

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA

AGO-06-2019
26-02-2019

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en cumplimiento al Plan Anual Operativo del Área de Gestión Operativa, en el apartado de actividades especiales, considerando los procesos de Contratación Administrativa, en el Área de Salud de Matina.

Los resultados del estudio permitieron evidenciar que la unidad presenta debilidades en el cumplimiento de los plazos para la emisión del acto final de los procedimientos de contratación administrativa y la emisión de justificaciones mediante resoluciones administrativas, que permita ampliar los plazos correspondientes en forma oportuna para culminar los actos del procedimiento.

Se evidenciaron además debilidades en la confección de los contratos, por cuanto se incluyó una cláusula de incumplimiento, cuya condición no está tipificada en el cartel.

Se encontraron oportunidades de mejora en el análisis técnico de las ofertas, por cuanto la administración no indicó en la valoración y análisis efectuado “cuadro comparativo de análisis técnico” todas las características técnicas solicitadas en el pliego de condiciones; además, en el procedimiento 2018CD-000005-2654 “Suministros y materiales de oficina”, no se consideraron todos los ítems de la oferta presentada por la empresa OFICOMER S.A.

También, se evidenció que las justificaciones emitidas por los servicios para el inicio de los procedimientos de contratación no establecen claramente las necesidades específicas que se pretenden adquirir.

Se evidenciaron debilidades de control interno relacionadas con: ausencia del análisis administrativo, certificación de contenido presupuestario, consulta del registro de proveedores, ausencia de firmas, facturas, foliatura, confirmación de notificaciones de los diferentes actos administrativos realizados en el procedimiento, ilegibilidad de las actas de apertura, entre otros

En virtud de lo expuesto, esta Auditoría formuló siete recomendaciones dirigidas a las autoridades del centro de salud y a la Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Atlántica, con el propósito de fortalecer las debilidades evidenciadas.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

AGO-06-2019
26-02-2019

ÁREA GESTIÓN OPERATIVA
AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS EN
MATERIA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ÁREA DE SALUD MATINA

ORIGEN

El presente estudio se efectuó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del Área Gestión Operativa de la Auditoría Interna, en el apartado de actividades especiales.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar el cumplimiento de las disposiciones normativas generales e institucionales en materia de Contratación Administrativa en el Área de Salud de Matina.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar el cumplimiento de los requisitos legales y técnicos del procedimiento de contratación.
- Corroborar el control aplicado por la Administración en aras de garantizar la adecuada ejecución contractual.
- Evaluar los plazos utilizados por la administración para adjudicar los procedimientos de adquisición.

ALCANCE

El estudio comprendió la revisión de 6 procedimientos de contratación administrativa tramitados en el centro médico entre el 1º de enero y el 31 de agosto de 2018, ampliándose en aquellos casos en que se consideró necesario, procedimientos que corresponden a 2018CD-000002-2654 "Oxígeno medicinal y Gas comprimido", 2018CD-000003-2654 "Frascos de suero Fisiológico Nasal", 2018CD-000005-2654 "Suministros y materiales de oficina", 2018CD-000006-2654 "Papel higiénico y otros", 2018CD-000007-2654 "Mantenimiento preventivo y correctivo", 2018CD-000011-2654 "Amplificador de sonido" y 2018LA-000001-2654 "Seguridad y vigilancia".



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

De los procedimientos citados se revisaron los plazos para la emisión del acto final, cumplimiento de los requisitos previos, aplicación de sanciones y conformación del expediente.

La evaluación se efectuó de conformidad con lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, divulgadas a través de la Resolución R-DC-064-2014 de la Contraloría General de la República, publicadas en la Gaceta 184 del 25 de setiembre 2014, vigentes a partir del 1º de enero 2015.

METODOLOGÍA

- Revisión de una muestra representativa de expedientes de Contratación Administrativa del periodo 1 de enero al 31 de agosto del 2018.
- Revisión de los requisitos previos de los procedimientos de contratación.
- Verificación en el dictado oportuno del acto de adjudicación.
- Verificación de cumplimiento en las entregas (vales de entrada, acta de recepción provisional y definitiva).
- Entrevista a los siguientes funcionarios del Área de Salud Matina:
 - Lic. René Zamora Alemán, Administrador del Área de Salud.
 - Sr. Odir Leitón Alfaro, encargado de Proveeduría.

MARCO NORMATIVO

- Ley de Contratación Administrativa, del 2 de mayo de 1995.
- Ley General de Control Interno, publicada en La Gaceta 169, del 4 de setiembre de 2002.
- Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, del 27 de setiembre del 2006.
- Normas de Control Interno para el Sector Público, publicada en La Gaceta 26, del 6 de febrero de 2009.
- Manual de Normas y procedimientos para el uso de la Unidades facultadas para la adquisición de Bienes y Servicios en la CCSS, abril de 2010.
- Resolución de la Contraloría General de la República DFOE-ED-0054 del 12 de febrero de 2010.
- Resolución de la Contraloría General de la República oficio 15419 del 5 de diciembre del 2002.

ASPECTOS NORMATIVOS POR CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley Nº 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

“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 (...).”

HALLAZGOS

1- SOBRE LA OPORTUNIDAD EN LA EMISIÓN DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN Y LA JUSTIFICACIÓN DE PRÓRROGAS

Se determinó que la Administración del Área de Salud Matina incumplió los plazos establecidos en el cartel para la emisión del acto de adjudicación en algunos de los procedimientos de contratación administrativa incluidos en la revisión; asimismo, se evidenció que no en todos los casos se realizó la correspondiente resolución administrativa para justificar la ampliación del plazo para la emisión del acto final o bien no se emitió oportunamente, según se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1
Emisión del acto de Adjudicación
ÁREA DE SALUD DE MATINA
Enero – Agosto 2018

Procedimiento	Apertura	Plazo	Límite de adjudicación	Adjudicación	Plazo en el cual se adjudicó	Observaciones
2018CD-000005-2601 “Suministros y materiales de oficina”	8/3/2018	10	22/3/2017	23/4/2018	29	La Administración adjudicó el procedimiento de contratación en un plazo que superó los 20 días hábiles posteriores a la apertura de las ofertas.
2018CD-000002-2654 “Oxígeno medicinal y gas comprimido”	5/2/2018	10	19/2/2018	28/2/2018	17	No se observó en los procedimientos de contratación administrativa documento de resolución administrativa debidamente motivada que justifique el retraso y la prórroga del plazo para
2018CD-000003-2654 “Fracos suero fisiológico nasal”	6/2/2018	10	20/2/2018	23/2/2018	13	
2018CD-000005-2654 “Suministros y materiales de oficina”	8/3/2018	10	22/8/2018	23/4/2018	29	



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Procedimiento	Apertura	Plazo	Límite de adjudicación	Adjudicación	Plazo en el cual se adjudicó	Observaciones
2018CD-000006-2654 "Papel higiénico y otros"	24/4/2018	10	9/5/2018	15/5/2018	12	la emisión del acto final.
2018CD-000007-2654 "Mant. preventivo y correctivo de aires acondicionados"	9/5/2018	10	23/5/2018	5/6/2018	19	El administrador del centro médico efectuó resolución administrativa el 28/6/2018, 26 días hábiles contados desde la fecha límite para adjudicar.
2018LA-000001-2654 "Contrato por seguridad y vigilancia"	9/4/2018	*5	**24/4/2018	30/4/2018	4	La Administración adjudicó el procedimiento 4 días después de lo permitido por la normativa que rige la materia (10 días).

Fuente: Procedimientos de contratación administrativa.

* Desde la invitación (2/4/2018) hasta la apertura (9/4/2018).

** Considerando 10 días hábiles después de la fecha de la apertura, según lo establece el RALC.

Así mismo; se desprende del procedimiento 2018LA-000001-2654 que la Administración indicó en el cartel a folio 0025 en el punto 12 "Plazo para dictar el acto final" lo siguiente:

*"Para dictar el acto de adjudicación, la Administración tendrá un plazo de **40 días hábiles**, contados a partir del día siguiente al acto de apertura de las ofertas, prorrogable por un plazo igual en casos debidamente justificados (resolución motivada), la cual deberá notificarse a los participantes.*

*La fecha probable de Adjudicación es el **06 de mayo del 2018**".*

Se denota que el plazo establecido en el cartel para la emisión del acto de adjudicación no se ajusta realmente al plazo con el que se tramitó el procedimiento. En este caso particular y de acuerdo con lo establecido en la norma, el plazo para adjudicar una licitación abreviada no puede superar al doble del fijado para recibir las ofertas, siendo que la administración invitó a los proveedores a participar en el concurso el 2 de abril de 2018 y la apertura se realizó 9 de abril de 2018, en ese lapso trascurrieron 5 días hábiles, por lo que, al proyectarse el doble de ese plazo, el acto de adjudicación podía emitirse hasta el 24 de abril de 2018.

El artículo 87 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, establece lo siguiente:

*"El acto final se dictará dentro del plazo máximo fijado en el cartel, el cual no podrá ser superior al doble del plazo que se otorgó para la presentación de ofertas, incluyendo en ese cálculo todas las prórrogas que se hubiesen dado. Ese plazo podrá prorrogarse por un período igual y por una sola vez, siempre y cuando se acrediten razones de interés público para tomar esa decisión. **De***



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

dictarse el acto fuera de ese plazo se deberán iniciar los procedimientos disciplinarios que correspondan". La negrita y el subrayado no pertenecen al original.

El Reglamento a la ley de Contratación Administrativa en el artículo 99 "recepción de ofertas", establece:

"El plazo para recibir ofertas no podrá ser menor a cinco ni mayor a veinte días hábiles. En casos muy calificados, dicho plazo podrá ser ampliado hasta por un máximo de diez días hábiles adicionales al inicialmente fijado, para lo cual deberá dejarse constancia en el expediente, mediante acto razonado suscrito por el Jeraarca de la Proveduría.

Dentro del plazo para recibir ofertas no se cuenta el día de la comunicación a cada oferente o el de la publicación, según proceda, y sí el del vencimiento. La Administración deberá realizar todas las invitaciones el mismo día".

El mismo cuerpo normativo establece en el artículo 100 "Adjudicación y readjudicación".

*"El acto de adjudicación deberá dictarse dentro del plazo establecido en el cartel, que no podrá ser superior al doble del fijado para recibir ofertas. Vencido dicho plazo sin que se haya dictado el acto de adjudicación, los oferentes tendrán derecho a dejar sin efecto su propuesta y a que se les devuelva la garantía de participación, sin que les resulte aplicable sanción alguna. Asimismo, **los funcionarios responsables del no dictado oportuno del acto de adjudicación estarán sujetos a las sanciones previstas en los artículos 96 y 96 bis de la Ley de Contratación Administrativa, por incumplimiento general de plazos legales**".* La negrita y el subrayado no pertenecen al original.

El párrafo octavo del artículo 136 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, establece lo siguiente:

"El acto de adjudicación, deberá dictarse en un plazo máximo de diez días hábiles, prorrogable por un plazo igual en casos debidamente justificados, contados a partir del día de la apertura de ofertas..."

El párrafo séptimo del artículo 144 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, establece lo siguiente:

"...El acto de adjudicación, deberá dictarse en un plazo máximo de diez días hábiles, prorrogable por un plazo igual en casos debidamente justificados, contados a partir del día de la apertura de ofertas..."

De lo anterior, se desprende que en una contratación directa por escasa cuantía en la que se utilice una prórroga facultativa, el dictado del acto de adjudicación no podrá superar los 20 días hábiles posteriores a la apertura de las ofertas.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el Capítulo I, Normas Generales, establece lo siguiente:

“1.1 Sistema de Control Interno (SCI).

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para contar con un SCI, conformado por una serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos organizacionales (...)

1.2 Objetivos del SCI...

(...) C. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales (...)

1.4. Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI.

La responsabilidad por establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias (...).”

Asimismo, el mismo cuerpo normativo en el punto 4.41, referente a Documentación y registro de la gestión institucional, señala:

“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 Informe DFOE-ED-0054 de 12 de febrero de 2010, “Estudio de cumplimiento de plazos en una muestra de procedimientos de contratación administrativa realizados en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), la Contraloría General de la República, indicó:

“...No obstante todas las previsiones tomadas a los efectos citados, es factible que para la Administración surjan situaciones excepcionales no contempladas originalmente que demuestren, en el curso del procedimiento, que el plazo fijado se torna insuficiente y, por ello, las normas de comentario la habilitan también para adoptar, por una sola vez, una prórroga por un periodo igual al originalmente establecido, aunque con la condición de que se acrediten las razones de interés público que fundamenten esa extensión, mediante resolución motivada suscrita por el Jefe de Proveeduría en la cual se consigne, precisamente, las circunstancias y el soporte respectivo...””.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Continúa indicando:

“En relación con este aspecto es de importancia señalar que los motivos apuntados en varias mencionadas resoluciones para recomendar la ampliación del plazo aluden a tareas ordinarias propias de este tipo de concursos, razón por la cual debieron ser previstos y contemplados por la Administración a la hora de elaborar el cartel y establecer los plazos que aquí se examinan. También es importante indicar que este órgano contralor estima que el ejercicio de la competencia de extender la autorización que nos ocupa comprende la obligación de verificar, analizar, sopesar y documentar las correspondientes razones de interés público que justifiquen la necesidad de cada prórroga...”.

Sobre el procedimiento de contratación 2018CD-000005-2601, el Lic. René Zamora Alemán, Administrador del Área de Salud, indicó mediante entrevista¹, lo siguiente:

“...los involucrados en el proceso de compra no cumplieron con los plazos fijados de acuerdo con el cronograma de tareas y debido a la complejidad del procedimiento se retrasan mucho en el trámite, sea análisis administrativo, técnico, razonabilidad de precios entre otros. Tengo conocimiento de que se incumplió con lo que establece la normativa vigente que regula la materia de contratación administrativa, pero en ese momento necesitaba continuar con el procedimiento por la necesidad que tenían los servicios”.

En relación con el procedimiento 2018CD-000003-2654 “Fascos suero fisiológico nasal”, indicó:

“Desconocía que no había realizado la resolución administrativa para ampliar el plazo en ese procedimiento, sin embargo, considero que la Sra. Carmen Rosales Acuña, encargada de contratación administrativa o quién la sustituya tiene el deber de indicarme cuando me hace falta algún requisito o documentos dentro del expediente...”

...En algunas ocasiones la compañera de contratación administrativa confecciona las resoluciones administrativas para ampliar el plazo de adjudicación; sin embargo, en esta ocasión ella tampoco la confeccionó, por lo que fue un descuido de ambas partes”.

Sobre el procedimiento 2018CD-000005-2654 “Suministros y materiales de oficina” refirió:

“Se prorrogó en tres ocasiones el plazo para dictar el acto de adjudicación porque los involucrados en el proceso de compra no cumplieron con los plazos fijados de acuerdo con el cronograma de tareas y debido a la complejidad del procedimiento se retrasan mucho en el trámite, sea análisis administrativo, técnico, razonabilidad de precios entre otros. Tengo

¹ 23 de octubre, 2018



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

conocimiento de que se incumplió con lo que establece la normativa vigente que regula la materia de contratación administrativa, pero en ese momento necesitaba continuar con el procedimiento por la necesidad que tenían los servicios”.

También, indicó sobre el procedimiento 2018CD-000006-2654 “Papel higiénico y otros” lo siguiente:

“La Sra. Carmen Rosales Acuña, encargada de contratación, es la que maneja el expediente y tiene conocimiento de los atrasos que se generan en el trámite, en razón de ello, le solicito que realice la resolución administrativa correspondiente cuando se presenten incumplimientos en el plazo para adjudicar y luego procedo a firmar el documento; sin embargo, por la premura del trámite, se confecciona el oficio de “comunicado de ampliación al plazo p/adjudicar concurso” y luego se le olvida confeccionar la resolución administrativa.

Debido a las múltiples funciones que efectúo no le daba seguimiento a dicho trámite y por el exceso de confianza pensé que la encargada de contratación realizaba las resoluciones correspondientes”.

Así mismo, sobre el procedimiento de contratación 2018CD-000007-2654, manifestó que:

“La encargada de realizar las resoluciones administrativas para ampliar el plazo de adjudicación es la Sra. Carmen Rosales Acuña, encargada de contratación, debido a que ella maneja el expediente y tiene conocimiento de los atrasos que se generan en el trámite.

En este caso particular, la Sra. Rosales Acuña, me entregó tarde la resolución administrativa y en ese momento tuve conocimiento de que estaba firmando la resolución mucho tiempo después de que se dio la comunicación de ampliación a los proveedores; sin embargo, por la necesidad de contar con el mantenimiento de los aires acondicionados decidí continuar con el proceso”.

Además, con relación al procedimiento 2018LA-000001-2654, indicó el Lic. Zamora Alemán que:

“Me encargo de confeccionar los contratos cuando se trata de servicios continuos”.

La situación descrita obedece a débiles mecanismos de control, que garanticen una gestión oportuna, compromiso, coordinación, revisión y comunicación entre la encargada de contratación administrativa y el administrador del centro médico, siendo ambos responsable de asegurar la tramitación efectiva de los procedimientos previo a la emisión del acto final, lo que implica que el proceso de supervisión es insuficiente, limitando la posibilidad de detectar y corregir oportunamente las debilidades que se detecten.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Lo anterior, implica el riesgo de un aumento en la incidencia de errores en la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa, afectando la confiabilidad, eficiencia y legalidad que debe prevalecer en el proceso de adquisición. Por su parte, la ausencia de justificaciones apropiadas para la ampliación de plazo en la emisión del acto de adjudicación afecta el cumplimiento de los requisitos formales dispuestos en el ordenamiento jurídico para asegurar la validez y transparencia de los procedimientos de contratación y la obtención oportuna de los bienes y servicios que se pretende adquirir, lo cual puede ocasionar un impacto a la prestación de los servicios a los usuarios.

2- SOBRE LA CLÁUSULA DE INCUMPLIMIENTO EN LOS CONTRATOS

Se determinó que la administración incluyó en los contratos derivados de los procedimientos 2018CD-000003-2654 "Frasco de suero fisiológico nasal" y 2018CD-000007-2654 "Mantenimiento preventivo y correctivo de aires acondicionados" una cláusula de incumplimiento, cuya condición no está tipificada en el cartel y que finalmente otorga una autorización tácita para que los proveedores incumplan con las fechas de entregas pactadas.

La Administración estableció en contrato del procedimiento de contratación 2018CD-000003-2654, cláusula décima lo siguiente:

"El plazo de entrega de los suministros será de cinco (05) días hábiles, según lo estableció en el pliego de condiciones: en caso de evidenciarse un incumplimiento contara con el plazo de dos (02) días hábiles para corregir las deficiencias establecidas por el Administrador del contrato, de haber incumplimiento del plazo indicado se le aplicarán las multas por atraso..."

Asimismo, la Administración en el contrato del procedimiento 2018CD-000007-2654, cláusula séptima "Resolución contractual" estableció:

*"En caso de que se produjese algún **INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL** por parte del **CONTRATISTA**, la **CAJA** hará un comunicado oficial de éste; quien se compromete a dar respuesta escrita a este comunicado durante los diez (10) días hábiles después de recibir el documento, en el cual podrá presentar sus argumentos y pruebas de descargo, además de garantizar que las anomalías se corregirán..."*

No obstante, en el pliego de condiciones cartelarias del procedimiento, en el punto 2.32 apartado de "Multas", se establece lo siguiente:

"...El incumplimiento en los plazos de ejecución de los trabajos de mantenimiento preventivo, correctivo, suministro de repuestos y suministro de cotizaciones generarán un cobro por multa el cual corresponderá a un 1% del total de la factura por trimestre por días de atraso..."



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

El Lic. René Zamora Alemán Administrador del centro médico, indicó a esta Auditoría mediante entrevista realizada el 23 de octubre de 2018 lo siguiente:

“La situación se debe a que no leí detenidamente el contrato y cometí un error al momento de redactar las cláusulas”.

Lo indicado en el presente hallazgo obedece a que no se ha establecido un adecuado proceso de verificación, con el cuidado correspondiente, en el cumplimiento de las condiciones establecidas en los pliegos cartelarios y en la elaboración de los contratos correspondientes; además, de una adecuada revisión del administrador del centro médico evaluado o quien corresponda, previo a la firma del contrato.

La incorporación de la cláusula citada en el presente hallazgo sitúa en desventaja a la Administración ante un eventual incumplimiento por parte de los proveedores, situación que incide en la protección del patrimonio, al limitar la posibilidad de aplicar una eventual sanción por incumplimientos, generando riesgos asociados a la continuidad de la prestación de servicios.

3- ANÁLISIS ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO 2018-CD-000003-2654

De la revisión efectuada al procedimiento de contratación administrativa 2018CD-000003-2654 “Frasco de suero fisiológico nasal”, se evidenció que el análisis administrativo de las ofertas que participaron en el proceso concursal no está en el expediente, por lo que se desconoce cuál fue el proceso utilizado por la administración para determinar el cumplimiento de los requisitos administrativos y legales de las ofertas.

El artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa establece en relación con el principio de eficiencia y eficacia lo siguiente:

“Todos los actos relativos a la actividad contractual de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.”

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en el artículo 80 “Corrección de aspectos subsanables o insustanciales” indicó:

“Dentro de los cinco días hábiles siguientes al acto de apertura, la Administración realizará el análisis de los aspectos formales de las ofertas, y concederá a los oferentes un plazo de hasta cinco días hábiles, para que corrijan errores o suplan información sobre aspectos subsanables o insustanciales...”.”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

El Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir para adquirir bienes y servicios en la Caja Costarricense de Seguro Social, en el apartado “Análisis administrativo y legal de las ofertas”, página 34 establece lo siguiente:

“El funcionario designado deberá mediante la plantilla dispuesta al efecto revisar aspectos como:

- *Oferta presentada en tiempo, que se encuentra firmada, por el proveedor ó su representante facultado.*
- *Cumple formalmente con lo solicitado en el cartel.*
- *QUE PRESENTA DESGLOSE DEL PRECIO COTIZADO.*
- *Declaraciones juradas requeridas por el artículo 65RLCA*
- *Que está al día en el pago de cuotas de la seguridad social AL MOMENTO DE LA APERTURA.*
- *Garantía (medio, plazo, monto) en caso de pedirse.*
- *Timbres (en caso de Licitación Pública.*
- *Documentos solicitados de fácil constatación.*
- *Que se cotice la totalidad del objeto salvo que sean líneas independientes ó que se haya dispuesto algo diferente en el cartel.*
- *Que cumpla con el plazo de vigencia solicitado.*

Si se presenta una oferta en conjunto: que se haya autorizado en el cartel, que se distribuya la responsabilidad según lo cotizado.

Si se presentan ofertas en consorcio: Que se presente un acuerdo consorcial, con los requisitos de ley y aquellos que disponga el cartel”.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el punto 4.41, referente a Documentación y registro de la gestión institucional, refieren:

“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...”.

Mediante entrevista realizada el 23 de octubre 2018, el Lic. René Zamora Alemán Administrador del centro médico, manifestó lo siguiente:

“La realización del análisis administrativo de las ofertas es responsabilidad de la encargada de contratación administrativa, por lo que desconozco por qué no está archivada dentro del expediente.

Desconozco como se determinó el cumplimiento administrativo de las ofertas presentadas”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Lo descrito se debe a que no se están tramitando de forma ordenada los procedimientos de contratación administrativa y por ende no se cumple con las etapas previas para determinar el cumplimiento administrativo y legal de las ofertas previo al acto final del procedimiento; además, la falta de revisión para verificar el cumplimiento de los procesos y la ausencia de un mecanismo de control que detecte este tipo de situaciones oportunamente durante el desarrollo de la compra de bienes y servicios.

La falta de documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos administrativos, aspecto importante para verificar la legalidad, transparencia en la tramitación del procedimiento de contratación y cumplimiento de los proveedores, podría generar nulidades en los procesos y consecuentes repercusiones legales y económicas que de ellas se desprenden por una inadecuada tramitación.

4- SOBRE EL ANALISIS TÉCNICO DE LAS OFERTAS.

Se evidenció la existencia de oportunidades de mejora en el análisis técnico de las ofertas, según se detalla a continuación:

- En los procedimientos de contratación administrativa 2018CD-000002-2654 “Oxígeno medicinal y aire comprimido”² y 2018CD-000003-2654 “Suero fisiológico nasal”³, la Licda. Andy Chamorro Camacho, jefe de Enfermería y la Dra. Oriana Chavarría Chorres, coordinadora de Farmacia a.i respectivamente, no indicaron para su valoración y análisis en el “cuadro comparativo de análisis técnico” todas las características técnicas solicitadas en el pliego de condiciones.
- En el procedimiento 2018CD-000005-2654 “Suministros y materiales de oficina”, el Sr. Odir Leitón Alfaro, encargado de proveeduría y fiscalizador del contrato, no indicó en el análisis técnico realizado el 15 de marzo de 2018, los motivos por los cuales las ofertas incumplen las condiciones técnica establecidas en el cartel; además, en el análisis⁴ no se consideraron ni analizaron los ítems 1 al 8, 12 al 14 de la oferta de OFICOMER S.A, la cual está archivada en folio 101 y no se evidencian los motivos por los cuales se recomendó técnicamente.
- También, se observó que en folios 00241 al 00242, el fiscalizador del contrato realizó otro análisis técnico de las ofertas en fecha 16 de abril del 2018 (un mes después del primer análisis) y recomendó adjudicar los ítems 18 y 43 a otro proveedor.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, establece en el artículo 83 Estudio de admisibilidad de ofertas, lo siguiente:

² Análisis técnico folio 0158 y 0159

³ Análisis técnico folio 00058,00062 y 00059,00063

⁴ Folios 000136 al 000139 y 000150.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

“...Para facilitar ese estudio el órgano competente confeccionará un cuadro comparativo de análisis de las ofertas según su ajuste a las especificaciones del cartel y de sus características...”.

El Manual de Procedimientos para Uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para Adquirir Bienes y Servicios, en el apartado de “Análisis y recomendación técnica de las ofertas” página 36, establece:

“Si las ofertas cumplen administrativa y legalmente, deberán ser remitidas a la Comisión Técnica o unidad usuaria quien actuará en esta etapa del procedimiento como comisión técnica para que evalúen las ofertas con base en el SEO6 dispuesto en el cartel dentro de un plazo prudencial según lo indicado en el cronograma de la compra y se les adjuntará las plantillas de declaraciones juradas correspondientes...”.

Sobre el análisis técnico realizado a los ítems 1 al 8 y del 12 al 14 ofertados por la empresa OFICOMER S.A. en el procedimiento de contratación⁵, el Sr. Odir Leitón Alfaro, encargado de proveeduría, indicó mediante entrevista realizada el 23 de octubre de 2018, lo siguiente:

“Los ítems en mención no se analizaron en la recomendación técnica, debido a que el proveedor no presentó las muestras solicitadas en el cartel y por error no se indicó en las conclusiones del análisis técnico”.

En esa misma entrevista, indicó sobre los dos análisis técnicos emitido en el procedimiento lo siguiente:

“Elaboré la recomendación técnica el 15/3/2018 y se lo entregue mediante folio 000157 a la compañera Miurel Leitón Quesada, encargada de presupuesto para que realizara el estudio de razonabilidad de precios, posteriormente la Sra. Carmen Rosales Acuña, encargada de contratación revisó la recomendación técnica y por medio de correo electrónico institucional me solicitó volver a revisar la recomendación técnica en los ítems del 1 al 5, 12 al 14, 6 al 8, 18, 43 y 53 por cuanto consideraba que habían irregularidades en la recomendación, por lo que procedo a revisar y consideré que la recomendación de los ítems 1 al 5 y 12 al 14 basado en el criterio emitido por el departamento de presupuesto los cuales habían solicitado dichas líneas estaba correcto.

En relación con los ítems del 6 al 8, se mantuvo la recomendación original con base al criterio emitido por el Servicio de Laboratorio Clínico, los cuales solicitaron dicha línea.

Sobre el ítem 18 revisé nuevamente las especificaciones técnicas y comprobé que la empresa Ramírez y Castillo S.A, la cual se había recomendado técnicamente no estaba cumpliendo con

⁵ 2018CD-000005-2654 “Suministros y materiales de oficina”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

la característica de grapar “mínimo 40 hojas”, por lo que la empresa Jiménez y Tanzi S.A., sí cumplía con dicha condición.

En relación con el ítem 43, se había recomendado originalmente a la empresa Oficomer S.A, sin embargo, debido a lo indicado por la encargada de contratación administrativa se volvió a revisar y se determinó que la empresa no cumplía, y que el proveedor Jiménez y Tanzi S.A sí cumplía con lo solicitado por lo que se procedió a recomendar.

Los errores se presentaron de manera involuntaria, el error humano no se puede evitar; además, el volumen del expediente es bastante considerable en relación a los días que me brindaron para realizar el análisis y no me dedico cien por ciento a realizar sólo análisis técnicos, por lo que realizó otras funciones en el centro médico”.

La ausencia de un análisis minucioso por parte del fiscalizador del contrato, en el cual se verifique que los requisitos presentados por los proveedores en cada oferta cumplan con los requerimientos solicitados en el pliego de condiciones del cartel, podría ocasionar que se recomiende la adjudicación de una empresa que no cumple con las condiciones solicitadas y por ende que se adquieran bienes y servicios que no satisfacen las necesidades del centro médico, generando pérdidas para la institución e incluso la tramitación de otros procedimientos.

La situación expuesta podría generar la nulidad de los procedimientos de contratación, afectar la confiabilidad, legalidad y transparencia en el análisis de las ofertas realizado por la administración.

5- SOBRE EL COBRO DE CLÁUSULA PENAL POR INCUMPLIMIENTO EN LA FECHA DE ENTREGA

Dentro de los expedientes de contratación contemplados en la revisión efectuada, se verificó que en la compra 2018CD-000005-2654 “Suministros y materiales de oficina”, la empresa adjudicada Jiménez y Tanzi S.A., se atrasó en la entrega de los ítems⁶ adjudicados en un día, incumpliendo con el plazo de entrega pactado y que, la Administración no tramitó el cobro de la cláusula penal correspondiente.

El artículo 13 de la Ley de Contratación Administrativa en el apartado de “Fiscalización” establece:

“La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución, para eso el contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias. A fin de establecer la verdad real, podrá prescindir de las formas jurídicas que adopten los agentes económicos, cuando no correspondan a la realidad de los hechos.

⁶ Folios del 1 al 8, 12, 13, 17, 18, 20 al 24, 28, 34, 35, 39 al 41, 43, 46 al 49, 53, 54, 59, 60, 61, 63, 74.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

En virtud de este derecho de fiscalización, la Administración tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas.

Si la Administración no fiscaliza los procesos, eso no exime al contratista de cumplir con sus deberes ni de la responsabilidad que le pueda corresponder”.

El Manual de Procedimientos para uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para la adquisición de bienes y servicios en la CCSS, define al administrador del contrato como aquella persona o dependencia de la CCSS encargada de la fiscalización del contrato y responsable de verificar el fiel cumplimiento de la contratación, tanto cualitativa como cuantitativa.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el Capítulo IV, Normas Sobre Actividades de Control, establecen lo siguiente:

“4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas (...).”.

No hay indicación específica en el pliego de condiciones cartelerías sobre la cláusula penal del contrato; sin embargo, a folio 00022 en el punto C se hace la siguiente indicación en las “Condiciones Generales”:

“Los atrasos o anticipos no autorizados por la Administración, en cualquiera de las entregas pactadas, será sancionado con fundamento en las siguientes disposiciones:

5.2.1. Los bienes o suministros contratados que a la fecha de la entrega pactada se encuentren desabastecidos (inventario cero) en la red de servicios institucional, poniendo en riesgo la vida de los usuarios de la CCSS, serán castigados con el 25% del monto total de dicha entrega desde el momento en que la Administración verifique el atraso en la fecha pactada. Aquellos cuyo desabastecimiento no ponga en riesgo la vida de los usuarios de la CCSS serán castigados de conformidad con el apartado.

5.2.2. Los bienes o suministros contratados, cuya necesidad a la fecha de la entrega pactada puede ser resuelta con los inventarios institucionales, serán castigados con el 0.5% del monto total de dicha entrega por cada día de atraso contados a partir del primer día de entrega pactada hasta el octavo día hábil de atraso, inclusive.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

5.2.3. Cuando el atraso sea igual o mayor a nueve días hábiles, el monto por cláusula penal incrementará el porcentaje, castigando en un 3% del monto total de la respectiva entrega, por cada día de atraso hasta cubrir el 25% del monto total de dicha entrega.”

Mediante entrevista realizada el 23 de octubre de 2018, el Sr. Odir Leitón Alfaro, encargado de proveeduría, indicó sobre el incumplimiento en la entrega por parte de la empresa Jiménez y Tanzi S.A, lo siguiente:

“No realicé la recepción de esos artículos, por lo que desconozco porque no se aplicó el procedimiento de sanción correspondiente al incumplimiento”.

La no aplicación de cláusulas penales obedece a que los mecanismos de control asociados al proceso de supervisión y fiscalización de la ejecución por parte del administrador del contrato y la revisión de la encargada de contratación, no ha sido eficientes ni oportunos para garantizar la ejecución correcta de estos procesos.

Lo descrito limita la posibilidad de que la Administración Activa del Área de Salud, pueda garantizar el cumplimiento efectivo de los requerimientos establecidos en el cartel, así como realizar de manera oportuna la aplicación de multas y cláusulas penales según corresponda en caso de incumplimientos.

6- SOBRE LA JUSTIFICACIÓN PARA EL INICIO DE LOS PROCEDIMIENTOS

Se determinó que en dos de los expedientes de contratación⁷ revisados, la justificación emitida por las jefaturas de servicio para iniciar el procedimiento de contratación no es amplia ni precisa, en cuanto a las necesidades específicas requeridas.

El artículo 9 del Reglamento de Contratación Administrativa dispone que una vez verificada la necesidad de la realización de la compra y preparadas las condiciones del concurso, deberá hacerse mención expresa de la finalidad pública que se pretende satisfacer con el procedimiento, y una referencia a su justificación dentro del presupuesto por programas de la Administración respectiva, del Plan Anual Operativo o el instrumento similar que corresponda.

En relación con los requisitos previos en los procedimientos de compra, el artículo 7 de la Ley de Contratación Administrativa “inicio del procedimiento”, establece:

“El procedimiento de contratación se iniciará con la decisión administrativa de promover el concurso, emitida por el jerarca o titular subordinado competente.

⁷ 2018CD-000003-2654 “Suero fisiológico nasal”, 2018CD-000005-2654 “Suministros y materiales de oficina”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

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 Contraloría General de la República en la resolución RC-166-2003 de las 8:00 horas del 27 de marzo de 2003, se pronunció sobre el cumplimiento de los requisitos previos, indicando que éstos se refieren a aquellos aspectos básicos, que debe tomar en cuenta toda administración cuando inicie un procedimiento de compra pública. Sin la presencia de estos requisitos, el acto inicial se ve afectado desde el punto de vista de su validez y el de adjudicación, que pueda llegar a dictarse, sería nulo de pleno derecho.

En relación con lo expuesto, es importante acotar que este tema ha sido abordado anteriormente en el informe de Auditoría AGO-197-2015, denominado “Evaluación integral de la gestión médica y administrativa del Área de Salud Matina” del 18 de agosto del 2015, lo que implica que este aspecto persiste.

Mediante entrevista realizada el 23 de octubre de 2018, el Sr. Odir Leitón Alfaro, encargado de proveeduría, sobre la justificación emitida para iniciar el procedimiento de la compra de suministros de oficina refirió:

“No sabía que debía de ampliar la justificación para la adquisición de materiales y suministros de oficina, ya que cuando presenté toda la documentación la encargada de contratación no me indicó que debía de corregirla. Considero que es un deber de la Sra. Carmen Rosales Acuña, encargada de contratación de indicarme si debo ampliar la justificación”.

La situación descrita, se debe a que los funcionarios involucrados en estos procedimientos de contratación no detallan las razones por las cuales pretenden adquirir los bienes y servicios, considerando entre otros aspectos las necesidades reales, cantidades específicas, plazos, cantidades, entre otros; así como la falta de revisión por parte de la encargada de contratación administrativa con el fin de solicitar la ampliación de la justificación en caso de ser necesario.

El no disponer de una justificación en la cual se defina claramente la necesidad que se requiere satisfacer con el procedimiento, eventualmente podría ocasionar la adquisición de bienes y servicios que no correspondan a las necesidades reales de la unidad y, además, se genera la posibilidad de incumplir los requerimientos de formalidad que deben constar en los expedientes de contratación.

7- SOBRE LAS DEBILIDADES DE CONTROL EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN

A partir de la revisión de una muestra de expedientes de contratación, se evidenciaron debilidades de control interno en la tramitación de los procedimientos, según se detalla a continuación:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

- En 6⁸ de los procedimientos revisados, no se localizó evidencia documental de: consulta al Registro de Proveedores, precios de referencia obtenidos por la administración, ni comprobantes de pago SINPE.

2018CD-00002-2654 “Oxígeno medicinal y aire comprimido”.

El pliego de condiciones cartelarias en el folio 18, requiere la firma de la Dra. Flor Cortés Sandoval, jefe del servicio de Enfermería; sin embargo, el documento no está firmado.

- El comprobante de recepción de oferta de la empresa PRAXAIR DE COSTA RICA S.A no está foliado.
- El acta de apertura visible a folio 156 no está archivada en orden cronológico ya que se encuentra después del análisis administrativo de las ofertas.
- Orden de compra sin foliatura.

Procedimiento 2018CD-00003-2654 “Suero fisiológico nasal”

- En el expediente no está la certificación de contenido presupuestario.
- En el pliego de condiciones cartelarias en folio 00015 punto 12, se encuentra un apartado en el cual la administración debió indicar la fecha probable de adjudicación y no lo hizo. Además, en folio 00017 hay un apartado en el cual debía firmar la Dra. Oriana Chavarría Chorres, coordinadora de farmacia y no está firmado.
- En el cartel a folio 13 se indica que las ofertas deben presentarse vía fax; sin embargo, en folio 00037, se recibe oferta de la empresa Infarma S.A por medio de correo electrónico y se observó una anotación con letra ilegible por parte de la encargada de contratación administrativa del centro médico, en la que recibe dicha oferta y realiza la apertura una hora después de lo establecido en el cartel.
- En el expediente se encuentran dos hojas archivadas con el mismo número de foliatura (00057); además, los documentos con numero de oficio ASMUC-0362-2018 del 9 de febrero del 2018 “Solicitud de recomendación de adjudicación” presenta dos números de folios (00057 y 00061).

⁸ 2018CD-000002-2654 “Oxígeno medicinal y Gas comprimido”, 2018CD-00003-2654 “Fascos de suero Fisiológico Nasal”, 2018CD-000005-2654 “Suministros y materiales de oficina”, 2018CD-000006-2654 “Papel higiénico y otros”, 2018CD-000007-2654 “Mantenimiento preventivo y correctivo” y 2018CD-000011-2654 “Amplificador de sonido”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

- Los documentos de la recomendación técnica y la declaración jurada están foliados en dos ocasiones y con distinta numeración.
- El acto de adjudicación se realizó el 23 de febrero de 2018, no obstante, en el contrato en folio 00079 el administrador del centro médico indica que la adjudicación se efectuó el 5 de marzo de 2018, por lo que las fechas no coinciden.
- En el expediente no se encuentra archivado el documento de solicitud de segunda entrega al proveedor por parte de la coordinadora de farmacia, lo que limita conocer si la entrega fue oportuna.

2018CD-000005-2654 “Suministros y materiales de oficina”

- No se encontró la firma solicitada en el cartel a folio 00023 del Sr. Odir Leitón Alfaro, encargado de la proveeduría.
- De acuerdo con la orden de compra número 1267, el proveedor Jiménez y Tanzi S.A., debía entregar el ítem 20 “almohadilla para sello”; sin embargo, no se encontró en el expediente de contratación la documentación que acreditara los registros de entrega del proveedor y el acta de recepción del ítem realizada por del fiscalizador de contrato.
- No se logra entender la letra del acta de apertura archivada en folio 00129.
- No se observó dentro del expediente documento en el cual la administración haya comunicado al proveedor la disponibilidad del retiro de la Orden de compra número 1267.
- Los documentos del expediente de contratación administrativa no están archivados en orden, por cuanto se evidenció que del folio 00137 sigue el 00131. Además, después del folio 00014 hay 2 documentos sin numeración.
- Hay documentos que presentan doble foliatura a partir del folio 00132 al 00139. Después del folio 00139 hay 2 documentos sin foliar y continúa luego con el 00149. Posteriormente está el folio 150 y luego hay 5 documentos que se encuentran con dos números de foliatura. En folio 00156 se observa un acta de corrección de foliatura, sin embargo, el error se mantuvo, no se subsanó la debilidad. Después del folio 00239 continua un documento con foliatura 000302.

2018CD-000006-2654 “Papel higiénico y otros”

- No se encontró la firma solicitada en el cartel a folio 00024 del Sr. Odir Leitón Alfaro, encargado de la proveeduría.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

- No se logra entender la letra del acta de apertura archivada en folio 00102.
- Se observaron 66 documentos sin foliar en el procedimiento de contratación administrativa, tales como: el análisis técnico, acta de adjudicación, estudio de razonabilidad de precios, comunicación a los oferentes, documento FODESAF, orden de compra, solicitud de pedido, entre otros.

2018CD-000007-2654 “Mantenimiento preventivo y correctivo de aires acondicionados”

- Certificación de contenido presupuestario y orden de compra sin foliar.
- No se encontró la firma solicitada en el cartel a folio 19 del Ing. Christian Serrano, funcionario del ARIM.
- En el análisis administrativo de las ofertas archivadas en folios 00266 y 00267 no se especifica si estas cumplen con los requisitos legales y administrativos.
- No se logra entender la letra del acta de apertura que se encuentra archivada en folio 00264.
- Después del folio 0353 hay 19 documentos sin foliar. Posteriormente inicia con folio 0354 al 0356 y luego están archivados 14 documentos sin foliar, entre ellos el contrato.

2018CD-000011-2654 “Amplificador de sonido”

- En el acta de apertura archivada en folio 033, no se indica la fecha en la cual se realizó y no se logra entender con claridad lo escrito.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en el artículo 10 “Trámite posterior a la decisión inicial” establece:

“Una vez adoptada la decisión inicial y cumplidos los requisitos previos, se trasladará a la Proveduría Institucional quien conducirá el procedimiento de contratación administrativa, conforme a las siguientes actividades:

a) Verificar que se cuenta con el contenido presupuestario disponible para atender la erogación.

b) Determinar el procedimiento de contratación administrativa a seguir conforme a la ley.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

c) Establecer los controles necesarios para cumplir con el cronograma estándar de las tareas y plazos máximos previamente definidos por ésta; para los diferentes procedimientos concursales y de excepción a los procedimientos ordinarios de contratación.

d) Comunicar a cada uno de los funcionarios responsables, los plazos y las tareas que deberán desempeñar, según el cronograma.

e) Elaborar, con la participación de las unidades usuaria, técnica, legal y financiera, según corresponda, el respectivo cartel electrónico. Asimismo, será la encargada de efectuar cualquier modificación necesaria.

f) Atender las consultas que la propia Administración o terceros formulen sobre el estado del procedimiento”.

El mismo cuerpo normativo en el artículo 11 indica:

“Una vez tramitada la decisión inicial, se conformará un expediente por la Proveeduría como unidad encargada de su custodia. Dicho expediente deberá estar debidamente foliado y contendrá los documentos en el mismo orden en que se presentan por los oferentes o interesados, o según se produzcan por las unidades administrativas internas. Los borradores no podrán formar parte de dicho expediente”. (El énfasis no es del original).

La Ley General de Control Interno establece que los deberes del jerarca y de los titulares subordinados, en cuanto a la implementación de las actividades de control, entre las cuales refiere las siguientes:

“Diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente”.

El Manual de Procedimientos para Uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para Adquirir Bienes y Servicios, en el apartado de “Foliatura del expediente” indica:

“En el expediente deben incorporarse todos los documentos relacionados con la contratación y foliarse en forma inmediata a su inclusión, cada documento nuevo se incorporará detrás del anterior, permitiendo la lectura similar a un libro.

La foliatura debe realizarse a la usanza judicial e iniciar con la numeración 0001 de manera continua.

Una vez ingresada la documentación en el expediente, la misma no debe ser sustraída, sustituida o corregida.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

La corrección de foliatura e inclusión de folios deberá realizar conforme a la sana práctica administrativa, por lo que para ello, deberá emitirse un acto administrativo documentando dicha modificación”.

El mismo cuerpo normativo en el apartado “Firma órgano competente” refiere que:

“(...) En todo documento debe acreditarse el nombre completo y cargo del funcionario cuya firma se consigna (...)”.

La Contraloría General de la República mediante oficio 15419, del 5 de diciembre 2002, con respecto a la foliatura de los expedientes de compra mencionó:

“Es una regla formal del procedimiento administrativo que los expedientes administrativos deben llevar un estricto orden de foliatura, incorporándose en este, en orden cronológico, todos aquellos actos, documentos, trámites, que se vayan realizando. La foliatura debe ser consecutiva... Siguiendo ese orden de ideas, ha estimado que un expediente sin foliar produce inseguridad, tanto al interesado, como a la propia Administración, sobre el contenido completo del expediente. Por lo tanto, la foliatura del expediente deviene en un requisito necesario para garantizar el debido proceso... Ha considerado además, este Órgano Contralor, que la falta de foliatura de un expediente contraría el principio de publicidad en los procedimientos de contratación administrativa, el cual se traduce como un fácil acceso al expediente administrativo que debe encontrarse completo, al día y debidamente foliado (véase RC-217-2002 de las 14:00 horas del 8 de abril de 2002) ... De todo lo anterior, se puede concluir en forma preliminar, que los expedientes administrativos deben ser compaginados siguiendo el orden cronológico de los actos y trámites del procedimiento, lo cual implica que las actuaciones deben incorporarse en forma correlativa o en sucesión inmediata. Además, la foliatura de los expedientes en orden cronológico tiene como finalidad facilitar el manejo de la información que contienen y forma parte de la garantía constitucional del debido proceso, toda vez que un expediente sin foliar produce inseguridad a la Administración e interesado, por lo que el expediente debe estar foliado con una sola numeración...”.

Mediante entrevista realizada el 23 de octubre de 2018, el Sr. Odir Leitón Alfaro, encardado de proveeduría, indicó sobre el incumplimiento en la entrega por parte de la empresa Jiménez y Tanzi S.A, lo siguiente:

“No realicé la recepción de esos artículos, por lo que desconozco por qué no se aplicó el procedimiento de sanción correspondiente al incumplimiento”.

Además, en la misma entrevista refirió:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

“El proveedor Jiménez y Tanzi S.A, entrego las almohadillas para sello correspondiente al ítem n° 20 en fecha 21/6/2018 y se confeccionó el vale de entrada, acta de recepción provisional y definitiva, los cuales fueron entregados a la compañera Carmen Rosales Acuña, encargada de la unidad de contratación; además, se remitió la factura correspondiente a la compañera Miurel Leitón Quesada, encargada de presupuesto para que realizara el rebajo por incumplimiento en la entrega correspondiente a 17 días de atraso. Desconozco porque la documentación no está archivada en el expediente de contratación administrativa”.

En ese mismo acto, el Sr. Leitón Alfaro, entregó a esta Auditoría copia de la factura número n° 002103982 de la empresa Jiménez y Tanzi de fecha 15 de junio de 2018, las actas de recepción provisional y definitivas de fecha 21 de junio de 2018 y oficio sin número de fecha 25 de junio de 2018, en la cual le solicitó a la Licda. Miurel Leitón Quesada, encargada de presupuesto, aplicar la rebaja correspondiente al proveedor por el incumplimiento en la entrega de 17 días de atraso.

Lo descrito implica que las tareas no se desarrollan de manera eficiente y oportuna por parte de la encargada de contratación, en lo que se refiere a la revisión de los documentos archivados y de cada uno de los trámites realizados en el expediente; además, se evidencia que la supervisión ejercida por el Administrador del centro médico no ha permitido garantizar un sistema de control robusto que permita detectar oportunamente las debilidades expuestas.

La situación expuesta podría afectar la confiabilidad, legalidad, oportunidad de la información archivada; aspectos que conllevan al incumplimiento técnico y legal de los procedimientos de contratación.

CONCLUSIÓN

Los procedimientos de contratación administrativa se efectúan con la necesidad de obtener bienes y servicios para brindar una mejor atención a los usuarios y satisfacer sus necesidades de acuerdo con las diferentes patologías que presentan, por lo que la tramitación debe ser oportuna y eficaz a fin de evitar atrasos en los procesos y una posible afectación a los usuarios; sin embargo, se observó que el sistema de control interno aplicado a estas actividades por parte de los funcionarios del Área de Salud Matina, no ha permitido garantizar eficiencia y oportunidad en la tramitación de los procedimientos, por cuanto se evidenció el incumplimiento en los plazos para la emisión del acto final, ausencia de resoluciones administrativas que justifican las ampliaciones en los plazos, cláusulas de incumplimiento que no están tipificadas en los carteles, debilidades en los análisis técnicos, incumplimiento de entregas, ausencia de documentos en los expedientes como por ejemplo: análisis administrativo, certificación de contenido presupuestario, entre otros, aspectos que afectan la legalidad, oportunidad y transparencia de los procedimientos de contratación.

En virtud de que los funcionarios involucrados en el desarrollo de los procedimientos de contratación revisados en el presente estudio, tienen experiencia en la tramitación de procesos para la adquisición de bienes y servicios, no es razonable la existencia de los aspectos indicados en los hallazgos, y en la



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

cantidad que se presentan, lo que genera incertidumbre sobre el nivel de involucramiento en las actividades y el cumplimiento de las formalidades asociadas a la contratación administrativa, por cuanto pareciera que no se dimensiona correctamente el impacto de las consecuencias que se podrían generar desde el punto de vista legal y en la prestación de servicios.

RECOMENDACIONES

A LA DRA. ROXANA CASTILLO MCGREGOR EN CALIDAD DE DIRECTORA MÉDICA A.I DEL ÁREA DE SALUD MATINA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Efectuar en conjunto con la Administración del Área de Salud, un diagnóstico sobre las causas que motivaron las debilidades encontradas en el hallazgo 1, referentes a la ausencia o emisión inoportuna de resoluciones administrativas que justifiquen el retraso y la prórroga del plazo para la emisión del acto final, incumplimiento en los plazos de adjudicación tanto en compras directas como en licitaciones; con el fin de establecer mecanismos de control dirigidos a corregir los aspectos descritos.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá aportar el diagnóstico solicitado, así como los mecanismos utilizados e implementados para solventar las debilidades detectadas.

Plazo de cumplimiento: 6 meses a partir de recibido el presente informe.

2. Emitir las instrucciones correspondientes acerca los siguientes aspectos:
 - a. Garantizar que se documenten de manera suficiente los criterios, razones y elementos considerados en el análisis técnico contenido en los expedientes de contratación administrativa (hallazgo 4).
 - b. Instruir a las Jefaturas de Servicio que solicitaron la adquisición de los bienes y servicios tramitados en los procedimientos de contratación 2018CD-000003-2654 "Suero fisiológico nasal", 2018CD-000005-2654 "Suministros y materiales de oficina", justificar de manera detallada y debidamente fundamentada las necesidades de bienes y servicios que pretenden adquirir durante el periodo presupuestario (hallazgo 6).

Para el cumplimiento de la recomendación, se debe aportar evidencia de las instrucciones giradas.

Plazo de cumplimiento: 1 mes a partir de recibido el presente informe.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

AL MSC. DENNYS MIRANDA BOZA, EN CALIDAD DE ADMINISTRADOR DEL ÁREA DE SALUD MATINA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

3. Instruir a la encargada de la unidad de contratación administrativa, establecer las medidas garantizar que los procedimientos de contratación, sean remitidos a la instancia que tenga competencia para adjudicar dentro de los plazos establecidos por la Ley y el Reglamento de Contratación Administrativa, con la finalidad de que el acto de adjudicación sea dictado en tiempo; además, para que en caso de existir alguna situación que genere un atraso en el cumplimiento de esos tiempos, se incluya dentro del expediente en forma oportuna la justificación mediante resolución motivada que obliga a la administración a ampliar el plazo correspondiente (hallazgo 1).

Para el cumplimiento de la recomendación, se deberá aportar evidencia de la instrucción correspondiente.

Plazo de cumplimiento: 1 mes a partir de recibido el presente informe.

4. Ejecutar en conjunto con la encargada de contratación administrativa lo siguiente:
 - a) Implementar un instrumento de control que permita de previo a la emisión del acto de adjudicación, verificar oportunamente el cumplimiento de los requisitos administrativos, técnicos, legales y cumplimiento de plazos establecidos en la normativa vigente; asimismo, que los análisis correspondientes estén debidamente justificados y documentados dentro del expediente de contratación (hallazgo 1, 3 y 4).

Para acreditar el cumplimiento, deberá aportarse evidencia de la aplicación del instrumento de control que se establezca.

- b) Definir un procedimiento, el cual debe quedar debidamente documentado en el expediente de contratación para garantizar que, en la fase previa a la firma de los contratos, se verifique que este se ajuste a lo dispuesto en el pliego de condiciones cartelarias en forma y fondo, lo anterior con el propósito de evitar que en los contratos se indiquen cláusulas contractuales que no estén tipificadas en el cartel (hallazgo 2).

Para acreditar el cumplimiento, deberá aportarse evidencia de la implementación del procedimiento solicitado.

- c) Elaborar un mecanismo de control que permita garantizar la revisión del cumplimiento en la ejecución contractual de los procedimientos de contratación y que, en caso de incumplimientos se ejecuten de manera oportuna las eventuales sanciones establecidas en el



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

marco normativo y de ser procedente aplicar el Régimen Sancionador a Proveedores y Contratistas de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Para acreditar el cumplimiento, se considerará la presentación del mecanismo de control y su ejecución.

Plazo de cumplimiento: 6 meses a partir de recibido el presente informe.

5. Elaborar e implementar un programa de revisión periódico, con base en los aspectos evidenciados en el hallazgo 7 de este informe, entre los que se encuentran consulta al registro de proveedores, archivo de facturas y comprobante de pago SINPE, ausencia de análisis administrativo, certificación de contenido presupuestario, archivos de documentos, foliaturas, redacción legible de las actas de apertura, entre otros.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se considerará la presentación y el aporte de evidencia relacionada con la implementación del programa solicitado.

Plazo de cumplimiento de la recomendación 6 meses a partir de recibido el presente informe.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en la Sección VI “De la comunicación de resultados” artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna C.C.S.S., los resultados del presente se comentaron el 22 de febrero de 2019, con los funcionarios del Área de Salud de Matina, Dra. Roxana Castillo McGregor, Directora Médica a.i, MsC. Dennys Miranda Boza, Administrador y Sra. Carmen Rosales Acuña, encargada de contratación administrativa, los cuales manifestaron:

“Estar de acuerdo con los hallazgos y con los plazos establecidos para el cumplimiento de las recomendaciones”.

ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

Lic. Adrián Urbina Céspedes
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Ing. Miguel Ángel Salvatierra Rojas
JEFE DE SUBÁREA

MASR/AUC/wnq