



Nuestros
Valores

Honestidad, Disciplina, Servicio, Respeto y Compromiso



MSP-DM-AG-AEE-01-731-2018

31 de julio de 2018

Licenciado
Michael Soto Rojas
MINISTRO

***Asunto:** Informe de control interno 01-052-2018 CI/AEE, sobre la adquisición de tiendas de campaña por la Dirección General de la Fuerza Pública*

Estimado señor:

Presentamos a conocimiento de ese Despacho, informe de control interno N°01-052-2018 CI/AEE, realizado por esta Auditoría General, en atención a oficio N° DMGMV-1829-2017 de fecha 12 de diciembre de 2017, suscrito por el Lic. Gustavo Mata Vega, entonces Ministro, en el que solicitó efectuar un estudio especial referente a la contratación administrativa para la adquisición de cuatro tiendas de campaña para la Fuerza Pública, según publicación en el Diario Extra.

Para esta auditoría se evaluó el procedimiento aplicado a la contratación Directa bajo la modalidad de Oferente Único N° 2017CD-000168-0007100001, promovida por el programa 090-03 Seguridad Ciudadana; la cual se adjudicó el día 31 de agosto de 2017 a la empresa Industrial Fire and Rescue Equipment Sociedad Anónima, por un monto de \$ 235.398,00 (doscientos treinta y cinco mil trescientos noventa y ocho dólares con 00/100) y nos referiremos a 2 tiendas de campaña con capacidad para 50 personas cada una y otras 2 para 8 personas cada una, con un costo de \$80.339.00 y \$ 22.300.00 cada una, respectivamente.

Los resultados del presente informe fueron comentados el día 13 de julio de 2018, a las licenciadas Paula Solano Aguilar, representante de su Despacho, Melissa Ramírez Granados, representante del Despacho del Viceministro Luis Carlos Castillo Fernández, a la Lcda. Jéssica Mairena Castro, representante de la Dirección General de la Fuerza Pública, al Comisionado Reinaldo González Cubero, Subdirector General de la Fuerza Pública, a la Bach. Silvia Badilla Zamora, representante de esa Subdirección, al Lic. Javier Herrera Álvarez, representante de la Dirección General Administrativa y Financiera y a los licenciados Mario Umaña Mora, Director de la Proveeduría Institucional, Sergio Merino Rodríguez, representante de esa Dirección y Jenny Mena Ugalde, Jefe del Departamento de Contrataciones.

**MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
AUDITORÍA GENERAL**

Módulo A (Hernán Garrón Salazar) - Segundo Piso
Complejo Policial Juan Rafael Mora Porras, frente al Liceo Castro Madriz, Barrio Córdoba
Teléfonos: (506) 2586-4175 / 2586-4080 / Apartado Postal 4768-1000 San José
Correo electrónico: auditor@seguridadpublica.go.cr / www.seguridadpublica.go.cr

Durante la presentación del informe, el Lic. Mario Umaña Mora, Director de la Proveduría Institucional, manifestó que por el monto de la contratación, la misma contó con el refrendo interno de la Asesoría Jurídica.

Por otra parte, la Bach. Silvia Badilla Zamora, representante de la Subdirección General de la Fuerza Pública comentó que, en el expediente interno de la contratación en cuestión, resguardado en esa Subdirección, contaban con más documentación que amparaba la razonabilidad del precio.

Es preciso informar que, las actividades de la Auditoría Interna fueron realizadas de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, emitida por la Contraloría General de la República.

I. RESULTADOS OBTENIDOS

Según publicación del Diario Extra del día 9 de diciembre de 2017, titulada “*Seguridad compra 4 tiendas de campaña en ₡ 170 millones*”, el Ministerio compartió en redes sociales información sobre la adquisición de cuatro tiendas de campaña (dos para puestos de mando y dos para dormitorios con capacidad de 100 personas cada una) que se integrarían a la operación de la Fuerza Pública, creando polémica debido a su alto costo.

Se señala además que, quienes conocieron la noticia, cuestionaron el valor de las tiendas y dijeron que estas sobrepasaban por mucho el valor real que este tipo de estructuras tiene en el mercado internacional, lográndose conseguir hasta en \$ 4.000.00 según el sistema de compras del gobierno Merlink.

Por lo anterior, esta Auditoría General se abocó a determinar la veracidad de los aspectos denunciados, comprobándose que mediante la Contratación Directa 2017CD-000168-0007100001, bajo la modalidad de Oferente Único, se adjudicó a la empresa Industrial Fire and Rescue Equipment Sociedad Anónima, por un monto de \$ 235.398,00 (doscientos treinta y cinco mil trescientos noventa y ocho dólares con 00/100) y que a esa fecha el monto aproximado en colones fue de ₡134.626.470,18 (ciento treinta y cuatro millones seiscientos veintiséis mil cuatrocientos setenta colones con 18/100), según el tipo de cambio de referencia de ₡ 571,91 (del 31 de agosto de 2017, fecha de adjudicación), para la Dirección General de la Fuerza Pública la Dirección General de la Fuerza Pública según el siguiente detalle:

Línea 1: tienda de campaña, capacidad 50 personas; 2 unidades a un precio unitario de \$80.339,00, para un total de \$160.678,00 (aproximadamente ₡45.946.677,50 (cuarenta y cinco millones novecientos cuarenta y seis mil seiscientos setenta y siete colones con 50/100 cada unidad).

- Línea 2: caja de distribución eléctrica, 2 unidades a un precio unitario de \$3.060,00, para un total de \$6.120,00 (aproximadamente ₡1.750.044,60 (un millón setecientos cincuenta mil cuarenta y cuatro colones con 60/10) cada unidad).
- Línea 3: tienda de campaña inflable, capacidad 8 personas; dos unidades a un precio unitario de \$22.300,00 para un total de \$44.600,00 (aproximadamente ₡12.753.593,00 (doce millones setecientos cincuenta y tres mil quinientos noventa y tres colones con 00/100) cada unidad).
- Línea 4: caja de embalaje, 8 unidades a un precio unitario de \$2.900,00 para un total de \$23.200,00 (aproximadamente ₡1.658.539,00 (un millón seiscientos cincuenta y ocho mil quinientos treinta y nueve colones con 00/100) cada unidad).
- Línea 5: carrito para transporte de cajas, una unidad a un precio de \$800,00 (aproximadamente ₡457.528,00 (cuatrocientos cincuenta y siete mil quinientos veintiocho colones con 00/100)).

Como se desprende, el costo de las 4 tiendas de campaña, correspondientes a las líneas 1 y 3, ascendió a la suma de ₡ 117.400.541,00 (ciento diecisiete millones cuatrocientos mil quinientos cuarenta y un colones con 00/100) y no a ₡170.000.000,00 (ciento setenta millones con 00/100) como se indicó en la publicación del Diario Extra; siendo que para los efectos del estudio nos referiremos únicamente a esas líneas, es decir a las 2 tiendas de campaña con capacidad para 50 personas y 2 con capacidad para 8 personas; ambas marca Western Shelter y que tienen un valor económico importante para este Ministerio.

1.1) Sobre los estudios previos para la excepción de oferente único

En primer lugar, es necesario indicar que en cuanto al procedimiento ordinario, la licitación que corresponda para el objeto y monto de la contratación, se instituye como el procedimiento apto por excelencia para atender la necesidad de albergar a los funcionarios policiales; dado que trae consigo los beneficios de publicidad, transparencia, competencia e igualdad.

Sin embargo, el procedimiento de contratación directa (utilizado para esta compra) es una excepción válida al procedimiento de licitación, en apego a lo establecido en el artículo 139 inciso a) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (anteriormente artículo 131 inciso a) de ese mismo cuerpo normativo).

Ante tal situación, es conveniente mencionar que la excepción procede únicamente en determinadas circunstancias, muy calificadas, en las que resulte imposible para el Ministerio requerir de un procedimiento concursal, por verse comprometido el interés público; en este caso, por existir un único proveedor; según la justificación del programa ejecutor.

Es justamente por lo anterior, que la Administración debe realizar una rigurosa verificación del cumplimiento de los requisitos previos y la aplicación de los principios de contratación; tal y como lo haría si se estuviera desarrollando una licitación pública y según lo establecido en los artículos 134 y 135 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa que indica lo siguiente:

“Artículo 134.-Trámite. La actividad contractual excluida legalmente de los procedimientos ordinarios de contratación, deberá adaptarse, en lo pertinente, a los principios generales, a los requisitos previos que correspondan y a las normas generales sobre el cartel y la oferta.

Artículo 135.-Decisión de contratar directamente. La determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios, es responsabilidad exclusiva del Jerarca de la Institución o del funcionario subordinado competente, el cual en la decisión inicial deberá hacer referencia a los estudios legales y técnicos en los que se acredita que, en el caso concreto, se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios.”

Así las cosas, se reviste de gran importancia la decisión inicial definida en el artículo 8 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que en lo que interesa dice:

“Artículo 8.-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...

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 Proveduría Institucional. (El subrayado no es del original).

Al respecto, esta Auditoría General conoció el oficio 38-2017 DGFP-B del 30 de junio del 2017, mediante el cual el Comisionado Nils Ching Vargas; entonces Subdirector General de la Fuerza Pública; justificó la contratación amparado al artículo 131 inciso a) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (actualmente artículo 139 inciso a)), que a la letra dice:

“Artículo 139.-Objetos de naturaleza o circunstancia concurrente incompatibles con el concurso. *La Administración, podrá contratar de forma directa los siguientes bienes o servicios que, por su naturaleza o circunstancias concurrentes, no puede o no conviene adquirirse por medio de un concurso, así como los que habilite la Contraloría General de la República:*

a) Oferente único: *Los bienes o servicios en los que se acredite que solamente una persona o empresa está en condiciones de suministrar o brindar, sin que existan en el mercado alternativas que puedan considerarse idóneas para satisfacer la necesidad institucional. La procedencia de este supuesto ha de determinarse con apego a parámetros objetivos en relación con la necesidad, acreditando que la opción propuesta es la única apropiada y no sólo la más conveniente...*

...En los casos de contrataciones sujetas a prórrogas, de previo a convenir una de ellas, la Administración se encuentra obligada a estudiar el mercado para determinar si han surgido nuevas opciones idóneas, en cuyo caso han de adoptarse las medidas oportunas tendientes a iniciar el procedimiento concursal que corresponda.

Llama la atención que en el oficio de marras, el Comisionado Ching Vargas reconoció “que en el mercado mundial existen realmente muy pocas plataformas que cumplan con todos estos requerimientos y que la mayoría son de origen militar” (sic); sin embargo, al momento de esta auditoría, en el expediente de la contratación no constaba documentación que demostrara que las opciones que podrían existir en el mercado nacional o internacional, cumplieran o no con las características técnicas requeridas para atender la necesidad de albergue de los funcionarios policiales.

En el mismo orden de ideas se comprobó que, a pesar de que en el oficio 38-2017 DGFP-B antes citado se consideró ampliamente la necesidad a satisfacer, no se valoró la existencia de opciones del mercado frente a esa necesidad; omitiéndose acreditar que

solamente una persona o empresa estaba en condiciones de suministrar o brindar el objeto contractual, sin que existieran en el mercado otras alternativas idóneas.

Por otro lado, en el oficio de marras el Comisionado Ching Vargas le informó al Lic. Mario Umaña Mora, Proveedor Institucional, sobre la conveniencia de que este Ministerio adquiriera las tiendas de campaña marca Western Shelter, basado en que otras instituciones del Estado que conforman el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo utilizan esos equipos, los cuales, según indicó, son totalmente interconectables e interoperables entre sí y que cumplen con las características para el resguardo de los funcionarios policiales.

Adicionalmente mencionó que, instituciones como la Comisión Nacional de Emergencias, el Benemérito Cuerpo de Bomberos y el Hospital Nacional de Niños compraron tiendas de esa misma plataforma; sin embargo no realizó un análisis de las compras realizadas por esas instituciones, en lo que se refiere a la calidad de los artículos recibidos y la satisfacción de la necesidad, sin dejar de lado la documentación de los beneficios obtenidos.

En concordancia con lo anterior, la Comandante Yadelly Noguera Korea, en ese momento Jefe del Departamento de Planes y Operaciones de la Dirección General de la Fuerza Pública, mediante oficio OF-0251-2017-DO-PYO del 10 de febrero de 2017, emitió criterio técnico sobre la conveniencia de que el equipo que se iba a adquirir contara con un sistema modular que fuera compatible y adaptable entre sí; con el objetivo que permitiera la incorporación o ensamble con los sistemas similares adquiridos por otras instituciones del Estado, consiguiendo de esta manera, establecer campamentos interinstitucionales en la atención de emergencias o eventos de gran magnitud y en lugares que no cuenten con la infraestructura establecida idónea.

2.2) Sobre la verificación de los requisitos previos para la aplicación de excepción de oferente único.

Esta Auditoría General revisó las acciones realizadas por el Departamento de Programación y Control de la Dirección de Proveeduría Institucional para verificar la correcta aplicación de la excepción de “oferente único” en la contratación de las tiendas de campaña adquiridas por la Dirección General de la Fuerza Pública.

Según la revisión del expediente de la contratación 2017CD-000168-0007100001 se determinó que, no consta solicitud por parte de la Proveeduría Institucional ante la Dirección General de la Fuerza Pública para que ampliara lo referente a la posible existencia de otras opciones en el mercado, nacional o internacional, que podrían cumplir con las características técnicas requeridas para atender la necesidad de albergue de los servidores policiales.

Aunado a lo anterior, se consultó con las licenciadas Rosa Chacón Alvarado y Jenny Mena Ugalde, Jefa del Departamento de Programación y Control y Jefa del Departamento de Contratación Administrativa de la Dirección de Proveeduría Institucional, respectivamente, si conocieron algún documento donde se haya verificado que otras instituciones del Estado hayan adquirido las tiendas de campaña marca Western Shelter y, de ser así, que éstas se pudieran ensamblar con las gestionadas por la Dirección General de la Fuerza Pública, manifestando que, tanto en la solicitud de pedido N° 0062017000400115 como en su documentación anexa, no se justificó ningún oficio o documentación que acreditara dicha condición, sino, únicamente la manifestación expresa y firmada por el Comisionado Nils Ching Vargas, lo cual esa Proveeduría Institucional presumió como cierto, bajo el “principio de buena fe”.

Situaciones como las expuestas, son contrarias a lo dispuesto en el Reglamento para el funcionamiento de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios de Gobierno, que establece que, la Dirección de Proveeduría Institucional está obligada a observar el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente y, por su parte, el Departamento de Programación y Control debe verificar el cumplimiento de los requisitos previos en los procedimientos de contratación, según los artículos 2 y 15:

“Artículo 2º-Marco jurídico. En el cumplimiento de sus funciones, las Proveedurías Institucionales deberán observar cumplidamente el ordenamiento jurídico vigente, y, de manera especial, las disposiciones del presente Reglamento, las normas, principios y los procedimientos de contratación administrativa que establecen la Ley N° 7494, Ley de Contratación Administrativa, y su Reglamento General, la Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 30058-H-MP-PLAN, así como las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables por razón de la materia.

Artículo 15. —Programación y Control. Funciones específicas. Esta unidad administrativa tendrá, entre otras, acordes con su naturaleza, las siguientes funciones en detalle:

...g) Verificar la corrección de la orden de inicio dada en los procedimientos de contratación, incluyendo el cumplimiento de los requisitos previos, lo mismo que sobre los carteles de los diferentes procedimientos de contratación elaborados por la unidad de Contrataciones, oferentes invitados cuando corresponda, fechas de apertura de los concursos y sobre la determinación del procedimiento de contratación a seguir según su naturaleza o monto.” (El subrayado no es del original)

Es por todo lo antes comentado que el incumplimiento de lo dispuesto en la norma antes citada, podría ocasionar que la Proveeduría Institucional tramite la compra de un producto bajo la excepción de oferente único, cuando en realidad en el mercado existan otras alternativas para los fines propuestos y, en consecuencia, corresponder a la aplicación de un proceso concursal, según el monto contratado y en función de sus garantías de igualdad, libre competencia y publicidad que deben privar en el desarrollo de las compras públicas, según lo señalado en los artículos 5 y 6 de la Ley de Contratación Administrativa.

II. CONCLUSIONES

- 2.1) La Dirección General de la Fuerza Pública justificó la compra de 4 tiendas de campaña y sus accesorios, mediante la contratación N° 2017CD-000168-0007100001, amparados al artículo 131 inciso a) Oferente Único, del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (actualmente artículo 139 inciso a) de ese cuerpo normativo).
- 2.2) El costo de las cuatro tiendas de campaña adquiridas por la Dirección General de la Fuerza Pública ascendió ₡117.400.541.00 (ciento diecisiete millones cuatrocientos mil quinientos cuarenta y un colones con 00/100) y no a ₡170.000.000.00 (ciento setenta millones con 00/100) como se indicó en la publicación del Diario Extra.
- 2.3) Se determinó que en el expediente de la contratación no constaba documentación que demostrara que otras opciones, cumplían o no, con los requerimientos técnicos para atender la necesidad de resguardo de los servidores policiales, cuyo análisis permitiera acreditar la excepción del artículo 139 inciso a) “oferente único”, del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
- 2.4) El Departamento de Programación y Control de la Proveduría Institucional no le solicitó al programa ejecutor (Dirección General de la Fuerza Pública), documentación que demostrara que otras opciones, cumplían o no, con los requerimientos técnicos para atender la necesidad de resguardo de los funcionarios policiales, para así acreditar la excepción de “oferente único”.

III. RECOMENDACIONES

Para colaborar con la Administración en el fortalecimiento del control interno institucional, se recomienda a ese Despacho, ordenar el cumplimiento de las siguientes acciones:

3.1 A la Lcda. Fiorella Salazar Rojas, Viceministra Administrativa

Girar instrucciones al Ing. Randall Vega Blanco, Director Administrativo y Financiero, para el cumplimiento de la siguiente recomendación:

3.1.1 Al Lic. Mario Umaña Mora, Director de la Proveduría Institucional

- a. Ordenar al Jefe del Departamento de Programación y Control que para futuras contrataciones, previo a tramitar las “Solicitudes de Pedido”, compruebe que en la

decisión inicial conste la documentación que respalde la aplicación de la excepción a los procedimientos ordinarios, fundamentada en el artículo 139 inciso a) Oferente Único, del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Esta recomendación se considera de acatamiento obligatorio, para lo cual se solicita que, en un lapso de 10 días hábiles, se informe a ese Despacho, las acciones realizadas para su cumplimiento.

3.2 Al Lic. Luis Carlos Castillo Fernández, Viceministro de Unidades Operativas

Girar instrucciones al Comisario Daniel Calderón Rodríguez, Director General de la Fuerza Pública para el cumplimiento de la siguiente recomendación:

3.2.1 Al Comisionado Reinaldo González Cubero, Subdirector General de la Fuerza Pública

- a. Ordenar que para futuras compras amparadas en el artículo 139 inciso a) Oferente Único, del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se acredite en el expediente de la contratación la documentación que respalde la aplicación de esta excepción.

Esta recomendación se considera de acatamiento obligatorio, para lo cual se solicita que, en un lapso de 10 días hábiles, se informe a ese Despacho, las acciones realizadas para su cumplimiento.

No omitimos recordarle que, su Despacho, según el artículo 37 de la Ley General de Control Interno, dispone de un lapso de 30 días hábiles, para ordenar el cumplimiento de las recomendaciones de este informe, ó en su defecto, proponer opciones alternativas a esta Auditoría General, para solucionar las debilidades que se mencionan en el estudio.

Atentamente,

Douglas Elioth Martínez
Auditor Interno