



AAO-074-2022

24 de octubre de 2022

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo 2022 del Área de Auditoría Operacional, apartado de estudios especiales, en atención a la denuncia DE-008-2020, con el fin de evaluar el cumplimiento de las disposiciones normativas en la ejecución de procesos administrativos sancionatorios a proveedores, que no cumplieron las obligaciones pactadas en los procedimientos de compra tramitados en el hospital San Carlos.

Los resultados del estudio denotan oportunidades de mejora en los procesos de seguimiento, control, supervisión y fiscalización de las actividades administrativas que desarrolla la Dirección Administrativa Financiera del centro médico, y los órganos directores de los procedimientos administrativos de sanción a proveedores.

Se observó inoportunidad de los órganos directores de los procedimientos administrativos, en el desarrollo de las investigaciones preliminares y traslado de cargos, para la aplicación de sanciones y cobro de daños a proveedores que incumplieron las relaciones contractuales. Al respecto, se identificaron casos en los que trascurrieron tres años, sin que los órganos directores culminaran los informes de conclusiones y recomendaciones correspondientes.

Sobre ese mismo tema, se identificaron 14 expedientes de sanción que fueron archivados y puestos en custodia del Área de Gestión de Bienes y Servicios del Hospital San Carlos, sin culminar el debido proceso mediante la publicación en el diario oficial La Gaceta, y en al menos 3 de estos casos no mediaron sanciones a los proveedores por cuestiones de "oportunidad y conveniencia para la institución", y no se valoró por parte del órgano decisor otros aspectos relevantes, además del costo por las publicaciones, para salvaguardar los intereses institucionales.

Debido a los hallazgos observados se recomienda, a la Administradora de la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Huetar Norte, instruir a todas las unidades adscritas a esa Dirección de Red, la implementación de un mecanismo de control y supervisión periódico, en atención a lo indicado en el hallazgo 3 de este informe, que permita brindar seguimiento a las labores de fiscalización contractual, verificando que los designados para esa labor cuenten con registros y ejecuten sus labores en tiempo y forma. Además, definir, de forma documental y divulgarlo a todas las unidades adscritas a esa Dirección de Red, los plazos establecidos en la normativa para atender procedimientos administrativos de sanción, a efectos de mejorar la oportunidad en la adopción de acciones relacionadas con la aplicación de sanciones a proveedores.

Por otra parte, se recomienda al director Administrativo Financiero del Hospital San Carlos diseñar e implementar, en coordinación con el Área de Gestión de Bienes y Servicios del hospital San Carlos, un plan de trabajo que incluya responsables y acciones a ejecutar, con el propósito de brindar un abordaje oportuno y priorizado a los nueve casos pendientes de procedimientos sancionatorios y cobro de daños a proveedores expuestos en el hallazgo 1 de este informe. Finalmente, definir, de forma documental y divulgarlo al personal correspondiente, la frecuencia con la cual los funcionarios nombrados como órganos directores deben elaborar e incorporar los estudios de entregas de los expedientes de procedimientos administrativos a cargo, a efectos de mejorar la oportunidad en la adopción de acciones relacionadas con la aplicación de sanciones a proveedores.



AAO-074-2022
24 de octubre de 2022

ÁREA AUDITORÍA OPERACIONAL

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA EFICACIA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS GESTIONADOS PARA SANCIONAR A PROVEEDORES, EN EL HOSPITAL SAN CARLOS, U.E. 2401 GERENCIA MÉDICA

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo 2022 del Área de Auditoría Operacional, apartado de estudios especiales, en atención a la denuncia DE-008-2020.

OBJETIVO GENERAL

Analizar la eficacia de los procedimientos administrativos de sanción a proveedores ejecutados en el hospital San Carlos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Verificar el cumplimiento de tiempos y acciones del órgano director en la emisión de los informes de conclusiones relativos a expedientes de procedimientos administrativos de sanción a proveedores.
- Verificar la oportunidad en la aplicación de sanciones y cobro de daños a proveedores por incumplimientos contractuales.
- Evaluar la oportunidad de la fiscalización contractual con respecto al inicio de la ejecución de los procedimientos administrativos sancionatorios a proveedores.

ALCANCE

El presente estudio comprende el análisis de una muestra selectiva de expedientes administrativos sancionatorios tramitados en el hospital San Carlos, en el período 2019-2021, ampliándose en los casos que se consideró necesario, con el fin de verificar la eficacia de los procedimientos.

La evaluación se realizó de conformidad con lo establecido en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público y las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.

METODOLOGÍA

- Revisión de una muestra selectiva de 8 expedientes de procedimientos administrativos sancionatorios, a saber:



Cuadro 1
Muestra de expedientes sancionatorios revisados, hospital San Carlos

Procedimiento administrativo	Proveedor	Procedimiento de compra	Detalle del contrato	Resolución final
PAIC-HSC-005-2017	Servicios Profesionales Electrónicos S.A.	2014CD-000041-2401 (O.C. 4807)	Reparación ventilador pulmonar Lavado de paredes y ventanas del edificio del HSC	Cierre y archivo de procedimiento
PAIC-HSC-010-2017	Isidro Jiménez González	2015CD-000010-2401 / Contrato 2015-000008-HSC	Medicamentos	Cierre y archivo de procedimiento
PAIC-HSC-011-2017	Droguería Intermed S.A.	2014LA-000005-2401 / Contrato 2014-000060-HSC	Medicamentos	Cierre y archivo de procedimiento
PAIC-HSC-008-2018	Droguería Intermed S.A.	2014LA-000005-2401 / Contrato 2014-000060-HSC	Medicamentos (Clobazám) Mejoras	Cierre y archivo de procedimiento
PAIC-HSC-009-2018	EPREM Electricidad y Potencia S.A.	2017CD-000027-2401 / Contrato 2017-000036-HSC	Sistema de iluminación exterior del edificio del HSC	Cierre y archivo de procedimiento
PAIC-HSC-002-2019	Nutricare S.A.	2014LA-000005-2401 / Contrato 2014-000054-HSC	Medicamentos	Cierre y archivo de procedimiento
PAIC-HSC-003-2019	Panaderías y Reposterías Las Sancarleñas S.A.	2014CD-000001-2401 / Contrato 2014-000021-HSC	Pan y Repostería	Apercibimiento
PAIC-HSC-013-2017	Melodía Importaciones S.A.	2015CD-000071-2401 (O.C. 4967)	Carro de paro	Cierre y archivo de procedimiento

Fuente: Elaboración propia, con información aportada por el Área de Gestión de Bienes y Servicios del hospital San Carlos, correo electrónico del 19 de noviembre, 2021.

- Revisión de documentación aportada por el Área de Gestión de Bienes y Servicios del hospital San Carlos.
- Entrevista al director Administrativo Financiero del Hospital San Carlos.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Administración Pública, del 2 de mayo 1978.
- Ley de Contratación Administrativa, del 1° de mayo 1996.
- Ley General de Control Interno, del 4 de setiembre 2002.
- Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, del 27 setiembre 2006.
- Manual de procedimientos para uso de las Unidades facultadas y autorizadas para adquirir bienes y servicios en la CCSS, del 26 de abril 2010, modificado en mayo 2018.
- Normas Generales de Control Interno para el Sector Público, del 6 febrero 2009.
- Instructivo para la aplicación del Régimen sancionador contra Proveedores y Contratistas de la CCSS, del 3 de agosto de 2009, modificado el 8 de junio del 2020.
- Procedimiento Integral de Ejecución Contractual en materia de Contratación Administrativa en la CCSS, de enero 2018.



- Condiciones Generales para la Contratación Administrativa Institucional de Bienes y Servicios Desarrolladas por todas las Unidades de la CCSS, del 26 de marzo del 2009, modificadas en 2014.

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

“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. (...)”.

ANTECEDENTES

La denuncia DE-008-2020 establece:

"Se expone el caso del expediente del procedimiento de contratación 2015CD-000071-2401 por concepto de "Equipos varios para atención al paciente", se detecta lo siguiente:

- Mediante Orden de Compra No. 4967 del 16/11/2015 se pactó con la empresa Melodía Importaciones S.A. la entrega de "01 Ud Carro de Paro" en un plazo máximo de treinta días hábiles siguientes a la notificación del retiro de la Orden de Compra, misma que se realizó el 23/11/2019: con lo cual la fecha límite de entrega era el 06/01/2016 (folio #539-541).
- Seguidamente el Contratista solicita varias prórrogas al plazo de entrega, a saber: al 01/02/2016 (folio #545), al 20/01/2017 (folio #581), al 28/02/2017 (folio #583); las cuales fueron denegadas (folios #546, 582, 584).
- Mediante nota AGBS-HSC-0165-2017 del 30/05/2017 se traslada el caso a la Dirección Administrativa Financiera para efectos de trámite del procedimiento sancionatorio correspondiente (folio #596 — 598).
- La Dirección Administrativa Financiera traslada el caso a Asesoría Legal el 31/05/2017 (folio #601).
- El 08/06/2017 se conforma el Órgano director del Procedimiento Administrativo de tipo Ordinario (folio #602).
- Posteriormente, no hay evidencia en el expediente de que el Contratista haya entregado el equipo o que haya sido sancionado por el incumplimiento en cuestión.
- Se observa en los folios #603 al 607, varios correos dirigidos a la Dirección Administrativa Financiera entre el 03/11/2017 y el 15/02/2019, en el que se realiza recordatorio de que el caso se encuentra pendiente de resolución.



- Llama la atención los múltiples procedimientos enumerados en el documento visible en los folios #603 al 607 y la dilación para resolverlos en forma oportuna".

"Además existen diferentes incumplimientos contractuales de varias empresas, sin que se observaran sanciones, inoportunidad en procedimientos sancionatorios que han ocasionado el vencimiento de las garantías de cumplimiento, sin que la institución puede aplicar las garantías, debido a que las dejaron vencer."

Ante la situación expuesta, se solicitó al Área de Gestión de Bienes y Servicios del hospital San Carlos, registro de los procedimientos sancionatorios tramitados en ese nosocomio, los que se detallan en el cuadro 2:

Cuadro 2
Expedientes con procedimientos sancionatorios, 2019-2021
Hospital San Carlos

Año	Cantidad de procedimientos pendientes	Cantidad de procedimientos finalizados	Cantidad de procedimientos Archivados
2019	34	3	2
2020	31	9	6
2021	22	13	6

Fuente: Elaboración propia con información aportada por el Área de Gestión de Bienes y Servicios del hospital San Carlos, según correo electrónico del 19 de noviembre 2021.

Del cuadro 2 se evidencia que, en el año 2019, existían 34 procedimientos pendientes y, únicamente, se finalizaron 3; para el 2020 quedaban 31 procedimientos sin finalizar y se finiquitaron 9. A noviembre 2021, el hospital finalizó 13 expedientes de los 21 pendientes, quedando un saldo de 9 procedimientos sin mediar una resolución contractual para cobro de daños y aplicación de sanción a proveedores, según el siguiente detalle:

Cuadro 3
Procedimientos sancionatorios en ejecución
Hospital San Carlos

Procedimiento de compra / Contrato	Procedimiento administrativo	Fecha en que inició el procedimiento de sanción
2016-000013-HSC	PAIC-HSC-014-2017	26/06/2017
2017-000053-HSC	PAIC-HSC-007-2019	05/08/2019
2017-000022-HSC	PAIC-HSC-009-2019	23/08/2019
2017CD-000057-2401	PAIC-HSC-010-2019	05/11/2019
2016-000072-HSC	PAIC-HSC-001-2020	30/12/2019
2018-000048-HSC	PAIC-HSC-002-2020	26/12/2019
2016-000044-HSC	PAIC-HSC-004-2020	15/01/2020
2019-000084-HSC	PAIC-HSC-005-2020	15/01/2019



Fuente: Elaboración propia con información aportada por el Área de Gestión de Bienes y Servicios del hospital San Carlos, correo electrónico del 19 de noviembre, 2021.

Según se muestra en el cuadro 3, esos procedimientos de sanción a proveedores derivan de expedientes de contratación de los años 2016, 2017, 2018 y 2019. Además, de los 25 procedimientos administrativos finalizados del año 2019 a noviembre 2021, 14 fueron archivados.

HALLAZGOS

1. SOBRE LA GESTIÓN DEL ÓRGANO DIRECTOR EN LA EMISIÓN DE LOS INFORMES DE CONCLUSIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON SANCIONES A PROVEEDORES

Se determinaron cinco casos donde el Órgano director tardó más de dos años, a partir de su nombramiento, para emitir el informe de conclusiones y, con ello, dar como concluida su gestión, entendiéndose que, posteriormente, este se debe trasladar al Órgano Decisor para el acto final y comunicación al proveedor. Lo anterior, conlleva a que el tiempo transcurrido en la culminación de los procesos administrativos exceda los tres años, según el siguiente detalle:

Cuadro 4
Procedimientos sancionatorios revisados al 19 /11/2021
Hospital San Carlos

Procedimiento de compra	Procedimiento administrativo	Fecha de inicio proceso administrativo	Fecha resolución proceso administrativo	Años que tardó el proceso
2014CD-000041-2401	PAIC-HSC-005-2017	21/3/2017	6/4/2020	3
2015CD-000010-2401	PAIC-HSC-010-2017	2/5/2017	1/4/2020	3
2014LA-000005-2401	PAIC-HSC-011-2017	8/5/2017	9/6/2021	4
2014LA-000005-2401	PAIC-HSC-008-2018	14/11/2018	17/3/2021	3
2017CD-000027-2401	PAIC-HSC-009-2018	26/11/2018	13/7/2021	3
2014LA-000005-2401	PAIC-HSC-002-2019	11/3/2019	28/9/2020	1,5
2015CD-000071-2401	PAIC-HSC-013-2017	30/5/2017	23/11/2020	3

Fuente: Elaboración propia con información aportada por el Área de Gestión de Bienes y Servicios del hospital San Carlos, correo electrónico del 19 de noviembre, 2021.

El artículo 47 del Instructivo para Aplicar el Régimen Sancionador a Proveedores y Contratistas de la Caja Costarricense del Seguro Social indica:

“De la duración del procedimiento

Salvo que la complejidad de la falta o el cuadro fáctico, los antecedentes y pruebas técnicas justifiquen un plazo mayor, la investigación preliminar no podrá extenderse de dos meses calendario desde que se constituyó el órgano de investigación. En todos los procedimientos de sanción se estará a los plazos dispuestos por el Reglamento a la Ley de contratación administrativa”.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa señala:

Artículo 35. “Prescripción de la responsabilidad del contratista.



En cinco años, prescribirá la facultad de la Administración de reclamar, al contratista, la indemnización por daños y perjuicios, originada en el incumplimiento de sus obligaciones”.

Artículo 100-bis. “Ámbito de cobertura y prescripción...

“...El período de prescripción para la sanción será de tres años, contados desde el momento en el que se haya dado la conducta señalada en el artículo 99 o en los incisos d), e), g) y h) del artículo 100 de esta Ley. Para la conducta señalada en el inciso a) del artículo 100, será de cinco años.

Si se trata de inhabilitación con fundamento en los incisos b), c), f) e i) del artículo 100 de esta Ley, el período de prescripción será de cinco años, pero contabilizado desde el momento en que la situación que genera la sanción se haya puesto en conocimiento del órgano que tiene competencia para sancionar”.

La Ley General de la Administración Pública, capítulo tercero, de los términos y plazos, dispone:

“Artículo 241

1. La Publicación No puede normalmente suplir la notificación.
2. Cuando se ignore o esté equivocado el lugar para notificaciones al interesado por culpa de éste, deberá comunicársele el acto por publicación, en cuyo caso la comunicación se tendrá por hecha cinco días después de ésta última.
3. Igual regla se aplicará para la primera notificación en un procedimiento, si no constan en el expediente la residencia, lugar de trabajo o cualquier otra dirección exacta del interesado, por indicación de la Administración o de una cualquiera de las partes; caso opuesto, deberá notificarse.
4. La publicación que suple la notificación se hará por tres veces consecutivas en el Diario Oficial y los términos se contarán a partir de la última.”

“Artículo 255.

Los términos y plazos del procedimiento administrativo obligan tanto a la Administración como a los administrados, en lo que respectivamente les concierne.”

“Artículo 256.

- 1) Los plazos por días, para la Administración, incluyen los inhábiles.
- 2) Los que son para los particulares serán siempre de días hábiles.
- 3) Los plazos empezarán a partir del día siguiente a la última comunicación de los mismos o del acto impugnado, caso de recurso.
- 4) En el caso de publicaciones esa fecha inicial será la de la última publicación, excepto que el acto indique otra posterior.”

“Artículo 257.

El plazo se tendrá por vencido si antes de su vencimiento se cumplen todos los actos para los que estaba destinado.”

“Artículo 258.

- 1) Los plazos de esta ley y de sus reglamentos son improrrogables, sin embargo, los que otorgue la autoridad directora de conformidad con la misma, podrán ser prorrogados por ella hasta en una mitad más si la parte interesada demuestra los motivos que lo aconsejen como conveniente o necesario, si no ha mediado culpa suya y si no hay lesión de intereses o derechos de la contraparte o de tercero.



2) La solicitud de prórroga deberá hacerse antes del vencimiento del plazo, con expresión de motivos y de prueba si fuere del caso.

3) En iguales condiciones cabrá hacer nuevos señalamientos o prórrogas.

4) Queda prohibido hacer de oficio nuevos señalamientos o prórrogas.”

“Artículo 261

1) El procedimiento administrativo deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación o, en su caso, posteriores a la presentación de la demanda o petición del administrado, salvo disposición en contrario de esta Ley.

2) Para tramitar la fase de revisión por recurso ordinario contra el acto definitivo habrá el término de un mes contado a partir de la presentación del mismo.

3) Si al cabo de los términos indicados no se ha comunicado una resolución expresa, se entenderá rechazado el reclamo o petición del administrado en vista del silencio de la Administración, sea para la interposición de los recursos administrativos procedentes o de la acción contenciosa en su caso, esto último en los términos y con los efectos señalados por el Código Procesal Contencioso-Administrativo (*).”

“Artículo 262 Los actos de procedimiento deberán producirse dentro de los siguientes plazos:

a) Los de mero trámite y la decisión de peticiones de ese carácter, tres días

b) Las notificaciones, tres días contados a partir del acto de que se trate o de producidos los hechos que deben darse a conocer;

c) Los dictámenes, peritajes, e informes técnicos similares, diez días después de solicitados;

d) Los meros informes administrativos no técnicos, tres días después de solicitados.”

La situación evidenciada obedece a la designación de un órgano director, sin establecer los mecanismos de control de tiempo transcurrido en cada etapa, así como, la falta de conocimiento de los involucrados respecto a los trámites de ejecución de un procedimiento administrativo de sanción a proveedores por incumplimiento contractual.

Al respecto, mediante entrevista del 6 de abril del 2022, el Lic. Oscar Vargas Murillo, director administrativo financiero, indicó:

“Por parte de la Dirección Administrativa Financiera, se lleva en digital una carpeta para cada procedimiento administrativo que se le abra a un proveedor. Se les envía un oficio a los Órganos directores solicitándoles informes sobre los avances del Procedimiento, además, se ha estado solicitándoles también el expediente del Procedimiento para revisar los avances.”

La Administración Activa no contempló los plazos de ley establecidos para llevar a cabo procedimientos administrativos sancionatorios, lo que podría provocar eventuales caducidades procedimentales o prescripciones en el cobro de daños y perjuicios ocasionados por proveedores que incumplieron su relación contractual, así como dejar impune las faltas cometidas. Además, podría generar responsabilidad patrimonial, administrativa y civil a los funcionarios de la institución que estuvieron a cargo de esos trámites.



2. SOBRE EL TRÁMITE REALIZADO PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES Y COBRO DE DAÑOS A PROVEEDORES POR INCUMPLIMIENTOS CONTRACTUALES

En tres de los procedimientos administrativos revisados se comprobaron incumplimientos como: la no entrega del servicio o equipo contratado, continuidad del contrato por falta de pago en las obligaciones obrero-patronales. Al respecto, la Dirección Administrativa Financiera tomó la decisión de no aplicar las sanciones, argumentando que no fue posible ubicar al contratista por medio de las direcciones de contacto oficiales que se encontraban disponibles en el registro institucional de proveedores y, en otros casos, al destacar que ni con la colaboración del Área de Investigación y Seguridad de la CCSS, se pudo ubicar medios de notificación para esos contratistas.

En consecuencia, esa dirección decidió no proseguir con el debido proceso para aplicación de sanciones a los proveedores, alegando que realizar una notificación mediante publicación en el diario oficial La Gaceta es muy oneroso para la institución.

En el cuadro 5 se muestran los procedimientos administrativos en los que la Dirección Administrativa Financiera decidió archivar el caso, sin culminar el debido proceso:

Cuadro 5
Procedimientos sancionatorios revisados
Hospital San Carlos

Procedimiento de compra	Procedimiento administrativo	Fecha inicio proceso administrativo	Fecha resolución archivo proceso administrativo	Sanción aplicada
2014CD-000041-2401	PAIC-HSC-005-2017	21/3/2017	6/4/2020	Cierre y archivo
2015CD-000010-2401	PAIC-HSC-010-2017	2/5/2017	1/4/2020	Cierre y archivo
2015CD-000071-2401	PAIC-HSC-013-2017	30/5/2017	23/11/2020	Cierre y archivo

Fuente: Elaboración propia con información aportada por el Área de Gestión de Bienes y Servicios del hospital San Carlos, correo electrónico del 19 de noviembre, 2021

Lo descrito contraviene lo señalado en el artículo 47 del Instructivo para Aplicar el Régimen Sancionador a Proveedores y Contratistas de la Caja Costarricense del Seguro Social; artículos 35 y 100-bis del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa; así como lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública en sus artículos 221, 241, 255, 256, 257, 258, 261 y 262 citados en el hallazgo 1 de este informe.

Al respecto, mediante entrevista del 6 de abril del 2022, el Lic. Oscar Vargas Murillo, director administrativo financiero, indicó:

“El órgano Director de un Procedimiento Administrativo que no pudo localizar al proveedor para notificarle el traslado inicial de cargos, realiza un estudio de costo beneficio, comparando el daño patrimonial provocado por el incumplimiento, con el costo de publicar en el diario oficial las tres veces que exige la Ley General de Administración Pública, en su artículo 241, inciso 4, tanto el traslado inicial de cargos, como la decisión final, con la finalidad de que el Órgano Decisor valore si económicamente es conveniente para la Institución incurrir este gasto comparándolo con la posible sanción a imponer al proveedor.”

De conformidad con lo señalado, la Dirección Administrativa Financiera del hospital San Carlos adoptó decisiones basadas en el costo de la publicación de edictos en el diario oficial La Gaceta que, si bien es cierto, existen casos en que es lo más conveniente para la institución, por el tema de prescripción, no se consideraron aspectos como posibles daños patrimoniales.



Lo anterior, podría provocar impunidad en las faltas cometidas por los contratistas que incumplieron su relación contractual, pérdida de patrimonio institucional y la posibilidad de que incurran en la misma falta en otros procedimientos. Además, podría generar responsabilidad patrimonial, administrativa y civil a los funcionarios institucionales que estuvieron a cargo de esos trámites.

3. SOBRE LA GESTIÓN DE FISCALIZACIÓN CONTRACTUAL Y SU REPERCUSIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS A PROVEEDORES

Se determinó inoportunidad de los fiscalizadores contractuales para comunicar los incumplimientos de los proveedores. Al respecto, se identificó, mediante el registro suministrado por el Área de Gestión de Bienes y Servicios del hospital San Carlos, que los procesos administrativos sancionatorios revisados fueron iniciados hasta dos años después a que se diera el incumplimiento, según el siguiente detalle:

Cuadro 6
Inicio de procedimiento sancionatorios
Hospital San Carlos

Año del incumplimiento	Año inicio proceso administrativo	Procedimiento administrativo	Años que tardó para inicio del proceso
2015	2017	PAIC-HSC-005-2017	2
2016	2017	PAIC-HSC-011-2017	1
2018	2018	PAIC-HSC-008-2018	0
2017	2018	PAIC-HSC-009-2018	1
2018	2019	PAIC-HSC-002-2019	1
2018	2019	PAIC-HSC-003-2019	1
2016	2017	PAIC-HSC-013-2017	1

Fuente: Elaboración propia con información aportada por el Área de Gestión de Bienes y Servicios del hospital San Carlos, correo electrónico del 19 de noviembre, 2021

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

“Artículo 8. De la fiscalización del contrato ejecutado

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

Artículo 9. Del seguimiento del contrato.

El administrador o encargado del contrato, órgano colegiado o unipersonal, será el encargado de velar por la correcta ejecución del contrato de acuerdo con los términos regulados en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. Corresponderá al administrador de contrato comunicar de forma oportuna al órgano competente las alertas y medidas por adoptar para prevenir, corregir o terminar la ejecución del contrato y adoptar las medidas de responsabilidad que correspondan. Para tales efectos, deberá:



(...) 2. Velar porque el contratista se ajuste a las condiciones y plazos establecidos en el contrato, pudiendo dar órdenes que garanticen la satisfacción del interés público.

3. Verificar la realización de actos o acciones previas por parte del contratista que sean necesarios para garantizar la correcta ejecución del contrato (permisos, licencias, entre otras).

(...) 7. Recibir o rechazar mediante acta, los bienes, obras o servicios dentro de las condiciones de calidad y plazo acordadas.

8. Advertir las presuntas faltas administrativas cometidas por el contratista durante la ejecución del contrato con el objeto de que se adopten las medidas legales y administrativas correspondientes.”

Al no existir, en el expediente, solicitudes de prórroga por parte del contratista, ni acciones del fiscalizador del contrato sobre el seguimiento a la entrega del bien o servicio contratado, se limita la aplicación de garantías de cumplimiento y el inicio de procedimientos de sanción de manera oportuna.

Al respecto, el Lic. Oscar Vargas Murillo, director administrativo financiero mediante entrevista del 6 de abril del 2022, indicó:

“Los Fiscalizadores de contratos son los encargados primeramente, de realizar todas las gestiones administrativas para tratar que el proveedor corrija la falta, de no ser posible, deben de comunicar por escrito al Área de Gestión de Bienes y Servicios, sobre los incumplimientos contractuales, para que esta proceda a contactar al proveedor y tratar de corregir la falta, de no ser posible, ésta traslada el caso a la Dirección Administrativa Financiera, para iniciar el procedimiento administrativo al proveedor.”

“Mediante oficio HSC-DG-DAF-0492-2021, del 14 de julio 2021 se solicitó al MBA. Juan Carlos Rodríguez Campos, Asistente de la Dirección Administrativa Financiera, fiscalizar la labor de los fiscalizadores de contratos. A raíz de esto, el compañero construyó una base de datos, conteniendo la totalidad de contratos vigentes y clasificándolos por tipo de contrato, por servicio y por Fiscalizador de contrato.”

“Además, se lleva un control del gasto versus la asignación presupuestaria, esto con la finalidad de determinar con tiempo las posibles modificaciones presupuestarias, así como los vencimientos de las prórrogas, de manera que los nuevos procedimientos de compra se inicien con el tiempo suficiente y no incurrir en desabastecimiento. A raíz de esto, en caso de detectarse alguna anomalía se les comunica vía correo electrónico. Cada tres meses se presenta un informe a la Comisión del Gasto.”

Esta debilidad de control interno expone a la administración a subejecuciones presupuestarias en los años en los que no se materializó la entrega de insumos, equipos y servicios, incumplimiento de la Ley de Contratación Administrativa, por no gestionar un adecuado seguimiento de la ejecución contractual, y una consecuente sanción al proveedor por incumplimiento.

CONCLUSIONES

La ejecución contractual es uno de los procesos más importantes de la materia de contratación administrativa; de ella depende el abastecimiento institucional de bienes y servicios, en tiempo y forma, para contribuir a la prestación de los servicios en salud que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social. Sin embargo, en este informe se evidencian deficiencias originadas en débiles



procesos de control, supervisión, seguimiento y fiscalización para la aplicación oportuna de cláusulas penales, garantías de cumplimiento, trámites de resolución y rescisión de contratos, así como el cobro de daños y sanciones a proveedores en el hospital San Carlos.

Además, se comprobó limitaciones de los órganos directores y decisores con respecto a sus responsabilidades dentro del procedimiento administrativo de sanción, específicamente en la elaboración y comunicación del traslado de cargos y resoluciones finales de archivo, lo que conlleva a inoportunidad de aplicación de alguna sanción y resarcir el daño por incumplimiento, debido a que no disponen del conocimiento necesario en cuanto a los plazos que dispone la Ley General de la Administración Pública para los procedimientos administrativos.

Dichas situaciones evidencian el desarrollo inoportuno e ineficaz de funciones sustantivas y disposiciones normativas en materia de procedimientos sancionatorios, aspectos que posibilitan la materialización de riesgos por prescripción y caducidad en el cobro daños y perjuicios, ejecución de garantías de cumplimiento y sanciones a proveedores que incumplieron sus contratos.

RECOMENDACIONES

A LA LICDA. GIORGIANELLA ZÁRATE VALERIO, EN SU CALIDAD DE ADMINISTRADORA A.I. DE LA DIRECCIÓN DE RED INTEGRADA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD HUETAR NORTE O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Instruir a todas las unidades adscritas a esa Dirección de Red, la implementación de un mecanismo de control y supervisión periódico, en atención a lo indicado en el hallazgo 3 de este informe, que permita brindar seguimiento a las labores de fiscalización contractual, verificando que los designados para esa labor cuenten con registros y ejecuten sus labores en tiempo y forma. Lo anterior, con el propósito de que se mejore la eficiencia y eficacia de esa gestión y se adopten, de manera oportuna, acciones correctivas, además de reducir el riesgo de eventuales incumplimientos contractuales y que estos se tramiten sin que existan prescripciones o caducidades.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, en el plazo de 3 meses posteriores al recibo del presente informe, remitir, a esta Auditoría, la documentación donde conste que se instruyó su implementación.

2. Definir, de forma documental y divulgarlo a todas las unidades adscritas a esa Dirección de Red, los plazos establecidos en la normativa para atender procedimientos administrativos de sanción, a efectos de mejorar la oportunidad en la adopción de acciones relacionadas con la aplicación de sanciones a proveedores. Lo anterior, en atención a lo indicado en el hallazgo 1 sobre el tiempo transcurrido para el traslado de cargos y el informe de conclusiones.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, en el plazo de 3 meses posteriores al recibo del presente informe, remitir a esta Auditoría, la documentación donde conste que se definieron, formalmente, los plazos y responsabilidades que tienen los funcionarios designados como los órganos directores de los procedimientos administrativos sancionatorios; así mismo, remitir el documento donde conste su divulgación al personal.

AL LIC. OSCAR VARGAS MURILLO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR ADMINISTRATIVO FINANCIERO DEL HOSPITAL SAN CARLOS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

3. Diseñar e implementar, en coordinación con Asesoría Legal del hospital San Carlos, un plan de trabajo que incluya responsables y acciones a ejecutar, con el propósito de brindar un abordaje



oportuno y priorizado a los nueve casos pendientes de procedimientos sancionatorios y cobro de daños a proveedores expuestos en el hallazgo 1 de este informe. Lo anterior, al evidenciarse expedientes sin resolver.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, en el plazo de 6 meses posteriores al recibo del presente informe, remitir, a esta Auditoría, la documentación en la que se evidencie el plan de trabajo elaborado, así como su implementación, para el abordaje de los procedimientos sancionatorios y cobro de daños a proveedores identificados en el hallazgo.

4. Definir, de forma documental y divulgarlo al personal correspondiente, la frecuencia con la cual los funcionarios nombrados como órganos directores deben elaborar e incorporar los estudios de entregas de los expedientes de procedimientos administrativos a cargo, a efectos de mejorar la oportunidad en la adopción de acciones relacionadas con la aplicación de sanciones a proveedores. Lo anterior, en atención a lo indicado en el hallazgo 1 sobre el tiempo transcurrido para el traslado de cargos y el informe de conclusiones.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, en el plazo de 3 meses posteriores al recibo del presente informe, remitir, a esta Auditoría, la documentación donde conste que se definieron, formalmente, los plazos y responsabilidades que tienen los funcionarios designados como los órganos directores de los procedimientos administrativos sancionatorios; así mismo, remitir el documento donde conste su divulgación al personal.

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 del presente informe fueron comentados, el 19 de octubre 2022, con la Licda. Giorgianella Zárate Valerio, administradora a.i. de la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Huetar Norte, así como con el Lic. Oscar Vargas Murillo y la MBA. Jessenia Vargas Zeledón, director administrativo financiero y jefe del Área de Gestión de Bienes y Servicios del hospital San Carlos.

Referente al hallazgo 1 no hubo comentarios.

Referente al hallazgo 2, la MBA. Vargas Zeledón hace referencia al daño patrimonial, en algunos casos la sanción podría ser de 25 mil colones o, en su defecto, no exista daño, esto comparado con realizar una publicación en Gaceta que puede costar más de un millón de colones, fue una de las cuestiones valoradas para el archivo del procedimiento, además, hay proveedores que dejan de “existir”, cambian su razón social, son criterios que se consideran en estas resoluciones para no publicar.

El Lic. Arce Peñaranda, en referencia al comentario de la MBA. Vargas Zeledón, concuerda con lo que señala, pero indica que existen elementos importantes a considerar, como el principio de legalidad, ya que como funcionarios públicos debemos apegarnos a la normativa (artículo 8 de la Ley General de control Interno), ya que se manejan recursos públicos, si bien la administración decide que el procedimiento no va a seguir, ¿quién va a resarcir ese daño? independientemente del monto, además, el proveedor queda sin sanción y va continuar contratando con el sector público, la idea es recuperar el dinero y sancionar al proveedor, se debe solventar el factor costo-beneficio por una cuestión de legalidad, de alguna forma debe resolverse, ya sea con la asesoría legal local, regional o central a través de la Dirección Jurídica.

El Lic. Vargas Murillo comenta que claramente hay un problema de localización del proveedor, él trabajó en la oficina de cobro judicial de la institución y está la maniobra de cambiar la razón social,



pero partamos de que la empresa no existe, desde el punto de vista práctico no va a existir una recuperación real, también se debe valorar el tema de economía procesal y el de costo- beneficio, el equilibrio financiero es importante ya que no va a entrar el dinero si no que estaría en una cuenta por cobrar. Desde mi punto de vista no voy a incurrir en un gasto mayor para subsanar un monto menor o irrecuperable, ¿qué hacer en esos casos? A nivel interno la empresa queda "fichada" y recurren al cambio de razón social. La razón para no publicar el edicto en La Gaceta es una cuestión de costo- beneficio.

El Lic. Arce Peñaranda, en referencia a la inquietud del Lic. Vargas Murilo, señala que el alcance del estudio no abarca como quisiéramos este tema, por lo que podría valorarse, a nivel de otro estudio especial de Auditoría, asunto que se expondrá al Auditor General para su valoración, incluso, debería hacerse un análisis y compararlo con lo establecido en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público y su implementación a nivel institucional, ya que la CCSS no puede registrar como incobrables esos montos, al parecer existe discrepancia.

La MBA. Vargas Zeledón agrega que sería importante que a nivel de Auditoría se haga la consulta técnico legal, ya que hasta para publicar existen limitaciones, la Imprenta Nacional no permite el trámite de pago que no sea efectivo y el monto es superior al fondo de caja chica, para los tres casos mencionados en el hallazgo se indicó que hubo inexistencia de un daño patrimonial.

La Licda. Blanco García comenta sobre lo casuístico que es cada procedimiento de sanción y que la valoración costo- beneficio por tal motivo es muy particular y se debe ver por separado.

Referente al hallazgo 3, el Lic. Vargas Murillo comenta que los fiscalizadores de contratos no tienen muy claras sus funciones, pero en el hospital San Carlos se nombró fiscalizador de fiscalizadores al Lic. Juan Carlos Rodríguez, asistente de la Administración, y es un modelo reciente que se está aplicando para ir cerrando la falta de control a nivel práctico.

La Licda. Blanco García agrega que efectivamente, mediante entrevista, se constató esa práctica y así se deja evidenciado en el informe.

La MBA. Vargas Zeledón agrega que los fiscalizadores son notificados en todos los contratos, indicando cuáles son sus responsabilidades, el problema no es que las ignoran, sino que no las ponen en práctica, por diferentes razones, pero sí se comunica y conocen al respecto, el Área de Gestión de Bienes y Servicios hace siempre hincapié en esas funciones de los fiscalizadores.

Referente a la recomendación 1 no hubo comentarios, la Licda. Zárate Valerio valida su asignación y el plazo otorgado.

Referente a la recomendación 2, la Licda. Zárate Valerio valida su asignación y el plazo otorgado. El Lic. Arce Peñaranda comenta que para la atención de esta recomendación podrían solicitar, a nivel central, capacitación para los colaboradores.

Referente a la recomendación 3, la MBA. Vargas Zeledón comenta que cuando existe un incumplimiento contractual, realiza un informe comunicando a la administración y a la dirección al respecto, además de estar en constante seguimiento de cómo va el proceso, pero considera que dicha estrategia debería estar en conjunto de la asesoría legal y no con el Área de Gestión de Bienes y Servicios.

El Lic. Vargas Murillo acepta que la recomendación sea atendida en conjunto con la asesoría legal y no con el Área de Gestión de Bienes y Servicios, y ya se está implementando una guía y capacitación guiada para atender esos procedimientos.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Observaciones de esta Auditoría: posterior al análisis de las observaciones efectuadas por la administración para la recomendación 3 del presente informe, se modifica según lo sugerido.

Referente a la recomendación 4, el Lic. Vargas Murillo valida su asignación y plazo otorgado.

Atentamente,

ÁREA DE AUDITORÍA OPERACIONAL

Licda. Yesseth Blanco García
Asistente de Auditoría

Lic. Geiner Arce Peñaranda, Mgtr., jefe
Subárea Regional y Local Operacional

Lic. Alexander Nájera Prado
Jefe de Área

ANP/GAP/YBG/tac

C. Auditoría