



MUNICIPALIDAD DE SIQUIRRES
AUDITORIA INTERNA
TEL: 2768-6266 / 2768-2942/ FAX: 2768-8485 ext: 105
Correo Electrónico: edcar09@yahoo.es

24 de mayo de 2017
Of-Inf. No. 001-17

Señora
Meyleen Yep Durán
Tesorera Municipal
Municipalidad de Siquirres
Su despacho

Estimada señora:

Asunto: Solicitud de asesoría sobre pagos anticipados.

Nos referimos a su oficio No. DT-035-2017, mediante el cual nos refiere una consulta sobre la procedencia de un pago anticipado o por adelantado a una empresa contratista que presuntamente es PYME. El monto que se tramita del adelanto es de ¢37.726.629,26.

Tomando en consideración que solicita asesoría específicamente sobre lo correcto o incorrecto de una resolución emitida por los órganos internos administrativos (Departamento de Estructura Vial Cantonal, Proveduría Municipal y visto bueno del Departamento Legal), esta auditoria expone lo siguiente;

- i. Conforme las normas legales y técnicas –Ley General de Control Interno, Normas para el Ejercicio de la Auditoría y Directrices de la Contraloría General de la República- la función asesora de esta auditoría es posible siendo que la petición sea emanada del máximo jerarca.
- ii. Por la naturaleza de su consulta resulta evidente que se trata de un asunto administrativo que tiene alta especificidad jurídica; que en todo caso no compete resolver a esta auditoría en estos momentos.

No obstante lo expuesto anteriormente, en un afán de coadyuvar con la administración en el cumplimiento de los objetivos del control interno, consideramos procedente atender la consulta y exponer las observaciones en los términos que sigue.

- Tal como lo ha expresado reiteradamente la Contraloría General de la República en sus diferentes criterios y pronunciamientos, "*...en materia de contratación administrativa y como norma de principio, el pago por adelantado a cargo de la Administración resulta inaceptable.*" (El subrayado está en la fuente).



MUNICIPALIDAD DE SIQUIRRES
AUDITORIA INTERNA
TEL: 2768-6266 / 2768-2942/ FAX: 2768-8485 ext: 105
Correo Electrónico: edcar09@yahoo.es

- El segundo punto es que es necesario diferenciar entre el adelanto de pago del anticipo de pago, en este sentido, el Reglamento para el Reajuste de Precios en los Contratos de Obra Pública de Construcción y Mantenimiento, define que **el adelanto de pago** opera durante la ejecución del contrato y solo puede destinarse a la cancelación de materiales de construcción, herramientas para construir y otros elementos para la ejecución; en tanto el **anticipo de pago** es la suma que se concede de previo al inicio de la obra, debe ser destinado al mismo propósito que el adelanto pero se otorga contra la rendición de una garantía colateral.
- Sobre esas dos figuras, el **anticipo** es el monto contractual que se concede de previo al inicio de la obra y contra presentación de una garantía colateral adicional a la de cumplimiento que deberá respaldar el total del monto dado en anticipo, **siempre que se encuentre debidamente autorizado en el cartel o pliego de condiciones.** El **adelanto**, por su parte, es el monto que en forma adelantada durante la ejecución del contrato, se concede al contratista a solicitud de éste. Indicándose que será destinado exclusivamente para cancelar insumos de los costos directos del proyecto (materiales de construcción, herramientas a consumir y otros para la ejecución de la obra) que se encuentren en los predios de la obra al momento de efectuar la estimación mensual del pago. (DCA-2036-CGR de agosto de 2015).
- A mayor abundamiento, el órgano contralor mediante el oficio 05637 del 01 de junio de 2007, en lo de interés señaló.../ *“debemos entender que el adelanto opera durante la ejecución del contrato y solo puede destinarse a la cancelación (sic) materiales de construcción, herramientas para construir y otros elementos para la ejecución, en tanto el anticipo es la suma que se concede de previo al inicio de la obra, debe ser destinado al mismo propósito que el adelanto pero se otorga contra la rendición de una garantía colateral. / El primero de estos supuestos entonces se otorga en casos en donde hay ya materiales en el sitio de la obra o cuando éstos están siendo encargados a algún proveedor, por eso la figura pretende retribuir costos en los que el contratista ya incurrió pero que todavía no están incorporados a la obra./ El segundo, es decir el anticipo, obedece más a una ayuda financiera que permitirá bajar los costos financieros del proyecto en función del beneficio que obtiene el contratista cuando de previo a iniciar la ejecución recibe un porcentaje de lo que debe invertir para llevar adelante la obra.”.*
- El órgano contralor señala que estas figuras -adelanto y anticipo de pago- las utiliza la administración bajo la premisa de obtener una reducción de los costos financieros por parte de los potenciales oferentes, lo que se traduciría en la posibilidad de recibir cotizaciones de menor precio y un beneficio al interés general, de ahí que el principio general de efectuar el pago por periodo vencido contra la verificación previa del bien o servicio contratado, tiene la excepción en la naturaleza del contrato, en este caso obra pública.



MUNICIPALIDAD DE SIQUIRRES
AUDITORIA INTERNA
TEL: 2768-6266 / 2768-2942/ FAX: 2768-8485 ext: 105
Correo Electrónico: edcar09@yahoo.es

- Por otro lado, el numeral 35 del Reglamento de Contratación desarrolla con precisión las excepciones a ese principio general y admite la posibilidad de efectuar pagos por anticipado, en varios supuestos:
 - a) cuando la costumbre comercial o el uso derivado de la práctica comercial así lo acepten y eso esté debidamente comprobado;
 - b) cuando esto sea una consecuencia del medio de pago utilizado,
 - c) cuando las condiciones de mercado así lo exijan. Además de esto, la norma admite que estas posibilidades coexisten con aquella que ya nuestra jurisprudencia también reconocía: los adelantos de pago por concepto de materiales en los contratos de obra pública.

- Desde esta perspectiva el anticipo y el adelanto no se constituyen en figuras de uso sin reserva, por lo tanto, están afectas a la determinación de controles de verificación, tanto en el proceso de contratación, como en la ejecución del contrato.

- Rendir una garantía colateral resulta obligatoria en el caso de los anticipos, en este sentido, en las mencionadas resoluciones el órgano contralor ha señalado que, *“es necesario en todo caso de adelanto para dar inicio a las obras, y como medio de dar mayor seguridad a la Administración de que el mismo va a ser bien empleado, que el contratista rinda a satisfacción de la Institución de que se trata, una garantía colateral (amén de la de cumplimiento), que podrá ser una garantía bancaria u otro documento de respaldo (pagaré-bono) de la aceptación de la Administración, que logre cubrir el cien por ciento de la suma entrega como adelanto...”*.

- La jurisprudencia ha dicho que los montos a pagar como anticipo o adelanto, deben ser ponderados por la propia Administración contratante, a efecto de sea ésta la que determine la razonabilidad de la suma a girar, sin que se caiga en erogaciones que luego sean de difícil recuperación y sin violentar, por supuesto, el principio de no pago por adelantado ya varias veces aludido.

Además, en el caso del anticipo y la garantía colateral que debe exigirse, es adicional a la de cumplimiento y podrá ser una garantía bancaria u otro documento de respaldo (pagaré-bono) de la aceptación de la Administración, que logre cubrir el ciento por ciento de la suma entrega como adelanto.

- En este orden de ideas, para el caso específico, la administración deberá verificar la existencia de la estipulación expresa cartelaria de la posibilidad de anticipo, así como el porcentaje, de manera que no se conceda ventaja alguna a los potenciales oferentes.



MUNICIPALIDAD DE SIQUIRRES
AUDITORIA INTERNA
TEL: 2768-6266 / 2768-2942/ FAX: 2768-8485 ext: 105
Correo Electrónico: edcar09@yahoo.es

- En esa línea de razonamiento, debemos dejar muy claro que está descartada la posibilidad de otorgar anticipos o adelantos por razones meramente presupuestarias y con ello la rendición de garantías colaterales por las mismas razones.

Con base en las observaciones anotadas y los criterios expuestos, esta auditoría considera que previo a girar cualquier suma por anticipo, independientemente de que la empresa adjudicada cumpla con los requisitos y condiciones de PYME, la administración debe garantizar que esa modalidad de anticipo formó parte de las cláusulas del cartel, del contrato y además, que para la suma anticipada se haya exigido una garantía colateral hasta del 100% del monto anticipado, además de la garantía de cumplimiento.

Realizar un anticipo de dinero en circunstancias distintas a las descritas anteriormente, implica para la administración asumir altos riesgos e incluso podría configurar una actuación alejada del principio de legalidad.

Atentamente,

Lic. Edgar Carvajal González
Auditor Interno

CC. Lic. Mangell Mc Lean Villalobos, Alcalde Municipal.
Ing. William Solano Ocampo, Coordinador del Departamento de Estructura Vial Cantonal
Bach. Sandra Fernández Vargas, Proveedora Municipal.
Consecutivo.
Archivo.