



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

AGO-223-2019
19-12-2019

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo 2019 del Área Gestión Operativa, con el fin de evaluar los procedimientos de contratación administrativa y ejecución contractual en el Área de Salud Garabito.

En la evaluación se determinaron factores que exponen a esa Administración activa a una mayor probabilidad de materialización de riesgos en los procedimientos de contratación administrativa y ejecución de contratos.

En la ejecución de contratos se determinó que los encargados no están realizando sus labores conforme lo establece la normativa propia de esta materia, por cuanto se evidenció que no realizan fiscalización a los contratos a cargo. En este sentido, existe un mayor riesgo de incumplimiento por parte de los proveedores, así como, la aplicación eventual de multas y la toma de decisiones oportunas por las autoridades superiores de ese centro médico ante cualquier desviación.

Por otra parte, el estudio refleja debilidades de control interno en la etapa de adjudicación de los procesos de compra, ya que éstos no son debidamente motivados cuando la Administración ha adjudicado ofertas con un mayor precio o calificadas de precios ruinosos. Otro aspecto por mejorar es la necesidad de firmar las actas de recepción de bienes y servicios, las cuales en el periodo de estudio no estaban firmadas.

De conformidad con los resultados obtenidos y con el fin de minimizar los riesgos en la actividad contractual desplegada en el Área de Salud Garabito, se giraron recomendaciones al Dr. Luis Eduardo Sanabria Brenes, director médico del Área de Salud Garabito.





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

AGO-223-2019
19-12-2019

ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ÁREA DE SALUD GARABITO

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se realizó de conformidad con el Plan Anual de Trabajo 2019 del Área Gestión Operativa en lo relacionado con la evaluación de los servicios de salud.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar la razonabilidad del control interno en la gestión de los procesos en materia de contratación administrativa el Área de Salud Garabito.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Determinar que la ejecución de contratos cumpla con las normas establecidas en la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa y normativa institucional.
2. Verificar que los procedimientos de compra cumplan con lo establecido en la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa, así como la normativa institucional propia de esta materia.

ALCANCE DEL ESTUDIO

El presente estudio contempla la evaluación sobre la ejecución contractual, así como, en lo referente a los procedimientos de adquisición de bienes y servicios se hayan aplicado las normas y procedimientos establecidos en la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa, la ejecución de contratos se haya efectuado de conformidad con las condiciones y especificaciones técnicas establecidas en los respectivos carteles. Periodos evaluados: procedimientos de compra 2019 y ejecución de contratos 2018-2019

El estudio se realiza de conformidad con lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.



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

METODOLOGÍA

Para el logro de los objetivos se realizó los siguientes procedimientos de compra:

- 2019CD-000001-2592 'Suministro de Odontología'.
- 2019CD-000002-2592 'Camilla ginecológica'.
- 2019CD-000003-2592 'Compra mobiliario'.
- 2019CD-000004-2592 'Suministros de Laboratorio Clínico'.
- 2019CD-000007-2592 'Mantenimiento de zonas verdes'.
- 2018CD-000019-2592 'Suministros de limpieza'.
- 2017LA-000001-2592 'Servicios profesionales de aseo y limpieza'.
- 2017LA-000003-2592 'Servicios de vigilancia y seguridad'.
- 2015LA-000002-2592 'Servicios profesionales en Registros Médicos y sistemas de información de salud'.

Se entrevistó a la siguiente funcionaria del Área de Salud Garabito:

- Licda. Eilym Fallas Fernández, administradora a.i.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de la Administración Pública, ley 6227, abril 1978.
- Ley de Contratación Administrativa y sus reformas, ley 7494, mayo de 1996.
- Ley General de Control Interno, ley 8292, julio 2012.
- Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo 33411, setiembre 2006.
- Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, diciembre 2004.
- Manual de procedimientos para la administración, liquidación y contabilización de los fondos de Caja Chica, octubre 2016.
- Instructivo para la aplicación del régimen sancionador contra proveedores y contratistas de la CCSS, del 27 de noviembre 2011.

ASPECTOS NORMATIVOS A 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 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las 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:



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

«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. DE LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS

En la ejecución de contratos se determinó que los administradores de contrato no tienen controles establecidos para la fiscalización de estos, según se desarrolla a continuación:

1.1 Licitación abreviada 2015LA-000002-2592 “Servicios profesionales en Registros Médicos y sistemas de información de salud”

Se determinó que la administradora de contrato- Licda. Ana Patricia Díaz Centeno- no tiene un instrumento de control para la fiscalización del contrato de REDES, además, no tiene en su poder los currículos de los trabajadores destacados por el proveedor -Consortio Seguridad Alfa y Asesoría y Capacitación Empresarial S.A.- en el Área de Salud Garabito.

El Instructivo para la aplicación del régimen sancionador contra proveedores y contratistas de la CCSS establece en el artículo 9:

«Del seguimiento del contrato. El administrador o encargado del contrato, órgano colegiado o unipersonal, será el encargado de velar por la correcta ejecución del contrato de acuerdo con los términos regulados en la Ley de contratación administrativa y su reglamento. Corresponderá al administrador de contrato comunicar de forma oportuna al órgano competente las alertas y medidas por adoptar para prevenir, corregir o terminar la ejecución del contrato y adoptar las medidas de responsabilidad que correspondan. Para tales efectos, deberá: 1. Conformar un expediente con todas las vicisitudes de la ejecución del contrato (orden de inicio, entregas, criterios técnicos, jurídicos, administrativos, solicitudes, prórrogas, suspensión, recomendaciones, resoluciones, entre otras). Una vez realizada la recepción definitiva, trasladará legajo o copia del mismo al encargado de compras quien lo anexará al legajo principal de la contratación. 2. Responder, en conjunto con el encargado de compras y planificación, cuando en su puesto no concurren dichas características funcionales, las respectivas solicitudes de prórroga, mejoras o cambios en las calidades o cantidades pactadas. 3. Velar porque el contratista se ajuste a las condiciones y plazos establecidos en el contrato, pudiendo dar órdenes que garanticen la satisfacción del interés público. 4. Verificar la realización de actos o acciones previas por parte del contratista que sean necesarios para garantizar la correcta ejecución del contrato (permisos, licencias, entre otras). 5. Advertir al encargado de compras, la conveniencia de introducir modificaciones o señalar correcciones al contrato. 6. Recomendar la aplicación de cláusulas penales y multas, así como la ejecución de garantías, rescisión o resolución del contrato cuando se advierta





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

fundamento para ello de acuerdo con la Ley de contratación administrativa y su reglamento. 7. Recibir o rechazar mediante acta, los bienes, obras o servicios dentro de las condiciones de calidad y plazo acordadas. 8. Advertir las presuntas faltas administrativas cometidas por el contratista durante la ejecución del contrato con el objeto de que se adopten las medidas legales y administrativas correspondientes».

En entrevista realizada a la Licda. Eilym Fallas Fernández, administradora a.i. del Área de Salud Garabito, refirió que la administradora del contrato no tiene un control como tal para la fiscalización del contrato, no obstante, se vela porque el servicio se brinde, así mismo, indicó que el contratista no entregó los currículos de los trabajadores propuestos y además no se tiene otras actividades de fiscalización sobre la ejecución de ese contrato.

La debilidad encontrada y descrita en el presente punto obedece a que el funcionario asignado a realizar las tareas de fiscalización del contrato no se ha empoderado de las responsabilidades asignadas, aunado al escaso seguimiento en la rendición de cuentas por parte de los niveles superiores de esa área de salud.

Lo anterior, constituye un riesgo para la ejecución de contratos, por cuanto al no tener la Administración los controles específicos para la fiscalización del contrato de REDES no existe evidencia objetiva sobre el cumplimiento del programa de trabajo, antecedentes del recurso humano propuesto y en general cualquier otro requerimiento solicitado en el pliego de condiciones; esta situación favorece incumplimientos, los cuales podrían no ser detectados con oportunidad por parte del funcionario responsable de esta labor.

1.2 Licitación abreviada 2017LA-000003-2592 ‘Servicios de vigilancia y seguridad’

Se determinó que la administradora del contrato – Licda. Xinia Zamora Montes- no tiene un instrumento de control para la fiscalización del contrato de vigilancia y seguridad, además, el Área de Salud Garabito omitió presentar en tiempo y forma la solicitud de visto bueno a la Comisión Control del Gasto en Contrataciones para la primera prórroga de éste.

El 7 de enero 2019, mediante oficio ADM-ASG 002-01-19 la Licda. Xinia Zamora Montes, administradora del Área de Salud Garabito, solicitó a la Comisión Control de Gasto en Contrataciones visto bueno para primera prórroga del citado contrato

En relación con lo anterior, la Comisión Control del Gasto en Contrataciones mediante oficio 163-19, del 17 de enero 2019, comunicó al Área de Salud Garabito, en lo que interesa, lo siguiente:

«En relación a su oficio ADM-ASG-0020-19 de fecha 7 de enero 2019, sobre la prórroga del contrato para Servicios de Vigilancia para la Sede, los Ebáis desconcentrados de Quebrada Ganado y Tárcoles del Área de Salud Garabito, analizado en Sesión N° 756 del 14 de enero del 2019, esta Comisión manifiesta que la prórroga del contrato que rige del 20-02-2019 al 19-02-2019 para un



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

total de 14 agentes de seguridad, al no enviarse con suficiente antelación, esta solicitud en principio operó automáticamente bajo la responsabilidad de esa administración, la cual contraviene lo establecido por la Junta Directiva en circular N°39.320 de fecha 29 de noviembre 2003. [...]».

La Ley de Contratación Administrativa establece en el artículo 13:

«Fiscalización. 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. 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. [...]

La Ley General de Control Interno establece en el artículo 12.

«Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:
a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo».

En entrevista realizada a la Licda. Eilym Fallas Fernández, administradora del Área de Salud Garabito, se le consultó cuáles eran los controles establecidos para la fiscalización del contrato, a lo que respondió: «A nivel de la Administración no, solamente se hace la supervisión que hace la empresa», en cuanto a los motivos por la no presentación a la Comisión Control del Gasto en Contrataciones en tiempo y forma la solicitud de visto bueno para la primera prórroga contractual indicó: «Probablemente fue un olvido involuntario».

El administrador del contrato no está ejerciendo las labores de fiscalización de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable.

Lo anterior, constituye un riesgo para la ejecución de contratos, por cuanto al no tener la Administración un control específico para la fiscalización del contrato limita conocer si la ejecución se está realizando de conformidad con lo establecido con el cartel, además, de afectar otros aspectos administrativos propios de esa actividad como las solicitudes de prórroga a la Comisión Control del Gasto en Contrataciones.



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

1.3 Licitación abreviada 2017LA-000001-2592 'Servicios profesionales de aseo y limpieza'

Se determinó que la administradora del contrato – Licda. Xinia Zamora Montes- no tiene un instrumento de control para la fiscalización del contrato de aseo y limpieza, por otra parte, se documentó la existencia de un incumplimiento por parte del contratista Masiza S.A., sin embargo, no se aplicó multa al respecto.

En relación con lo anterior, en expediente de la licitación abreviada 2017LA-000001-2592 se observó copia de correo electrónico -del 28 de mayo 2018- de la Licda. Xinia Zamora Montes, administradora del Área de Salud Garabito, dirigido al contratista Masiza S.A. en lo conducente dice:

«[...] por este medio me permito informales sobre la ausencia de personal de limpieza durante el primer turno del domingo 27 de mayo de 2018 y siendo que el fin de semana labora únicamente un misceláneo el servicio de urgencias permaneció sin aseo durante las 5:00 horas hasta las 15:00 horas, lo cual es una situación grave tratándose de un establecimiento de salud y máxime de urgencias.

Por lo anterior le ruego se tomen las medidas pertinentes para evitar una situación similar ya que como le indiqué anteriormente los fines de semana labora personal único y el aseo en un mismo establecimiento que brinda servicios de salud es prioritario y no se puede prescindir de tan importante servicio».

El 2 de julio 2018, mediante oficio ADM ASG 016-07-2018 la Licda. Zamora Montes indicó al Sr. Mario Jiménez Godínez, gerente Grupo Masiza lo siguiente:

«Por este medio me permito notificarle que, por segunda ocasión, se tiene conocimiento de la ausencia del personal de aseo, durante el II turno del sábado 30 de junio de 2018, situación que se había presentado también, el domingo 27 de mayo de 2018 mismo de la cual se les informo mediante correo electrónico a la señora Mariana Quesada Solís [...] del cual se recibió respuesta indicando que dicha situación no se volvería a presentar».

El Instructivo para la aplicación del régimen sancionador contra proveedores y contratistas de la CCSS establece en el artículo 9:

«Del seguimiento del contrato. El administrador o encargado del contrato, órgano colegiado o unipersonal, será el encargado de velar por la correcta ejecución del contrato de acuerdo con los términos regulados en la Ley de contratación administrativa y su reglamento. Corresponderá al administrador de contrato comunicar de forma oportuna al órgano competente las alertas y medidas por adoptar para prevenir, corregir o terminar la ejecución del contrato y adoptar las medidas de responsabilidad que correspondan. Para tales efectos, deberá: 1. Conformar un expediente con todas las vicisitudes de la ejecución del contrato (orden de inicio, entregas, criterios técnicos, jurídicos, administrativos, solicitudes, prórrogas, suspensión, recomendaciones, resoluciones, entre otras). Una vez realizada la recepción definitiva, trasladará legajo o copia del mismo al encargado de compras



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

quien lo anexará al legajo principal de la contratación. 2. Responder, en conjunto con el encargado de compras y planificación, cuando en su puesto no concurren dichas características funcionales, las respectivas solicitudes de prórroga, mejoras o cambios en las calidades o cantidades pactadas. 3. Velar porque el contratista se ajuste a las condiciones y plazos establecidos en el contrato, pudiendo dar órdenes que garanticen la satisfacción del interés público. 4. Verificar la realización de actos o acciones previas por parte del contratista que sean necesarios para garantizar la correcta ejecución del contrato (permisos, licencias, entre otras). 5. Advertir al encargado de compras, la conveniencia de introducir modificaciones o señalar correcciones al contrato. 6. Recomendar la aplicación de cláusulas penales y multas, así como la ejecución de garantías, rescisión o resolución del contrato cuando se advierta fundamento para ello de acuerdo con la Ley de contratación administrativa y su reglamento. 7. Recibir o rechazar mediante acta, los bienes, obras o servicios dentro de las condiciones de calidad y plazo acordadas. 8. Advertir las presuntas faltas administrativas cometidas por el contratista durante la ejecución del contrato con el objeto de que se adopten las medidas legales y administrativas correspondientes».

En entrevista realizada a la Licda. Eilym Fallas Fernández, administradora del Área de Salud Garabito, con respecto a los controles de fiscalización aplicados indicó:

«El contrato está a cargo de la administradora, es muy difícil que desde este puesto se pueda hacer algún tipo de fiscalización oportuno, no se tiene un instrumento de evaluación».

Con respecto a la aplicación de multas ese misma funcionaria -Licda. Fallas Fernández- mencionó: «Es una debilidad que tenemos y hay que ponerle más atención».

Lo evidenciado en el presente hallazgo tiene su origen en una deficiencia en la ejecución de las labores por parte del Administrador de contrato, el cual refleja escaso control sobre los aspectos sujetos a fiscalizar, además, de una escasa supervisión por parte de la autoridades superiores -de esa área de salud- sobre las labores desarrolladas por estos funcionarios.

Lo anterior expone a esa administración a un mayor riesgo en la ejecución de contratos, por cuanto, al no existir un control para esta actividad conlleva a una omisión de verificar diligentemente el cumplimiento de las cláusulas sujetas a fiscalización, lo cual se puede materializar en incumplimientos por parte del proveedor o bien no diligenciar con oportunidad la corrección de eventuales desviaciones o la aplicación de multas, situación que puede acarrear responsabilidad para los funcionarios implicados.

1.4 Compra directa 2019CD-000006-2592 'Mantenimiento de zonas verdes sede área de salud y sedes de Ebáis

La Administración implementó como medio de control para el contrato de mantenimiento de zonas verdes una bitácora, sin embargo, este instrumento está a cargo del agente de seguridad privada.



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

En relación con lo anterior, se verificó el contenido de dicha bitácora observándose que en ella se anota información de las visitas de diferentes proveedores (fecha, nombre, proveedor y firma) que ingresan a esa área de salud.

El Instructivo para aplicar el régimen sancionador a proveedores y contratistas de la Caja Costarricense del Seguro Social regula en el artículo 8:

«De la fiscalización del contrato ejecutado. La administración licitante tiene del derecho de exigir de su contratista u oferente la prestación debida y la ejecución en término. Para ello tendrá en su haber las competencias de dirección, control, vigilancia y sancionadoras. A través de los encargados del contrato, supervisará el modo en que se cumplen las obligaciones pactadas o jurídicas para asegurar la mejor satisfacción del interés público que antecede a la contratación».

En entrevista realizada a la Licda. Eilym Fallas Fernández, administradora a.i. del Área de Salud Garabito, al respecto a los controles del contrato de zonas verdes señaló:

«En cada Ebáis se tiene una bitácora. En la bitácora se consigna la hora y fecha del día en que realiza el mantenimiento, esta bitácora la custodia el guarda de seguridad (oficio P-ASG-070-2019 del 1 de octubre 2019) y él consigna la información».

Lo desarrollado en el presente hallazgo constituye una debilidad de control interno en la ejecución del contrato, originada en una decisión administrativa la cual delegó en un agente externo la responsabilidad de llevar el control que le correspondería eventualmente al fiscalizador del contrato.

Cabe señalar que la bitácora a la cual tuvo acceso esta auditoría fue la ubicada en la sede del Área de Salud Garabito, no así las custodiadas en los Ebáis.

Lo anterior ocasionó que la información consignada en citada bitácora no refleje si el contrato de mantenimiento de zonas verdes fue o está siendo ejecutado conforme a los requerimientos solicitados por la administración, además, dicho instrumento terminó siendo utilizado para un control diferente al inicialmente implementado, ya que en él se anota las visitas de otros proveedores al área de salud.

2. DE LOS PROCEDIMIENTOS DE COMPRA

Se evidenció debilidades en la motivación de los actos administrativos emitidos por las autoridades superiores del Área de Salud Garabito, así como, la falta de firmas en las actas de recepción provisional o definitiva de bienes y servicios, según se detalla a continuación:



2.1 Compra directa 2019CD-000001-2592 ‘Suministro de Odontología’

En la compra directa 2019CD-000001-2592 se observó que el ítem 11 referente a placas reveladoras se adjudicó a la oferta que presentó el mayor precio; no obstante, en el acto de adjudicación no existe una justificación o motivación al respecto.

Cabe señalar que en el cartel de la citada compra se estableció el precio como único factor de ponderación de ofertas.

En el análisis administrativo las nueve ofertas presentadas al procedimiento de compras resultaron elegibles y fueron valoradas técnicamente por la Dr. Bryan Murillo Agüero, jefe de Odontología Área de Salud Garabito, en la conclusión indicó:

«[...] Una vez valorados todos los elementos técnicos requeridos en las condiciones cartelarias, de las ofertas presentadas válidas, se establece una vez aplicada la evaluación de la propuesta, que la oferta de n°01 Lest Dental se recomienda las líneas 1, 2, 7, 8, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18 la líneas 5 y 11 no cotizaron, la oferta n° 02 Carlos Izquierdo se recomienda las líneas 6, 11, 21, 22 las líneas 2, 3, 7, 8, 9, 13, 14, 19 no cotizaron, la oferta n°03 Prisma Dental se recomienda las líneas 4, 5, 9, 20, las líneas 1, 2, 7, 8, 10, 13, 14, 16, 17, 19, 21, 22 no cotizaron además de cumplir con todos los requisitos técnicos solicitado en el cartel obtiene el puntaje más alto en la tabla de ponderación (un 100%) con los cual se establece de manera objetiva como la propuesta más conveniente para la administración. Así mismo, el suscrito considera que el precio ofertado es razonable. La línea no se adjudicó por poco uso del odontólogo actual. La línea no se adjudicó por poco uso del odontólogo actual. La línea 11 se la adjudicó a Carlos Izquierdo por ser una marca de calidad».

El 3 de mayo 2019, mediante oficio FC-ASG-001-2019 el Lic. Esteban Rodríguez Guerrero, encargado de Presupuesto-Área Financiero Contable, emitió el estudio de razonabilidad de precios cuya conclusión es la siguiente:

VARIABLES	Monto línea 11
1. Precio de mercado	
Ofertas elegibles del concurso	
Carlos Izquierdo	¢125.000,00
Prima Dental	¢34.000,00
Consultas de precios de estudio de mercado	
Compras anteriores de otras Instituciones	
Compra 2592 (2016CD-019) F. apert. 13/06/2016	¢107.089,67
Compra 2592 (2018CD-003) F. apert. 11/06/2018	¢41.881,86
Promedio	¢744.485,77



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

Variables	Monto línea 11
Desviación estándar	₡39.660,03
Desviación estándar porcentual	₡0.53
Límite inferior	₡34.825,74
Límite superior	₡114.145,79

[...]

De acuerdo a los cuadros anteriores se recomienda adquirir estos insumos en:

Lest Dental: líneas 1, 2, 3, 7, 8, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21.

Prisma Dental: líneas 4, 5, 9, 11, 13, 20.

Carlos Izquierdo: línea 6, 22». (Sic)

La tabla anterior muestra que la diferencia del precio entre ambas ofertas sometidas al estudio de razonabilidad de precios es de ₡91.000,00 (noventa y un mil colones con 00/100), no obstante, ninguna fue calificada de ruinosa o excesiva.

El 25 de marzo 2019, el Dr. Luis Sanabria Brenes, director médico del Área de Salud Garabito, adjudicó la compra directa 2019CD-000001-2592, en lo que interesa la línea 11 a Carlos Izquierdo S.A. por un monto de ₡125.000,00 (ciento veinte cinco mil colones 00/100).

La Sala Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución 0998-98, del 16 de febrero de 1998, estableció como uno de los principios que rigen la contratación administrativa los siguientes:

*«**Legalidad o transparencia de los procedimientos**, en tanto los procedimientos de selección del contratista deben estar definidos a priori en forma precisa, cierta y concreta, de modo que la administración no pueda obviar las reglas predefinidas en la norma jurídica que determina el marco de acción, como desarrollo de lo dispuesto al efecto en la Constitución Política. **Seguridad jurídica**, que es derivado del anterior, puesto que, al sujetarse los procedimientos de la contratación administrativa a las reglas contenidas en las disposiciones normativas, se da seguridad y garantía a los oferentes de su participación».*

La Ley General de la Administración Pública regula en el artículo 136 inciso c:

«1. Serán motivados con mención, sucinta al menos, de sus fundamentos: [...] c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.

En entrevista realizada a la Licda. Eilym Fallas Fernández, administradora a.i. del Área de Salud Garabito, sobre la adjudicación del ítem 11 de la compra directa 2019CD-000001-2592 mencionó:



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

«Esto pudo darse por una falta de conocimiento, nosotros siempre hemos tomado el criterio técnico como vinculante para la decisión final y adjudicación, desconocíamos que quien adjudica tenía que justificar una decisión de estas».

La forma en cómo se adjudicó el ítem 11 refleja una debilidad de control interno y una falta al deber de cuidado por parte del funcionario responsable de la adjudicación, por no haber dejado debidamente motivado el acto de adjudicación en cuanto a la selección de dicho oferente.

Al no estar debidamente motivado el acto de adjudicación se desconoce las razones objetivas por las cuales la administración decidió adjudicar la oferta de mayor precio, así mismo, podría constituir un vicio en acto de adjudicación, además, de afectar uno de los principios rectores de la contratación administrativa como los es el de transparencia.

2.2 Compra directa 2019CD-000003-2592 'Mobiliario de oficina'

Se observó que el Área de Salud Garabito aceptó recibir unas butacas con otras características establecidas en el cartel, sin haber emitido una resolución debidamente motiva sobre la pertinencia y funcionalidad para la Administración.

En relación con lo anterior, en documento, sin número y fecha, el contratista Muebles y Metálicos Alvarado S.A. solicito al Área de Salud Garabito:

«Con relación a la orden de compra remitida a mi representada, nos permitimos presentar una solicitud formal de entrega de las butacas adjudicadas en una configuración de 3 plazas. En la mencionada orden de compra se nos adjudica 9 butacas de 5 plazas para un total de 45 plazas. Mi representada está en capacidad de entregar un total de 15 butacas de 3 plazas cada una para un total de 45 plazas. Las características técnicas se mantienen invariables a lo detallado en nuestra oferta. El cambio se propone ya que el modelo de 3 plazas es para entrega inmediata, el modelo de 5 plazas requiere un proceso de fabricación de 20 días hábiles. Con el propósito de colaborar con la Administración proponemos esta mejora técnica en la configuración de las butacas que cubre la capacidad de plazas proyectadas».

El 8 de mayo 2019, mediante oficio P-ASG-0196-2019, la Licda. Eilyn Fallas Fernández, encargada de Proveeduría Área de Salud Garabito, comunicó al proveedor Muebles Metálicos Alvarado S.A. lo siguiente:

«[...] Se aceptará el cambio de las butacas de cinco asientos a tres asientos, esto debido a que se utilizarán en el equipamiento del nuevo Ebáis de Lagunilla y es de suma importancia para el equipamiento».

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece 205:



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

Recibo de objetos actualizados. El contratista está obligado a entregar a la Administración bienes y servicios en las mejores condiciones y actualizados, conforme las siguientes reglas:

- a) Que se trate de objetos de igual naturaleza y funcionalidad, con condiciones similares de instalación y mantenimiento.*
- b) Que el cambio constituya una mejora para la Administración, de frente a sus necesidades.*
- c) Que no se trate de actualizaciones que se encuentren en fase de investigación o que no hayan sido lo suficientemente probadas o carezcan de los respaldos pedidos en el cartel.*
- d) Que no se incremente el precio adjudicado.*
- e) Que las condiciones restantes se mantengan inalteradas.*

[...]

La mejora deberá primero informarse por escrito, explicando en detalle en qué consiste el cambio, de ser necesario a partir de literatura técnica y cualesquiera otros elementos que resulten pertinentes. La Administración contará con diez días hábiles para resolver motivadamente la gestión, aceptando o rechazando el cambio propuesto, lapso que suspenderá el plazo de entrega. En caso de que se acepte la mejora la Administración, a petición del contratista, podrá prorrogar de manera justificada el plazo de entrega, que no podrá exceder el plazo original».

En entrevista realizada a la Licda. Eilym Fallas Fernández, administradora a.i. del Área de Salud Garabito, con respecto a la aceptación de las butacas con otras características indicó: «*No se hizo una justificación como tal, pero si son funcionales y no hubo ningún inconveniente*».

La forma en como la Administración adoptó la decisión de aceptar las butacas con otras características obedece a una debilidad de control interno, en cuanto no existió un análisis sobre si lo ofrecido por el contratista satisfacía los requerimientos legales y fin público pretendido.

Al no existir una resolución debidamente motivada con respecto a lo establecido normativamente se desconoce si los bienes adquiridos por la administración cumplían a cabalidad con la necesidad que se pretendió satisfacer.

2.3 Compra directa 2019CD-000002-2592 ‘Camilla de exploración ginecológica’

La compra directa 2019CD-000002-2592 fue adjudicada a SMGM Internacional S.A., cuya oferta fue considerada por el estudio de razonabilidad de precios como ruinosa; no obstante, en el acto de adjudicación no se dio una justificación o motivación al respecto, ni una solicitud al oferente para conocer las particularidades del precio ofertado.

El Reglamento de la Ley de Contratación en el artículo regula en el artículo 30:

«Precio inaceptable. Se estimarán inaceptables y en consecuencia motivo de exclusión de la oferta que los contenga, los siguientes precios:



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

a) Ruinoso o no remunerativo para el oferente, que dé lugar a presumir el incumplimiento por parte de éste de las obligaciones financieras por insuficiencia de la retribución establecida. La Administración deberá indagar con el oferente si con el precio cobrado será capaz de cumplir con los términos del contrato. Esa consulta deberá efectuarla antes de aplicar el sistema de evaluación, a efecto de no incluir en el listado de ofertas elegibles aquella que contenga un precio ruinoso. [...]».

En entrevista realizada a la Licda. Eilym Fallas Fernández, administradora del Área de Salud Garabito, se le consultó las razones por las cuales la administración había adquirido ese bien bajo la condición de ruinoso, a lo que indicó: «*Probablemente desconocimiento*».

Lo desarrollado en el presente hallazgo constituye una debilidad de control interno en la aplicación de la normativa en contratación administrativa, así como, una falta del deber de cuidado de los profesionales a cargo.

Cabe señalar que el Área de Salud Garabito recibió la camilla para exploración ginecológica; sin embargo, una oferta calificada como ruinoso constituye un riesgo para la Administración activa, ante la probabilidad de incumplimiento por parte del proveedor, en ese sentido, la administración adoptó la decisión de adjudicar en esas condiciones sin motivar el acto de adjudicación en ese sentido, situación que menoscaba el principio de legalidad y transparencia de los procedimientos de contratación administrativa.

2.4 Compras directas 2018CD-000019-2592 ‘Suministros de limpieza’; 2019CD-000001-2592 ‘Suministros de Odontología’ y 2019CD-000004-2592 ‘Suministros de Laboratorio Clínico’

En los expedientes de compra 2018CD-000019-2592 ‘Suministros de limpieza’; 2019CD-000001-2592 ‘Suministros de Odontología’ y 2019CD-000004-2592 ‘Suministros de Laboratorio Clínico’ se observó que los documentos sobre las recepciones provisionales y definitivas no se encuentran firmadas por los funcionarios responsables.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece en el artículo 202:

«Recepción provisional. El contrato administrativo se ejecutará conforme a las reglas de la buena fe y a los términos acordados por las partes. La recepción provisional, del objeto se entenderá como el recibo material de los bienes y servicios, en el lugar estipulado, o en su defecto en el fijado en el cartel. Para ello, el contratista deberá coordinar con la Administración, la hora y demás condiciones necesarias para la recepción, cuando sea pertinente, o bien informar cuando se ha procedido con la entrega, en aquellos casos en que se utilice una modalidad distinta. El funcionario encargado del trámite, acompañado de la respectiva asesoría técnica, deberá levantar un acta en la cual consignará las cantidades recibidas, la hora, fecha y la firma de los presentes. Para esta



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

diligencia podrá utilizarse como acta una copia del detalle del pedido u orden de compra». (La negrilla no es del original)

En entrevista realizada a la Licda. Eilym Fallas Fernández, administradora a.i. del Área de Salud Garabito, respecto a las firmas de las actas de recepción de bienes y servicios indicó:

«Ya se esa haciendo (firmar), sin embargo, se va a girar instrucciones para que la recepciones provisionales y definitivas se firmen por los funcionarios responsables»

No firmar las actas de recepción definitiva constituye una debilidad de control interno en la aplicación de la normativa propia de contratación administrativa.

La recepción de bienes y servicios por parte de la Administración es un acto formal, donde se verificará que la ejecución del contrato se haya realizado conforme lo acordado, de esa recepción se puede derivar dos situaciones; la conformidad o disconformidad (con las consecuencias que se puedan establecer) de lo entregado por el proveedor, en este sentido si las actas respectivas no están firmadas carecerían de un elemento esencial para establecer las responsabilidades de lo ahí consignado.

CONCLUSIONES

La Ley y Reglamento de Contratación Administrativa, los pronunciamientos de la Contraloría General de la República, acuerdos de la Junta Directiva y la emisión de disposiciones a nivel institucional en materia de contratación administrativa, permiten a las áreas de adquisición de bienes y servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, disponer de un marco regulatorio para gestionar, transparentar sus procedimientos de compra y ejecución de contratos.

En relación con lo anterior, el estudio reflejó la existencia de riesgos en la fiscalización del contrato, por cuanto se evidenció que los administradores de contrato no están ejerciendo sus labores de conformidad con lo establecido en la institución para tales efectos.

En la revisión de los procedimientos de compra tramitados en el Área de Salud Garabito subsisten debilidades de control interno que podrían afectar eventualmente la validez de los actos, como sería la motivación de los actos administrativos y firma de documentos relevantes en la ejecución de contratos como los son las actas de recepción provisional o definitiva de los bienes y servicios.

Se considera que los titulares del área de salud no han adoptado acciones para fortalecer la gestión en la administración de los contratos a cargo, en la adquisición de bienes o servicios por otras modalidades de compra, lo cual conlleva a que el sistema de control interno en el manejo de este tema no ofrezca una garantía razonable sobre un eficiente uso de los recursos públicos, por lo cual se hace necesario emprender acciones inmediatas para solventar la situación.



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

RECOMENDACIONES

AL DR. LUIS EDUARDO SANABRIA BRENES, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR MÉDICO DEL ÁREA DE SALUD GARABITO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

1. Instruir a los administradores del contrato, de conformidad con el hallazgo 1 (1.1, 1.2, 1.3, 1.4), para que ejecuten las labores de fiscalización en apego a lo establecido en el contrato y en general a la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa e Instructivo para la aplicación del régimen sancionador contra proveedores y contratistas de la CCSS del 27 de noviembre 2011, documentar las fiscalizaciones y archivarlas según lo dicta la normativa citada. Además, de entregar con la regularidad que ese nivel de jefatura determine un informe sobre las fiscalizaciones hechas por esos funcionarios, y de ser necesario adoptar las acciones que en derecho corresponda. **Plazo de cumplimiento 4 meses.**

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se debe remitir a esta Auditoría la instrucción comunicada a los referidos funcionarios, los instrumentos de evaluación diseñados por los administradores de contrato para las respectivas fiscalizaciones, así como, un informe de la aplicación de los citados instrumentos; por cuanto, el fin de la recomendación emitida por este Órgano de fiscalización es el de fortalecer el sistema de control interno y minimizar los riesgos en la ejecución contractual.

2. Adoptar, de conformidad con los hallazgos 2.1, 2.2 y 2.3, las medidas necesarias para que las decisiones administrativas surgidas en los procesos de compra sean debidamente motivadas de acuerdo a lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa, su reglamento ejecutivo y otra normativa a fin. **Plazo de cumplimiento 4 meses.**

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se debe remitir a esta Auditoría una certificación de compromiso de parte de esa Administración sobre el tema en mención, por cuanto, el fin de la recomendación emitida por este Órgano de fiscalización es el de fortalecer el sistema de control interno en los procesos de adquisiciones ejecutados por la Administración activa.

3. Instruir, de conformidad con el hallazgo 2.4, a los funcionarios responsables de efectuar las recepciones provisionales y definitivas de bienes y servicios para que las actas emitidas al efecto sean debidamente firmadas de acuerdo a lo establecido en la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa. **Plazo de cumplimiento 2 mes.**

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se debe remitir a esta Auditoría una la instrucción emitida al respecto por ese nivel de dirección, por cuanto, el fin de la recomendación



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

emitida por este Órgano de fiscalización es el de fortalecer el sistema de control interno en los procesos de adquisiciones ejecutados por la Administración activa.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los resultados del presente estudio se comentaron el 19 de diciembre 2019, con el Dr. Luis Eduardo Sanabria Brenes, director médico; Licda. Eilym María Fallas Fernández, administradora a.i, Área de Salud Garbitó, quienes indicaron estar de acuerdo con los hallazgos y recomendaciones, así como, en los plazos de cumplimiento.

ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

Lic. Randall Montero Ortiz
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Lic. Roy Manuel Juárez Mejías
JEFE SUBÁREA

OSC/RMJM/RMO/ams