo dispone la Ley General de Control Interno.

f) Indicación expresa de los recursos humanos y materiales de que dispone o llegará a disponer para verificar la correcta ejecución del objeto del contrato. En la etapa de definición de especificaciones técnicas, selección y ejecución contractual deberá participar la unidad usuaria de la Administración que formuló el requerimiento.

g) La designación de un encargado general del contrato cuando, por la magnitud del negocio o porque así sea conveniente al interés público o institucional, tal designación resulte conveniente para la adecuada ejecución del contrato.

El funcionario competente valorará el cumplimiento de los anteriores requisitos, dispondrá la confección de un cronograma con tareas y responsables de su ejecución y velará por el debido cumplimiento del contrato que llegue a realizarse; e informará a la brevedad posible al adjudicatario, cualquier ajuste en los tiempos del cronograma o incumplimiento trascendente de éste, a fin de que se adopten las medidas pertinentes, de lo cual deberá mantener informado en todo momento a la Proveeduría Institucional.

Además el procedimiento PROC-UPRO-02 Procedimiento para Recepción y Trámite de Decisión Inicial, cuya última modificación fue del 27-03-2014 establece los requisitos que debe contener la decisión inicial, el cual en términos generales concuerda con lo señalado en los artículos anteriores.

La información mínima que debe contener la decisión inicial se encuentra regulado por un procedimiento interno y por normas externas de acatamiento obligatorio, por lo que se estima que el incumplimiento de requisito de las decisiones iniciales de los procedimientos objeto de examen obedece a la ausencia de la aplicación un instrumento de verificación de estos por parte de la Unidad Rectora en esa materia, Unidad de Proveeduría.

Si bien es cierto estas contrataciones ya se ejecutaron y los bienes y servicios fueron recibidos a satisfacción, eventualmente la ausencia de requisitos e información en la decisión inicial tal como la ausencia de un cronograma de actividades podría generar atrasos en la ejecución de los proyectos lo que puede implicar eventualmente perdidas o ajustes económicos, además, la omisión de procedimiento de calidad podría impactar negativamente en la calidad de los bienes y servicios contratados al no existir parámetros definidos, entre otras.

2.2.2- Sobre el posible pago anticipado de algunos de los trabajos considerados en la Iluminación Navideña 2017 y Retención del 5% garantía contra defectos y daños.

El procedimiento de contratación 2017LA-000015-01 denominado *"Diseño, fabricación, instalación, mantenimiento y desinstalación de la iluminación navideña dada en alquiler para la Avenida 4, el muelle y los edificios de la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas."* se establece claramente que el proyecto involucra varios trabajos a realizar, los cuales se encuentran detalladas en el Cartel del concurso en el punto 17 "Trabajos a Realizar", mismo que se detallan a continuación:

a) Presentación de los diseños sugeridos para la decoración navideña que se ajusten a la temática marina y costera, combinando diferentes tipos de estructuras.
b) Instalación de las estructuras navideñas a lo largo de la Avenida 4 hasta el final de los malecones de la Ciudad de Puntarenas, Edificios del INCOP en Puntarenas (Plaza del Pacífico y Muelle de Cruceros de Puntarenas).
c) Mantenimiento de daños presentados durante el período de iluminación navideña en un plazo no mayor a 24 horas.
d) Desinstalación de las estructuras decorativas una vez indicado por parte de la JPT.

No obstante, la desinstalación es una de las actividades contratadas y esta debía realizarse a partir del 01 de febrero del 2018, así establecido en el cartel en el numeral 11) Plazo de entrega y Prórrogas, que en lo interesa señala:

> *"El oferente indicará en forma clara y en días hábiles el plazo de entrega del objeto del concurso, el cual no deberá exceder al 30 de noviembre del 2017.*

Actividad	Plazo de Entrega Máximo
Instalación de las estructuras navideñas	30 de noviembre 2017
Desinstalación de las estructuras	A partir del 1 de febrero 2018

Mediante el oficio CR-INCOP-JPT-2017-0340 del 08 de diciembre de 2017, se dio el recibió conforme de los servicios contratados mediante la licitación abreviada 2017LA-000015-01 relacionada con el servicio de diseño, fabricación, instalación, mantenimiento y desinstalación de la iluminación navideña para la avenida 4 hasta el final de los malecones, remitiendo a la Unidad de Proveeduría la factura No. 2665 (04 de diciembre de 2017) de la empresa COWAT Illumination por el monto de cuarenta y un millones novecientos sesenta mil colones exactos (41.960.000,00), dicha factura se muestra en la siguiente imagen:

Imagen No. 7 Factura Número 2665
Diciembre 2017

COWAT ILLUMINATION
www.cowatcr.com

Razón Social
Sociedad Anónima COWAT
Cédula Jurídica: 3-101-308078
Tels: 2591 - 4848 | 2591 - 5858
8832 - 2525
e-mail: info@cowatcr.com
swatson@cowatcr.com

900m. Oeste y 150m. Norte de Walmart, carretera a Paraíso, Cartago

FACTURA CONTADO
Nº 2665

DÍA	MES	AÑO
04	12	2017

Señor(s): Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
Dirección: Ced Juridica: 4-000-042140-17

CANT.	DESCRIPCIÓN	P / UNIDAD	TOTAL
1	Diseño, fabricación, instalación		
	mantenimiento y desistalación		
	de la Iluminación Navideña		
	dada en alquiler para la		
	ciudad y (hasta el final de		
	los malecones), el muelle y los		
	edificios de la junta promotora		
	de turismo de la ciudad de		
	Puntarenas, de conformidad		
	con el cartel de la licitación		
	Abreviada 2017LA-000015-01		
	Orden de compra Nº 29321		
	ultima linea	41 960 000	41.960.000
		SUB TOTAL	41.960.000
		IMP. VENT	
	RECIBIDO CONFORME CÉDULA	TOTAL ₡	41.960.000

AUTORIZADO MEDIANTE OFICIO No. 03-0001-99 DE LA FECHA 06-01-1999 DE LA D.G.T.D. ORIGINAL: CLIENTE/COPIA: CONTABILIDAD

Fuente: Folio No. 91 expediente de la Contratación

Sin embargo, en el cartel en el inciso e) Entrega Final *"se hará por finalizada una vez desinstalada las estructuras decorativas"*

No obstante, la factura 2665 por el monto de ₡41.960.000,00 (cuarenta y un millones novecientos sesenta mil colones exactos) menos ₡839.200,00 (ochocientos treinta y nueve mil doscientos colones exactos) correspondiente a la retención del 2% del impuesto sobre la renta, fue cancelada mediante cheque del Banco de Costa Rica No 14343-2 del 28 de diciembre de 2017 por el monto total de 41.120.800,00 (cuarenta y un millones ciento veinte mil ochocientos colones exactos).

Imagen No. 8 Copia del cheque Número 14343-2
Diciembre 2017

000014343
BCR
CHEQUE No. IFT 14343-2
Cheque: 14343
CALDERA 28 de diciembre, 2017
PAGUESE A LA ORDEN DE: * COWAT S.A. *
₡ 41,120,800.00
EN LETRAS LA SUMA DE: Cuarenta Y Un Millones Ciento Veinte Mil Ochocientos Colones con 00/100
COLONES
INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACIFICO
INSTITUTO COSTARRICENSE TEL.: 2634-9100
CC 201240000630101 CTA. CTE. 240-6301-0
incop
FIRMAS
EL CHEQUE ADJUNTO A ESTE TALON SE HA EMITIDO PARA CUBRIR EL PAGO SIGUIENTE:
Pago de documento: Factura-2855 (OC 29321) del proveedor PJ-1669-COWAT S.A.
EL CUAL SE CONTABILIZARA CONFORME AL SIGUIENTE DETALLE

DETALLE	CODIGO DEBITO	DEBITO	CREDITO
Deudas Comerciales Por Adquisición De Sol 01-16-	2-1-1-01-01-03-	41,120,800.00	
Bancosta Cuenta General 6301-0 01-00-	1-1-1-02-01-02-01-04-		41,120,800.00
Deudas comerciales por adquisición de ser 01-16-	2-1-1-01-01-03-	820,200.00	
Retencion de la ley 7092 del impuesto sob 01-16-	2-1-1-02		820,200.00
	CREDITO		

No. 0014343 FECHA DE RECIBIDO NOMBRE FIRMA CEDULA HECHO POR

Fuente: Unidad de Tesorería

Con base a la información anteriormente expuesta, se determina que si bien en el cartel se estableció el pago de la contratación mediante un único pago por la totalidad de los servicios contratados una vez recibida e instalada la iluminación, lo cierto es que hubo un pago anticipado los servicios relacionados con el mantenimiento de la iluminación y la desinstalación de esta de conformidad con los incisos c) y d) de los "Trabajos a Realizar" indicados anteriormente, puesto que, para el caso de la desinstalación este debía realizarse a partir del mes de febrero de 2018. No obstante sobre este aspecto, no se localizó evidencia que permita determinar que tal práctica obedezca a una costumbre o uso derivado de la práctica comercial, debidamente comprobado; que posibilitara tal pago anticipado por parte de la Junta Promotora de Turismo.

Sobre este aspecto llama la atención que la Comisión de Contratación Administrativa no haya detectado la ambigüedad concerniente a la forma de pago, trabajos a realizar y plazo de entrega y prórrogas, recomendando a la Gerencia General aprobar el Cartel de la contratación 2017LA-000015-01 denominado *"Diseño, fabricación, instalación, mantenimiento y desinstalación de la iluminación navideña dada en alquiler para la Avenida 4, el muelle y los edificios de la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas."*, en tales condiciones.

Por otro lado, existió un incumplimiento al reglamento de la contratación específica concerniente a la forma de pago, puesto que no se llevó a cabo la retención del 5% del monto total del contrato, tal y como lo estableció el reglamento específico de la contratación supra, así quedó demostrado con la emisión del cheque 14343-2 del 28 de diciembre de 2017, donde se pago la totalidad del servicio contratados sin dicha retención.

Las circunstancias antes señaladas no estarían en concordancia con lo dispuesto en el artículo No. 35 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece lo siguiente:

> *Artículo N° 35.- Pago Anticipado. El pago al contratista procede una vez recibido a satisfacción el bien o servicio.* ***No obstante, podrán convenirse pagos por anticipado cuando ello obedezca a una costumbre o uso derivado de la práctica comercial, debidamente comprobado****; una consecuencia del medio de pago utilizado o las condiciones de mercado así lo exijan, como en el caso de suscripciones periódicas o alquileres; o bien, cuando se trate de una PYME registrada por el MEIC, que ha demostrado su condición según lo dispuesto en el presente reglamento, la Ley N ° 8262 y sus reglamentos, en cuyo caso la Administración Pública de conformidad con su disponibilidad financiera y lo establecido en el cartel respectivo, o en el respectivo pliego de condiciones, otorgaran pagos anticipados entre el 20% y 40% del monto total de la contratación. En este caso, cada Administración contratante valorará la posibilidad de solicitar una garantía colateral, por todo el monto del anticipo otorgado, en los términos del artículo 46 del presente reglamento.* (El resaltado y subrayado no es del original).
>
> *En todo caso, la Administración dará seguimiento a la contratación y tomará todas las medidas posibles a fin de garantizar una correcta ejecución de lo pactado; en caso contrario deberá adoptar de inmediato cualquier acción legal que resulte pertinente para recuperar lo pagado o para reclamar alguna indemnización.*
>
> *Lo anterior sin perjuicio de los adelantos de pago por concepto de materiales, aplicable a contratos de obra pública.*

En lo que respecta al incumplimiento de la retención del 5% en el pago, el artículo No. 51 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece lo siguiente:

> *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.*
> \...

Adicionalmente el artículo No. 52 del Reglamento supra en el inciso k) establece lo siguiente:

> *Artículo 52.-Contenido. El cartel de la licitación deberá contener al menos lo siguiente:*
> *\...*
> *k) Términos de pago.*

Al respecto, en el cartel en el punto 9) *"Forma de pago"* establece las condiciones en la que se pagará el servicio, estableciendo lo siguiente:

> *"Los trabajos contratados se pagarán en su totalidad, una vez entregados e instalada la iluminación navideña aprobadas por el INCOP, **en un único tracto.** Asimismo, **al pago respectivo se le retendrá un 5% del monto total contrato, por cualquier defecto, daño que ocasione dicha iluminación.** En caso de no utilizarse el monto retenido se devolverá a más un mes después de la desinstalación realizada"* (El resaltado y subrayado no es del original)

El Procedimiento PROC-UPRO-08 "Procedimiento para Revisión y Recomendación de Aprobación de Carteles por parte de la Comisión de Contratación" (27-03-2014), en la actividad 1c) establece que los Miembros de la Comisión les corresponde: *"**Proceden a revisar el cartel en cuanto a aspectos generales, legales y financieros"***, además, la actividad 1e) establece lo siguiente: *"En caso de presentarse inquietudes o dudas que requieran la intervención del técnico designado del proyecto, vía correo electrónico, proceden a convocarlo para aclarar las mismas." (*El resaltado y subrayado no es del original)

Las condiciones anteriormente señaladas se deben a la ausencia de un instrumento o similar complementario que establezca la forma de verificar, clara y razonable los aspectos generales, legales y financieros y su correspondiente coherencia, secuencia y cronología entre los trabajos a realizar, los entregables, la forma de pago y la recepción final, entre otros elementos del cartel.

El que la Administración establezca dentro de las condiciones cartelárias, realizar pagos de forma anticipada sin contar con las garantías colaterales correspondientes, la expone al riesgo de sufrir posibles pérdidas económicas y eventuales costos por litigios que deban de emprender para poder recuperar las sumas giradas de forma anticipada en el eventual incumplimiento contractual. Asimismo, las ambigüedades en los términos y condiciones establecidas en el cartel pueden propiciar que la Administración se exponga a una posible falsedad en la recepción de bienes y servicios.

2.2.3- Sobre un estudio de Costo-Beneficio entre alquilar o comprar los bienes para la iluminación navideña 2017.

El procedimiento contratación 2017LA-000015-01 denominado "Diseño, fabricación, instalación, mantenimiento y desinstalación de la iluminación navideña dada en alquiler para la Avenida 4, el muelle y los edificios de la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas"; se formuló desde un principio como un servicio de alquiler, al respecto, la Encargada Administrativa de la Junta Promotora de Turismo, mediante el CR-INCOP-JPT-0208-2020 con relación al alquiler se indicó:

> *"La modalidad de alquiler fue definida por la Junta Directiva de JPT, dado que anteriormente se compraban árboles, ocasionando que después de pasar la temporada los roedores se comieran los cable y bombillos. Por cuanto se determinó que es más económico, higiénico y de provecho para la Institución esta modalidad de alquiler.*
>
> *Se determinó que el deterioro del almacenamiento de este tipo de material es más caro que alquilar, el benéfico que se determina es turístico, el embellecimiento de la ciudad donde este el puerto que arriban los cruceros y visitantes de diferentes zonas del país para la época navideña".*

Con base a lo indicado anteriormente, se consultó a la Encargada Administrativa de la JPT, acerca de si se realizó un estudio sobre Costo-Beneficio y si tenía documentación que proporcionara el sustento para la toma de decisión de alquiler el servicio de iluminación. A ese respecto, mediante el oficio CR-INCOP-JPT-235-2020, se indicó:

> *Se determinó por un razonamiento de la Junta Directiva en turno, y viendo que no se contaba con bodegas de almacenamiento, los espacios que existen eran para prestarse a la comunidad para uso de actividades diversas, por lo que se concluyó que era mejor esa opción de alquiler, instalación y desinstalación. También se tomó en consideración que para la navidad del año 2016 ya se había efectuado la iluminación navideña similar, y había causado gran impacto en la zona.*

De acuerdo con lo expuesto en este apartado, se determinó la ausencia de documentación que sustentará un estudio de costo-beneficio para fundamentar la decisión de alquilar el servicio de iluminación navideña para el año 2017, de modo que se utilice de manera más conveniente de los recursos asignados.

La ausencia de documentación sobre las gestiones realizadas estaría en contra posición de los dispuesto en la norma 4.4.1 de las Normas de Control de Interno para el Sector Público que establece:

> ***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.* (El resaltado y subrayado no pertenece al original).

De igual forma, como mejores prácticas, se estaría en disonancia con lo dispuesto en la Guía de los Fundamentos para la Dirección de proyectos (PIMBOK versión 5ta en español) en su apartado 4.1.1.1 "Enunciado del Trabajo del Proyecto", que establece:

> *Necesidad de negocio. Las necesidades de negocio de una organización pueden provenir de una demanda del mercado, de un avance tecnológico, de un requisito legal, de una reglamentación gubernamental o de consideraciones medioambientales. Por regla general la necesidad de negocio y* ***el análisis costo-beneficio se incluyen en el caso de negocio para justificar el proyecto.*** (El resaltado y subrayado no pertenece al original).

En ese mismo sentido, el numeral 4.1.1.2 "Caso de Negocio" de la referencia supra citada, establece lo siguiente:

> *El caso de negocio o documento similar proporciona la información necesaria desde una perspectiva de negocio para determinar si el proyecto es viable o no en términos de la inversión requerida.* ***Normalmente se utiliza para la toma de decisiones por parte de la dirección o ejecutivos de un nivel superior al del proyecto. Normalmente, necesidad de negocio y análisis costo-beneficio se incluyen en el caso de negocio para justificar y establecer los límites del proyecto*** *y el análisis se suele llevar a cabo por un analista de negocio sobre la base de las diversas aportaciones de los interesados.* (El resaltado y subrayado no pertenece al original).

Concordantemente, el numeral 7.2 "Estimar los costos" del PMBOK, en relación con las diferentes comparaciones, en lo que interesa establece lo siguiente:

> *Las estimaciones de costos son una predicción basada sobre la información disponible en un momento determinado. Las estimaciones de costos incluyen la identificación y consideración de diversas alternativas para el cálculo de costos de cara a iniciar y completar el proyecto. Para lograr un costo óptimo para el proyecto, se debe tener en cuenta el balance entre costos y riesgos,* ***tal como hacer en lugar de comprar, comprar en lugar de alquilar y la compartición de recursos****.* (El resaltado y subrayado no pertenece al original)

La condición descrita en este apartado obedece a la ausencia de directrices, políticas u otras similares que establecen como requerimiento llevar a cabo un estudio de costo-beneficio con el fin de determinar la viabilidad o no en términos de la inversión requerida ya sea para alquilar o adquirir bienes y servicios, sirviendo de sustento para la toma de decisión de la autoridad correspondiente.

La ausencia de un estudio de costo-beneficio en las contrataciones en la que se tome la eventual decisión de alquilar o adquirir bienes o servicios, puede conducir a error a la dirección o el jerarca institucional, pudiendo provocar el un mal uso de los recursos institucionales y afectación de la imagen.

2.3.- SOBRE UNA METODOLOGÍA DE PROYECTOS O SIMILAR UTILIZADA EN SU FORMULACIÓN PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN OBJETO DE EXAMEN.

Es importante para el desarrollo de este apartado, contextualizar los conceptos de Metodología y Proyectos. "*Una metodología es un sistema de prácticas, técnicas, procedimientos y reglas utilizado por quienes trabajan en una disciplina. Para el caso concreto que nos ocupa, una metodología es un conjunto definido, documentado y detectable de políticas, prácticas, procesos, herramientas, técnicas y plantillas que proporcionan orientación sobre cómo deben ser formulados, evaluados y ejecutados los proyectos dentro de una organización*".[12]

Una metodología debe reflejar el tamaño, la duración, la complejidad, de cada proyecto, debe adaptarse a la industria, la cultura organizacional, y el nivel de madurez de la gestión de procesos organizacionales. En general, una metodología se deriva de un marco de referencia estándar de gestión de proyectos.[13]

Asimismo, un proyecto según la Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (PMBOK 5ta Edición), se define como:

> *Un proyecto es un esfuerzo temporal que se lleva a cabo* ***para crear un producto, servicio o resultado único****. La naturaleza temporal de los proyectos implica que un proyecto tiene un principio y un final definidos. El final se alcanza cuando se logran los objetivos del proyecto, cuando se termina el proyecto porque sus objetivos no se cumplirán o no pueden ser cumplidos, o cuando ya no existe la necesidad que dio origen al proyecto. Asimismo, se puede poner fin a un proyecto si el cliente (cliente, patrocinador o líder) desea terminar el proyecto. Que sea temporal no significa necesariamente que la duración del proyecto haya de ser corta. Se refiere a los compromisos del*

[12] Sean Whitaker, BA, MSc, MBA, PMP. "The Benefits of Tailoring: Making a Project Management Methodology Fit" White Paper ©2014 Project Management Institute, Inc
[13] Ver, como ejemplo, Guía para el cuerpo de conocimientos de gestión de proyectos (Pmbok® Guide) del PMI.

> *proyecto y a su longevidad. En general, esta cualidad de temporalidad no se aplica al producto, servicio o resultado creado por el proyecto; **la mayor parte de los proyectos se emprenden para crear un resultado duradero.** Por ejemplo, un proyecto para construir un monumento nacional creará un resultado que se espera perdure durante siglos. Por otra parte, los proyectos pueden tener impactos sociales, económicos y ambientales susceptibles de perdurar mucho más que los propios proyectos.* (El resaltado y subrayado no pertenece al original)

Con relación a las contrataciones 2017LA-000011-01 denominado *"Suministro e instalación de 55 estaciones con recipientes para residuos sólidos en Puntarenas"* y 2017LA-000012-01 denominado *"Parador Fotográfico en Plazoleta: Suministro e Instalación de Letras de Concreto con el nombre de PUNTARENAS",* se consultó a la Dirección del Fideicomiso del Banco Nacional de Costa Rica, si para estos proyectos descritos en los procedimientos supra, se siguió con una Metodología de proyecto formalmente establecida y aprobada. Al respecto, mediante el oficio No. FID-5045-2020 del 17 de diciembre de 2020, se señaló lo siguiente:

> *La Unidad Gerencial, con base al estudio de mercado realizado, entrega el insumo técnico a la Proveeduría del INCOP. La Proveeduría del INCOP (como institución Contratante de las obras del Fideicomiso) sigue la metodología según el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.*

Con base a lo indicado por la Dirección del Fideicomiso y circunscribiéndose al alcance de los conceptos anteriormente señalados de Metodología y Proyectos, así como al del presente estudio, se determina la ausencia de una Metodología formal de proyectos en la formulación de estos.

Al respecto la norma 4.5.2 Gestión de Proyectos de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establece:

> *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, **deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda**, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.* (El resaltado y subrayado no pertenece al original)
>
> *Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:*
> *a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.*

b. La ***designación de un responsable del proyecto*** *con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y* ***documentar el proyecto.*** (El resaltado y subrayado no pertenece al original)
c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.
d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.
e. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.

La condición antes señala se debe a la ausencia de una Metodología formal de proyectos en la formulación de estos, o cualquier otro instrumento que oriente y guíe de forma ordena este proceso.

La ausencia de este tipo de metodología puede eventualmente ocasionar que no se logre los objetivos de los proyectos en el plazo o calidad originalmente establecidos, provocando la exposición a riesgos asociados al uso de los recursos y posibles pérdidas económicas, afectando la imagen institucional por el escrutinio de la opinión pública.

III.- CONCLUSIONES.

De acuerdo con los resultados obtenidos en el presente estudio, se determinaron algunas áreas de oportunidad en la gestión llevada a cabo, tanto por la Unidad Gerencial del Fideicomiso como por la Junta Promotora de Turismo, sobre aspectos podrían afectar en alguna medida el desempeño eficaz entorno en los elementos preparatorios requeridos para las contrataciones, previos a emitir la decisión inicial del procedimiento correspondiente, por lo que se concluye lo siguiente:

Carencia de un estudio de mercado para el servicio de Iluminación Navideña 2017, como requisito preparatorio y obligatorio en todo proceso de contratación administrativa, el cual es imprescindible para el estudio de razonabilidad de precios en la evaluación de las ofertas. Sin el estudio de mercado pertinente, podría limitar a la Administración determinar, si las ofertas que se presenten son onerosas o ruinosas; pues, no tendría ninguna base técnica o científica para ello, de forma que sin ese estudio de mercado, cualquier criterio que se emita sobre la razonabilidad de precios, sería subjetivo.

Por otro lado, se omite la publicación de la invitación para la precalificación de oferentes, lo que no le permitió contar con una base razonable de potenciales oferentes para el servicio de

Iluminación Navideña 2017, no obstante, se tuvo evidencia de que se realizó la invitación formal del procedimiento por medio de la Gaceta u otro.

Queda la incertidumbre respecto a si la Unidad Gerencial del Fideicomiso halla documentado de forma apropiada y oportuna los estudios de mercado para los proyectos de los recipientes para residuos sólidos y el parador fotográfico en la Plazoleta, la ausencia de esa documentación no permitió validar la información que acredite tales estudios.

Las decisiones iniciales de los procedimientos de contratación objeto de examen carecen de algunos requisitos e información mínima establecida en el procedimiento interno y la norma externa, debilitando con ello el sistema de control interno en la fase de formulación de los procedimientos de contrataciones.

La Comisión de Contratación Administrativa no detectó las aparentes ambigüedades en cuanto a los trabajos a realizar, la forma de pago y la fecha final de la recepción del servicio que contenía el Cartel del procedimiento 2017LA-000015-01 denominado *"Diseño, fabricación, instalación, mantenimiento y desinstalación de la iluminación navideña dada en alquiler para la Avenida 4, el muelle y los edificios de la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas.",* lo que propició el pago de la totalidad de servicios, quedando pendientes algunos de trabajos a realizar en el siguiente año.

Con relación al pago de la iluminación no se le realizó la retención del 5% que correspondía a la "garantía" para atender posibles defectos y daños que eventualmente pudiera ocasionar la iluminación instalada, desatendiendo de esa manera la normativa que regula dicho aspecto, situación que pasó inadvertida por todas las unidades internas involucrados.

En el caso del alquiler de la iluminación navideña, no se realizó un estudio de costo-beneficio que sustentara la toma de decisión del Jerarca en torno al alquiler o adquisición de dicho servicio, lo que no permite determinar de forma razonable la eficiencia y economicidad en el uso de los recursos públicos para esa contratación.

Hay inexistencia de una Metodología de proyectos que le permita a la Unidad Gerencial del Fideicomiso poseer un conjunto definido, documentado y detectable de políticas, prácticas, procesos, herramientas, técnicas y plantillas que proporcionan orientación sobre cómo deben ser formulados, evaluados y ejecutados los proyectos.

En síntesis, el proceso concerniente a las etapas previas a la decisión inicial de los procedimientos, objeto de la presente investigación relacionados con el parador fotográfico, basureros, luces y árbol navideño, no cuenta con algunos elementos y fundamentación de conformidad con el marco normativo que los regula objeto de estudio; situación que no permite garantizar de forma razonable que el sistema de control interno de los procesos examinados promuevan un perfeccionamiento y mejora continua, sustentado en la

experiencia y aprendizaje adquiridos durante los años en los que se ha llevado este tipo de gestión.

Finalmente cabe mencionar que los aspectos determinados en el presente informe, se circunscribieron en el alcance definido en este estudio, lo que podría implicar que situaciones similares a las comentadas o de otra índole, pudieran estarse presentando en procesos de Unidad Gerencial del Fideicomiso, Junta Promotora de Turismo, Unidad de Proveeduría de INCOP y la Comisión de Contratación Administrativa, aspecto que pone de manifiesto la importancia de que se hagan las valoraciones correspondientes sobre su accionar, con el objeto de tomar las medidas correspondientes y brindar una garantía razonable de su efectiva gestión, entorno a su Sistema de Control Interno.

IV.- RECOMENDACIONES.

Con base en lo establecido en el artículo No. 12 inciso c) y el artículo No. 35 de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes recomendaciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

4.1. A la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Puertos del Pacifico.

4.1.1. Solicitar a la Directora del Fideicomiso del Banco Nacional de Costa Rica que diseñe, elabore y formalice por escrito una Metodología de Proyectos a ser utilizada por el Fideicomiso No. 1026 INCOP-ICT-BNCR, con el fin de que los proyectos se ejecuten en la Unidad Gerencial del Fideicomiso entre otros aspectos, documente de forma apropiada y oportuna los estudios de mercados que son el fundamento y sustento de los presupuestos correspondientes, así como las diferentes actividades que deben realizarse en la formulación de los proyectos entre otras. Dicha Metodología deberá ser presentado a la Junta Directiva del INCOP para su conocimiento. (Relacionado con los puntos 2.1.3 y 2.3 del capítulo de Resultados del presente informe). Para el cumplimiento de esta recomendación se concede un plazo hasta el 30 de junio de 2021.

4.2. Al señor Juan Ariel Madrigal Porras, Jefe de la Unidad de Proveeduría o quién ocupe el puesto.

4.2.1. Actualizar el Procedimiento PROC-UPRO-02 *"Procedimiento para Recepción y Trámite de Decisión Inicial"*, con el fin de que se adecue a las normas vigentes y a la dinámica actual institucional relacionada con los procedimientos de contratación, además, diseñar, elaborar y formalizar por escrito un instrumento o similar que le permita a esa Unidad la verificación de los requisitos mínimos que debe contener las decisiones iniciales. (Relacionado con el punto 2.2.1, capítulo de Resultados del presente informe). Para el cumplimiento de esta recomendación se concede un plazo hasta el 31 de marzo de 2021.

4.2.2. Diseñar, elaborar y formalizar por escrito alguna planilla, instrumento o similar que le permita verificar el cumplimiento de las condiciones cartelárias para que los pagos se realicen de acuerdo con las especificaciones establecidas en cada concurso y garantizar razonablemente que la institución realice las retenciones correspondientes. (Relacionado con el punto 2.2.2, capítulo de Resultados del presente informe). Para el cumplimiento de esta recomendación se concede un plazo hasta el 31 de marzo de 2021.

4.3. A la Comisión de Contratación Administrativa.

4.3.1. En función de los establecido en el inciso a) artículo 12 del Reglamento de Contratación Administrativa del INCOP, actualizar el procedimiento PROC-UPRO-08 *Procedimiento para Revisión y Recomendación de Aprobación de Carteles por parte de la Comisión de Contratación.* (Relacionado con el punto 2.2.2, capítulo de Resultados del presente informe). Para el cumplimiento de esta recomendación se concede un plazo hasta el 31 de marzo de 2021.

4.3.2. Diseñar, elaborar y formalizar por escrito alguna planilla, instrumento o similar que le permita verificar la coherencia y cronología entre los trabajos a realizar, entregables, forma de pago, fecha de recepción final entre otros, que considere pertinente con el fin de garantizar razonablemente que la institución no se exponga a la falsedad de recepción de bienes, servicios u obra pública. (Relacionado con el punto 2.2.2, capítulo de Resultados del presente informe). Para el cumplimiento de esta recomendación se concede un plazo hasta el 31 de marzo de 2021.

4.4. Al Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo.

4.4.1. Girar las instrucciones a la Encargada Administrativa de la Junta Promotora de Turismo, para que se diseñe, elabore y formalice por escrito una metodología estándar (procedimiento, política, instructivo u otra herramienta que estime efectiva) para que todas las contrataciones que sean promovidos por esa Junta se elaboren y documenten los estudios de mercado correspondiente considerando diferentes potenciales oferentes de los bienes y servicios que se pretenden adquirir y utilizando de criterios de valoración consistentemente comparables. Dicha metodología deberá ser presentado a esa Junta Directiva para su conocimiento. (Ver apartado relacionado con el punto 2.1.1, capítulo de Resultados del presente informe). Para el cumplimiento de esta recomendación se concede un plazo hasta el 31 de marzo de 2021.

4.4.2. Girar las instrucciones a la Encargada Administrativa de la Junta Promotora de Turismo, para que se diseñe, elabore y formalice por escrito una metodología estándar (procedimiento, política, instructivo u otra herramienta que estime efectiva) para que los procedimientos de contratación en los que se requieran realizar una precalificación de oferentes se realice conforme la normativa que rige esta materia y estas queden

debidamente documentadas. Dicha metodología deberá ser presentado a esa Junta Directiva para su conocimiento. (Ver apartado relacionado con el punto 2.1.2, capítulo de Resultados del presente informe). Para el cumplimiento de esta recomendación se concede un plazo hasta el 31 de marzo de 2021.

4.4.3. Girar las instrucciones a la Encargada Administrativa de la Junta Promotora de Turismo para que diseñe, elabore y formalice una directriz, política u otra similar para llevar a cabo los respectivos estudios de costo-beneficio y que estos se documenten de forma apropiada, esto cuando se pretenda promover procedimientos de contratación para el alquiler de bienes o servicios, para que estos sean el sustento en la toma de decisiones de la autoridad correspondiente. La directriz, política u otra similar deberá ser presentado a esa Junta Directiva para su conocimiento y aprobación. (Relacionado con el punto 2.2.3, capítulo de Resultados del presente informe). Para la implementación de esta con un plazo hasta el 31 de marzo de 2021.

Firmamos a los 28 días de eneros de 2021.

MARVIN CALERO ALVAREZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por MARVIN CALERO ALVAREZ (FIRMA)
Fecha: 2021.01.28 15:33:28 -06'00'

Lic. Marvin Calero Álvarez, MBA
Auditor Interno.

WILLIAM JOSE PERAZA CONTRERAS (FIRMA)
Firmado digitalmente por WILLIAM JOSE PERAZA CONTRERAS (FIRMA)
Fecha: 2021.01.28 15:35:01 -06'00'

Lic. William Peraza Contraras
Auditor Asignado

CC: Archivo.