



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Al contestar refiérase a: **ID-98220**

AS-AOPER-0085-2023
27 de septiembre de 2023

Máster
Marta Eugenia Esquivel Rodríguez

Licenciada
María Isabel Camareno Camareno

Licenciado
Adrián Torrealba Navas

Doctor
Zeirith Rojas Cerna

Licenciado
Johnny Alfredo Gómez Pana

Diplomada
Marta Rodríguez González

Licenciado
José Luis Loría Chaves

Máster
Maritza Jiménez Aguilar

Doctor
Carlos Salazar Vargas
JUNTA DIRECTIVA-1101

Estimados(as) señores(as):

ASUNTO: Oficio de Asesoría respecto a la solicitud de convalidación de modificación contractual de la compra directa 2022CD-000006-0001101142, promovida con el fin de adquirir reactivos para el diagnóstico molecular PCR de Coronavirus SARS-COV-2.

En cumplimiento de las actividades preventivas consignadas en el Plan Anual Operativo de este Órgano de Fiscalización y Control, para el período 2023 y con fundamento en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, se informa sobre los resultados obtenidos en relación con la revisión de la solicitud de convalidación de la modificación contractual de la compra directa 2022CD-000006-0001101142, a fin de que sea valorado para la toma de decisiones y acciones que compete a esa Administración Activa.

La Junta Directiva Institucional en el artículo 4° de la sesión N° 9356, celebrada el 27 de julio de 2023, acordó lo siguiente:



“ACUERDO ÚNICO: Solicitar a la Auditoría Interna realice un informe, conforme las deliberaciones de Junta Directiva, relacionado con la propuesta de Convalidación del acto ante junta directiva. compra directa NO. 2022CD-000006-0001101142. reactivos para el diagnóstico MOLECULAR PCR(...).”

Debido a lo anterior, esta Auditoría Interna mediante oficio AI-1511-2023 del 08 de agosto del 2023, solicitó a la Ing. Beatriz Guzmán Meza, secretaria de la Junta Directiva, informar de las deliberaciones de los señores directores en el artículo 4° de la sesión N° 9356, celebrada el 27 de julio de 2023, respecto a la solicitud de convalidación del acto administrativo relacionado con la compra directa No. 2022CD-000006-0001101142.

Al respecto, se evidenció que la discusión suscitada en torno a la solicitud de convalidación de la aprobación de modificación contractual aplicada en la compra Directa No. 2022CD-000006-0001101142, está relacionada con el plazo utilizado por la Gerencia de Logística para presentar al Jerarca Institucional la solicitud de convalidación, así como respecto a la presunta existencia de un sobreprecio en comparación con una licitación ordinaria en trámite.

Con el fin de atender el requerimiento de la Junta Directiva, el análisis efectuado comprendió la revisión de las acciones realizadas por la administración activa para solicitar ante la Junta Directiva, la convalidación del acto de aprobación de la ampliación del contrato originado en la contratación directa antes citada.

1. ANTECEDENTES

1.1 Sobre la Compra Directa No. 2022CD000006-0001101142

El Ing. Randall Herrera Muñoz, Director a.i. de la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios en oficio GL-DABS-0097-2022 del 11 de enero de 2022, solicitó al Lic. Roberto Rodríguez Araica, Gerente de la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República, autorizar una compra directa con fundamento en el artículo 140¹ del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, con la finalidad de adquirir “Reactivo para Diagnóstico Molecular PCR De Coronavirus SARS-COV-2 Código institucional 2-88-50-0027, a proveedor idóneo.

La Contraloría General de la República por oficio **DCA-0194** (oficio N° 00669) del 15 de enero de 2022 indicó lo siguiente:

“1. Se autoriza a contratar por urgencia en forma directa a la empresa Equitrón S.A., la adquisición de reactivo para diagnóstico molecular PCR de coronavirus SARS-COV-2 para testeo masivo, presentación 1 U, capacidad de trabajo de hasta 1344 pruebas en 24 horas por una cantidad de insumos inestimable, por un precio unitario de \$20 dólares (sic) y total de \$ 11.520.000.00 (576.000 unidades como cantidad de referencia).”

2. La autorización se concede por el plazo máximo de doce meses contados a partir del día siguiente de la notificación del presente oficio. En caso de que antes del citado plazo de doce meses se logre tener contratado al proveedor que resulte adjudicatario de la licitación pública, la contratación originada en la presente autorización sufrirá una finalización anticipada, tal y como ha sido aceptado por la empresa Equitrón S.A.”

¹ Artículo 140. **Procedimientos de urgencia.** Cuando la Administración enfrente una situación cuya atención sea calificada de urgente, indistintamente de las causas que la originaron, podrá prescindir de una o de todas las formalidades de los procedimientos de contratación, o crear procedimientos sustitutivos de estos, con el fin de evitar lesión al interés público, daños graves a las personas o irreparables a las cosas. Para utilizar este mecanismo de urgencia, la Administración requiere previamente la autorización de la Contraloría General de la República.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

(...)11. Las modificaciones contractuales se registrarán por lo dispuesto en los artículos 12 de la LCA y 208 del RLCA, sin que para el ejercicio de esa potestad se requiera autorización de esta Contraloría General. Lo anterior en el tanto se cumplan los supuestos establecidos en el artículo 208, en caso de no ser así, deberá estarse a lo indicado en el párrafo penúltimo de esa norma, a saber: "Modificaciones que no se ajusten a las condiciones previstas en este artículo, sólo serán posibles con la autorización de la Contraloría General de la República (...)". (el resaltado no corresponde al original).

La Ing. Carolina Arguedas Vargas, secretaria de la Junta Directiva, en oficio SJD-0121-2022 del 26 de enero del 2022, comunicó al Dr. Esteban Vega de la O, Gerente de Logística lo acordado por el Jerarca Institucional en el artículo 3° de la sesión N° 9236, celebrada el 25 de enero del año 2022, en el cual, se dispuso lo siguiente:

“ACUERDO PRIMERO:

Adjudicar a la empresa Equitrón S.A., oferta en plaza, la Compra Directa No. 2022CD000006-0001101142, promovida para la adquisición de reactivos para diagnóstico molecular, según el siguiente detalle:

Ítem	Cantidad Referencial	Objeto contractual	Precio Unitario	Monto total autorizado por CGR	
				Extranjera US\$	Nacional €
Única	576 000 Pruebas efectivas	Reactivo para diagnóstico molecular PCR de coronavirus SARS-COV-2, para testeo masivo Código 2-88-50-0027	USD \$20,00	\$11,520,000.00	€ 7 419 225 600 Tipo de cambio: €644,03

1.2 Sobre la modificación contractual aplicada a la compra directa No. 2022CD000006-0001101142

La Licda. Lorey Flores Lizano funcionaria de la Subárea de Programación de Bienes y Servicios y el Lic. Marlon Barquero Castillo, Jefe a.i. de esa dependencia, mediante oficio DABS-AGM-8766-2022, del 05 de octubre de 2022, solicitaron al Lic. Diederich Arancibia Lacayo y a la Licda. Sin Yem Zúñiga Navarro, funcionarios de la Subárea de Contratos y Garantías, tramitar la aplicación de una modificación contractual al contrato originado en la compra directa 2022CD000006-0001101142, con fundamento en el artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, para aumentar el plazo de la contratación autorizada por la CGR en un 50%, que equivale a un máximo de 6 meses adicionales, situación que permitiría obtener un máximo de 288.000 pruebas efectivas, lo anterior el amparo de lo autorizado por la CGR en el oficio DCA-0194 del 15 de enero de 2022.

El Lic. Warren Elizondo Vásquez, Abogado y la Licda. Dylana María Jiménez Méndez, Jefe a.i. del Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica de la Dirección Jurídica por oficio GA-DJ-9579-2022 del 13 de diciembre del 2022 comunicaron a la Licda. Lorey Ileana Flores Lizano, funcionaria de la Subárea Programación de Bienes y Servicios, el Visto Bueno Jurídico para la aplicación de una modificación contractual (numeral 208 del RLCA), a la contratación N° 2022CD-000006-0001101142, cuyo objeto contractual corresponde a “REACTIVO PARA DIAGNOSTICO MOLECULAR PCR DE CORONAVIRUS SARS-COV-2”.

La Comisión Especial de Licitaciones en la sesión Ordinaria No. 01-2023 del 10 de Enero del 2023, recomendó

“De conformidad con los elementos que se tienen como acreditados en el expediente del procedimiento No 2022CD-000006-0001101142, una vez verificados los requisitos para la aplicación del artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, considerando que se cuenta con la reserva presupuestaria suficiente para atender la erogación, así como el visto bueno de la Dirección Jurídica emitido mediante oficio GA-DJ-9579-2022 del 13 de diciembre 2022, la Comisión Especial de Licitaciones avala el presente caso con la finalidad de elevarlo a la Junta Directiva para la aprobación de la modificación contractual de referencia, según el siguiente detalle:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Oferta Única: Equitrón S.A.

Ítem	Cantidad Referencial	Objeto contractual	Precio Unitario	Monto total
Única	288 000 Pruebas efectivas	Reactivo para diagnóstico molecular PCR de coronavirus SARS-COV-2, para testeo masivo Código 2-88-50-0027	USD \$ 20,00	\$ 5,760,000.00*

De conformidad con la información registrada en el apartado de aprobaciones del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), el Dr. Esteban Vega De la O, Gerente de la Gerencia de Logística mediante aprobación número 0242022114200109 de las 9 horas con 23 minutos del 22 de diciembre del 2022 dispuso:

“Con base en análisis administrativo, legal se aprueba el trámite de la respectiva modificación contractual.”

En relación con la aprobación efectuada por el Dr. Esteban Vega De la O, Gerente de Logística en el Sistema Integrado de Compras Públicas de la modificación contractual citada, La Licda. Daniela Moscoa Quesada, Jefe a.i. de la Subárea de Contratos y Garantías y la Lic. Sin Yem Zúñiga Navarro funcionaria de esa dependencia, por oficio DABS-AGM-3651-2023 del 23 de marzo de 2023, solicitaron a la Dirección Jurídica institucional brindar aval jurídico para la convalidación del acto, argumentando que la Gerencia de Logística asumió la responsabilidad de dictar el acto de adjudicación sobrepasando el monto de un millón de dólares, siendo que en este momento procesal la Junta Directiva institucional no disponía del quorum legal para sesionar de manera ordinaria u extraordinaria.

Esta Auditoría mediante el oficio AI-1552-2023 del 23 de agosto del 2023, solicitó a la Dirección Técnica de Bienes y Servicios como entidad competente en la materia, indicar si para efectos procedimentales en materia de contratación administrativa, la anotación registrada por el Dr. Vega De la O en el SICOP, equivale a la adopción de un acto administrativo que faculta la aplicación de una modificación contractual.

Al respecto, la Licda. Sofia Espinoza Salas, directora de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios por oficio GL-DTBS-0246-2023 del 10 de agosto del 2023, señaló lo siguiente:

*“Sobre el particular es importante indicar que **con la implementación del expediente electrónico desaparecen las resoluciones administrativas tradicionales: como la decisión inicial, acto de adjudicación, infructuoso, adenda o modificación contractual o contrato adicional, entre otras, pues la plataforma SICOP cuenta con formularios para cada tipo de acto administrativo, que para los efectos tiene la misma validez de los acostumbrados documentos.** Con respecto a ello señala el Manual de Contratación Pública Institucional:*

“1.7 DE LA INCLUSIÓN DE ARCHIVOS ADJUNTOS AL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO Tanto la Administración, como los proveedores que participan mediante la plataforma Sistema Digital Unificado, aceptan adecuarse a sus lineamientos, siendo uno de ellos que el expediente electrónico y el pliego de condiciones lo constituyen tanto los formularios electrónicos visibles directamente en la página de SICOP, así como sus documentos anexos, tal y como lo señala la normativa que rige la plataforma SICOP.

Además, en relación con el procedimiento administrativo que se consultó, la Dirección Técnica de Bienes y Servicios señaló lo siguiente:

“Es a través de la aprobación en que se válida (sic) el acto solicitado. Siendo para el expediente suficiente con el llenado y aprobado de cada formulario electrónico sin necesidad de replicar la información en otro documento adicional como lo es la resolución administrativa, pues priva en el expediente lo consignado en el formulario electrónico y no en los anexos. Ver Manual de Modificación P-PS-093-04-2023 adjunto, adonde denota la no exigencia de documentos adicionales.

Ahora bien, la aprobación dada por el Dr. Vega De la O, en secuencia 0242022114200109, se constituye en su aval para la modificación contractual, pero es claro que dado el Modelo de Distribución de Competencias que regía (sic) para esa compra carece de competencia y se debe luego de convalidar subir al expediente el respectivo acuerdo de la Junta Directiva como órgano competente al dictar este órgano colegiado la adjudicación base.

Por lo que desde nuestra óptica en materia de contratación pública así como administradores institucionales del sistema SICOP no es necesaria la doble aprobación por parte del mismo órgano Gerencial ni la resolución tradicional de modificación contractual, nótese que la Dirección Jurídica para este caso avala el cumplimiento de los requisitos que motivan la modificación, sin existir la resolución tradicional, por lo que la misma es innecesaria y contraria a las buenas prácticas en expedientes electrónicos”.

RESULTADOS

1. SOBRE EL PLAZO PARA QUE LA ADMINISTRACIÓN LLEVE A CABO LA CONVALIDACIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO

La Ley General de la Administración Pública en el artículo 187 regula los aspectos correspondientes a la convalidación de los actos administrativos señalando lo siguiente:

“Artículo 187.-

1. El acto relativamente nulo por vicio y en la forma, en el contenido o en la competencia podrá ser convalidado mediante uno nuevo que contenga la mención del vicio y la de su corrección.

2. La convalidación tiene efecto retroactivo a la fecha del acto convalidado.”

Del análisis del numeral antes citado, se determina que el legislador estableció como requisito para la convalidación de los actos administrativos, que la nulidad presente en el acto por convalidar sea relativa y en la forma, excluyendo de esta posibilidad actuaciones administrativas que contengan vicios de nulidad absoluta o en el fondo de lo resuelto. Además, se le brinda validez al acto convalidado de manera retroactiva a la fecha en la que fue emitido.

Sin embargo, no se determina en la Ley General de Administración Pública el establecimiento de plazos perentorios para efectuar la convalidación de los actos administrativos.

En relación con la figura jurídica de convalidación de actos administrativos, la Procuraduría General de la República mediante el Dictamen C-179-2014 del 02 de junio del 2014 indicó lo siguiente:

“[...] III.- La nulidad relativa y el principio de conservación de los actos (convalidación de actuaciones administrativas).

..., el principio de conservación de los actos que se desprende del numeral 164, párrafo segundo de la Ley General de la Administración Pública, rige la materia de nulidades, siendo imperativo entonces, tener clara la diferencia entre la nulidad absoluta y la nulidad relativa, de las cuales pueden adolecer los actos administrativos.

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución N° 91 de las 14:20 hrs del 31 de agosto de 1995, resumió con suma claridad, la diferencia existente entre la nulidad absoluta y relativa así: "Según la doctrina recogida por los artículos 166 y 167 de la Ley General de la Administración Pública, la nulidad absoluta se caracteriza por la falta de uno o varios de los elementos del acto administrativo; la relativa, por su parte, se presenta cuando éstos sean imperfectos, salvo que la imperfección impida la realización del fin, pues en este supuesto también se trataría de una nulidad absoluta."

La distinción entre ambos institutos es significativa para la resolución del presente asunto, **toda vez que en caso de estimarse que el vicio por incompetencia en razón del grado no es de carácter absoluto, sino relativo, es procedente aplicar –como se sugirió y se hizo- el régimen de saneamiento o convalidación de los actos administrativos, en el tanto nos encontremos frente a defectos que pueden ser corregidos por la Administración.**

Teniendo claro lo anterior, es importante señalar que la doctrina nacional por su parte, respecto a la figura de la convalidación ha precisado que "**Opera respecto de un acto relativamente nulo por vicio en la forma (motivación, forma de exteriorización o procedimiento), en el contenido o la competencia- La convalidación se verifica a través de un acto administrativo nuevo que contenga mención expresa del vicio y de su corrección y tiene efectos retroactivos a la fecha del acto convalidado. En el nuevo acto se tendrán por corregidas o subsanadas las irregularidades o defectos que determinaron la nulidad relativa (artículo 187 LGAP)**" (JINESTA LOBO (Ernesto), "Tratado de Derecho Administrativo", tomo I, 2º edición, San José, editorial Jurídica Continental, 2009, p.545)." (El resaltado no corresponde al original)

Sobre este particular, se evidencia que la Dirección Jurídica de la Institución, en oficio GA-DJ-2443-2023, cuyo asunto refiere a "Revisión de Legalidad a la CONVALIDACIÓN por parte de la Junta Directiva en relación con la Modificación unilateral del Contrato N° 12014, aprobado por la Comisión Especial de Licitaciones en Sesión Ordinaria No. 01-2023 del 10 de enero del 2023, con la contratación 2022CD-000006-0001101142, para la adquisición de "Reactivo para diagnóstico molecular PCR, de coronavirus SARS-COV-2, para testeo masivo" modalidad entrega según demanda", indicó lo siguiente: .

"La nulidad relativa se caracteriza por que uno de los elementos constitutivos del acto administrativo es imperfecto. En el presente caso dicha imperfección se presenta en el elemento "competencia" al haber sido emitido el acto de adjudicación por un órgano distinto al permitido en el Modelo de distribución de competencias en contratación administrativa y facultades de adjudicación de la Caja Costarricense de Seguro Social en su artículo 2°. Tal y como se mencionó supra, al ser el vicio que contiene el acto de adjudicación una nulidad relativa, procede su corrección mediante la figura de la convalidación según lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley General de la Administración Pública, antes citado. Lo anterior además se fundamenta en los principios de eficiencia y eficacia y de conservación de los actos según lo establecen los artículos 168 y 186 de la Ley General de la Administración Pública, y 4 de la Ley de Contratación Administrativa (...) Por lo cual, se le otorga visto bueno para que la solicitud de convalidación de modificación contractual sea sometida a la valoración de la Junta Directiva, mediante la resolución que al efecto se remita, ya que éste ha cumplido con los elementos necesarios y con los criterios técnicos y financieros de recomendación, a la luz del artículo 86 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, vigente para el momento de la decisión inicial, según lo dispuesto en el transitorio II de la Ley General de Contratación Pública, todo previo cumplimiento de las observaciones y consideraciones siguientes".

Al respecto, de conformidad con las indagaciones efectuadas por esta Auditoría Interna, no se acreditó la existencia de un lineamiento interno formalmente establecido que defina un plazo para solicitar la convalidación de los actos administrativos.

2. SOBRE LA OPORTUNIDAD DEL PLAZO TRANSCURRIDO PARA PRESENTAR A LA JUNTA DIRECTIVA LA SOLICITUD DE CONVALIDACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO CORRESPONDIENTE A LA COMPRA 2022CD-000006-0001101142

En relación con las acciones efectuadas por la Administración Activa con posterioridad a la autorización emitida por el Dr. Esteban Vega De la O, Gerente de la Gerencia de Logística en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) el 22 de diciembre del 2022, la Licda. Adriana Chaves Díaz, Directora de la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios mediante oficio GL-DABS-1455-2023 del 05 de setiembre 2023, informó al Lic. Eithel Corea Baltodano, Gerente de la Gerencia de Logística lo siguiente:

“... con la finalidad de ampliar las acciones realizadas a lo interno para realizar la propuesta de convalidación con respecto al plazo transcurrido se tiene lo siguiente:

- *A finales de enero 2023 se inicia el proceso de revisión lo (sic) interno de la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios a fin de preparar los actos respectivos para convalidación de lo actuado.*
- *Mediante DABS-AGM- 3651-2023, del 23 de marzo de 2023, solicitud de revisión de legalidad, toda vez que se requiere volver a emitir dictamen para proceder conforme.*
- *Segunda revisión de legalidad se recibe mediante GA-DJ-2443-2023 del 04 de mayo de 2023.*
- *La Comisión Especial de Licitaciones, en Sesión Ordinaria No. 09-2023 del 13 de junio del 2023 avala el presente caso con la finalidad de elevarlo a la Junta Directiva para la aprobación de la CONVALIDACIÓN.*

Además, producto de las labores de Auditoría efectuadas se corroboró lo siguiente:

La Licda. Sin Yem Zúñiga Navarro Administradora del Contrato y la Licda. Daniela Moscoa Quesada, Jefe a.i. de la Subárea de Contratos y Garantías, por oficio DABS-AGM-3651-2023 del 23 de marzo de 2023, solicitaron a la Licda. Licda. Keilyn Melissa Segura Acuña, Abogada del Área de Gestión Técnica y Asistencia jurídica de la Dirección Jurídica Institucional, brindar el aval jurídico previo a la convalidación por la Junta Directiva de la Modificación unilateral del contrato correspondiente a la compra directa 2022CD-000006-0001101142.

La Licda. Dylana Jiménez Méndez Jefe del Área Gestión Técnica y Asistencia Jurídica y el Lic. Warren Elizondo Vásquez, Abogado de esa dependencia por oficio GA-DJ-2443-2023 del 04 de mayo del 2023, comunicaron a la Licda. Daniela Moscoa Quesada, Jefe de la Subárea de Contratos y Garantías el otorgamiento del visto bueno para que la solicitud de convalidación correspondiente a la modificación contractual de la compra 2022CD-000006-0001101142, sea sometida a la valoración de la Junta Directiva institucional.

El Dr. Esteban Vega De la O, Gerente de la Gerencia de Logística, mediante correo electrónico del 12 de junio del 2023, solicitó a la Comisión Especial de Licitaciones, conocer la propuesta de convalidación a la modificación contractual aprobada en la compra 2022CD-000006-0001101142, con la finalidad de que ese Órgano Colegiado recomendara a la Junta Directiva lo correspondiente.

La Comisión Especial de Licitaciones en sesión ordinaria No. 09-2023 del 13 de junio del 2023, analizó la propuesta de convalidación de la modificación unilateral del Contrato N° 12014 derivado de la compra de directa 2022CD-000006-0001101142, recomendando elevar el asunto a la Junta Directiva institucional para la aprobación de la convalidación de la modificación contractual realizada por la Gerencia de Logística a la compra 2022CD-000006-0001101142.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

El Lic. Eithel Corea Baltodano, Gerente a.i. de la Gerencia de Logística por oficio GL-1033-2023 del 07 de julio de 2023, solicitó a la Junta Directiva Institucional, convalidar la aprobación registrada por el Dr. Esteban Vega De la O en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), para la aprobación de una modificación contractual de la compra 2022CD-000006-0001101142.

La Junta Directiva Institucional en el artículo 4° de la sesión N° 9356, celebrada el 27 de julio de 2023, conoció el oficio GL-1033-2023 del 07 de julio de 2023; acordando solicitar a la Auditoría Interna efectuar una investigación de las deliberaciones emitidas.

Así las cosas, producto de las labores efectuadas por este Órgano de Fiscalización y Control, se corroboró que con posterioridad a la aprobación efectuada por el Dr. Esteban Vega De la O, gerente de la Gerencia de Logística en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) el 22 de diciembre del 2022, hasta el 27 de julio del 2023 cuando se conoció la solicitud de convalidación de esa aprobación (sin que esa gestión haya sido autorizada por el órgano colegiado), transcurrieron un total de 217 días naturales. Es decir, 7.5 meses aproximadamente, según el siguiente detalle:

Tabla 1
Plazo para presentación solicitud convalidación modificación contractual
compra 2022CD-000006-0001101142

Instancia Institucional	Plazo en días	Acciones
Gerencia de Logística / Dirección Aprovechamiento de Bienes y Servicios	91	Preparación de los actos respectivos para convalidación de lo actuado (revisión de legalidad, informe detallado del caso)
Dirección Jurídica	42	Emisión de Aval Jurídico
Gerencia de Logística Comisión Especial	39 1	Presentación asunto Comisión Especial de Licitaciones Conocimiento solicitud convalidación
Licitaciones		
Gerencia de Logística	24	Remisión asunto a la Junta Directiva Institucional
Junta Directiva	20	Conocimiento solicitud de convalidación

Fuente: Elaboración propia con base en la información aportada por la Administración Activa.

Por lo anterior, se determinó que del plazo transcurrido 91 días naturales (3.1 meses aproximadamente), fueron utilizados por la Gerencia de Logística y la Dirección de Aprovechamiento de Bienes y Servicios, según lo señalado por la Licda. Adriana Chaves Díaz, directora de esa dirección en oficio GL-DABS-1455-2023 del 05 de setiembre 2023, en “preparar los actos respectivos para convalidación de lo actuado”

Respecto a la preparación de los actos para la convalidación de lo actuado, el Dr. Esteban Vega De la O, Gerente de Logística, la Licda. Adriana Chaves Díaz, directora de Aprovechamiento de Bienes y Servicios y la Licda. Sofia Espinoza Salas, directora técnica de Bienes y Servicios, mediante entrevista del 12 de setiembre del 2023, señalaron lo siguiente:

“Sobre este asunto en particular es importante indicar que al 30 de enero 2023 este caso en concreto se gestiona de manera simultánea con 7 expedientes más que requieren su preparación para convalidación de la decisión que emite el Gerente, en ese sentido y de previo su remisión a la Dirección Jurídica es necesario:

Preparar un informe detallado del caso por parte del analista a cargo, mismo que posteriormente es revisado por un abogado de la Dirección. Actualización de consultas sobre estado de cumplimiento cuotas obrero-patronales, FODESAF, Impuesto Personas Jurídicas, etc.

Solicitud de revisión de legalidad, toda vez que se requiere volver a emitir dictamen para proceder conforme.

Revisión de legalidad se recibe mediante GA-DJ-2443-2023 del 04 de mayo de 2023. Comisión Especial de Licitaciones, en Sesión Ordinaria No. 09-2023 del 13 de junio del 2023 avala el presente caso con la finalidad de elevarlo a la Junta Directiva para la aprobación de la CONVALIDACIÓN.

Finalmente importante indicar que los analistas a cargo de este tipo de proceso tienen a su cargo la ejecución de los contratos con un promedio de 90 contratos por funcionario, siendo que su énfasis diario se centra en dar continuidad a aquellos trámite relacionados con la continuidad de los contratos y el cumplimiento de los plazos de ley a fin de evitar prórrogas tácitas o bien se materialicen plazos asociados a la caducidad y/o prescripción de los actos en temas de sanción al particular, cobro de cláusulas penales, respuesta a gestiones de parte, entre otros.”

En cuanto a los plazos incurridos en los actos para la convalidación de lo actuado, se evidencia que cuando se recibió la solicitud de aval en la Dirección Jurídica (DABS-AGM-3651-2023 del 23 de marzo de 2023), esa Dirección requirió de 42 días (1.11 meses aproximadamente) para la emisión del criterio legal solicitado requerido (oficio GA-DJ-2443-2023 del 04 de mayo del 2023).

Una vez que se dispuso del aval emitido por la Dirección Jurídica, transcurrieron 39 días (0.8 meses aproximadamente) para que la Gerencia de Logística solicitara a la Comisión Especial de Licitaciones conocer el caso (correo electrónico del 12 de junio del 2023), y un día después (13 de junio del 2023) ese órgano colegiado conoció el asunto, recomendado presentar la propuesta de convalidación a la Junta Directiva Institucional.

Finalmente, 24 días después de conocida la propuesta de convalidación por la Comisión Especial de Licitaciones la Gerencia de Logística la elevó a la Junta Directiva para su conocimiento (oficio GL-1033-2023 del 07 de julio de 2023). Posteriormente, el Jerarca Institucional conoció el asunto 20 días después en la sesión N° 9356, celebrada el 27 de julio de 2023.

Respecto a los plazos observados en el trámite de la solicitud de convalidación, el Dr. Esteban Vega De la O, Gerente de Logística, la Licda. Adriana Chaves Díaz, directora de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios y la Licda. Sofia Espinoza Salas, directora técnica de Bienes y Servicios, manifestaron en resumen lo siguiente:

“Importante hay que indicar que suman a ese plazo muchos factores:

- ✓ *Al haberse dado la continuidad de los servicios, cambia la figura de presentación ante el órgano colegiado, ya no se debe presentar la modificación contractual sino ahora suma el acto administrativo de convalidación, lo que conlleva que deba iniciarse de nuevo el proceso de aprobaciones y avales, como lo es la presentación nuevamente ante la Junta Directiva, Comisiones de Licitaciones, actualización cuotas, etc.*
- ✓ *Nótese que el 23 de marzo se remite actualizado a la Dirección Jurídica y fue devuelto hasta el 4 de mayo.*
- ✓ *Además, se prioriza sobre los actos finales de adjudicación, cumplimiento de plazos, riesgos de caducidad entre otros.*
- ✓ *Aunado a ello, fueron devueltos los temas remitidos a Junta Directiva para su revisión, tiempo que suma a la cantidad de días señalado.*
- ✓ *Importante hay que indicar que dentro de los criterios que se analizaron es que no existe plazo legal para convalidar el acto.*

Esta situación, hace evidente y señalada por la Contraloría General de la República respecto a la necesidad de valorar los temas que se están llevando a conocimiento de Junta de Directiva, siendo que en el caso concreto de una convalidación podría no tener la misma relevancia de temas estratégicos y eso genera que se vaya quedando rezagado.

Por último, es importante con la entrada en vigor de la Ley General de Compras Públicas, en donde se establece la figura de caducidad, y se analice la pertinencia de seguir presentando este tipo de temas hasta la Junta Directiva.”

3. SOBRE EL PRECIO ADJUDICADO EN LA CONTRATACIÓN DIRECTA 2022CD-000006-0001101142

Producto de la revisión efectuada al expediente administrativo de la compra directa 2022CD-000006-0001101142 en el Sistema de Compras Públicas (SICOP), se constató que el Lic. Ronald Espinoza Mendieta, Jefe del Área Gestión de Medicamentos, y la Licda. Carolina Umaña Azofeifa, analista de esa dependencia, mediante oficio suscrito el 18 de enero del 2022, efectuaron el estudio de razonabilidad de precio, de previo a tramitar la modificación contractual a la compra 2022CD-000006-0001101142, determinando lo siguiente:

“De acuerdo con la metodología utilizada y los resultados obtenidos, la compra urgente 576.000 UD del producto Reactivo para diagnóstico molecular PCR de coronavirus SARS-COV-2, para testeo masivo de coronavirus SARS-COV-2, para testeo masivo, ofrecidas por la empresa Equitrón S.A., en cotización DM20220110-000010 de fecha 10 de enero de 2022, a un precio unitario de \$20,00 por cada UD se considera un Precio Razonable de acuerdo con lo analizado y los parámetros establecidos.”

Al respecto, la Ley de Contratación Administrativa disponía:

“Artículo 30. Precio inaceptable. Se estimarán inaceptables y en consecuencia motivo de exclusión de la oferta que los contenga, los siguientes precios:

- a) Ruinoso o no remunerativo para el oferente, que dé lugar a presumir el incumplimiento por parte de éste de las obligaciones financieras por insuficiencia de la retribución establecida. La Administración deberá indagar con el oferente si con el precio cobrado será capaz de cumplir con los términos del contrato. Esa consulta deberá efectuarla antes de aplicar el sistema de evaluación, a efecto de no incluir en el listado de ofertas elegibles aquella que contenga un precio ruinoso.*
- b) Precio excesivo es aquel que comparándose con los precios normales de mercado los excede o bien que supera una razonable utilidad. Igualmente, la Administración, indagará con el oferente cuáles motivos subyacen para ese tipo de cotización, antes de adoptar cualquier decisión.*
- c) Precio que excede la disponibilidad presupuestaria, en los casos en que la Administración no tenga medios para el financiamiento oportuno; o el oferente no acepte ajustar su precio al límite presupuestario, manteniendo las condiciones y calidad de lo ofrecido. En este último caso, la oferta se comparará con el precio original.*
- d) Precio producto de una práctica colusoria o de comercio desleal.*

La Administración deberá acreditar en el estudio de ofertas, mediante un estudio técnico, las razones con base en las cuales concluye que el precio es inaceptable, y de ser pertinente informar por escrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio.” (El resaltado no corresponde al original)

Analizada la información referente al estudio de razonabilidad de precios, se evidencia que el análisis desarrollado en el oficio antes citado, se ajustó a las Metodologías para la Elaboración de Estudios de Razonabilidad de Precios en Procedimientos de Compra que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social versión 3, vigente para ese momento, aprobada con el Consejo de Presidencia y Gerentes para esos fines, conforme lo requerido en el numeral 30 la Ley de Contratación Administrativa vigente en ese entonces.

Se evidencia de la documentación evaluada que en el estudio de razonabilidad de precios, la administración consideró los requerimientos de esa metodología, en particular se observa el análisis del precio cotizado, su comparación con el histórico de las sumas adjudicadas anteriormente para el mismo objeto contractual, el estudio de la variación en términos nominales del monto ofrecido, tanto en dólares como en colones, así como las consultas de precios de referencia nacional e internacional, concluyendo la administración que el precio ofrecido por el adjudicatario era razonable.

4. CONSIDERACIONES FINALES

- 1- Producto del análisis efectuado, se determinó que la administración aplicó una ampliación al contrato originado en la compra directa 2022CD-000006-0001101142, con sustento en lo establecido en el numeral 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa vigente en ese momento. Sin embargo, la aprobación de dicha figura contractual fue realizada por el Dr. Esteban Vega De la O, Gerente de Logística, por cuanto, según lo señalado por la Subárea de Contratos y Garantías mediante oficio DABS-AGM-3651-2023 del 23 de marzo de 2023, al momento de aprobar la modificación contractual, no se disponía del quorum legal para que la Junta Directiva Institucional pudiera sesionar, siendo lo procedente, según el artículo 10 del Reglamento de Distribución de Competencias (REDICO), que el trámite se presentara al Jerarca Institucional para su aprobación, razón por la cual se requiere de la convalidación del acto administrativo de la ampliación unilateral del contrato.
- 2- En relación con la oportunidad en la presentación ante la Junta Directiva de la solicitud de convalidación, se evidenció que desde la aprobación efectuada por el Gerente de Logística en el Sistema Integrado de Compras Públicas (22 de diciembre del 2022), y el conocimiento de la propuesta de convalidación por la Junta Directiva institucional, transcurrieron un total de 217 días naturales, de los cuales, 154 días (5 meses aproximadamente), fueron utilizados por la Gerencia de Logística y sus dependencias (como la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios) para la preparación de los actos respectivos para convalidación de lo actuado (91 días), la remisión del asunto a la Comisión Especial de Licitaciones (39 días) o la presentación de la propuesta de convalidación ante el Jerarca Institucional para su aprobación (24 días). Así mismo, como parte de las acciones ejecutadas por la administración activa para la presentar a la Junta Directiva la propuesta de convalidación, se constató que para el caso concreto la Dirección Jurídica requirió un total de 42 días naturales (1.5 meses aproximadamente) para la emisión del aval jurídico requerido.

Al respecto, considera esta Auditoría que, tal y como se desarrolló en el punto uno de este documento, si bien la Ley General de la Administración Pública no establece plazos perentorios para la convalidación de los actos administrativos, el lapso requerido por la administración activa para llevar a cabo la tramitología previa a la presentación de la solicitud de convalidación ante la Junta Directiva conlleva una serie de etapas y plazos que requieren su revisión por la Administración Activa

- 3- Sobre este particular, hay que recordar que la Contraloría General de la República en el documento DFOE-SOC-IF-00013-2020, "*Informe de la auditoría de carácter especial sobre la gobernanza de los procesos de contratación administrativa en la CCSS*", indicó que en materia de contratación la Junta Directiva desempeñaba un rol importante en la gestión operativa, mas no en la gestión estratégica. En este sentido, ese Órgano detectó que el jerarca efectuaba labores administrativas: entre otras adjudicar, re adjudicar, declarar desierto o infructuoso un concurso, aprobar modificaciones al contrato, efectuar contrataciones adicionales, declarar la inviabilidad de prestar un servicio, atender denuncias, solicitudes o consultas de potenciales y actuales proveedores, por lo que, se hacía necesario delegar esas funciones, en criterio de la Contraloría atribuidas impropiaemente, liberando tiempo para la conducción y supervisión del quehacer institucional.

También indicó el Órgano Contralor, que el hecho de que las contrataciones sean conocidas en la Junta Directiva implica una serie de pasos adicionales, lo que debía alertar a la Administración sobre la necesidad de analizar si esa función asignada al Órgano Colegiado era requerida, y si aportaba valor agregado al control de los procesos, o si, por el contrario, prescindir de esa aprobación lo reduciría u optimizaría.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

- Finalmente y en relación con el precio adjudicado en la contratación directa en examen, es importante indicar que en materia de determinación de la razonabilidad de la oferta económica, la Ley de Contratación Administrativa, estableció que la administración debía efectuar un análisis de razonabilidad de precios, disposición normativa que se materializa en la institución, a través de los procedimientos contenidos en las Metodologías para la Elaboración de Estudios de Razonabilidad de Precios en Procedimientos de Compra, que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social versión 3, aprobada por el Consejo de Presidencia y Gerentes, la cual, se evidencia fue aplicada en la contratación directa sujeta de examen, concluyendo la administración activa, bajo su entera responsabilidad, que el precio se consideraba razonable.

Por lo anterior, respetuosamente se sugiere que en acatamiento de las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República en el informe DFOE-SOC-IF-00013-2020 y su seguimiento, la Junta Directiva valore instruir a la Gerencia de Logística, como rectora en materia de compras públicas en la CAJA, revisar nuevamente, con la asesoría legal de la Dirección Jurídica institucional, las funciones operativas que en materia de contratación administrativa continúan asignadas al Jerarca, valorando la factibilidad de que el conocimiento de las modificaciones contractuales, sea delegado por la Junta Directiva y asumida por otro nivel competente, a fin de liberarla del conocimiento de cuestiones operativas, que posteriormente puedan provocar situaciones como las analizadas en el presente documento, donde se requiere la participación del Jerarca en el conocimiento de asuntos de carácter administrativo tales como la convalidación. Una vez efectuada la revisión correspondiente por la Gerencia de Logística deberá presentarse a conocimiento y resolución de la Junta Directiva, una propuesta para la adopción de los acuerdos que resulten pertinentes.

Siendo que el acto de convalidación de la modificación contractual originada en la compra 2022CD-000006-0001101142, promovida para la adquisición de Reactivo para Diagnóstico Molecular PCR de Coronavirus SARS-COV-2 código institucional 2-88-50-0027, aún se encuentra pendiente de su autorización por parte del Jerarca, es pertinente que en aras de ajustar el proceso de contratación a lo establecido en el ordenamiento jurídico, el órgano Colegiado proceda a resolver la solicitud de convalidación.

Finalmente, se solicita de manera respetuosa dar por atendido lo acordado por la Junta Directiva de la Institución, en el artículo 4° de la sesión N° 9356, celebrada el 27 de julio de 2023.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

M Sc. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/ANP/MZS/SCS/AHA/lbc

C. Auditoría-1111

Referencia: ID-98220