



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

**AGO-142-2019**  
**23-10-2019**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El presente estudio se desarrolló en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo 2019 del Área Gestión Operativa de la Auditoría Interna, con el propósito de evaluar la gestión de los proyectos de mantenimiento financiados con la subpartida presupuestaria 2156 “Mantenimiento de edificios por terceros” en los hospitales Dr. Enrique Baltodano Briceño de Liberia, U.E 2502, y Los Chiles, U.E 2402.

Como resultado de la revisión se comprobaron aspectos de mejora en el proceso de planificación, programación y ejecución financiera de la subpartida 2156, relacionados con el diagnóstico o evaluación de las condiciones de la infraestructura, inclusión de los proyectos presentados ante el Fondo de Recuperación de la Infraestructura (FRI) en el presupuesto ordinario y ejecución de todas las actividades programadas en la subpartida.

Sobre la ejecución contractual de los proyectos se constató la falta de utilización de la “Metodología para la razonabilidad de precios en procedimientos de contratación para infraestructura”, y la incorporación de toda documentación e información de eventos relevantes en el proceso de ejecución contractual, así como el efectivo cumplimiento de las disposiciones técnicas del cartel.

En virtud de lo anterior, este Órgano de Control y Fiscalización ha propuesto diez recomendaciones dirigidas a la M. Sc. Sharon Cruz Marín y al MBA. Miguel Mora Mena en la calidad de Directores Administrativos Financieros de los hospitales Dr. Enrique Baltodano Briceño y Los Chiles, respectivamente, en el sentido de que se instruya y den efectivo seguimiento para que los proyectos que requieran financiamiento del presupuesto de la subpartida 2156 y del FRI, obedezcan a un diagnóstico o evaluación del estado de las edificaciones del centro médico; además, que formen parte de las necesidades planteadas por el servicio en la formulación presupuestaria; También que se efectúe un análisis de lo expuesto en el hallazgo 2, con el fin de que se justifique las omisiones y/o debilidades de control expuestas, asimismo, se instruya y de efectivo seguimiento para que en las contrataciones referente a infraestructura se utilice lo establecido en la “Metodología para la elaboración de estudios de razonabilidad de precio en el procedimiento de compra que tramita la CCSS”, y que se incorporen las acciones, transacciones y hechos significativos que se produzcan como resultado del procedimiento contractual.



AGO-142-2019  
23-10-2019

## ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

### EVALUACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DE LOS PROYECTOS DE MANTENIMIENTO FINANCIADOS CON LA SUBPARTIDA PRESUPUESTARIA 2156 “MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS POR TERCEROS” EN LOS HOSPITALES DR. ENRIQUE BALTODANO BRICEÑO DE LIBERIA, U.E 2502, Y LOS CHILES, U.E 2402.

#### DIRECCIONES DE RED INTEGRADA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD CHOROTEGA, U.E. 2599, Y HUETAR NORTE, U.E 2499

#### ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se desarrolló en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo 2019 del Área Gestión Operativa de la Auditoría Interna.

#### OBJETIVO GENERAL

Analizar la planificación y ejecución del presupuesto y los proyectos financiados con la subpartida 2156.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar el proceso de planificación, programación y ejecución financiera de la subpartida 2156.
- Evaluar la planificación y ejecución contractual de los proyectos financiados con la subpartida 2156.

#### ALCANCE

El estudio contempla la revisión y análisis de la planificación, programación y ejecución presupuestaria de la subpartida 2156 entre los años 2017 y 2018. Además, comprende la evaluación del cumplimiento de la ejecución contractual de las compras 2017CD-000022-2402, 2018CD-000052-2502, 2018CD-000076-2502 y 2018CD-000093-2502.

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

#### METODOLOGÍA

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos se realizaron las siguientes actividades:



- Revisión del proceso de planificación y programación del presupuesto de la subpartida 2156 y planteamiento de proyectos.
- Análisis de la ejecución presupuestaria de la subpartida 2156.
- Revisión del proceso de ejecución contractual de los proyectos financiados.
- Entrevista a los ingenieros Marco David Fallas Rodríguez y Paul Pizarro Soto, jefes de los servicios de Ingeniería y Mantenimiento de los hospitales de Los Chiles y Dr. Enrique Baltodano Briceño, respectivamente.

## MARCO NORMATIVO

- Ley de Contratación Administrativa, mayo 1995.
- Reglamento del Sistema de Gestión de Mantenimiento Institucional, setiembre 2012.
- Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir b/s en la CCSS, modificado en mayo 2018.
- Instructivo de Formulación del Plan-Presupuesto, marzo 2015.
- Procedimiento para realizar evaluaciones del estado de obra civil e instalaciones electromecánicas, GIT-P-GR-003, versión 1 del 1º noviembre 2017.
- Metodología para la elaboración de estudios de razonabilidad de precios en el procedimiento de compra que tramita la CCSS, febrero 2018.

## ASPECTOS NORMATIVOS POR CONSIDERAR DE LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO

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, 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que puedan generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

“Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios...”.

## ASPECTOS GENERALES

La subpartida 2156 “Mantenimiento y Reparación de Edificios por Terceros” es formulada para sufragar gastos por concepto de mantenimiento y reparación de la infraestructura, los sistemas eléctricos, telefónicos, de cómputo y de seguridad de edificios.

Las unidades ejecutoras utilizan el contenido de la subpartida 2156 para financiar las contrataciones a terceros que brinden esos servicios, lo que significa que deben efectuar la planificación de proyectos que financiarán con los recursos asignados, en virtud de que el contenido presupuestario es específico.



La subpartida 2156 puede ser financiada por dos fuentes: asignación original, que es la que se concede a la unidad por parte de la Dirección de Presupuesto y mediante modificaciones presupuestarias provenientes de recursos internos (otras subpartidas) o desde instancias como la Dirección de Mantenimiento Institucional a través del Fondo de Recuperación de la Infraestructura (FRI).

Entre el 2017 y el 2018 a los dos centros médicos se le concedió una asignación original de €74 millones, y se presentaron modificaciones presupuestarias que aumentaron esos recursos hasta los €381,8 millones, los cuales fueron ejecutados en un 98,4 %, según se muestra en el cuadro 1:

**CUADRO 1**  
**ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA SUBPARTIDA 2156**  
**PERÍODO 2017-2018**  
**(en millones de colones)**

Hospital / U.E	Asignación original	Asignación modificada	Asignación total	Gasto	Saldo	% Ejecución
Los Chiles (2402)	19	76,8	95,8	94,8	1,0	98,9
Dr. Enrique Baltodano Briceño (2502)	55	230,9	285,9	281,0	4,9	98,2
Total	74	307,8	381,8	375,8	5,9	98,4

Fuente: Informe Mayor Auxiliar de Asignaciones Presupuestarias al 31 de diciembre 2017 y 2018.

## HALLAZGOS

### 1. SOBRE LA PLANIFICACIÓN, PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA SUBPARTIDA 2156

#### 1.1. PLANIFICACIÓN

Se determinó que las actividades planteadas para ser financiadas mediante la subpartida 2156 en el 2017 y 2018, no se sustentaron en un proceso de diagnóstico o evaluación de las condiciones de la infraestructura, como por ejemplo el “Procedimiento para realizar evaluaciones del estado de obra civil e instalaciones electromecánicas” diseñado por la Dirección de Mantenimiento Institucional.

Esa norma, en el apartado 1 “Propósito y alcance”, establece que las evaluaciones serán el principal insumo para la identificación de mejoras operativas y de gestión del mantenimiento. Además, que la aplicación de ese procedimiento es obligatoria, en el tanto se cuente con los profesionales y técnicos competentes en cada una de las áreas técnicas. También, que el resultado de la evaluación puede servir como insumo para la identificación, justificación y priorización de proyectos a financiar por medio del Fondo de Recuperación de Infraestructura (FRI).

En el apartado 2, sobre las responsabilidades, establece:

**“2.1. Autoridad del establecimiento:** Dirección Médica y Dirección Administrativa del establecimiento, de acuerdo con lo establecido en los artículos 33 y 34 del Reglamento del Sistema de Gestión de mantenimiento Institucional. Son los responsables de gestionar la evaluación de estado del recurso físico, así como del análisis de los resultados de la evaluación y



los planes de mejora producto de estas; todo en coordinación con el funcionario responsable de coordinar y dirigir las actividades de mantenimiento.

**2.2. Funcionario responsable de coordinar y dirigir las actividades de mantenimiento en el establecimiento (FRM):** es el funcionario responsable de realizar la evaluación de estado de obra civil e instalaciones electromecánicas del establecimiento, así como su respectivo análisis en conjunto con los coordinadores de las evaluaciones de cada especialidad de manera que se puedan priorizar las mejoras a atender según los resultados obtenidos en la evaluación.

**2.3. Coordinador de la evaluación especialidad “Electromecánica”:** funcionario de la unidad de ingeniería y mantenimiento responsable de la programación, asignación y supervisión de la evaluación de estado de los sistemas electromecánicos.

**2.4. Coordinador de la evaluación especialidad de “Obra Civil”:** funcionario de la unidad de ingeniería y mantenimiento responsable de la programación, asignación y supervisión de la evaluación de estado de la obra civil de establecimiento.

**2.5. Equipo evaluador:** es el personal técnico o de supervisión encargado de realizar las evaluaciones de estado, según indicaciones dadas por los coordinadores de las evaluaciones de las especialidades de electromecánica y obra civil”.

El Reglamento del Sistema de Gestión de Mantenimiento Institucional, en el artículo 49: Sobre la estimación de recursos para ejecutar las actividades del mantenimiento, dispone:

“Corresponderá a la Jefatura o el funcionario responsable de coordinar y dirigir las actividades de mantenimiento local o regional, estimar los recursos humanos, materiales, presupuestarios y/o de contratación de servicios por terceros, para que se pueda ejecutar en forma eficiente y oportuna las actividades de mantenimiento al recurso físico, según los procedimientos y/o metodologías institucionales. Para estos efectos debe tomar en consideración lo estipulado en los artículos 44, 45, 46 y 47”.

Los ingenieros Marco David Fallas Rodríguez y Paul Pizarro Soto, jefes de los servicios de Ingeniería y Mantenimiento de los hospitales de Los Chiles y Dr. Enrique Baltodano Briceño, respectivamente, indicaron que no se ha implementado el procedimiento debido a que no disponen del recurso humano suficiente para realizar todas las actividades.

Esta situación limita a la administración contar con un marco de referencia claro y estructurado que muestre el estado de la obra civil y las instalaciones electromecánicas, lo que podría incidir negativamente en la priorización de los proyectos y la distribución y aprovechamiento eficiente de los recursos económicos asignados a la subpartida 2156.



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

## 1.2. PROGRAMACIÓN

Se determinó que en la formulación financiera de la subpartida 2156, no se incluyen los proyectos planteados ante el Fondo de Recuperación de la Infraestructura (FRI), por lo que ese proceso no es una la expresión financiera real de las necesidades del hospital en materia inversión.

Lo anterior, en virtud de que los dos centros médicos poseen un listado de proyectos que requieren desarrollar para el mejoramiento de las condiciones de la obra civil y sistemas mecánicos y eléctricos, sin embargo, no todos son incluidos dentro de la “Hoja para el registro de justificación de la formulación presupuestaria”, herramienta donde se presentan las actividades que se requieren financiar en cada subpartida en el periodo.

El Instructivo de Formulación del Plan-Presupuesto indica:

“Paso 5: Programación Financiera.

(...) El presupuesto es una herramienta indispensable en la gestión de las unidades ejecutoras, al ser la expresión financiera de los planes operativos y por constituir un instrumento fundamental en la programación, control y evaluación de los recursos.

(...) Es indispensable que todas las personas que participan en la etapa de formulación de los planes y definición de los recursos conozcan este documento, en tanto el presupuesto debe ser el resultado del análisis de las necesidades por parte de las autoridades superiores de las unidades con su equipo de trabajo, de forma que se prioricen los proyectos y actividades a realizar, como parte del marco de acción del proceso de planificación y presupuestación”. (El énfasis no es del original)

La situación expuesta, se produce al no considerar la normativa institucional relacionada con el proceso presupuestario, específicamente en lo concerniente al planteamiento de todas las necesidades de la Unidad, situación que limita la expresión con detalle de los requerimientos reales en materia de inversión.

## 1.3. DE LA EJECUCIÓN

Se determinó que no se ejecutaron todas las actividades programadas dentro del presupuesto original de la subpartida 2156, en virtud de que quedaron sin desarrollar proyectos que tenían presupuesto asignado para su ejecución.

En el hospital de Los Chiles, para el 2017 y el 2018, se justificaron las mismas 6 actividades, con una asignación original de 2 y 17 millones de colones respectivamente, sin embargo, no se evidenció el desarrollo de algún procedimiento de contratación que cumpliera lo programado, en su defecto, con los recursos económicos se contrató la instalación de 80 m<sup>2</sup> de porcelanato en el auditorio y se reforzaron proyectos planteados ante el FRI.



- **Actividades incluidas en la justificación presupuestaria 2017 y 2018:**

- Reparación de puertas.
- Cambio de cartelerías dañadas.
- Mantenimiento y pintura de 2.500 metros cuadrados de techo.
- Cambio de techo del centro médico.
- Pintura de piso de casa de máquinas y talleres.
- Cambio de canoas, retocado de paredes.

En el hospital Dr. Enrique Baltodano Briceño, para el 2018, se plantearon 5 proyectos y se asignaron 25 millones de colones para su financiamiento, sin embargo, de esa cantidad se ejecutaron 2 proyectos y de igual manera que en el otro centro médico los recursos remanentes terminaron inmersos en una serie de modificaciones y refuerzos a otros proyectos, como los planteados ante el FRI.

Esa situación es generada por una inadecuada planificación y priorización de las necesidades de mantenimiento de las instalaciones, al no desarrollar los proyectos justificados en el presupuesto, los cuales poseían contenido presupuestario asignado.

Es importante indicar que la adecuada gestión financiera constituye un instrumento vital para el cumplimiento de las metas, la toma de decisiones respecto a la conducción y direccionamiento del centro médico, siendo un mecanismo que contribuye a la utilización óptima, eficiente y racional de los recursos institucionales asignados, de forma que el fortalecimiento en el uso y administración adecuada del Plan-Presupuesto, se convierte en un mecanismo fundamental para asegurar un equilibrio en las finanzas institucionales y, en el caso que nos ocupa, desde esa perspectiva es necesario que a nivel local establezcan los controles pertinentes para que dicho proceso sea metodológica y rigurosamente implementado y gestionado, en correspondencia a las normas, políticas y lineamientos que sobre esa materia se encuentran vigentes.

## **SOBRE ASPECTOS RELACIONADOS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL DE LOS PROYECTOS**

Revisada la ejecución contractual de los proyectos de infraestructura financiados con la subpartida 2156 entre el 2017<sup>1</sup> y el 2018<sup>2</sup>, se determinaron las siguientes oportunidades de mejora y debilidades de control interno:

### **1.4. Hospital de Los Chiles:**

### **1.5.**

#### **Contratación 2017CD-000022-2402: Construcción de acera y losa contrapiso del parqueo vehicular:**

- Se evidenciaron debilidades en el proceso de planificación técnica del proyecto, en virtud de que fue necesario efectuar construcciones complementarias mediante modificación unilateral del contrato. La contratación tuvo como objetos contractuales tres ítems:

---

<sup>1</sup> Hospital Los Chiles

<sup>2</sup> Hospital Dr. Enrique Baltodano Briceño



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

- Restauración de acera perimetral.
- Construcción de acera perimetral y entrada del camión recolector de basura.
- Construcción de loza contrapiso para parqueo vehicular y acceso a taller de mantenimiento.

En la modificación unilateral del contrato se solicitó el desarrollo de las siguientes actividades complementarias, justificadas como imprevistos:

- Colocación de 9 tubos PVC de 4 pulgadas en 32,5 m de acera nueva (¢410.050,00).
- Construcción de caja de registro de 0.90 x 0.90 x 1.50 m (¢410.050,00).
- Muro adicional en acera nueva (¢1.744.900,00).
- Baranda en acera nueva (¢1.175.500,00).
- Preparación y enchape de jardinera (¢375.000,00)<sup>3</sup>.
- Demolición y reconstrucción de 145 m<sup>2</sup> de loza frontal para colocar pedrín (¢5.974.000,00)<sup>4</sup>.

En ese sentido, como oportunidad de mejora se determinó que esas actividades complementarias debieron estar previstas desde la etapa inicial del proyecto, ya que en la inspección realizada se evidenció la necesidad de su construcción.

- Se constató que la baranda, muro, caja de registro y el enchape de la jardinera se contrataron sin mediar especificación técnica, descripción o diseño de los trabajos por realizar.
- Se carece del establecimiento de plazos de entrega específicos para las obras adjudicadas en la modificación unilateral del contrato.
- No se evidenció la autorización para efectuar modificaciones a las especificaciones técnicas de la colocación de loseta de concreto táctil, la cual debía estar a 30 cm del borde de acera y se instaló a 90 cm a petición del fiscalizador del contrato.

#### 1.6. Hospital Dr. Enrique Baltodano Briceño

- **Contratación 2018CD-000052-2502: Construcción e instalación de techos para rampa y gradas:**

- Se determinó que los siguientes aspectos o elementos indicados en las especificaciones técnicas, no fueron ejecutados:
  - Colocación de espuma de aislante térmico entre clavadores y la superficie de techos.
  - Aterrizaje mediante un cable de puesta a tierra para ambas caras de la superficie.
  - Fijación del cable de acero que funciona como línea de vida con una sola prensa, cuando se requirió con 3 prensas de tornillo sin fin de acero inoxidable espaciadas a 6 veces el diámetro del cable.

<sup>3</sup> Actividad promovida por quedar remanentes de presupuestos de obras financiadas por el FRI.

<sup>4</sup> Actividad promovida por quedar remanentes de presupuestos de obras financiadas por el FRI.





El Ing. Felipe Alfaro Solís, Ingeniero Civil y fiscalizador del contrato, mediante correo electrónico del 24 de setiembre 2019, indicó:

“(...) adjunto nota uno donde se indica el cambio del prodex por precinta en durock (fibra mineral) dado que la precinta sí se establecía en el cartel, pero en lámina de yeso, por lo que se hace el cambio a una lámina para exteriores resistente al agua, con el forro interno y con acabado en repello pasta y pintura”.

• **Contratación 2018CD-000076-2502: Construcción e instalación de verjas perimetrales**

- Se comprobaron debilidades en el proceso de planificación técnica del proyecto, en virtud de que, mediante modificación unilateral del contrato, se efectuó el desarrollo de una actividad adicional a las establecidas inicialmente (construcción de las columnas y un portón vehicular por un monto de ₡1.850.483,00).
- Las tareas del ítem de construcción de columnas y portón vehicular no estaban contempladas dentro de las líneas adjudicadas originalmente, por lo que carecen de especificaciones técnicas, sin embargo, no consta en el expediente, en la solicitud de anuencia al proveedor y/o en la justificación de la modificación, los diseños del producto final esperado.

El Ing. Alfaro Solís, mediante correo electrónico del 24 de setiembre 2019, indicó:

“Para el caso de la ampliación del contrato de las verjas no se realizó nota para las especificaciones con las cuales se requería que cotizaran, lo cual se hizo por medio de correo. El mismo se adjunta (...)”.

- No se efectuó la consulta de precios de mercado de los trabajos nuevos (construcción de las columnas y un portón vehicular), lo anterior, en virtud de que esos trabajos no fueron cotizados en la oferta inicial, por lo cual no se incluyeron dentro del estudio de mercado o razonabilidad de precios de la contratación.
- Se autorizó pago por avance de obra sin estar estipulado en la relación contractual.

La autorización fue efectuada por el Ing. Alfaro Solís mediante acta HEBB-DAF-/IM-504-11-2018, del 15 de noviembre 2018, donde indicó -en asuntos tratados- lo siguiente:

“1. Con el fin de realizar el trámite de pago por avance se realiza la adenda al contrato, en la cláusula 2.15 del cartel “Forma de Pago”, se establece, agregar el párrafo siguiente: “Se permitirá al contratista adjudicado el trámite de facturas por avance siempre que éste se limite entre un 20 % (veinte por ciento) y un 40 % del pago total del contrato.

2. Esto se justifica con el fin de lograr la sana conclusión del proyecto, por parte del contratista, así como la ejecución del presupuesto asignado para este año. Así mismo esto se encuentra estipulado en el artículo 35 (RLCA), para el pago anticipado.



(...) 4. Se concede la autorización para el trámite de facturación por un 39 % (treinta y nueve por ciento) de ₡26.530.449,00 (veintiséis millones, quinientos treinta mil, cuatrocientos cuarenta y nueve).”

- **Contratación 2018CD-000093-2502: Construcción de rampas y pasillos y sistema de desfogue de agua**
  - Dentro de las especificaciones técnicas se solicitó la construcción de caños de al menos 10 cm de ancho y 5 cm de profundidad para la correcta evacuación del agua llovida en los extremos de cada acera construida, sin embargo, en la inspección efectuada se constató que ese trabajo no fue desarrollado. Además, en el expediente no consta alguna autorización para la omisión de dicha especificación.

Sobre el proceso de planificación de las compras, en resolución R-DAGJ-282-2004, del 28 de mayo de 2014, la Contraloría General de la República señaló:

“El procedimiento de contratación administrativa está constituido de tres fases esenciales: una fase previa de programación y planificación, una fase de selección del contratista y otra de ejecución contractual. Todas y cada una de ellas son fundamentales para garantizar el éxito de la función administrativa, pero la primera constituye la base que conlleva, no solo el adecuado manejo de las posteriores, sino que se trata del primer paso de legalidad de las actuaciones administrativas. Así, la normativa vigente de contratación administrativa, brinda una especial importancia a la fase previa, ya que sus exigencias van más allá del cumplimiento de requisitos meramente formales para exigir el desarrollo de toda una etapa de pensamiento en la que la Administración no solo debe definir sus necesidades sino conocer el entorno jurídico, técnico y financiero en el que se va a desarrollar la contratación con el fin esencial de hacer los estudios correspondientes y ajustarla a las necesidades”.

A demás, como parte del proceso de capacitación que brinda en el sitio web<sup>5</sup>, ha indicado:

“(…) la planificación es una de las etapas más importantes -por no decir que es la más importante- dentro del procedimiento de una compra pública, ya que es aquí donde de manera cuidadosa, la Administración va definir qué debe comprar, las características del objeto o servicio que quiere adquirir, el dinero con el que cuenta, la forma como se va a prestar el servicio, y demás temas que son muy importantes, para que la compra sea todo un éxito.

La planificación no debe tomarse nunca como algo pasajero, o como un simple requisito, ya que una buena planificación es casi una garantía para una compra pública exitosa, y por ende, una forma de asegurarse que se logre el fin público en beneficio de los ciudadanos. Muchos de los problemas que se presentan en las compras públicas, podrían evitarse, si se realiza un correcto ejercicio de planificación”.

<sup>5</sup> <https://campus.cgr.go.cr/capacitacion/CV-ABC-CA/>, Curso de Capacitación “ABC, Aspectos Básicos de Contratación Administrativa”.



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

Con respecto a la falta de especificaciones técnicas o diseños de las nuevas obras adjudicadas mediante modificación unilateral del contrato, el Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir bienes y servicios en la CCSS, indica en el apartado de actividades a desarrollar, lo siguiente:

“Solicitar a la Unidad de Compras la modificación de un contrato, aumento o disminución de conformidad con los supuestos indicados en el Art 208 RLCA.

Indicar las cantidades, **descripción** y motivo de imprevisibilidad”. (El énfasis no es del original)

Referente al cumplimiento de la ejecución contractual, el “Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir b/s en la CCSS”, señala:

“En ese sentido, de previo al inicio de la ejecución contractual, deberá existir un mecanismo de control que permita constatar la adecuada ejecución del contrato que venga a respaldar, además, el pago según los servicios prestados, siendo igualmente responsabilidad de esa entidad la aplicación de las correspondientes sanciones en caso de eventuales incumplimientos por parte de la adjudicataria, deberá esa Administración verificar que la garantía de cumplimiento de cada contrato se mantenga vigente durante el plazo establecido en el cartel y, además que se cuente con el contenido presupuestario necesario durante todo el plazo de la ejecución de los contratos, para lo cual deberá adoptar las provisiones correspondientes. De igual forma verificará que las adjudicatarias mantengan vigentes las pólizas de seguros correspondientes según lo indicado en el cartel licitatorio...”.

La Contraloría General de la República mediante oficio DCA-0353, del 29 de enero 2009, expone que el presupuesto de obra es fundamental para determinar su costo y posee un alto grado de importancia para el éxito de un proyecto de construcción. En función del detalle con que sea elaborado, deberá brindar una aproximación cercana posible a la realizada de cada obra en particular y es un procedimiento aplicable a cualquier tipo de obra, sea esta una edificación o una obra de infraestructura.

Las debilidades de control interno y las oportunidades de mejora mencionadas en este apartado, podrían ser producto del desconocimiento de la normativa o, en su defecto, la omisión de esta, lo que podría generar adquisiciones que no satisfagan plenamente las necesidades que presentan los centros médicos, lo cual incidiría negativamente en el logro de los objetivos planteados.

La carencia de estudios acordes con la normativa institucional, que respalden la razonabilidad de precios de obras contratadas mediante modificaciones unilaterales, las cuales no se cotizaron en la etapa inicial del procedimiento, podría ocasionar que la administración seleccione ofertas con precios excesivos o ruinosos, lo que iría en contraposición de lo establecido en el ordenamiento jurídico aplicable.



Por otra parte, el que no se ejecuten actividades contratadas, que se cambien por otras y que no se efectúe un análisis del impacto financiero que conlleva esas modificaciones en las obras expone a la institución a posibles afectaciones patrimoniales.

## 2. SOBRE LA METODOLOGÍA UTILIZADA PARA LOS ESTUDIOS DE RAZONABILIDAD DE PRECIOS

Se constató que en las contrataciones 2017CD-000022-2402, 2018CD-000052-2502, 2018CD-000076-2502 y 2018CD-000093-2502, no se utilizó la “Metodología para la razonabilidad de precios en procedimientos de contratación para infraestructura”, en su defecto se usaron variables contempladas en la metodología “Razonabilidad de precios para los procedimientos de compra de medicamentos, insumos médicos, reactivos químicos, textiles y vestuario, impresos, material de envase y empaque y materias primas”.

La norma “Metodología para la elaboración de estudios de razonabilidad de precio en el procedimiento de compra que tramita la CCSS”, establece:

“ 1. Alcance y campo de aplicación:

Estas metodologías son de carácter obligatorio y deberán ser aplicadas en todos los procedimientos de compra que se tramiten para abastecer los bienes y servicios requeridos en la gestión de la CCSS, según el siguiente detalle:

<b>METODOLOGÍA</b>	<b>Aplica a</b>	<b>Observaciones</b>
<i>1. Razonabilidad de precios para los procedimientos de compra de medicamentos, insumos médicos, reactivos químicos, textiles y vestuario, impresos, material de envase y empaque y materias primas.</i>	<i>Esta metodología se utilizará en las compras de insumos que realiza la Gerencia de Logística para dotar a todas las unidades de la Institución, así como las materias primas que requieren las unidades de producción, para los siguientes tipos de bienes:  1. Insumos médicos y reactivos con códigos institucionales cuyo financiamiento se realiza a través de las subpartidas presupuestarias 2205 y 2219.  2. Medicamentos con códigos institucionales de la clase 1 y las subclases 10 y 11 del Catálogo General de Suministros y financiados en las subpartidas presupuestarias 2203 y 2245.  3. Textiles y vestuario, impresos, material de envase y empaque y materias primas financiados en las subpartidas presupuestarias 2207, 2211, 2229 y 2244, respectivamente.</i>	<i>Las compras de estos insumos que realicen las unidades locales, les aplica la metodología #3. Para cualquier insumo que requieran instancias del nivel central para sus necesidades, aplica la metodología # 3.</i>
<i>2. Razonabilidad de precios en procedimientos de contratación para infraestructura (puede incluir o no componentes de Diseño, Equipamiento y/o mantenimiento).</i>	<i>Esta metodología se aplica en remodelaciones, construcciones, ampliaciones o proyectos llave en mano que pueden incluir componentes de diseño, construcción, equipamiento y mantenimiento.</i>	



Lo anterior, es producto de la inobservancia de la jefatura del servicio de Ingeniería y Mantenimiento y los responsables de efectuar los estudios de razonabilidad de precios, al utilizar erróneamente la metodología para tales fines.

La razonabilidad de los precios, dentro de un procedimiento de contratación administrativa, es un mecanismo para determinar la idoneidad financiera de las ofertas elegibles para determinar si la administración se encuentra en presencia de precios excesivos o ruinosos, por lo anterior, el aplicar una metodología que no está diseñada para un procedimiento de contratación relacionado con proyectos de infraestructura, podría incidir en la adjudicación de ofertas con precios superiores a la realidad o, en su defecto, adjudicar ofertas con precios ruinosos que limiten el adecuado desarrollo de los proyectos.

### 3. SOBRE EL ARCHIVO DE INFORMACIÓN EN LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

En la revisión efectuada a los expedientes de contratación, se comprobó la ausencia de documentación e información de eventos relevantes en el proceso de ejecución contractual; según se detalla a continuación:

- **Contratación 2017CD-000022-2402: Construcción de acera y losa contrapiso del parqueo vehicular**
  - No se documentó la consulta de precios de mercado de los trabajos nuevos (baranda, enchape de jardinería y caja de registro), lo anterior, en virtud de que esos trabajos no fueron cotizados en la oferta inicial, por lo cual no se incluyeron dentro del estudio de mercado o razonabilidad de precios de la contratación.
- **Contratación 2018CD-000052-2502: Construcción e instalación de techos para rampa y gradas:**
  - No se evidenció en el expediente, la autorización de prórroga del plazo de ejecución de finalización de las obras. En su defecto, en el acta de recepción definitiva del 10 de setiembre 2018 (10 días hábiles después de la fecha de entrega establecida), se indicó que mediante oficio HEBB-DAF-IM-347-08-2019, del 17 de agosto 2018, se emitió acta de prórroga al plazo de ejecución.
- **Contratación 2018CD-000076-2502: Construcción e instalación de verjas perimetrales**
  - En el expediente no se localizó la factura del pago final del contrato, solo la del avance de la obra (se incorporaron posterior a la revisión).

Referente a los actos administrativos no documentados en el expediente de contratación, el Reglamento a La Ley de Contratación Administrativa establece, en el artículo 11, lo siguiente:

“Expediente. Una vez tramitada la decisión inicial, se conformará un expediente por la Proveeduría como unidad encargada de su custodia (...)

La incorporación de los documentos al expediente no podrá exceder de dos días hábiles una vez recibidos por la Proveeduría. Para ello, la Administración, deberá adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir la actualización del expediente”.



El Instructivo para la aplicación del régimen sancionador contra proveedores y contratistas de la CCSS, en el artículo 9, sobre el seguimiento del contrato, dispone:

“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. (...). 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 de este al encargado de compras quien lo anexará al legajo principal de la contratación”.

La omisión de documentación y de información debidamente registrada en el expediente de compra puede generar incertidumbre sobre las acciones, transacciones y hechos significativos que se produzcan como resultado de la gestión. Por lo anterior, se deben establecer las medidas pertinentes para que los actos realizados, sus resultados y demás eventos relevantes, sean registrados y documentados en el lapso adecuado, así como estar disponibles para su verificación.

## CONCLUSIONES

Las actividades de mantenimiento preventivo y correctivo son fundamentales para mantener la infraestructura y el equipo en buenas condiciones, así mismo, la adquisición de bienes y servicios mediante el proceso de contratación administrativa se constituye en una de las actividades de apoyo más importante que la Administración Activa ejecuta con el fin de dotar de los productos y servicios necesarios a los centros de salud para su continua operación.

Por lo anterior y de acuerdo con los resultados obtenidos en el presente estudio, es criterio de este Órgano de Control y Fiscalización que existen oportunidades de mejora en el proceso de planificación, diagnóstico y evaluación de las condiciones de la infraestructura de los centros médicos evaluados, lo anterior, al utilizar la normativa diseñada por la Dirección de Mantenimiento Institucional, con el objetivo de que se obtenga una representación real del estado de los inmuebles.

Además, se evidenciaron debilidades de control en la ejecución de las actividades justificadas en el presupuesto de la subpartida 2156, al no desarrollar los proyectos que fueron planteados y a los cuales se les asignó presupuesto.

En lo que respecta a la ejecución contractual, se determinó la necesidad que de los responsables de la fiscalización garanticen el cumplimiento de lo estipulado en las especificaciones técnicas, que se cumplan los plazos establecidos, incorporen al expediente todas aquellas actuaciones administrativas relevantes del proyecto y se utilice la metodología adecuada para los estudios de razonabilidad de precios.



## RECOMENDACIONES

En aras del fortalecimiento de la gestión administrativa, se presentan las siguientes recomendaciones, a las cuales se les establece un plazo de ejecución estimado que rige una vez que la unidad administrativa reciba el presente informe; las acciones que se ejecuten para su cumplimiento son responsabilidad de la Administración Activa, quien adoptará las decisiones y acciones que considere necesarias partiendo de los resultados determinados en esta evaluación.

### **A LA M. Sc. SHARON CRUZ MARÍN, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA ADMINISTRATIVA FINANCIERA DEL HOSPITAL DR. ENRIQUE BALTODANO BRICEÑO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.**

1. Instruir y dar efectivo seguimiento para que los proyectos que requieran financiamiento del presupuesto de la subpartida 2156 y del Fondo de Recuperación de la Infraestructura, obedezcan a un diagnóstico o evaluación del estado de las edificaciones del centro médico y que se utilice como base el “Procedimiento para realizar evaluaciones del estado de obra civil e instalaciones electromecánicas”, diseñado por la Dirección de Mantenimiento Institucional, lo anterior de acuerdo con lo expuesto en el hallazgo 1.1. Esta Auditoría consignará como cumplida esta recomendación, una vez presentadas las acciones efectuadas que muestren la evaluación o diagnóstico efectuado, lo anterior en un plazo de 10 meses.
2. Incluir los proyectos presentados ante el Fondo de Recuperación de la Infraestructura (FRI), dentro de las necesidades planteadas por el servicio de Ingeniería y Mantenimiento en la formulación presupuestaria de acuerdo con la programación y priorización anual, tal y como se evidenció en el hallazgo 1.2. Para acreditar el cumplimiento de esa recomendación, deberá presentar a este órgano de fiscalización, en un plazo de 10 meses, la evidencia que muestre esa inclusión.
3. Efectuar un análisis de lo expuesto en el hallazgo 2, con el fin de que se justifique las omisiones y/o debilidades de control expuestas en relación con la ejecución contractual de los proyectos. De los resultados obtenidos ejecutar los mecanismos de control que prevengan que los riesgos enunciados se materialicen. Para consignar el cumplimiento de la recomendación, deberá presentar a esta Auditoría, los resultados del análisis efectuado, lo anterior en un plazo de 6 meses.
4. Instruir y dar efectivo seguimiento para que en las contrataciones referentes a infraestructura se utilice lo establecido en la “Metodología para la elaboración de estudios de razonabilidad de precios en el procedimiento de compra que tramita la CCSS”, específicamente la “Metodología para la razonabilidad de precios en procedimientos de contratación para infraestructura”, lo anterior de acuerdo con el hallazgo 3. Esta Auditoría consignará como cumplida esta recomendación, una vez presentadas las acciones efectuadas que muestren la utilización de la metodología indicada, lo anterior en un plazo de 8 meses.
5. Instruir y dar efectivo seguimiento para que se incorporen las acciones, transacciones y hechos significativos que se produzcan como resultado del procedimiento contractual, considerando lo



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

enunciado en el hallazgo 4. Esta Auditoría consignará como cumplida esta recomendación, una vez presentadas las acciones efectuadas que muestren el cumplimiento de lo requerido, en un plazo de 8 meses.

**AL MBA. MIGUEL MORA MENA, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR ADMINISTRATIVO FINANCIERO DEL HOSPITAL DE LOS CHILES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.**

6. Instruir y dar efectivo seguimiento para que los proyectos que requieran financiamiento del presupuesto de la subpartida 2156 y del Fondo de Recuperación de la Infraestructura, obedezcan a un diagnóstico o evaluación del estado de las edificaciones del centro médico y que se utilice como base el “Procedimiento para realizar evaluaciones del estado de obra civil e instalaciones electromecánicas”, diseñado por la Dirección de Mantenimiento Institucional, lo anterior de acuerdo con lo expuesto en el hallazgo 1.1. Esta Auditoría consignará como cumplida esta recomendación, una vez presentadas las acciones efectuadas que muestren la evaluación o diagnóstico efectuado, lo anterior en un plazo de 10 meses.
7. Incluir los proyectos presentados ante el Fondo de Recuperación de la Infraestructura (FRI), dentro de las necesidades planteadas por el servicio de Ingeniería y Mantenimiento en la formulación presupuestaria de acuerdo con la programación y priorización anual, tal y como se evidenció en el hallazgo 1.2. Para acreditar el cumplimiento de esa recomendación, deberá presentar a este órgano de fiscalización, en un plazo de 10 meses, la evidencia que muestre esa inclusión.
8. Efectuar un análisis de lo expuesto en el hallazgo 2, con el fin de que se justifique las omisiones y/o debilidades de control expuestas en relación con la ejecución contractual de los proyectos. De los resultados obtenidos ejecutar los mecanismos de control que prevengan que los riesgos enunciados se materialicen. Para consignar el cumplimiento de la recomendación, deberá presentar a esta Auditoría, los resultados del análisis efectuado, lo anterior en un plazo de 6 meses.
9. Instruir y dar efectivo seguimiento para que en las contrataciones referentes a infraestructura se utilice lo establecido en la “Metodología para la elaboración de estudios de razonabilidad de precios en el procedimiento de compra que tramita la CCSS”, específicamente la “Metodología para la razonabilidad de precios en procedimientos de contratación para infraestructura”, lo anterior de acuerdo con el hallazgo 3. Esta Auditoría consignará como cumplida esta recomendación, una vez presentadas las acciones efectuadas que muestren la utilización de la metodología indicada, lo anterior en un plazo de 8 meses.
10. Instruir y dar efectivo seguimiento para que se incorporen las acciones, transacciones y hechos significativos que se produzcan como resultado del procedimiento contractual, considerando lo enunciado en el hallazgo 4. Esta Auditoría consignará como cumplida esta recomendación, una vez presentadas las acciones efectuadas que muestren el cumplimiento de lo requerido, en un plazo de 8 meses.





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

## COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la CCSS, los resultados de la presente evaluación fueron comentados con el Dr. Marvin Palma Lostalo, M. Sc. Sharon Cruz Marín e Ing. Paul Pizarro Soto, Director General, Directora Administrativa Financiera y Jefe del servicio de Ingeniería y Mantenimiento del hospital Dr. Enrique Baltodano Briceño (quienes no hicieron comentarios al respecto).

Además, se comentó con el MBA. Miguel Mora Mena e Ing. Marco David Fallas Rodríguez, , Director Administrativo Financiero y Jefe del servicio de Ingeniería y Mantenimiento del hospital de Los Chiles, siendo que el Ing. Fallas Rodríguez indicó:

*“Las recomendaciones efectuadas por la Auditoria Interna se consideran acertadas y serán puestas en práctica para futuros procedimientos de adquisición, siendo que las mismas representan una oportunidad de mejora para la gestión de los procedimientos y el desarrollo de obras de similar naturaleza.*

*Vale la pena ver al ente auditor que del 21 de setiembre 2015 al 4 de agosto 2017 me encontré nombrado en el Área de Lavandería Central como Jefe de Subárea de Sede, por lo que las labores de Jefatura del Servicio de Ingeniería y Mantenimiento del Hospital Los Chiles estuvieron a cargo del Ing. Mauricio Jiménez Pérez, quien fue el que promovió los procedimientos de compra, particularmente el señalado por la Auditoría (2017CD-000022-2402: Construcción de acera y losa contrapiso del parqueo vehicular)”.*

### ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

Ing. Herman Gonzalo González Matarrita  
**ASISTENTE DE AUDITORÍA**

Lic. Geiner Arce Peñaranda, Mgtr.  
**JEFE DE SUBÁREA**

GAP/HGGM/jfrc

Ci: Auditoría