



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

**AGO-100-2018**  
**28-08-2018**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El presente estudio se realizó según el plan anual de trabajo del Área Gestión Operativa 2018, con el propósito de evaluar la gestión de Contratación Administrativa el Área de Salud Belén-Flores.

Los resultados de la presente evaluación permitieron determinar la necesidad de fortalecer el proceso de planificación de compras, para determinar en forma precisa la necesidad de materiales e insumos requeridos por los diferentes servicios que integran el centro médico evaluado.

Así mismo, se determinó que existen debilidades de control en la conformación de los expedientes de compras, elaboración de especificaciones técnicas, cumplimiento de requisitos administrativos y técnicos solicitados y revisados, solicitud de garantías de cumplimiento; además, de la fase de ejecución contractual, toda vez que se determinaron una serie de falencias a fin de garantizar que la administración satisfizo las necesidades planteadas en la justificación que inicia el proceso de contratación administrativa.

En virtud de lo anterior, se recomendó a la Dirección Médica recordar a las Jefaturas de Servicios, instruir de inmediato a los coordinadores de los Servicios solicitantes que se deben fortalecer aspectos relacionados con definición de las especificaciones técnicas de los bienes o servicios que se requieran implementar instrumentos de control de calidad para el análisis técnico de tal manera que se evidencie una valoración clara y exhaustiva, elaborar y aplicar controles de calidad, y por su parte al Administrador para que en coordinación con las subáreas de Planificación y Contratación Administrativa se mejoren las debilidades en cuanto a la planificación de necesidades para la programación de compras anuales.

Se elabore e implemente un plan de acción para subsanar las debilidades desarrolladas en el hallazgo 3, referente al trámite de contratación administrativa y sus respectivos controles, además de establecer algunos criterios para la decisión de solicitar garantías de cumplimiento en algunas de las compras realizadas y que de acuerdo con el hallazgo 4, defina claramente la dependencia responsable de la custodia y actualización de los expedientes de contratación administrativa y por último establecer un cronograma de visitas de supervisión de las subáreas a su cargo para llevar un control constante del desempeño del personal, cual contribuye a determinar fortalezas y aquellas áreas donde se requiere mejora, propiciando cambios positivos en los procesos que se lleven a cabo, siempre en procura de promover un ambiente laboral adecuado y el cumplimiento de las actividades sustantivas que le han sido asignadas, todo ello para el logro de los objetivos institucionales.



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

**AGO-100-2018**  
**28-08-2018**

## **ÁREA DE GESTIÓN OPERATIVA**

### **AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EVALUACIÓN INTEGRAL EN EL ÁREA DE SALUD BELÉN-FLORES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA**

#### **ORIGEN DEL ESTUDIO**

El estudio se realizó de conformidad con el Plan Anual de Trabajo 2018 del Área de Gestión Operativa.

#### **OBJETIVO GENERAL**

Evaluar el cumplimiento de las disposiciones normativas generales e institucionales en materia de Contratación Administrativa para la adquisición de bienes y servicios.

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Determinar la efectividad del proceso de planificación y programación de las necesidades para la adquisición de Bienes y Servicios.
- Verificar el cumplimiento de los requisitos técnicos-legales en los procedimientos tramitados para la adquisición de bienes y servicios.
- Corroborar la aplicación de controles en la fase de ejecución contractual, a fin de garantizar el cumplimiento de lo establecido en las condiciones cartelarias, o en su defecto la aplicación de las sanciones correspondientes.
- Comprobar la existencia de controles en cuanto a la recepción, custodia y distribución de los materiales e insumos que se encuentran en la subárea de Almacenamiento y Distribución.

#### **ALCANCE**

El estudio comprende la revisión y análisis de la planificación, trámite y ejecución contractual de los procedimientos de contratación administrativa, en el Área de salud Belén-Flores, durante el año 2017 y primer trimestre 2018, ampliándose en aquellos casos que se considere necesario.

La evaluación se efectuó de conformidad con lo establecido 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.



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

## METODOLOGÍA

Con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos, se desarrollaron los siguientes procedimientos metodológicos:

- Revisión y análisis de expedientes de Contratación Administrativa 2017-2018.
- Visita de inspección a la oficina de Contratación Administrativa y la subárea de Almacenamiento y Distribución.
- Inventario sorpresivo en la subárea de Almacenamiento y Distribución.
- Entrevistas a los siguientes funcionarios:
  - Mba. Susana Monge Peralta, Encargada de la Subárea de Planificación.
  - Lic. Rigoberto Hernández, Coordinador de la Subárea de contratación Administrativa.
  - Sr. Maynor Núñez Ramírez, Encargado de la Subárea de Almacenamiento y Distribución.

## MARCO NORMATIVO

- Ley de Contratación Administrativa, del 2 de mayo de 1995.
- Ley General de Control Interno, publicada en La Gaceta 169, del 4 de setiembre de 2002.
- Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, del 27 de setiembre del 2006.
- Normas de Control Interno para el Sector Público, publicada en La Gaceta 26, del 6 de febrero de 2009.
- Manual de Normas y procedimientos para el uso de la Unidades facultadas para la adquisición de Bienes y Servicios en la CCSS, abril de 2010.
- Modelo de Funcionamiento y Organización de las Áreas de Gestión de Bienes y Servicios, diciembre 2005.

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

Esta Auditoría informa y previene al Jерarca 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 puedan generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero que:

Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa.



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

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

## HALLAZGOS

### 1. DE LA DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES PARA LA PLANIFICACIÓN DE LAS COMPRAS

Se evidenció que el Área de Salud de Belén-Flores no ha establecido una metodología para la determinación de necesidades, que permita planificar la adquisición de bienes y servicios, lo cual se encuentra al margen de las disposiciones normativas de contratación administrativa y de control interno.

Lo anterior, se confirmó en la entrevista escrita realizada el 17 de mayo de 2018, a la Mba. Susana Monge Peralta, Encargada de la Subárea de Planificación, quien indicó:

*“El Administrador les solicita a los servicios mediante correo electrónico, los documentos correspondientes a las necesidades de los servicios, para que a mediados del mes de junio ellos presenten y se tome en cuenta para la elaboración del presupuesto. Lo que se hizo fue una sesión de trabajo, en la que, de acuerdo con el presupuesto, las necesidades de los servicios, vencimientos de contratos e históricos de compras, se van priorizando las compras”.*

Agregaron los funcionarios Lic. Rigoberto Hernández Rodríguez, Encargado de la Subárea de Contratación Administrativa y el señor Maynor Núñez Ramírez, Encargado de la Subárea de Almacenamiento y Distribución, en entrevista escrita el 17 de mayo de 2018, que efectivamente se está trabajando en eso, pero que no ha sido fácil con las Jefaturas de Servicios, de tal manera que se tiene que ir cambiando la cultura.

La Ley General de Control Interno, en su artículo 8 indica que la Administración Activa de garantizar los siguientes objetivos:

- a) *Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- c) *Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) *Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

Las Normas de Control Interno para el Sector Público emitidas por la Contraloría General de la República, en relación con el objetivo del Control Interno, dispone que la eficacia y eficiencia de las operaciones, implica una conducción adecuada de las actividades organizacionales, haciendo un uso apropiado de los



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

recursos disponibles y atendiendo las mejores prácticas que dicten la técnica y el ordenamiento jurídico, lo que idealmente debe conducir al logro de los objetivos al menor costo.

La Contraloría General de la República indica referente a la planificación de las compras en su resolución R-DAGJ-282-2004 (BIS) CGR once horas del veintiocho de mayo de dos mil cuatro, lo siguiente:

*“El procedimiento de contratación administrativa está constituido de tres fases esenciales: una fase previa de programación y planificación, una fase de elaboración de los términos de referencia y 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”. (El énfasis no es del original).*

El Modelo de Funcionamiento y Organización del Área de Gestión de Bienes y Servicios en los Establecimientos de Salud, refiere en el punto 9.2 “Subproceso de Planificación”, que le corresponde a la Sub-Área de Planificación elaborar el Plan Anual de Compras de Bienes y Servicios con cargo al presupuesto de efectivo e introducir los ajustes y modificaciones correspondientes, a partir de las necesidades y prioridades establecidas, la disponibilidad financiera, el Catálogo General de Suministros para su publicación, ejecución, control y lograr que el ciclo presupuestario y la cadena de abastecimiento se operativicen en forma eficiente y oportuna.

Se debe indicar que, dentro de los riesgos asociados a la Contratación Administrativa, identificados por la Gerencia de Logística, se menciona la probabilidad de que exista una planificación inadecuada de compras, de tal forma que, al momento de planificar la adquisición de un bien o servicio, no se tomen en cuenta los planes inicialmente elaborados, siendo uno de los factores de riesgo el iniciar procedimientos de compra no programados dentro del plan anual. En tal sentido, cumplir con la programación de compras propicia una buena utilización de los recursos presupuestarios asignados y asegura que sea destinados específicamente al cumplimiento de los objetivos planteados previamente por los diferentes Servicios.

El no disponer de un adecuado proceso de planificación que contemple el análisis completo y minucioso de las necesidades planteadas por los servicios del centro médico evaluado, limita una eficiente y efectiva programación para la adquisición de bienes y servicios, asimismo, se podría generar el riesgo de





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

desabastecimiento o sobre-existencia de los bienes, con las repercusiones económicas y legales que se podrían generar, así como afectar la satisfacción de los requerimientos de los usuarios de ese centro médico.

## 2. SOBRE DEFINICIÓN LAS CONDICIONES TÉCNICAS PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES

De la revisión efectuada en los procedimientos de contratación, se determinó que las especificaciones técnicas no se encuentran claras o específicas al determinar el bien o servicio que se requiere, situación que podría eventualmente generar confusión e inconvenientes para satisfacer la necesidad que generó la compra, así como la afectación a los principios que rigen la contratación administrativa como igualdad y libre competencia.

La Contraloría General de la República R-DAGJ-557-2003 de las 12:00 horas del 2 de diciembre del 2003, indicó:

**“La elaboración de un cartel es una tarea que demanda tiempo y cuidado por parte de la Administración, para así poder discernir, entre otras cosas, cuáles requisitos son realmente indispensables de aquéllos que se pueden considerar accesorios. Con el cumplimiento de los requisitos técnicos indispensables -que se piden como condiciones de admisibilidad o de cumplimiento obligatorio-, la necesidad de la Administración debe quedar satisfecha, y sobre ellos los oferentes no tienen ningún grado de disponibilidad. Los factores de evaluación, por el contrario, permiten incluir aspectos que, si bien brindan un valor agregado al objeto, su existencia no deviene necesaria para satisfacer las necesidades. El oferente puede cumplir o no con ellos, y su incumplimiento trae como consecuencia el no obtener los puntos que le han sido asignados, pero no implica la exclusión de la oferta.”. (El énfasis no es del original).**

Ese mismo Ente Fiscalizador en Resolución, R-DAGJ-565-2003 de las 10:00 horas del 5 de diciembre de 2003 indicó:

*“(…), lo cierto es que no sólo debe garantizarse la libre participación de los potenciales oferentes, sino que además debe garantizarse que exista una igualdad de participación, no debiendo introducirse ni en las condiciones del concurso ni en los parámetros de calificación, ninguna disposición que coloque a una parte en posición de ventaja injustificada frente a los demás competidores, lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 5.1 del Reglamento General de Contratación Administrativa. En este sentido, si la Administración establece “preferencias”, otorgando mayor calificación a un sistema, debe justificarlo plenamente, debiendo contar con los correspondientes argumentos técnicos, los cuales deben figurar en el expediente de la respectiva contratación”.*



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

La Mba. Susana Monge Peralta, encargada de Planificación, manifestó mediante entrevista escrita del 17 de mayo de 2018, acerca de la necesidad de mejorar la definición de las especificaciones técnicas, que precisamente este año se ha estado trabajando en el tema, debido a que su llegada al servicio fue a finales de 2017, y el proceso de coordinación con las jefaturas de servicio no ha sido fácil.

En virtud de lo anterior, estima esta Auditoría que si bien es cierto la Administración debe hacer las consultas correspondientes en cuanto a las características específicas a los posibles proveedores, debe ser únicamente para utilizar la información recopilada como referencia y apoyarse técnicamente sobre lo que el servicio requiere a fin de satisfacer las necesidades que se presentan; sin embargo, las especificaciones técnicas no deben ser una copia de una oferta y debe responder claramente a las necesidades específicas del servicio solicitante, evitando así posibles usos inadecuados de los recursos y por ende la afectación de los intereses institucionales.

### **3. SOBRE ASPECTOS DE CONTROL INTERNO EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN**

De la revisión de expedientes de los procedimientos de contratación tramitados se determinaron debilidades de control interno referente a la conformación del expediente, definición clara del objeto contractual, análisis administrativo y técnico, definición de responsables de los contratos, instrumentos de control de calidad para la verificación de las condiciones cartelarias, entre otros a continuación, se citan algunos ejemplos (detalle en Anexo 1):

- En los expedientes de contratación se localizan copias de algunos documentos.
- Algunos documentos no se encuentran ordenados cronológicamente, ni de acuerdo con las etapas del procedimiento de contratación.
- La certificación presupuestaria es firmada únicamente por el funcionario de Financiero Contable.
- Las condiciones generales, especificaciones técnicas o ficha técnica entre otros documentos que conforman el pliego cartelario, no se encuentran conformados en un solo compendio para garantizar la completitud del cartel.
- En casos, el funcionario encargado de suscribir las especificaciones técnicas no es el mismo que emite la recomendación técnica, por ejemplo, en el expediente de compra 2017CD-000001-2233.
- Se solicitan requisitos en las especificaciones técnicas, que posteriormente no se verifican en el análisis técnico, ni existen herramientas para verificar el cumplimiento de lo solicitado y lo ofertado por las empresas.
- En cuanto a Sistema de ponderación de las ofertas, se utiliza únicamente el precio, siendo que para algunas contrataciones se podría utilizar otros factores determinantes para garantizar una mejor elección del objeto contractual.
- No se localizaron las actas de visita al sitio, en aquellos casos que se indicó que la misma se realizaría.



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

- No queda evidenciado en el expediente de contratación el comprobante de recibo de las invitaciones por parte de las empresas.
- No consta la marca del reloj marcador en las ofertas originales, únicamente en el recibo expedido por la Subárea de Contratación Administrativa, en otros casos consta el sello en la boleta de recibo de la oferta, pero en la oferta se registra la fecha y hora escrita con bolígrafo.
- Se notan diferencias de plazos, entre lo indicado en el cartel, recomendación técnica y la orden de compra, o cual genera confusión para el adecuado cumplimiento por parte de los proveedores, entre otras.

La Ley General de Control Interno establece que los deberes del jerarca y de los titulares subordinados, en cuanto a la implementación de las actividades de control, entre las cuales refiere las siguientes:

*“Diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.*

*La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido”.*

Referente a la conformación del expediente, el artículo 11 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, establece:

*“Una vez tramitada la decisión inicial, se conformará un expediente por la Proveeduría como unidad encargada de su custodia. **Dicho expediente deberá estar debidamente foliado y contendrá los documentos en el mismo orden en que se presentan por los oferentes o interesados, o según se produzcan por las unidades administrativas internas.** Los borradores no podrán formar parte de dicho expediente”. (El énfasis no es del original)”.*

El artículo 9 del Reglamento de Contratación Administrativa dispone que una vez verificada la necesidad de la realización de la compra y preparadas las condiciones del concurso, deberá hacerse mención expresa de la finalidad pública que se pretende satisfacer con el procedimiento, y una referencia a su justificación dentro del presupuesto por programas de la Administración respectiva o del Plan Anual Operativo o el instrumento similar que corresponda.

El Manual de Procedimientos para uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para adquirir Bienes y Servicios en la CCSS, indica que le corresponde al jefe, Coordinador de la Unidad Usuaria del bien o Servicio a contratar o quien sea designado para ello en la decisión inicial:





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

*“...Sobre la base de la planificación de sus necesidades como servicio usuario y estimación real y oportuna del costo, confeccionar y autorizar la petición del bien o servicio a contratar...”.*

Es menester recordar que:

*“...las administraciones públicas son organizaciones colectivas de carácter y vocación servicial que deben atender de modo eficiente y eficaz las necesidades y requerimientos de la comunidad, con el fin de alcanzar el bienestar general. Por lo anterior, los procedimientos de contratación administrativa y todos los aspectos atinentes a la formación y perfección de los contratos administrativos están imbuidos por la celeridad y sumaria en la debida e impostergable atención y satisfacción de las necesidades y requerimientos de la organización social”<sup>1</sup>.*

En las supervisiones anuales 2015, 2016 y 2017, realizadas por la Dirección Regional de Servicios de Salud, Central Norte, se han referido algunas debilidades mencionadas por este Órgano de Fiscalización y Control, situaciones que a la fecha debieron estar enmendadas por el Área de Gestión de Bienes y Servicios, para garantizar el manejo adecuado de los procedimientos de contratación y asegurar el fiel cumplimiento de las disposiciones normativas en materia de contratación administrativa.

Las debilidades observadas en la tramitación de los procedimientos de contratación limitan el fortalecimiento del Sistema de Control Interno y no garantizan la aplicación de los principios que rigen la contratación administrativa, lo cual podría generar eventuales consecuencias de índole administrativa sin soslayar las implicaciones de otra índole.

#### **4. DE LA CUSTODIA DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA**

Se determinó que los expedientes de contratación administrativa no se encuentran ubicados en un solo lugar donde se garantice la adecuada custodia y seguridad, toda vez que en su mayoría se localizan en la Subárea de Almacenamiento y Distribución de ese centro médico y otros se mantienen en algunos de los servicios solicitantes de la compra, tal es el caso de los expedientes relacionados con el servicio de Mantenimiento, que no se encontraban en el lugar donde se custodia.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, establece en sus artículos 10 y 11 lo siguiente:

Una vez adoptada la decisión inicial y cumplidos los requisitos previos, se trasladará a la Proveeduría Institucional quien conducirá el procedimiento de contratación administrativa, conforme a las siguientes actividades:

---

<sup>1</sup> Resolución 2004-14421, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.



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

(...). f) *Custodiar el expediente original y atender las consultas que la propia Administración o terceros formulen sobre el estado del procedimiento”.*

*“Una vez tramitada la decisión inicial, se conformará un expediente por la Proveduría como unidad encargada de su custodia. Dicho expediente deberá estar debidamente foliado y contendrá los documentos en el mismo orden en que se presentan por los oferentes o interesados, o según se produzcan por las unidades administrativas internas. Los borradores no podrán formar parte de dicho expediente”.*

Es importante aclarar, que el concepto de Proveduría utilizado en la Ley y el Reglamento de Contratación Administrativa, se refiere a las Unidades encargadas de realizar los procedimientos de contratación, lo que para en el caso de la Institución su igual correspondería a las Sub áreas de Contratación Administrativa de los centros médicos.

Se indica por parte de los funcionarios de Contratación Administrativa y de Almacenamiento y Distribución, que lo que se ha estilado quizás por un asunto de espacio, es que los expedientes se custodien en la subárea de almacenamiento y distribución, no obstante, reconocen que no es algo que ellos decidieron o que el señor Administrador haya designado formalmente. Agregan que, en efecto, los responsables de los servicios son los responsables de incluir los documentos relacionados con la ejecución contractual.

En virtud de lo anterior, por la trascendencia administrativa y legal que representan los expedientes de los procedimientos de compra, es conveniente que exista un responsable (s) designado (s), fundamentado en lo que establecen las disposiciones normativas generales e institucionales, a fin de evitar eventuales pérdidas de expedientes y por ende posibles responsabilidades administrativas o de otra índole para los funcionarios involucrados en el proceso de adquisiciones de bienes y servicios.

## **5. SOBRE LA EJECUCION CONTRACTUAL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS**

De la evaluación practicada se determinó la necesidad de fortalecer el proceso de ejecución contractual, ya que se evidenciaron debilidades en cuanto a la emisión de los vales de entrada, recepción provisional y definitiva, así como de la verificación eficiente del cumplimiento de las condiciones y requisitos consignadas en el pliego cartelario, de lo anterior se pueden mencionar los siguientes aspectos (detalle en Anexo 2):

- No aparecen algunos vales de entrada, en su defecto aparece el traslado del activo al servicio.
- Vales de entrada tienen la firma del funcionario de Almacenamiento y Distribución sin que se conozca el nombre de este mismo.
- No se encontró el acta de recepción provisional y definitiva en algunos casos, ni el recibido conforme en los casos que correspondía, como es la compra de cierre perimetral de la Clínica,



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

- sistema de seguridad electrónica, enzacatado de zona verde externa de la clínica, aires acondicionados para los servicios, entre otros.
- En el expediente de compra no aparecen todas las facturas con sus respectivos comprobantes de pago.
  - En el caso de la compra de los aires acondicionados, se incluyó dentro de los ítems el mantenimiento, no obstante, en la revisión del expediente no se localizaron ni el cronograma de visitas ni las boletas que demostraran los mantenimientos realizados.

El Manual de Procedimientos para uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para adquirir b/s en la CCSS. En el apartado “De la ejecución y fiscalización contractual”, establece:

*“Es responsabilidad de la Administración licitante la fiscalización suficiente y oportuna de la ejecución contractual en los términos del artículo 13 de la Ley de Contratación Administrativa; esto último, asociado a la Ley de Control Interno y particularmente la identificación de riesgos, medidas para minimizarlos y el establecimiento de un ambiente de control adecuado para el alcance de los objetivos propuestos con cada procedimiento de compra”.*

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.

Se considera que la Administración del Área de Salud Belén-Flores dispone del recurso y personal necesario para realizar la efectiva ejecución de los contratos, toda vez que es responsabilidad tanto del servicio solicitante, como de las Sub-áreas de contratación administrativa y almacenamiento y distribución. Lo anterior en procura que los proveedores se ajusten a los plazos de entrega de los bienes y servicios adquiridos, de tal forma que se atenúe el riesgo de afectación en la prestación de los servicios de salud, por falta de bienes o suministros y el cumplimiento de los objetivos que originaron la compra.

La situación descrita limita los controles por parte de la Administración para determinar las responsabilidades en cuanto a la recepción a satisfacción del bien o servicio que se adquirió, de que se haya realizado el pago correcto por el bien o servicio adquirido, así como la efectiva aplicación de las multas o cláusulas penales correspondientes, ante un eventual incumplimiento de los proveedores, situación que podría representar un riesgo en el manejo de los recursos y por ende una eventual afectación de los intereses institucionales.



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

## 6. REFERENTE A LA SOLICITUD DE GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO

De la revisión y análisis de los expedientes de contratación se determinó que en el Área de Salud Belén-Flores no se solicitan garantías de cumplimiento para los procedimientos de contratación relacionados con la adquisición de insumos y materiales, aun cuando los montos son representativos y se encuentran factores de riesgo a un posible incumplimiento contractual; situación que se encuentra al margen de la sana administración de los recursos en la administración pública.

La Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento indica en su Artículo 40, referente a las Garantías de cumplimiento, lo siguiente:

*“La garantía de cumplimiento respalda la correcta ejecución del contrato, conforme la normativa vigente. El adjudicatario se entiende obligado a asegurar el contrato dentro del plazo indicado en el cartel, o en su defecto dentro de los diez días hábiles siguientes a la firmeza de la adjudicación; salvo los casos en los que se requiera formalización contractual.*

*La Administración solicitará siempre en las licitaciones públicas y las abreviadas y facultativamente en los restantes procedimientos, una garantía de cumplimiento de entre el 5% y el 10% del monto adjudicado. En caso de omisión cartelaria, se entenderá que la garantía es de un 5% sobre el respectivo monto. En función de las condiciones particulares del negocio, tales como, la cuantía inestimable, la Administración podrá solicitar un monto fijo de garantía (...).*

*(...) Es una obligación del contratista mantener vigente la garantía de cumplimiento mientras no se haya recibido el objeto del contrato. Si un día hábil antes del vencimiento de la garantía, el contratista no ha prorrogado su vigencia, la Administración podrá hacerla efectiva en forma preventiva y mantener el dinero en una cuenta bajo su custodia, el cual servirá como medio resarcitorio en caso de incumplimiento. En este caso el contratista podrá presentar una nueva garantía sustitutiva del dinero”.*

Las Normas de control interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, en su norma 1.2 Objetivos del Sistema de Control Interno, establece lo siguiente:

*“El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:*

*a. Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. El SCI debe brindar a la organización una seguridad razonable de que su patrimonio se dedica al destino para el cual le fue suministrado, y de que se establezcan, apliquen y fortalezcan acciones específicas para prevenir su sustracción, desvío, desperdicio o menoscabo.*



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

*b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comuniquen con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales.*

*c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales.*

*d. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. El SCI debe contribuir con la institución en la observancia sistemática y generalizada del bloque de legalidad”.*

El 17 de mayo de 2018, mediante entrevista escrita el Lic. Rigoberto Hernández Rodríguez, coordinador de la Subárea de Contratación Administrativa indicó que se solicitan garantías de cumplimiento únicamente para las contrataciones de servicios continuos, pero que para la adquisición de materiales u otros servicios no se ha practicado solicitar garantías de cumplimiento.

Si bien es cierto que la garantía de cumplimiento según la normativa vigente en materia de contratación administrativa es obligatoria para las licitaciones públicas y abreviadas, y facultativamente entendemos para las compras directas, debe la Administración valorar la conveniencia de acuerdo con el tipo de contratación y el monto de esta, establecer medidas administrativas para solicitar la garantía de cumplimiento para las empresas proveedoras incumplientes.

El hecho de que, en los procedimientos de contratación para la adquisición de bienes, aun cuando el monto sea representativo, no se solicite garantía de cumplimiento, ante eventuales incumplimientos por parte de los proveedores, podrían afectarse recursos financieros institucionales, así como limitar la disponibilidad de los materiales e insumos necesarios para la oportuna prestación de los servicios médicos.

## **7. SOBRE LA SUPERVISIÓN DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS SUB ÁREAS DE GESTIÓN DE BIENES Y SERVICIOS**

Del estudio practicado se evidenció, que la Administración del Área de Salud Belén-Flores, debe fortalecer con acciones concretas, la supervisión y evaluación de los procesos de Planificación, Contratación Administrativa, así como de Almacenamiento y Distribución de bienes y servicios, actividades que dependen de esa Jefatura, tal y como lo establece las disposiciones generales e institucionales.



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

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en la norma 4.5.1 Supervisión constante El jerarca y los titulares subordinados:

*“Según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos”.*

Ese mismo cuerpo normativo en la norma 6.4 Acciones para el fortalecimiento del SCI establece lo siguiente:

*“(…) Así también, debe verificar de manera sistemática los avances y logros en la implementación de las acciones adoptadas como producto del seguimiento del SCI (…)”.*

La declaración interpretativa de esta norma señala:

*“La supervisión es un recurso y una obligación de todo funcionario que realice funciones de administración a diversos niveles. Como recurso permite adquirir, sobre la marcha, una seguridad razonable de que la gestión real es congruente con lo que se planeó hacer y mantener el control sobre cada paso de los procesos, transacciones y operaciones, desde el momento en que se proponen y hasta después de su materialización. Como obligación, la supervisión es mucho más que una mera observación de la forma como se desarrolla el quehacer organizacional, pues además involucra comunicar a los subalternos las observaciones y recomendaciones pertinentes para mejorar la gestión, aplicar justamente la autoridad precisa para que aquellas se implanten con eficiencia y puntualidad, y generar en el personal la motivación requerida para que colabore en la ejecución eficaz de los planes.”*

Al respecto, mediante entrevista escrita el 17 de mayo de 2018, los funcionarios Mba. Susana Monge Peralta, Lic. Rigoberto Hernández y el Sr. Maynor Núñez Ramírez, Encargada de la Subárea de Planificación, Coordinador de la Subárea de contratación Administrativa y Encargado de la Subárea de Almacenamiento y Distribución respectivamente, todos del Área de Salud Belén-Flores, indicaron que ellos mantienen una comunicación directa con el Administrador, toda vez que cualquier duda o inquietud referente a cada una de sus funciones la tratan directamente y se trata de resolver de manera expedita; no obstante, refirieron que no poseen evidencia documental respecto a supervisiones directas de sus labores.

La supervisión permite mantener un control constante del desempeño de las acciones a cargo del personal, lo cual contribuye a determinar fortalezas y aquellas áreas en las cuales se requiere mejorar, propiciando cambios positivos en los procesos que se lleven a cabo, siempre en procura de promover un



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

ambiente laboral adecuado y el cumplimiento de las actividades sustantivas que le han sido asignadas, todo ello para el logro de los objetivos institucionales.

Sin bien es cierto la Administración del centro médico evaluado hace esfuerzos para una supervisión de las actividades que realizan las sub - áreas a su cargo en el momento de las consultas o aprobaciones, la ausencia de un proceso de supervisión documentado y continuo limita la verificación oportuna de las actividades y garantizar el uso eficiente de los recursos disponibles.

## CONCLUSIÓN

El estudio realizado evidenció que en el Área de Salud Belén-Flores existe necesidad de fortalecer el proceso de planificación de compras, de manera que permita determinar en forma precisa la necesidad de materiales e insumos requeridos por los diferentes servicios que integran el centro médico evaluado.

Asimismo, se determinó que existen debilidades de control en la conformación de los expedientes de compras, elaboración de especificaciones técnicas, cumplimiento de requisitos administrativos y técnicos en aras de garantizar el éxito de los procedimientos de contratación y por ende la obtención del bien o servicio idóneo para satisfacer las necesidades de la administración.

Además, es importante realizar acciones que evidencien el fortalecimiento de la fase de ejecución contractual, toda vez que se determinó la necesidad de establecer mecanismos de control en la recepción de los bienes o servicios, de tal manera que se garantice que la administración satisfizo las necesidades planteadas en la justificación del inicio del proceso de contratación administrativa y sea claramente justificado el pago correspondiente.

Por otra parte, se determinó que la Administración del Área de Salud Belén-Flores no solicita garantías de cumplimiento a los proveedores adjudicados, lo cual quedó evidenciado en la revisión de expedientes de contratación, independientemente del monto adjudicado, situación que representa un riesgo para la administración.

Todo lo anterior versa en la necesidad de establecer mejores estrategias de supervisión por parte de la Administración para mantener un control constante del desempeño del personal a su cargo, propiciando cambios positivos en los procesos, siempre en procura de promover un ambiente laboral adecuado y el cumplimiento de las actividades sustantivas que le han sido asignadas.



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

## RECOMENDACIONES

### AL DR. MARIO ESQUIVEL SALAS DIRECTOR MÉDICO A.I. O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Emitir una instrucción dirigida al personal del centro de salud, que tiene participación en el proceso de solicitudes de adquisición de bienes y/o servicios, para que dentro de sus responsabilidades se garantice lo siguiente:

- ✓ El proceso de definición de los criterios para las especificaciones técnicas de los bienes o servicios que se adquieran debe permitir asegurar los principios de calidad y economía en la obtención del objeto contractual.
- ✓ El análisis técnico debe evidenciar de manera clara que se valoraron de forma exhaustiva las condiciones técnicas establecidas en el pliego cartelario.
- ✓ Aplicación de controles de calidad para que se documente el sustento de las recepciones provisional y definitiva de bienes y/o servicios, de conformidad con lo solicitado en las especificaciones técnicas.

Para efectos de cumplimiento se considerará la emisión formal de esta instrucción por parte de esa Dirección Médica, con el fin de que se aborden los aspectos contemplados en los hallazgos 2 y 5.

**Plazo: 1 mes a partir de recibido el presente informe.**

### AL LIC. RANDALL RODRÍGUEZ NÚÑEZ, ADMINISTRADOR A.I. DEL ÁREA DE SALUD BELÉN-FLORES, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

2. Garantizar la elaboración de un instrumento de control que contemple los criterios de planificación de necesidades, considerando variables que permitan disponer de información relevante como, por ejemplo: existencias, rotación de inventarios, consumos, entre otros, de tal manera que se garantice la adecuada utilización de los recursos institucionales.

Para acreditar el cumplimiento de la recomendación se requiere la remisión del instrumento de control, debidamente aprobado por esa Administración.

**Plazo: 6 meses a partir de la recepción del presente informe.**





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

3. Garantizar, de conformidad con lo descrito en los hallazgos 3 y 6 de este informe, la ejecución de las siguientes acciones:
- ✓ Elaboración de un plan de acción, mediante el cual se definan los controles correspondientes al mejoramiento de la conformación y orden del expediente de contratación administrativo, cumplimiento de la norma en cuanto a la potestad de la emisión y aval de la certificación presupuestaria, revisión en el cumplimiento de requisitos en cuanto los responsables de la emisión de las especificaciones técnicas, criterios técnicos y ejecución contractual, controles aplicados a la recepción de las ofertas, elaboración de los estudios de razonabilidad, verificación de cumplimiento de plazos, entre otras debilidades señaladas en el hallazgo 3.
  - ✓ Definir y divulgar los criterios para establecer en cuáles procedimientos de contratación se deberá solicitar la presentación de garantías de cumplimiento, de tal manera que se garantice la adecuada utilización de los recursos institucionales.

**Plazo: 6 meses a partir de la recepción del presente informe.**

4. Establecer y comunicar formalmente cual es la dependencia responsable de actualizar y custodiar los expedientes de contratación administrativa durante cada procedimiento y hasta su finalización.

**Plazo: 6 meses a partir de recibido el presente informe.**

5. De conformidad con lo desarrollado en el hallazgo 7 del presente informe, referente a las debilidades de supervisión y evaluación de los procesos que involucran la gestión de bienes servicios, implementar un cronograma periódico de supervisión de las actividades desarrolladas por los encargados de los distintos procesos de gestión de bienes y servicios.

Para efectos de cumplimiento se considerará el cronograma de supervisión y la evidencia de su implementación a la fecha de revisión.

**Plazo: 6 meses a partir de recibido el presente informe.**



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

## COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría, los alcances del presente informe fueron comentados el Dr. Mario Esquivel Salas, Director Médico a.i. y el Lic. Randall Rodríguez Núñez, Administrador a.i., Área de Salud Belén-Flores, quienes indicaron estar de acuerdo con los hallazgos y las recomendaciones emitidas en el presente informe.

## ÁREA DE GESTIÓN OPERATIVA

Licda. Oriana Matarrita Hernández.  
**ASISTENTE DE AUDITORÍA**

Ing. Miguel Ángel Salvatierra Rojas  
**JEFE SUBÁREA**

OSC/ MASR/OMH/wnq



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

## ANEXO 1 Requisitos en el trámite

ASPECTOS EVIDENCIADOS	NÚMERO DE EXPEDIENTE	OBSERVACIONES
En los expedientes de contratación se localizan copias de algunos documentos.	2017CD-000001-2233, 2018CD-000007-2233, 2017CD-000008-2233, 2017CD-000008- 2233,2017CD-000010-2233, 2017CD-000013- 2233,2017CD-000016-2233, 2017CD-000018-2233	
Algunos documentos no se encuentran ordenados cronológicamente, ni de acuerdo con las etapas del procedimiento de contratación.	2017CD-000001-2233, 2018CD-000007-2233, 2017CD-000008-2233, 2017CD-000008- 2233,2017CD-000010-2233, 2017CD-000013-2233, 2017CD-000016-2233, 2017CD-000018-2233	
La certificación presupuestaria es firmada únicamente por el funcionario de Financiero Contable.	2017CD-000001-2233, 2018CD-000007-2233, 2017CD-000008-2233, 2017CD-000008- 2233,2017CD-000010-2233, 2017CD-000013-2233, 2017CD-000016-2233, 2017CD-000018-2233	
Las condiciones generales, especificaciones técnicas o ficha técnica entre otros documentos que conforman el pliego cartelario, no se encuentran conformados en un solo compendio para garantizar la completitud del cartel.	2018CD-000007-2233, 2017CD-000010-2233	No se indican especificaciones, en el folio 06 únicamente se enlista una cantidad de insumos, además se indica que se establece un plazo de 10 días hábiles para la entrega de los materiales, en una sola entrega. 2-No se localizan las especificaciones técnicas.
En casos, el funcionario encargado de suscribir las especificaciones técnicas no es el mismo que emite la recomendación técnica, por ejemplo.	2017CD-000001-2233, 2017CD-000008-2233	emitir las especificaciones técnicas fue el señor Miguel Montoya Vargas, Coordinador Servicio Mantenimiento. El análisis técnico es firmado por el Ingeniero Oscar Fonseca Castillo. 2-Se indica que los encargados de los controles, en cuanto a la contratación el Sr. Giovanni Castillo Díaz, encargado de activos. Y la recomendación técnica y análisis técnico estará a cargo de la Sub Dirección médica de la Unidad, además se indica que el Encargado del Contrato es el Dr. Mario Esquivel Salas.
Se solicitan requisitos en las especificaciones técnicas, que posteriormente no se verifican en el análisis técnico, ni existen herramientas para verificar el cumplimiento de lo solicitado y lo ofertado por las empresas.	2017CD-000010-2233	En este caso se solicitó muestra, misma condición que no se había solicitado porque no había ficha técnica.
No se realizó estudios de Razonabilidad de Precios.	2017CD-000001-2233	
En cuanto a Sistema de ponderación de las ofertas, se utiliza únicamente el precio, siendo que para algunas contrataciones se podría utilizar otros factores determinantes para garantizar una mejor elección del objeto contractual.	2017CD-000001-2233, 2018CD-000007-2233, 2017CD-000008-2233, 2017CD-000008- 2233,2017CD-000010-2233, 2017CD-000013-2233, 2017CD-000016-2233,2017CD-000018-2233	Se hizo el estudio comparativo de precios, donde se indicó que los precios ofertados eran razonables



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

ASPECTOS EVIDENCIADOS	NÚMERO DE EXPEDIENTE	OBSERVACIONES
No se localizaron las actas de visita al sitio, en aquellos casos que se indicó que la misma se realizaría.	<b>2017CD-000003-2233,</b> <b>2017CD-000013-2233,</b> <b>2017CD-000016-2233</b>	CERRAMIENTO PERIMETRAL DE LA CLÍBICA Se indica en folio 49 mediante correo electrónico que se realizará visita al sitio el 19-05-2017. 2-Se programa visita al sitio para el día 14-11-2017. (3Se indica en la invitación que se convoca visita al sitio 6 de octubre del 2017 a las 10:00 am
No queda evidenciado en el expediente de contratación el comprobante de recibo de las invitaciones por parte de las empresas.		
No consta la marca del reloj marcador en las ofertas originales, únicamente en el recibo expedido por la Subárea de Contratación Administrativa, en otros casos consta el sello en la boleta de recibo de la oferta, pero en la oferta se registra la fecha y hora escrita con bolígrafo.	<b>2018CD-000007-2233,</b> <b>2017CD-000010-2233,</b> <b>2017CD-000016-2233</b>	Consta los recibos en la boleta comprobante de recibo de cotización. 2-Así consta en las boletas de recibo
Se notan diferencias de plazos, entre lo indicado en el cartel, recomendación técnica y la orden de compra, o cual genera confusión para el adecuado cumplimiento por parte de los proveedores, entre otras.	<b>2017CD-000001-2233</b>	Diferencias en los plazos establecidos en la Justificación, condiciones cartelerias y orden de compra.



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

## ANEXO 2 Requisitos en la ejecución contractual

ASPECTOS EVIDENCIADOS	PROCEDIMIENTO	OBSERVACIONES
No aparecen algunos vales de entrada, en su defecto aparece el traslado del activo al servicio.	2017CD-000018-2233.	
Vales de entrada tienen la firma del funcionario de Almacenamiento y Distribución sin que se conozca el nombre de este.	2018CD-000007-2233, 2017CD-000010-2233, 2017CD-000013-2233.	En folio 272 se encuentra el vale de entrada 2233000076, con fecha 22-08- 2017, que corresponde a la orden de compra 572, suministrado por la empresa STAR DENTAL, por la suma de 247.490,00 colones. Se encuentran dos firmas, pero no se encuentran los nombres. Con fecha 17-10-2017, se corroboran dos firmas, pero no se indican los nombres de los funcionarios. Folio 95, Vale de entrada 21, No se indican los nombres de los funcionarios que reciben, pero si hay sellos de Proveduría y de Mantenimiento. Con fecha 11-12-2017.
No se encontró el acta de recepción provisional y definitiva en algunos casos, ni el recibido conforme en los casos que correspondía.	2017CD-000003-2233,2017CD-000016-2233	
En el expediente de compra no aparecen todas las facturas con sus respectivos comprobantes de pago.	2017CD-000016-2233.	
En el caso de la compra de los aires acondicionados, se incluyó dentro de los ítems el mantenimiento de estos, no obstante, en la revisión del expediente no se localizaron ni el cronograma de visitas ni las boletas que demostraran los mantenimientos realizados.	2017CD-000016-2233.	Se incluyó como línea número 10, el mantenimiento preventivo trimestral para los cuatro equipos. Asimismo, se adjudicó dicha línea por la suma de 280.000 colones. Visible en el folio 427. De lo cual no se localizó documentación en el expediente de contratación que los mantenimientos se hayan realizado.