

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 Origen**

El presente estudio se origina en el Plan de Trabajo de la Dirección de Auditoría Interna para el período 2010.

### **1.2 Objetivo general**

Evaluar el sistema de control interno aplicado al proceso de devolución de garantías de participación o cumplimiento, realizado por la Dirección de Proveeduría Institucional y el Departamento de Tesorería de la Dirección Financiera.

### **1.3 Alcance**

El estudio comprendió el análisis del proceso de devolución de las garantías de cumplimiento y participación, el período comprendió de octubre 2008 a marzo del 2010.

Durante el período de estudio, hubo cambios importantes en la administración de los recursos provenientes de la suscripción de garantías de participación o cumplimiento. Estas variaciones implican que en la actualidad, la responsabilidad del proceso completo tanto la suscripción como la devolución, está asignada a la Dirección de Proveeduría Institucional y la devolución del dinero de la garantía se realiza por medio del Modelo Alternativo de Pagos Electrónicos para instituciones del Estado (MAPE) por medio de la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda.

### **1.4 Comunicación de resultados**

En reunión efectuada el día 12 de octubre 2010, en la sala de reuniones de la Dirección de Proveeduría Institucional, se expuso a la Directora de Proveeduría Institucional, Jefe del Departamento de Administración de Contratos, Asesoras Legales de la Dirección de Proveeduría Institucional, los resultados y recomendaciones emitidas, con el propósito de dar a conocer los comentarios y puntos de vista acerca del informe.

---

#### **Al desarrollo por la educación**

Teléfonos: 2255-1725, 2223-2050, 2257-2675 7° Piso Edificio Raventós, San José  
Fax: 2248-0920 E-mail: [auditoria@mep.go.cr](mailto:auditoria@mep.go.cr)

### **2. COMENTARIOS**

En la verificación y evaluación del control interno en el proceso de devolución de garantías de participación o cumplimiento, por parte de la Dirección de Proveeduría Institucional y el Departamento de Tesorería de la Dirección Financiera, se encontró lo siguiente:

#### **2.1 Proceso de devolución de garantías de participación y cumplimiento en la Dirección de Proveeduría Institucional**

Producto de la verificación realizada al proceso de devolución de garantías en la Dirección de Proveeduría Institucional, por medio de los oficios que ésta emitía por medio de la Sección de Administración de Contratos, para la liberación de garantías de participación o cumplimiento, se determinó:

##### **2.1.1- Inventario de garantías**

Se determinó que el Departamento de Administración de Contratos de la Dirección de Proveeduría Institucional no mantiene un inventario de todas las garantías de participación o cumplimiento, que han sido depositadas por los proveedores en la cuenta de garantías N° 10001-000-210572-4.

La ausencia de este instrumento de control impide que la Sección de Garantías, conozca datos importantes como la fecha de vencimiento de las garantías presentadas por los proveedores, y también cuáles garantías han sido devueltas a éstos.

Lo anterior generó que la Sección de Administración de Contratos, emitiera dos oficios distintos para la tramitación de la devolución de la garantía de participación con el recibo N° 1027 por un monto de \$65.406,77, a nombre de la empresa Comercializadora AT del Sur S.A.

El primer oficio emitido para esta devolución fue el D.P.I AC-SG-71-2009, de fecha 19 de febrero del 2009, y el segundo oficio fue el D.P.I AC-SG-451-2009 de fecha 21 de julio del 2009, en ambos oficios se solicitó la devolución de la misma garantía, lo cual provocó que se devolviera la garantía dos veces, por medio de los cheques N° 2636-1 con fecha 4 de marzo del 2009 y el 2764-8 con fecha 28 de julio del 2009.

##### **2.1.2- Incumplimiento de requisitos para la devolución de garantías**

En el proceso de devolución de las garantías, en algunos casos no aparece el documento de solicitud emitido por el proveedor, requiriendo la entrega de dicha garantía, por lo tanto se incumple con el artículo 45 del

## INFORME Nº 41-10 Proceso de Devolución de Garantías

---

Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa que claramente establece:

*Artículo 45. —**Devolución de las garantías.** La Administración, tiene la facultad de devolver parcialmente la garantía de cumplimiento, ante solicitud del contratista, en proporción a la parte ya ejecutada cuando sean factibles entregas parciales del objeto contratado. Esta situación deberá advertirse en el respectivo cartel, sin perjuicio de una valoración particular en la fase de ejecución contractual...*

Adicionalmente dentro de los requisitos establecidos por la Dirección de Proveeduría Institucional, para comunicarle a la Dirección Financiera que se podía tramitar una solicitud de devolución de una garantía de participación o cumplimiento a un proveedor, se debía cumplir los siguientes requisitos:

*“A este oficio se adjuntaba nota de solicitud de la empresa, copia del recibo de garantía, comprobante de depósito emitido por el Banco Nacional debidamente endosado por el Proveedor Institucional”*

### 2.1.3- Garantías vencidas

Se comprobó que varias de las garantías de participación o cumplimiento en custodia de la Sección de Garantías, son devueltas fuera del plazo establecido, según lo anotado en la Ley de Contratación Administrativa en el art.45, que indica:

*Artículo 45.—**Devolución de las garantías.** La Administración, tiene la facultad de devolver parcialmente la garantía de cumplimiento, ante solicitud del contratista, en proporción a la parte ya ejecutada cuando sean factibles entregas parciales del objeto contratado. Esta situación deberá advertirse en el respectivo cartel, sin perjuicio de una valoración particular en la fase de ejecución contractual.*

*Las garantías serán devueltas, conforme las siguientes reglas, salvo disposición distinta en el cartel:*

*a) La de participación, a petición del interesado, dentro de los ocho días hábiles siguientes a la firmeza del acto de adjudicación. En el caso del adjudicatario, se devolverá una vez rendida a satisfacción la garantía de cumplimiento y se hayan observado las restantes formalidades necesarias para el inicio del contrato.*

*En aquellos casos, en que la propuesta del oferente hubiera sido descalificada, el interesado podrá retirar la garantía desde ese momento, salvo que decida impugnar la decisión, en cuyo caso habrá de mantenerla vigente por todo el tiempo necesario para ello.*

*b) La de cumplimiento, a solicitud del interesado, dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha en que la Administración, haya recibido de forma definitiva y a satisfacción el objeto contractual.*

Si bien es cierto, la devolución de la garantía debe hacerse a petición de la parte, la Dirección de Proveeduría Institucional, debió actuar en forma proactiva e informar a los oferentes de que el plazo de vigencia de la garantía feneció y que podía realizar los trámites de solicitud para su devolución y con ello disminuir el riesgo de fraude.

### **2.1.4-Reimpresión de garantías vencidas**

Otra situación que se evidenció dentro de la verificación de las garantías de participación o cumplimiento, es la práctica de reimprimir los recibos de garantía que ya tienen algún tiempo de vencido su periodo de vigencia. Estos recibos de garantías se reimprimen, pero al copiar los datos del recibo vencido al nuevo, en el apartado de la fecha, se escribe la fecha de la reimpresión de la garantía y no la fecha real en que fue recibida la garantía en la Sección Administración de Contratos.

Los hechos anotados contribuyen a que el sistema del control interno aplicando sea débil o ineficaz aumentando la probabilidad de la ocurrencia de un evento anómalo

## **2.2 Incumplimientos en el proceso de devolución de garantías de participación y cumplimiento a los proveedores.**

Producto de la verificación de todas las devoluciones de garantías de participación o cumplimiento, efectuadas por el Departamento de Tesorería de la Dirección Financiera, en el periodo comprendido entre setiembre 2008 a marzo 2010, se evidenciaron una serie de deficiencias, a saber:

### **2.2.1- Incumplimiento de funciones**

Se estableció que funcionarios del Departamento de Tesorería incumplieron parte de las funciones del procedimiento de devolución de garantías de participación o cumplimiento a los proveedores, específicamente en el apartado de devoluciones de garantías por medio de cheques. Algunas de las funciones que no se cumplieron son las siguientes:

- Foliar los documentos que pasan por el reloj marcador para el recibido de correspondencia.
- Verificar y analizar los documentos aportados en el oficio de solicitud para devolución de garantías de participación y cumplimiento, determinando la vía de trámite para la devolución (cheque o transferencia electrónica).

## INFORME Nº 41-10 Proceso de Devolución de Garantías

---

- Recibir y revisar en los cheques emitidos los datos de: fecha, nombre del beneficiario, valor en letras y monto.
- Revisar datos en el cheque tales como fecha, nombre del proveedor, monto del cheque y respaldos adjuntos, según corresponda, para consignar mediante firma el visto bueno.
- Actualizar el Libro de Bancos, según los movimientos efectuados durante el mes en la cuenta corriente de garantías.
- Solicitar al proveedor cédula de identidad en caso de persona física, en caso de persona jurídica recibo de la empresa.
- Archivar documentos de respaldo respectivos del cheque entregado.

Lo anterior demuestra que el sistema del control interno en el proceso de devolución de garantías de participación o cumplimiento es débil o en su defecto no se aplica en todos los casos y eventualmente este escenario podría traer como resultado un perjuicio económico para la administración, como el que se presentó con la devolución de varias garantías de participación, que no fueron devueltas efectivamente a los proveedores.

La actuación antes descrita se enmarca en lo señalado por el artículo 110 de la Ley de la Administración Financiera, que señala en lo que nos interesa:

*“Artículo 110.— **Hechos generadores de responsabilidad administrativa.** Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:*

*“b) La omisión, el retardo, la negligencia o la imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio público o la adopción de acciones dolosas contra su protección, independientemente de que se haya consumado un daño o lesión.*

*“q) Permitir a otra persona manejar o usar los bienes públicos en forma indebida.*

*“r) Otras conductas u omisiones similares a las anteriores que redunden en disminución, afectación o perjuicio de la Administración Financiera del Estado o sus instituciones.*

### 2.2.2- El libro de bancos de la cuenta de garantía no se actualiza diariamente

## **INFORME Nº 41-10 Proceso de Devolución de Garantías**

---

En revisión realizada a la cuenta de garantías, se encontró que el Libro de Bancos de la cuenta del Banco Nacional de Costa Rica Nº 210572-4, estaba atrasado un mes.

Esto se comprobó debido a que el Departamento de Tesorería, tramitó ante esta Dirección de Auditoría Interna el cierre del libro de bancos de la cuenta de garantías el día 1 de febrero del 2010, por medio del asiento de cierre 14610, ese mismo día se solicitó la apertura un nuevo libro de bancos de la cuenta de garantías por medio del asiento 42298, a este libro nuevo se le incluye información a partir del día 4 de enero del 2010 la cual indica: “7839156 American INK \$30.441,50”

Con esta información se determinó que en el mes de enero del 2010 no se incluyó al día la información de los movimientos de la cuenta de garantías.

Es importante indicar que esta deficiencia ya se había mencionado en el Informe 57-09, en el punto 2.7 en el cual se indicaba lo siguiente:

*“En revisión realizada a la cuenta de garantías se encontró que al 24 de marzo de 2009, en el libro de banco no aparecen registros a partir del 31 de enero de 2009.”*

Como se desprende de los comentarios mencionados esta inconsistencia se sigue presentando, por lo tanto se incumple lo estipulado en el principio de Registro de los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público: “Todos los hechos de carácter contable deben ser registrados en oportuno orden cronológico en el que se produzcan éstos, sin que se presenten vacíos, lagunas o saltos en la información registrada.”

La inobservancia adecuada del instrumento de control del libro de bancos, facilita que ocurran hechos anómalos y que su detección se efectúe en forma tardía.

### **3. CONCLUSIÓN**

De conformidad con los resultados de este estudio se denotan deficiencias en el sistema de control interno, en la tramitación por parte de la Dirección de Proveeduría Institucional de devoluciones de garantías de participación o cumplimiento, sin cumplir con los requisitos establecidos por la normativa vigente.

También se denotan deficiencias graves de control interno en el proceso de devolución de garantías de participación o cumplimiento por parte del Departamento de Tesorería de la Dirección Financiera, principalmente por el incumplimiento de funciones del personal en el proceso de devoluciones de garantía por medio de cheques.

### **4. RECOMENDACIONES**

En vista de los resultados y la conclusión expuesta anteriormente, esta Auditoría Interna propone las siguientes recomendaciones, cuya finalidad es orientar al departamento auditado en el fortalecimiento del sistema de control interno aplicable a las gestiones realizadas, primordialmente lo relativo a la devolución de garantías de participación o cumplimiento. Dado que este proceso se trasladó en su totalidad bajo la responsabilidad de la Dirección de Proveduría Institucional, las recomendaciones van dirigidas a esta dependencia:

#### **A la Dirección de Proveduría Institucional**

**4.1** Elaborar un inventario de todas las garantías de participación o cumplimiento que se encuentran en custodia del Ministerio de Educación Pública. (Ver 2.1.1)

**4.2** Emitir una disposición en cuanto a los requisitos obligatorios que deben cumplir los Proveedores para solicitar la devolución de sus garantías de participación o cumplimiento. (Ver 2.1.2)

**4.3** Informar a los Proveedores que cumplen con los requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa para la devolución de sus garantías, que puedan iniciar gestión para el trámite de la devolución de éstas, en la Dirección de Proveduría Institucional.( Ver 2.1.3)

**4.4** Capacitar al personal de la Sección de Garantías en el tema de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento y el Proceso de Devolución de Garantías de Participación y Cumplimiento. (Ver 2.1.3 y 2.2.4)

**4.5** Actualizar diariamente el libro de Bancos de la cuenta de garantías de participación o cumplimiento. (Ver 2.2.2)

**4.6** Enviar a esta Auditoría Interna un cronograma detallado, con las acciones y fechas en que serán cumplidas las recomendaciones vertidas en este informe, en el plazo determinado para su aceptación según el artículo 36 de la Ley General de Control Interno.

**Este informe debe seguir el trámite de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno Nº 8292. Asimismo, se le solicita hacer llegar copia a esta Auditoría Interna, de las instrucciones que se giren con la finalidad de hacer cumplir las recomendaciones.**

## **INFORME N° 41-10 Proceso de Devolución de Garantías**

---

**En caso de incumplimiento de las recomendaciones vertidas en este informe conforme al artículo 43, inciso g, del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Educación Pública, se aplicará lo indicado en los artículos 54 y 61 de dicho reglamento, reformado por decreto ejecutivo N° 36028-MEP.**

Estudio N° 031