



DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

INFORME N° DFOE-SOC-IF-46-2010
21 DE ABRIL, 2010

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

**INFORME SOBRE EL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA
PARA LAS ADQUISICIONES EN EL NIVEL CENTRAL DE LA
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

2010

CONTENIDO

PÁGINA No.

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Origen del estudio.....	1
1.2. Objetivo del estudio.....	1
1.3. Naturaleza y alcance del estudio.....	1
1.4. Generalidades acerca del estudio.....	2
1.5. Comunicación preliminar de los resultados del estudio.....	2
2. RESULTADOS.....	3
2.1. Áreas débiles o con incumplimiento total.....	4
2.1.1.Mecanismo de mejoras de precios.....	4
2.1.2.Divulgación y comunicación de normativa interna.....	4
2.2. Áreas susceptibles de mejora o con cumplimiento parcial.....	5
2.2.1.Rectoría de la Gerencia de Logística.....	5
2.2.2.Normativa interna.....	6
2.2.3.Organización.....	8
2.2.4.Planificación.....	9
2.2.5.Proceso de contratación administrativa.....	9
2.2.6.Gestión del Sistema de la Actividad Contractual.....	10
2.3. Áreas fuertes o con cumplimiento total.....	13
2.3.1.Sistema de Gestión de Calidad en Proyectos.....	13
2.3.2.Gestión de la gobernabilidad.....	14
2.3.3.Gestión de la organización.....	14
2.3.4.Gestión de la planificación.....	14
2.3.5.Gestión financiera.....	15
2.3.6.Gestión de la información.....	15
2.3.7.Gestión del sistema de control.....	15
2.3.8.Gestión de los procedimientos de contratación.....	16
3. CONCLUSIONES.....	17
4. DISPOSICIONES.....	18
4.1. A la Presidencia Ejecutiva de la CCSS.....	18
4.2. A la Gerencia de Logística.....	19
ANEXO.....	21

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio se realizó en atención al plan anual de trabajo de los años 2009-2010 de la Contraloría General de la República, con el objetivo de efectuar una evaluación especial del proceso de contratación administrativa de la gestión de las adquisiciones de bienes en las Direcciones de Sede de la Caja Costarricense de Seguro Social, identificando para ese proceso las áreas débiles (que no cumplen con los criterios), las áreas susceptibles de mejora (las que cumplen parcialmente) y las áreas fuertes (las que cumplen el criterio).

Como áreas débiles se tienen la falta de un procedimiento para la regulación de la mejora de precios y la ausencia de un mecanismo formalmente constituido para la divulgación en la página web de las políticas, normas, reglamentos internos, procedimientos operativos, directrices, manuales, entre otros instrumentos aprobados para el proceso de contratación administrativa.

Como áreas susceptibles de mejora en materia de contratación administrativa, entre otras, se identificó la labor de rectoría ejercida por la Gerencia de Logística en las Direcciones de Sede respecto de la normalización y estandarización de procedimientos e instrumentos de trabajo en esa materia, así como el reforzamiento del sistema de control y evaluación, conjuntamente con un mejoramiento de la estructura organizacional de las diferentes unidades autorizadas de compras en el nivel central. En materia de normalización se reconocen los importantes avances que recientemente ha tenido la institución en la emisión de alguna normativa que se encuentra en proceso de oficialización. En relación con el Sistema de la Actividad Contractual (SIAC), a pesar de que la Institución posee instrumentos adecuados para la gestión de dicho sistema, como lo son evaluaciones periódicas de inconsistencias, certificación de confiabilidad de datos y está en proyecto una "Metodología para la implementación del plan de aseguramiento de la calidad de la información del SIAC", se determinaron algunas inconsistencias que revelan que la información que proporciona dicho sistema no es confiable.

Como áreas fuertes se determinaron entre otras, la existencia del Sistema de Gestión de Calidad en Proyectos (SGCP) de la Dirección Administración de Proyectos Especiales de la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías; también se observa normativa interna formalizada en materia de contratación administrativa como el Modelo de Distribución de Competencias y Niveles de Adjudicación de la CCSS, Reglamento para el funcionamiento de Comisiones Técnicas y normalización en materia presupuestaria, de medicamentos, tecnologías de información, infraestructura y equipamiento.

Para corregir las debilidades detectadas se dispuso a la Presidencia Ejecutiva implementar un proceso de fortalecimiento y mejoramiento continuo de la labor de rectoría que en materia de contratación administrativa le compete a la Gerencia de Logística, así como, establecer y formalizar las políticas respecto del mecanismo de divulgación y comunicación del marco regulador en esa materia. A la Gerencia de Logística se le dispuso tomar las medidas correspondientes para subsanar las debilidades de registro detectadas en el SIAC.

**INFORME SOBRE EL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA
PARA LAS ADQUISICIONES EN EL NIVEL CENTRAL DE LA
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. Origen del estudio.

El estudio se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a esta Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N° 7428, en cumplimiento del Plan de Trabajo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) y como un componente del Macroproyecto de Evaluación del Sistema de Gestión de las Adquisiciones del Sector Público.

1.2. Objetivo del estudio.

El objetivo de este estudio es evaluar el cumplimiento del marco regulatorio en materia de contratación administrativa, así como la razonabilidad de los procesos que se han diseñado para gestionar las adquisiciones de bienes y servicios y proyectos de inversión, mediante la identificación de áreas débiles, áreas susceptibles de mejorar y áreas fuertes, así como mejores prácticas.

1.3. Naturaleza y alcance del estudio.

Este análisis comprendió las principales actividades del proceso de contratación administrativa en las Direcciones de Sede¹ autorizadas a desarrollar la actividad contractual en el nivel central², las cuales forman parte de las seis gerencias que conforman la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)³, mediante la aplicación de un "Cuestionario de Evaluación de la Gestión de Soporte y Gestión de los procesos de contratación administrativa", desarrollado por este Órgano Contralor.

La metodología empleada consistió en la aplicación de ese cuestionario a una Comisión Intergerencial de la CCSS integrada por un representante de cada Gerencia de esa institución. Los resultados y las conclusiones expuestos en el presente informe tienen como fundamento las respuestas y la documentación aportada por esa Comisión, con la que también se llevaron a cabo sesiones de trabajo a fin de validar lo suministrado a este Órgano Contralor.

¹ A la fecha del estudio representadas por un total de 52 unidades de compra.

² De acuerdo con el "Modelo de Distribución de Competencias en Contratación Administrativa y Facultades de Adjudicación" definido por la Gerencia de Logística y aprobado por la Junta Directiva mediante el artículo 7 de la Sesión No. 8339 del 27 de abril de 2009, publicado en La gaceta No. 80 de esa misma fecha.

³ Gerencia Médica, Gerencia Administrativa, Gerencia Pensiones, Gerencia de Infraestructura y Tecnologías (GIT), Gerencia de Logística y Gerencia Financiera. A partir del 24 de enero de 2008, la Junta Directiva acordó eliminar el término "División" de la nomenclatura de las gerencias.

También se efectuó un análisis de una muestra de 21 procedimientos de contratación (licitaciones públicas y abreviadas), tramitadas por varias Direcciones de Sede⁴ del nivel central en los años 2007 y 2008.

El examen abarcó el período comprendido entre el 1° de enero de 2007 y el 30 de junio de 2009, ampliándose en aquellos casos en que se consideró necesario, y se realizó con base en dicho cuestionario, utilizando como criterio en lo aplicable el Manual sobre Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y el Manual General de Fiscalización Integral de esta Contraloría General, así como, la Ley de Contratación Administrativa No. 7494 (La Gaceta No. 110 del 8 de junio de 1995) y sus reformas mediante Ley No. 8511 (La Gaceta No. 128 del 4 de julio de 2006 y Ley No. 8701 (La Gaceta No. 20 del 29 de enero de 2009) y el Reglamento a esa Ley de Contratación (La Gaceta No. 210 del 2 de noviembre de 2006).

1.4. Generalidades acerca del estudio.

Dentro del sistema institucional de abastecimiento, la Gerencia de Logística es el principal actor ya que le corresponde la administración y regulación de dicho sistema, desempeñando un rol estratégico de rectoría en materia de contratación administrativa, tanto en el nivel central como local.

Con fundamento en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento la Caja ha definido las competencias internas de las distintas unidades institucionales que desarrollan la actividad contractual mediante el “Modelo de Distribución de Competencias en Contratación Administrativa y Facultades de Adjudicación de la CCSS” definido por la Gerencia de Logística y aprobado por la Junta Directiva en el año 2009⁵. Dicho modelo establece la distribución de facultades por niveles de competencia para realizar procedimientos de contratación administrativa, para el desarrollo de la actividad de contratación de bienes y servicios en la institución, según el monto del presupuesto de bienes y servicios no personales.

La actividad contractual de la CCSS la realizan 185 unidades programáticas, distribuidas en unidades médicas del nivel local y Direcciones de Sede en el nivel central. Para efectos de este estudio se considera el proceso de contratación administrativa de las Direcciones de Sede en referencia, con 52 de esas unidades programáticas y un presupuesto de bienes y servicios para los años 2007 al 2009, que representa entre el 11% y 13% del presupuesto total de bienes y servicios no personales de la Caja Costarricense de Seguro Social, para un total de ₡107.541,4 millones.

1.5. Comunicación preliminar de los resultados del estudio.

En reunión celebrada en las instalaciones de la CCSS, el 13 de abril de 2010 fueron comunicados los resultados del estudio al Dr. Eduardo Doryan Garrón, Presidente Ejecutivo de la CCSS, al Ing. Ubaldo Cubillo Carrillo, Gerente de Logística y al Auditor

⁴ Área de Adquisiciones (Central), Departamento Gestión de Medicamentos, Dirección Administración de Proyectos Especiales, Dirección de Producción Industrial, Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, Dirección Servicios Institucionales; Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud; cuyo monto total de adjudicación es por ₡21.344.914.056,68. Ver anexo adjunto a este informe

⁵ Artículo 7 de la Sesión No. 8339 del 27 de abril de 2009.

Interno, Lic. Jorge A. Hernández Castañeda. Después de efectuada la comunicación verbal de los resultados finales del estudio y en cumplimiento de las Directrices para la remisión del borrador del informe de fiscalización, se le hizo entrega al Presidente Ejecutivo, en papel y de manera digital en un disco compacto, del borrador del informe. Además, se le otorgó un plazo de 3 días hábiles para que fueran formuladas y remitidas a esta Contraloría General, las observaciones acompañadas del respectivo sustento documental.

Mediante oficio GL. 8134-2010 del 16 de abril de 2010, la Gerencia de Logística remitió algunas sugerencias sobre las disposiciones emitidas, las cuales se incorporaron al presente informe, cuando correspondía. Sobre los aspectos en que no procede modificar la posición inicial se tiene lo siguiente:

a) En cuanto a la disposición 4.1. a) se hace la observación de que se deben tomar las acciones pertinentes, partiendo del papel rector que ha venido desarrollando la Gerencia de Logística en materia de contratación administrativa y cadena de abastecimiento, tema que queda claro en la redacción del comentario 2.2.1. Además, se plantea la disposición a nivel institucional incluyendo tanto el nivel central como el nivel local, siendo que el alcance del presente estudio es solamente el nivel central. En todo caso la CCSS tiene la potestad de aplicar la disposición a nivel institucional si así lo juzga conveniente. Por las razones comentadas no son atendibles las citadas sugerencias.

b) Respecto de la disposición 4.1.c) no se propone ninguna modificación, por lo que se mantiene lo comentado sobre el particular.

c) La modificación propuesta a la disposición 4.2. a) hace énfasis en las mejoras implementadas por la Gerencia de Logística en el control y fortalecimiento en la calidad y oportunidad de la información del SIAC, sin embargo, dichas mejoras no fueron documentadas como parte del presente estudio, por lo que se mantiene la disposición en referencia, enfocada en los instrumentos de gestión que la institución posee para la gestión de dicho sistema.

2. RESULTADOS.

El “Cuestionario de Evaluación de la Gestión de Soporte y Gestión de los Procedimientos de Contratación Administrativa” aplicado para el presente estudio contempla la revisión del sistema de abastecimiento, mediante ocho componentes a saber, la gobernabilidad (normativa interna emitida en la materia), la organización del sistema, gestión de la planificación, gestión financiera, el potencial humano, el sistema de información, el sistema de control y la gestión de los procedimientos de contratación. Cada componente está conformado por subcomponentes, que a su vez están definidos por temas o criterios que caracterizan una adecuada gestión o el correcto funcionamiento de un proceso.

Los resultados de la presente evaluación se agrupan por áreas de cumplimiento de los criterios correspondientes y en éstos se hace referencia al número de ítem del cuestionario, así:

- Como “Áreas Débiles o con Incumplimiento Total”, los temas en los que la Administración reconoce el incumplimiento del criterio enunciado o no aportó evidencia que respalde su afirmación en otro sentido;
- Bajo el título de “Áreas Susceptibles de Mejora o con Cumplimiento Parcial”, se contemplan aquellos temas en los que la Administración manifiesta que ha desarrollado o existe algún aspecto incorporado en el criterio que se cumple, pero no en su totalidad, y finalmente,
- Como “Áreas Fuertes o con Cumplimiento Total”, se muestran aquellos temas en los que el criterio se cumple y se aporta evidencia que respalda esa afirmación.

Algunos de los aspectos considerados en el citado cuestionario ya habían sido evaluados en el estudio sobre el Proceso de Planificación y Evaluación de la Gestión de las Adquisiciones de Bienes, realizado en esa institución por parte de esta Contraloría General en el año 2008 y que tuvo como producto el informe DFOE-SOC-105-2008 y en razón de que se encuentran en proceso de cumplimiento las disposiciones respectivas, no se incluirán los resultados referentes al presente estudio que tengan relación con esas disposiciones.

2.1. Áreas débiles o con incumplimiento total

2.1.1. Mecanismo de mejoras del precio

En relación con el mecanismo “mejoras del precio” establecido en el artículo 28 bis del Reglamento de Contratación Administrativa, se determinó que éste es utilizado en algunas Direcciones de Sede en la CCSS, sin embargo no consta la aprobación de un procedimiento formal que detalle la metodología a seguir en cada concurso. Dicha metodología debe quedar debidamente establecida en el cartel, según la citada normativa. (Ver ítem 7)

2.1.2. Divulgación y comunicación de normativa interna

En la Caja se utiliza el servicio Webmaster como canal oficial de comunicación entre las autoridades de la CCSS y los funcionarios que laboran en ella. Para tener acceso a dicho servicio, es necesario contar con una cuenta de correo electrónico institucional. De acuerdo con las consideraciones establecidas en la página web para publicar documentos en ese servicio, se tiene que:

“Se publican circulares, avisos, venta pública de propiedades, donación y/o solicitud de activos, ofertas y/o permutas laborales, teleconferencias y campañas de salud, becas, concursos, mensajes especiales de Presidencia, Junta Directiva o Gerencias, novedades en el sitio web y resultado de elecciones por procesos internos./ Para temas adicionales, la Subárea Administración de Servicios Digitales solicitará visto bueno a las jefaturas competentes de la Dirección de Comunicación Organizacional, quienes decidirán la publicación o no de la solicitud.”.

De la validación efectuada se concluye que en la CCSS no se encuentra debidamente establecido el mecanismo de divulgación y comunicación de políticas, normas, reglamentos internos, procedimientos operativos, directrices, manuales, entre otros instrumentos, aprobados para el proceso de contratación administrativa y de las consideraciones en referencia no se desprende la obligatoriedad de publicar dicho documento. (Ver ítem 24)

2.2. Áreas susceptibles de mejora o con cumplimiento parcial

Parte de la normativa emitida por la institución respecto del proceso de contratación administrativa está contenida en el “Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir bienes y servicios en la CCSS” elaborado por la Gerencia de Logística, el cual constituye una guía para la gestión de los procedimientos de contratación administrativa e incluye la estandarización de procedimientos y herramientas atinentes a ese proceso. Sin embargo ese documento apenas se encuentra en proceso de aprobación y por tanto, los criterios considerados en el cuestionario utilizado para la presente evaluación y a su vez, contenidos en ese Manual se considerarán como susceptibles de mejoras.

2.2.1. Rectoría de la gerencia de logística

La Gerencia de Logística ha venido realizando significativos esfuerzos desde que la Junta Directiva, en enero 2008, le encomienda la rectoría, administración y regulación del sistema institucional de abastecimiento de bienes y servicios, como órgano técnico especializado en la definición de políticas y normas institucionales que rigen las materias de su competencia, asesoría, capacitación y evaluación del desempeño de estas actividades institucionales.⁶

En dicha labor de rectoría se ha dado un importante énfasis en lo referente a las adquisiciones de medicamentos, no obstante se observan debilidades respecto de la normalización y estandarización de procedimientos e instrumentos de trabajo en materia de contratación administrativa para las adquisiciones de bienes y servicios de otra naturaleza, debido a que las diferentes unidades han tenido que crear sus propias herramientas a fin de dar cumplimiento a la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. Además, sobre el tema de la rectoría de la Gerencia de Logística algunas Direcciones de Sede manifestaron que no ha existido una correcta divulgación del rol asignado por la Junta Directiva a esa Gerencia, pues muchas desconocen la existencia de algún ente rector en materia de contratación administrativa en la CCSS.

Por otra parte, el sistema de control y evaluación en materia de contratación administrativa se ha ejecutado con más presencia en el nivel local (unidades médicas) y por tanto requiere reforzarse en el nivel central. (Ver ítems 83, 84, 85, 89 y 90)

⁶ Según se detalla en el Manual de Organización de esa Gerencia, aprobado según acuerdo de Junta Directiva, artículo 6 Sesión No. 8220 celebrada el 24 de enero de 2008.

2.2.2. Normativa interna

- a) Priorización y planificación anual de procedimientos ordinarios y de excepción

Respecto de la normativa que respalda la alineación de la actividad contractual con las adquisiciones prioritarias y la planificación anual para la gestión de los procedimientos de contratación administrativa, se determinó que la CCSS cuenta con documentación que respalda el tema de medicamentos (“Instructivo para la Implementación de la política general de medicamentos en las unidades Ejecutoras”, “Política General para la Compra de Medicamentos” y “Políticas para el Abastecimiento de medicamentos e implementos médicos”) y el tema de proyectos de inversión (“Metodología Institucional para la priorización de Proyectos de Inversión”), sin embargo, no se evidenció normativa que respalde las adquisiciones de bienes y servicios de otra naturaleza. (Ver ítems 1 y 2)

- b) Requisitos previos

En lo referente a la normativa interna que se ha definido para la comprobación y acreditación documental por parte de las diferentes Direcciones de Sede, del cumplimiento de los requisitos previos establecidos para cada procedimiento de contratación que se inicia, la Comisión Intergerencial aportó una plantilla de control interno para la verificación de los requisitos previos; sin embargo, su uso aún no se ha estandarizado y formalizado a nivel institucional. Este aspecto está contenido en mencionado “Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir bienes y servicios en la CCSS”. (Ver ítem 3)

- c) Tipos contractuales novedosos y no regulados

Sobre las reglas generales para la definición y regulación de los tipos contractuales novedosos y no regulados en el ordenamiento jurídico administrativo, se tiene que la Caja utiliza modalidades especiales de compra debidamente reguladas a nivel interno (procedimiento especial de compra de medicamentos⁷, procedimiento para la adquisición de vacunas CCSS – OPS, Convenios Marco⁸). Sin embargo, se observa la utilización de algunas otras figuras como lo son “Entrega según demanda” y “Consignación”, las cuales no están normadas a nivel institucional. (Ver ítem 4)

- d) Sobre el cartel

En relación con la identificación de las mejores alternativas y figuras contractuales, de previo a la elaboración del cartel, la Comisión adjunta el “Manual de procedimientos para contrataciones prorrogables” y un ejemplo de “Contratación por Consignación”, sin embargo, no se suministró evidencia de normativa interna que

⁷ Facultada para ello mediante la Ley N° 6914 del 28 de noviembre de 1983, y por el Reglamento para Compra de Medicamentos, Materias Primas, Empaques, Envases y Reactivos, aprobado por la Junta Directiva de la Caja, en el artículo 2° de la sesión número 7586, celebrada el 4 de octubre del año 2001.

⁸ Convenio entre unidades de compra a lo interno de la CCSS y no con otras proveedurías según fue conceptualizado inicialmente.

describa la práctica o requerimiento de buscar estas mejores alternativas previo a la elaboración del cartel. Además, se da el uso de audiencias previas a los proveedores sin que el procedimiento esté debidamente normado y sobre el manejo de las versiones del cartel el “Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir bienes y servicios en la CCSS” contempla este aspecto. Por último, no se evidenció un procedimiento a nivel institucional, debidamente aprobado, que describa el trámite que se debe dar a los recursos de objeción al cartel. Sobre el particular, se puede decir que en general, el procedimiento que se utiliza en la práctica se basa en lo indicado en la Ley Contratación Administrativa, a excepción de la Dirección de Administración de Proyectos Especiales de la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, que si posee regulado dicho procedimiento. (Ver ítems 5, 6, 9, 10 y 87)

e) Sobre el registro de proveedores

La institución efectúa la gestión de proveedores mediante el uso de un registro formal, que se realiza con base en el “Procedimiento para la inscripción proveedores, Ley 7494, Ley 6914 – Medicamentos y Materias Primas”, el cual establece los requisitos para el ingreso al registro y su actualización. Según se estipula en dicho procedimiento, lo que se pretende es mantener un registro de proveedores actualizado, que facilite la realización de las compras institucionales, por lo que se incluyen las indicaciones y los formularios respectivos necesarios para su adecuada gestión. Sin embargo, en indagaciones efectuadas en algunas unidades de compra se estableció que el registro de proveedores contiene información desactualizada e incoherente y que en algunos casos, no facilita la realización de las compras institucionales. Cabe agregar que existe en proyecto para la aprobación del “Reglamento del Registro Institucional de Proveedores de la Caja Costarricense de Seguro Social” y además se cuenta con un “Instructivo para la aplicación del Régimen Sancionador contra proveedores y contratistas de la CCSS” que incorpora lo correspondiente a la exclusión de proveedores. Es necesario recalcar que además de la gestión de aprobación y actualización de los señalados instrumentos, se debe mantener un proceso de depuración constante del sistema de proveedores que permita a las unidades de compra obtener información fidedigna y actualizada. (Ver ítems 12, 13, 14, 15 y 81)

f) Sobre el régimen recursivo

El trámite recursivo se encuentra normado en el “Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir bienes y servicios en la CCSS”, a excepción del recurso de objeción al cartel, como ya se explicó. En el tema recursivo la institución cuenta con un “Reglamento para el funcionamiento de comisiones técnicas de normalización y compra del sistema de suministros” que describe el trámite de los recursos de objeción, objetividad e imparcialidad de las resoluciones y los recursos que se presenten contra los actos finales; sin embargo el documento solo norma la labor de las comisiones técnicas en dichos procesos y no las labores administrativas involucradas en dichos trámites. (Ver ítems 17, 18 y 19)

g) Normativa interna pendiente de formalizar y divulgar

Como se comentó aunque esa institución cuenta con propuestas de normativa para regular la materia de contratación, para éstos instrumentos aún se

requiere culminar los procesos de formalización y divulgación respectivos, tal es el caso de documentos como: el “Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir bienes y servicios en la CCSS”, la modificación al “Reglamento para el funcionamiento de las Comisiones Técnicas de la CCSS”, así como una propuesta del flujograma que detalla el procedimiento de adquisiciones de esa institución, y el proyecto del “Reglamento del Registro Institucional de Proveedores de la Caja Costarricense de Seguro Social”. (Ver ítem 25)

2.2.3. Organización

a) Estructura organizacional

Como parte del proceso de autorización de las diferentes unidades de compra en el nivel central, la Gerencia de Logística estableció los requerimientos mínimos de funcionamiento de estas unidades, sin embargo, no se ha formalizado normativa donde se regule el modelo de funcionamiento y organización de las áreas que gestionan la compra de bienes y servicios en el nivel central, como sí se ha definido a nivel de los establecimientos de salud o nivel local.⁹ (Ver ítem 26)

b) Cargas de trabajo

Sobre la suficiencia del recurso humano y las cargas de trabajo, en indagaciones efectuadas en algunas unidades autorizadas de compra se manifiesta la necesidad de incorporar más personal para apoyar la labor de contratación, debido a las cargas excesivas de trabajo. (Ver ítem 28)

c) Roles, competencias, responsabilidades y mecanismos de coordinación

La Institución ha definido, entre otras las competencias de las unidades de compra en el citado modelo de distribución de competencias. Sin embargo, este esfuerzo requiere ser complementado con la definición de roles, responsabilidades y mecanismos de coordinación propios de las unidades involucradas en el proceso de contratación administrativa. Por otra parte, en relación con los roles y responsabilidades de los funcionarios a quienes les corresponde aprobar en definitiva el cartel o pliego de condiciones, éstos están previstos en el referido manual de procedimientos, aún no formalizado.

En cuanto a los recursos de revocatoria en contra del acto final y el de objeción al cartel, se determinó que si bien existe un “Reglamento para el funcionamiento de las Comisiones Técnicas de Normalización y Compra del Sistema de Suministros”, que define los roles de esas comisiones, en este documento no quedan claramente establecidos los roles que deben cumplir los encargados del trámite administrativo y legal de los recursos. Además se observó que, los aspectos en referencia están contemplados en el supracitado manual de procedimientos, en el que se establece el procedimiento e instrumentos de trabajo de los recursos de revocatoria en contra del

⁹ Modelo de funcionamiento y organización del Área de Gestión de Bienes y Servicios en los Establecimientos de Salud, Diciembre 2005, aprobado mediante Artículo 20 se la Sesión 8018 del 13 de diciembre de 2005.

acto final, a diferencia de los recursos de objeción al cartel, pues para éstos últimos apenas se menciona que su resolución corresponde al Asesor Legal y a la unidad solicitante. Cabe agregar, que lo relativo a ambos recursos si ha sido desarrollado por la Dirección de Administración de Proyectos Especiales de la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías como parte de la implementación del Sistema de Gestión de Calidad en Proyectos (SGCP). (Ver ítems 29, 30, 32, 33 y 35)

d) Aprobación interna y refrendo Contralor

Aunque existen protocolos emitidos por la Dirección Jurídica de la Caja, en los que se establecen algunos requisitos para el trámite que las diferentes unidades administrativas deben realizar para la aprobación interna de contratos o la remisión de éstos a refrendo de éste órgano contralor, no constan formalmente las actuaciones que esas unidades deben llevar a cabo para obtener dicha aprobación. Sobre el particular se observó que una propuesta al respecto si está contemplada en el citado manual de procedimientos aun no formalizado. (Ver ítems 36 y 37)

e) Asesoría recibida por las unidades de compra

En cuanto a la asesoría legal y técnica que reciben las unidades de compra del nivel central en materia de contratación administrativa, en términos generales se percibe limitada en aspectos de cantidad y oportunidad. Al respecto se comentó, que no todas las unidades cuentan con asesores legales en su estructura por lo que deben trasladar sus consultas a la Dirección Jurídica y que la oportunidad de la asesoría técnica está limitada a la frecuencia con que se reúna la Comisión Técnica. (Ver ítems 38 incisos a y b y 113)

2.2.4. Planificación

a) Inclusión de los tipos procedimentales en el Plan de Compras

En los planes o programas de compras aportados, no se observó la clasificación de éstas por tipo de procedimiento de contratación a utilizar. Lo anterior sin perjuicio de aquellas en las que se tramitan procedimientos de compra directa o escasa cuantía. (Ver ítem 42)

b) Cronogramas estándar

No se han definido cronogramas generales o modelo que contengan las distintas fases y trámites a seguir por parte de las distintas unidades participantes en cada procedimiento contractual, razón por la cual las diferentes unidades autorizadas de compra han diseñado sus propios cronogramas. Sobre el particular el Anexo 4 del citado manual de procedimientos tiene una propuesta al respecto. (Ver ítem 46)

2.2.5. Proceso de contratación administrativa

a) Definición de procedimientos e instrumentos

Sobre la gestión de los procedimientos de contratación administrativa, como se comentó en el punto 2.2.1. de este informe, en general las unidades autorizadas de compra del nivel central analizadas, han tenido que desarrollar sus propias herramientas de control, con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en la normativa de contratación administrativa a falta de una definición institucional de instrumentos estándar. Tal es el caso de los utilizados para la verificación y documentación de los requisitos previos, identificación y elección de las modalidades de contratación y tipos contractuales más convenientes al iniciar el proceso y carteles modelo para bienes y servicios de carácter genérico, de uso común y de adquisición frecuente. (Ver ítems 94, 102, 105, 108)

b) Dictado del acto final

Se observaron algunas situaciones en las que el dictado del acto final se realizó fuera del plazo establecido en la normativa aplicable, sin que constara en el expediente respectivo la documentación de las causas que originaron dicha situación. Por otra parte, en algunos casos en lo que se prorrogó dicho plazo no quedó debidamente documentada la fundamentación de la prórroga. En opinión de la Comisión Intergerencial consultada, estas debilidades se han presentado por la complejidad de los procedimientos o bien de la estructura institucional¹⁰ (Ítems 117 y 119).

2.2.6. Gestión del Sistema de la Actividad Contractual¹¹.

A pesar de que la Institución posee instrumentos adecuados para la gestión del Sistema de la Actividad Contractual (SIAC), como lo son las evaluaciones periódicas de inconsistencias, certificación de confiabilidad de datos y está en proyecto una “Metodología para la implementación del plan de aseguramiento de la calidad de la información del SIAC”, éstos no permiten garantizar que el sistema brinde información actualizada, confiable, completa y relevante. Lo anterior, por cuanto se determinaron inconsistencias importantes derivadas del análisis efectuado mediante una muestra de 21 procedimientos de contratación (licitaciones públicas y abreviadas), tramitadas por varias Direcciones de Sede¹² del nivel central en los años 2007 y 2008. Al respecto se efectuó una comparación entre información proporcionada por la Administración, los registros contenidos en el SIAC y los datos de los respectivos expedientes, con los siguientes resultados:

a) Monto estimado de la contratación

Sobre el monto estimado de la contratación, se tiene que el rubro reflejado en el SIAC no coincide con el indicado por la Administración y con lo indicado en el expediente, según se muestra seguidamente:

¹⁰ Según verificación efectuada de expedientes. Ver punto 2.2.6 de este informe.

¹¹ Ítem 79 del cuestionario.

¹² Área de Adquisiciones (Central), Departamento Gestión de Medicamentos, Dirección Administración de Proyectos Especiales, Dirección de Producción Industrial, Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, Dirección Servicios Institucionales; Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud; cuyo monto total de adjudicación es por ₡21.344.914.056,68. Ver anexo adjunto a este informe

No. de procedimiento de contratación	Diferencias		
	Monto estimado de la contratación		
	Administración	Expediente	SIAC
2007PI-000003-4503	¢367.500.000,00	¢367.500.000,00	¢367.000.000,00
2008LN-000001-4403	\$7.639.033,35	¢3.810.349.836,20	¢1.372.000.000,00

b) Del cartel, apertura de ofertas y objeciones

i. *Cantidad de modificaciones al cartel:* En relación con el número de modificaciones al cartel publicadas en los medios correspondientes, no coincide la cantidad de modificaciones reportadas entre los tres medios utilizados para la comparación. Al respecto, se reflejan las siguientes diferencias:

No. de procedimiento de contratación	Diferencias		
	Cantidad de modificaciones al cartel		
	Administración	Expediente	SIAC
2007LN-000001-1150	3	6	5
2007LA-000071-1142	1	1	0
2007LA-000065-1142	1	2	0
2007LA-000001-1150	0	0	1
2008LN-000010-1147	1	2	1
2007PI-000004-4503	2	4	2

ii. *Plazo de apertura de ofertas:* En el cálculo del plazo entre la fecha de publicación del cartel y la fecha de la apertura de las ofertas se presentaron las siguientes diferencias en días hábiles:

No. de procedimiento de contratación	Diferencias		
	Plazo de apertura de ofertas (días hábiles)		
	Administración	Expediente	SIAC
2007LN-000008-1147	--- ¹³	30	33
2007PI-000004-4503	27	27	32
2008LN-000001-4403	37	36	39

iii. *Fecha definitiva de apertura de ofertas:* En cuanto a la fecha definitiva de la apertura de las ofertas, en los siguientes casos coinciden tanto las fechas estipuladas en la información proporcionada por la Administración como la observada en los expedientes respectivos. No obstante, la incluida en el SIAC es diferente, según se muestra a continuación:

No. de procedimiento de contratación	Diferencias		
	Fecha definitiva de apertura de ofertas		
	Administración	Expediente	SIAC
2007LA-000065-1142	16/07/2007	16/07/2007	29/06/2007
2008LN-000010-1147	28/05/2008	28/05/2008	20/05/2008
2007PI-000004-4503	08/02/2008	08/02/2008	24/01/2008

¹³ La Administración no indicó el plazo sino la fecha (27/04/2007).

iv. *Fecha de interposición de recursos de objeción:* En los siguientes procedimientos de contratación, se observan inconsistencias al comparar las tres fuentes de información de tales fechas, a saber: primero, pese a que los tres registros coinciden, en el SIAC se repite su registro hasta siete veces. Segundo, aunque en el SIAC se estipula fecha para interposición del recurso, en el expediente y en la información proporcionada por la Administración se evidencia que no existió interposición de recurso. Tercero, en el expediente y en el SIAC se refleja fecha de interposición de recurso, no obstante, la Administración no lo indicó. Y por último, a pesar de que en el SIAC no se indica fecha, la Administración y el expediente revelan fechas diferentes en la interposición del recurso:

No. de procedimiento de contratación	Diferencias		
	Fecha de interposición de recursos de objeción		
	Administración	Expediente	SIAC
2007LN-000001-1150	25/07/2007	25/07/2007	25/07/2007 (siete veces)
	No aplica	No aplica	26/07/2007 (dos veces)
	No indica	31/08/2007	31/08/2007 (dos veces)
	No aplica	No aplica	11/09/2007
2007LN-000017-1142	12/07/2007	16/07/2007	No indica
	No indica	20/07/2007	20/07/2007

v. *Fecha de resolución de recursos de objeción al cartel:* También se observaron inconsistencias en cuanto a la fecha de resolución de los recursos de objeción al cartel en las distintas fuentes analizadas, según se muestra a continuación:

No. de procedimiento de contratación	Diferencias ¹⁴		
	Fecha de resolución de recurso de objeción al cartel		
	Administración	Expediente	SIAC
2007LN-000001-1150	10/08/2007	10/08/2007	10/08/2007
	No aplica	No aplica	NULL
	No Indica	13/09/2007	13/09/2007
2007LN-000017-1142	08/08/2007	07/07/2007	27/07/2007
2008LN-000001-4403	18/04/2008	18/04/2008	16/04/2008
2007LN-000015-1142	No Indica	06/06/2007	05/06/2007
2007PI-000004-4503	18/12/2007	18/12/2007	17/12/2007
2007PI-000003-4503	22/10/2007	17/10/2007	12/10/2007

c) Adjudicación

i. *Plazo inicial para adjudicar:* Con respecto al plazo inicial de la adjudicación, en los 21 procedimientos analizados, con excepción del procedimiento 2008LN-000010-1147, se determinó que no coincide el plazo obtenido del SIAC con lo indicado por la Administración y lo consignado en el expediente.

ii. *Fecha del dictado del acto final:* Sobre la fecha del dictado del acto final, se observaron inconsistencias en la información suministrada por la Administración, la obtenida del expediente y con mayor énfasis, entre éstas y el SIAC, según se muestra a continuación:

¹⁴ Cada línea representa un recurso de objeción.

No. de procedimiento de contratación	Diferencias		
	Fecha del dictado del acto final		
	Administración	Expediente	SIAC
2008LN-000010-1147	21/11/2008	27/11/2008	12/09/2008
2007LN-000011-1142	27/08/2007	27/08/2007	05/09/2007
2007LN-000008-1147	01/08/2007	01/08/2007	06/08/2007
2007PI-000004-4503	09/12/2008	27/11/2008	15/12/2008
2007PI-000003-4503	25/04/2008	25/04/2008	05/05/2008
2007LA-000001-1150	29/09/2007	29/09/2007	24/09/2007

Por último, es importante mencionar que las inconsistencias en las fechas señaladas en este apartado, originan cambios en el cómputo del tiempo transcurrido entre la apertura de ofertas y el acto final, con el consecuente impacto en la confiabilidad de la información reportada en el SIAC. Por otra parte, no fue posible verificar el plazo transcurrido entre la fecha en que se remitió el aviso del acto final para su publicación (o en que se notificó el acto final) y la fecha del acto final real, debido a que esa Administración lo que registra en el SIAC es la fecha de publicación del acto final en La Gaceta.

d) Recursos de revocatoria o apelación

Para los 21 procedimientos analizados no se presentaron recursos de revocatoria al acto final. Si se observaron recursos de apelación contra ese acto en cuatro de los procedimientos; al respecto en tres de los casos, las fechas de presentación de esos recursos de revocatoria registradas en el SIAC no coinciden con lo señalado por la Administración.

En lo que respecta a la fecha de la resolución de las apelaciones, se tiene que en la licitación No. 2007LN-00001-1150, la fecha registrada en el SIAC no coincide con lo indicado por la Administración pero sí con lo consignado en el expediente; en el procedimiento No. 2007LA-00063-1142, los datos del SIAC no se ajustan a ninguna de las otras dos fuentes indicadas.

2.3. Áreas Fuertes o con cumplimiento total

2.3.1. Sistema de Gestión de Calidad en Proyectos

El Sistema de Gestión de calidad en Proyectos (SGCP) contiene los procedimientos e instrumentos de trabajo de los procesos de contratación administrativa para la administración de proyectos de infraestructura y equipamiento que atiende la Dirección de Administración de Proyectos Especiales¹⁵. Según se indicó, este sistema fue implementado a partir del 1º de junio de 2009, con el levantamiento de procesos de acuerdo con Normas Internacionales de Calidad, a partir de ese momento se encuentra en ejecución, revisión y adecuación a fin de identificar las mejoras necesarias.

¹⁵ De la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías.

Este sistema de calidad incorpora sanas prácticas de documentación y control de los procesos de contratación administrativa para el ordenamiento de la gestión en esta materia.

2.3.2. Gestión de la gobernabilidad

De acuerdo con la información aportada mediante el supracitado cuestionario para el componente de Gestión de la Gobernabilidad, se tiene que existe normativa interna respecto de la utilización de especificaciones neutrales, normas equivalentes o de referencia en las condiciones establecidas en el cartel o pliego de condiciones (ítem 8) ¹⁶, exclusión de proveedores del registro correspondiente (ítem 16) ¹⁷, requisitos y trámites para la aprobación interna de los contratos, requisitos que deben cumplirse internamente para la remisión de los contratos a la Contraloría General de la República (ítems 20, 21, 22, respectivamente) ¹⁸, así como el ejercicio del control y la evaluación de la gestión de los procedimientos de contratación (ítem 23) ¹⁹.

2.3.3. Gestión de la organización

En este componente se consideran como áreas fuertes, la existencia de un régimen desconcentrado de adquisiciones y definición de roles, actuaciones y responsabilidades relativas a la decisión inicial del procedimiento de contratación, así como las referentes al funcionario y órgano técnico competente para dictar el acto final del procedimiento; aspectos establecidos en el “Modelo de Distribución de competencias en contratación administrativa y facultades de adjudicación de la CCSS” (ítems 27, 31 y 34). La atención recibida a las consultas en materia de contratación administrativa tanto por asesorías en materia técnica como legal se califican de calidad (ítem 38 inciso c).

2.3.4. Gestión de la planificación

Respecto del tema de planificación del proceso de contratación administrativa se consideran como áreas fuertes, el hecho de que se elaboren planes o programas anuales de adquisiciones (ítem 39), así como que existen criterios definidos para establecer las contrataciones prioritarias respecto de aquellas de menor relevancia (ítem 41), y la publicación del programa anual de adquisiciones con sus modificaciones (ítems 43, 44 y 45).

¹⁶ Fichas técnicas de medicamentos, Condiciones Generales para la Contratación administrativa institucional de bienes y servicios desarrollados para todas las unidades desconcentradas y no desconcentradas de la CCSS, Condiciones Específicas para Obra (Especificaciones Técnicas EBAIS tipo 1 y 2), Procedimiento para la Gestión de Bienes y Servicios en Tecnologías de Información y Comunicaciones.

¹⁷ Instructivo para la aplicación del Régimen Sancionador contra proveedores y contratistas de la CCSS.

¹⁸ Protocolos de la Dirección Jurídica Institucional.

¹⁹ Implementación de la “Guía para evaluar la Gestión de Compras de Bienes y Servicios de Unidades facultadas para realizar procedimientos de compras”, la cual se utiliza en la Evaluación de la actividad contractual que le corresponde al Área de Regulación y Evaluación de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios la cual ha sido aplicada en el nivel local y central según se evidencia en el Informe de Gestión del año 2009 de la referida Dirección.

2.3.5. Gestión financiera

En cuanto a la gestión financiera del proceso de contratación administrativa, se determinó que la institución procura que la elaboración y aprobación del contenido presupuestario incorporado en el presupuesto anual para la contratación de bienes, servicios y proyectos, resulte suficiente para respaldar la ejecución del plan o programa anual de adquisiciones así como sus modificaciones. También se dispone de procedimientos y mecanismos internos para que, tanto al momento de la adopción de la decisión inicial como del acto final, se cuente con los recursos presupuestarios suficientes para atender la respectiva erogación. Se observó que existe un marco de normas y políticas presupuestarias formalizadas y divulgadas a nivel institucional²⁰ (Ver ítems 47, 48, 49 y 50).

2.3.6. Gestión de la información

Para la gestión del sistema de abastecimiento, la CCSS cuenta con el Sistema de Gestión de Suministros (SIGES) instrumento que aunque no es utilizado por todas las Direcciones de Sede²¹, proporciona elementos que permiten el registro del proceso de contratación administrativa. Según indagaciones efectuadas solamente el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios y la Dirección de Producción Industrial, en lo referente a la compra de materias primas; ambas adscritas a la Gerencia de Logística, tienen habilitada toda la plataforma del sistema.

Sobre este tema se consideró como área fuerte, el hecho de que el sistema brinda a los usuarios información sobre el registro de proveedores (Ítem 68 h) y 71), el registro de proveedores se encuentra conformado por categorías especializadas y específicas (Ítem 80) y, que se da acceso al público y a los proveedores interesados a la información contenida en dicho registro. (Ítem 82). Además, la Comisión Intergerencial indicó que el sistema tiene baja probabilidad de daño o pérdida de información (Ítem 72), que existen programas de mantenimiento periódico y preventivo (Ítem 73), responsabilidades de la gestión del sistema definidas (Ítem 75), y que la información del proceso de contratación es fácilmente accesible para todas las partes interesadas (Ítem 76).

Por último, se indicó que la entidad cumple con las disposiciones vigentes en cuanto al archivo y custodia de la información del proceso de contratación (Ítem 74), y que se dispone de instrumentos para la gestión de cada expediente de contratación (Ítem 78).

2.3.7. Gestión del sistema de control

Como áreas fuertes se tiene que las unidades autorizadas de compra en el nivel central poseen mecanismos internos de control para dar cumplimiento

²⁰ Política presupuestaria 2009, Normas Técnicas que regulan el Sistema de Administración Financiera de la CCSS. Lineamientos relacionados con la programación de compras que se cancelan en efectivo.

²¹ Según indagaciones efectuadas la CCSS realiza acciones producto de la disposición 4.2. c) del Informe No. DFOE.SOC.105-2008, para la implementación del Sistema tanto a nivel local como central. Debido a que este tema está en proceso de seguimiento del Área de Seguimiento de Disposiciones de este Órgano Contralor, no se aborda en este informe.

a los cronogramas específicos incluyendo tareas y responsables, para cada procedimiento de contratación (ítem 86), el que se lleven a cabo auditorías sobre diferentes fases del proceso de contratación administrativa y el seguimiento efectuado de las recomendaciones producto de los informes emitidos en virtud de la labor que realiza la Auditoría Interna Institucional (ítems 88 y 91). Además, se informa que se poseen métodos para la elaboración de carteles o pliegos de condiciones para depurar requisitos de admisibilidad y sistemas de evaluación, y que se mejoran carteles o pliegos con los resultados de recursos planteados a la luz de lo establecido en el ordenamiento jurídico (ítems 92 y 93).

2.3.8. Gestión de los procedimientos de contratación

a) Requisitos previos y gestión de la decisión inicial

Respecto de la gestión de los procedimientos de contratación que se realizan en las Direcciones de Sede, como áreas fuertes se reporta la existencia de análisis para demostrar que se contará con los recursos humanos y materiales necesarios para asegurar la correcta ejecución del objeto contractual (ítem 95), que se confecciona el cronograma de tareas específicas a realizar (ítem 96), además, que la decisión inicial de contratar en forma directa referencia a los estudios legales y técnicos que acreditan si se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios y que la documentación se incorpora al expediente respectivo (ítem 97) y que la determinación de prescindir de los procedimientos ordinarios de contratación, es adoptada formalmente por el jerarca de la entidad o el funcionario subordinado competente (ítem 98).

b) Selección del procedimiento de contratación y de la modalidad contractual

Como asuntos fuertes sobre la selección del procedimiento de contratación y de la modalidad contractual, se tiene que las unidades operativas de contratación cuentan con instrumentos, metodologías o guías para la realización de las actividades iniciales de conducción de los procedimientos de contratación con los contenidos definidos en la herramienta (ítem 99), así como, mecanismos o instrumentos internos para que el procedimiento de contratación a tramitar sea el que legalmente corresponde de conformidad con la naturaleza o cuantía del objeto requerido (ítem 101), instrumentos internos para verificar que se dispone del conocimiento y los recursos necesarios, entre otros, que razonablemente oriente el éxito de un procedimiento de contratación (ítem 103); y se indicó que las unidades utilizan a nivel interno plantillas de control para dar cumplimiento a estos requerimientos.

Además, se refleja que la unidad operativa de contratación comunica a cada uno de los responsables, los plazos y tareas que deben desempeñar según el cronograma establecido para la tramitación de los procedimientos de contratación (ítem 100).

c) Elaboración del cartel

Además se indicaron como aspectos fuertes sobre la elaboración del cartel, que la institución cuenta con mecanismos que permiten que las condiciones de

carácter general incluidas en los carteles o pliegos incorporan información sobre las principales actividades a realizar dentro del procedimiento de contratación específico en aras de la transparencia y seguridad jurídica (ítem 104), que la entidad deja fundamentado y documentado en el expediente respectivo al análisis sobre la pertinencia, trascendencia, proporción y aplicabilidad de la inclusión en el sistema de evaluación de factores distintos al precio, el diseño del sistema de evaluación de ofertas y los criterios para exigir o no la rendición de garantías (ítem 106), y que la entidad ha utilizado el mecanismo de mejora de precios por parte de los oferentes elegibles en los procedimientos de contratación que promueve (ítem 109).

d) Invitación y recepción de ofertas

En cuanto a la invitación y recepción de ofertas, se indica que se publican las invitaciones en otros medios (tales como los diarios de circulación nacional, medios electrónicos o en su página Web, entre otros) con el propósito de dar mayor publicidad a dichos procedimientos (ítem 110); además, son publicados en los medios que dispone la normativa vigente y dentro del plazo establecido al efecto (ítem 111) y se respeta la cantidad de modificaciones oficiosas del cartel o pliego que el ordenamiento jurídico le permite realizar (ítem 112).

e) Evaluación de las ofertas

De la evaluación de las ofertas se reportan como puntos fuertes que se promueve la corrección o subsanación de errores u omisiones contenidos en las ofertas que no impliquen variaciones a los elementos esenciales de éstas (ítem 114), que la admisibilidad y evaluación de ofertas se realiza en concordancia con lo que establece el cartel sobre los criterios establecidos en cada caso (ítem 115), y que existen responsables de la emisión del informe con la recomendación de adjudicación, declaratoria de infructuoso o declaratoria de desierto que corresponda (ítem 116).

f) Acto final y formalización del contrato administrativo

Respecto del acto final y la formalización del contrato administrativo, se tiene que la administración indica que siempre se debe acreditar en el expediente las razones de interés público que sustentan la decisión de prorrogar el plazo para dictar el acto final de un procedimiento de contratación (ítem 118) y publica y comunica el acto final por los mismos medios en que se cursó la invitación, según las reglas establecidas para cada concurso (ítem 120).

3. CONCLUSIONES.

En el proceso de contratación administrativa efectuado por la Caja Costarricense de Seguro Social en el nivel central, se observan importantes esfuerzos realizados por la Gerencia de Logística en relación con la rectoría asignada por el nivel superior respecto de la administración y regulación de dicho sistema; sin embargo, dicha labor debe ser reforzada en las Direcciones de Sede, pues existen debilidades relacionadas con la normativa y estandarización de procedimientos e instrumentos de trabajo, así como en la

estructura organizativa de las unidades autorizadas para compras. Además, se debe fortalecer el sistema de control y evaluación que le corresponde ejercer a dicha Gerencia en esas Direcciones, con el objetivo de establecer mejoras significativas.

En este sentido, se deben mejorar los instrumentos utilizados en la gestión del sistema de la Actividad Contractual (SIAC) por las inconsistencias observadas que hacen concluir que dicho sistema no contiene información confiable, así como aprovechar los beneficios del Sistema de Gestión de Suministros (SIGES), el cual no es utilizado en el registro de procedimientos de contratación administrativa por la mayoría de Direcciones de Sede.

Es necesario reconocer, entre otros, la identificación de fortalezas importantes como lo es el Sistema de Gestión de Calidad en Proyectos (SGCP), el cual incorpora sanas prácticas en la documentación y control de los procesos de contratación administrativa en la administración de proyectos de infraestructura y equipamiento que atiende la Dirección de Administración de Proyectos Especiales de la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías y la emisión de alguna normativa que ha coadyuvado al ordenamiento del proceso de contratación administrativa en el nivel central.

4. DISPOSICIONES.

Con base en lo expuesto y de conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y en los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento injustificado constituye causal de responsabilidad.

Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

4.1. A la Presidencia Ejecutiva de la CCSS

a) Tomar las acciones pertinentes, para que a más tardar el 31 de diciembre de 2010, se haya implementado en la Gerencia de Logística, un proceso de fortalecimiento y mejoramiento continuo de la labor de rectoría que en materia de contratación administrativa le compete, particularmente en cuanto a las Direcciones Sedes, y para subsanar las debilidades en materia de normativa y estandarización de procedimientos e instrumentos de trabajo, la divulgación de ese papel rector, así como, la evaluación y control que le corresponde ejercer sobre esas Direcciones, según lo comentado en los puntos 2.1.1., 2.2.1., 2.2.2., 2.2.3., 2.2.4. y 2.2.5. de este informe. Remitir al 31 de enero de 2011, a esta Contraloría General un informe con los resultados de la implementación de dicho proceso donde se compruebe que la normativa, estandarización, divulgación, organización, evaluación y control desarrollados en esos puntos del presente informe han sido fortalecidos.

b) Gestionar lo correspondiente para que a más tardar el 28 de mayo de 2010, en coordinación con los órganos competentes, se establezcan e implementen de manera formal las políticas institucionales relacionadas con los mecanismos de divulgación y comunicación de políticas, normas, reglamentos internos, procedimientos operativos, directrices, manuales, entre otros instrumentos necesarios para la gestión del proceso de contratación administrativa, de conformidad con lo comentado en el punto 2.1.2. de este informe. El referido mecanismo de divulgación y comunicación debe ser puesto en conocimiento de todo el personal de la institución. Remitir a más tardar el 31 de mayo de 2010, a este órgano contralor, la documentación donde se demuestre que se llevó a cabo dicha formalización y puesta en conocimiento²².

c) Remitir a esta Contraloría General, a más tardar en los próximos quince días hábiles a la fecha de recibo del presente informe, el o los documentos en los que consten las acciones iniciales realizadas por esa Presidencia para dar cumplimiento a lo requerido en los literales de este punto.

4.2. A la Gerencia de Logística

a) Llevar a cabo lo pertinente para que a más tardar el 30 de setiembre de 2010, se detecten las causas que originaron las inconsistencias detalladas en el punto 2.2.6 de este informe y se tomen las medidas para subsanarlas, de manera que las deficiencias de registro allí comentadas no se repitan. Además, se establezcan las mejoras a los instrumentos elaborados en la Institución para la gestión del Sistema de la Actividad Contractual (SIAC) comentados en ese punto. Remitir a más tardar el 15 de octubre de 2010, el detalle de las medidas tomadas para subsanar las causas que generaron las debilidades de registro de la información en el SIAC, así como las mejoras realizadas a dichos instrumentos.

b) Remitir a esta Contraloría General, a más tardar en los próximos quince días hábiles después de la fecha de recibo del presente informe, el o los documentos en los que consten las acciones iniciales realizadas por esa Gerencia para dar cumplimiento a lo requerido en los literales de este apartado.

La información que se solicita en este informe, así como cualquier otro trámite para acreditar el cumplimiento de las disposiciones antes consignadas, deberán dirigirse, dentro de los plazos fijados, al Área de Seguimiento de Disposiciones de este Órgano Contralor. Además, en un plazo no mayor de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que el presente informe sea entregado se deberá proceder a designar y a comunicarle al Área de Seguimiento de Disposiciones, el nombre del funcionario que fungirá como contacto o enlace oficial, con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones correspondientes.

De conformidad con lo establecido en el artículo 342 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente informe caben los recursos de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de la presente comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y a la Contralora General la apelación.

²² Esta disposición se modificó en atención a las observaciones recibidas mediante oficio No. GL.8134-2010 del 16 de abril de 2010

ANEXO

Direcciones de Sede CCSS
Muestra de procedimientos de contratación administrativa
2007-2008

Tipo de procedimiento	Número del procedimiento	Unidad Compra	Monto adjudicado (colones)
Licitación Abreviada	2007LA-000001-1150	DIRECCION DE TECNOLOGIAS DE INFORMACION Y COMUNICACIONES	€272.135.074
Licitación Abreviada	2007LA-000002-1161	DIRECCION SERVICIOS INSTITUCIONALES	205.660.700
Licitación Abreviada	2007LA-000063-1142	AREA DE ADQUISICIONES (CENTRAL)	227.280.560
Licitación Abreviada	2007LA-000065-1142	AREA DE ADQUISICIONES (CENTRAL)	233.978.089
Licitación Abreviada	2007LA-000071-1142	AREA DE ADQUISICIONES (CENTRAL)	162.055.366
Licitación Pública Nacional	2007LN-000001-1150	DIRECCION DE TECNOLOGIAS DE INFORMACION Y COMUNICACIONES	5.544.401.420
Licitación Pública Nacional	2007LN-000002-1142	AREA DE ADQUISICIONES (CENTRAL)	154.257.375
Licitación Pública Nacional	2007LN-000003-1142	AREA DE ADQUISICIONES (CENTRAL)	228.239.777
Licitación Pública Nacional	2007LN-000005-1147	DEPARTAMENTO GESTION DE MEDICAMENTOS	179.967.315
Licitación Pública Nacional	2007LN-000008-1147	DEPARTAMENTO GESTION DE MEDICAMENTOS	381.958.305
Licitación Pública Nacional	2007LN-000011-1142	AREA DE ADQUISICIONES (CENTRAL)	114.300.235
		AREA DE ADQUISICIONES (CENTRAL)	99.759.370
		AREA DE ADQUISICIONES (CENTRAL)	64.843.487
Licitación Pública Nacional	2007LN-000015-1142	AREA DE ADQUISICIONES (CENTRAL)	623.970.998
Licitación Pública Nacional	2007LN-000017-1142	AREA DE ADQUISICIONES (CENTRAL)	317.671.400
Licitación Pública Nacional	2007LN-000021-1142	AREA DE ADQUISICIONES (CENTRAL)	1.783.766.464
Licitación Pública Nacional	2007LN-000022-1142	AREA DE ADQUISICIONES (CENTRAL)	608.864.096
Licitación Pública Internacional-BID	2007PI-000003-4503	PROYECTO DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACION DEL SECTOR SALUD	250.611.811

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

21

Tipo de procedimiento	Número del procedimiento	Unidad Compra	Monto adjudicado (colones)
		PROYECTO DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACION DEL SECTOR SALUD	46.374.779
		PROYECTO DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACION DEL SECTOR SALUD	22.059.354
Licitación Pública Internacional-BID	2007PI-000004-4503	PROYECTO DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACION DEL SECTOR SALUD	652.449.113
Licitación Abreviada	2008LA-000067-1142	AREA DE ADQUISICIONES (CENTRAL)	305.794.847
Licitación Pública Nacional	2008LN-000001-4403	DIRECCION ADMINISTRACION PROYECTOS ESPECIALES	4.720.960.980
Licitación Pública Nacional	2008LN-000002-8101	DIRECCION DE PRODUCCION INDUSTRIAL	452.720.821
Licitación Pública Nacional	2008LN-000010-1147	DEPARTAMENTO GESTION DE MEDICAMENTOS	3.690.832.320
	Cantidad Procedimientos: 21		¢21.344.914.056