



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

ASAAI-235-2015
10-08-2015

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo del Área de Auditoría de Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura, con el fin de analizar actividades de contratación administrativa efectuadas en el Hospital Dr. Max Terán Valls de Quepos.

Como resultado de la evaluación se determinó debilidades en los procesos de planificación, elaboración de los estudios de razonabilidad de precio, estudios de mercado, aplicación de prórrogas contractuales, ejecución de los contratos, así como en el uso y aprovechamiento de los bienes adquiridos.

La planificación y programación de compras, no obedece a una determinación propia de las necesidades de los servicios, sino que se realiza mediante datos de los consumos históricos. Además la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, lleva únicamente la planificación de los bienes y servicios que se adquieren con el presupuesto efectivo.

Los estudios de razonabilidad de precio son efectuados por los Jefes de Servicios en conjunto con la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, no obstante la participación de la Subárea no queda documentada en el expediente, además, si alguno de los servicios por la complejidad de concurso solicita a esa Subárea la realización de un estudio de razonabilidad, el servicio solicitante debe pagar tiempo extraordinario a la funcionaria de la Subárea que realice el estudio.

A lo interno del Centro Médico se ha establecido de manera informal rangos para la determinación de la razonabilidad de un precio ofertado, sin que se conozca la fundamentación para su determinación e incluso en el caso de Medicamentos e Implementos Médicos, el rango utilizado difiere del establecido normativamente. Se realizan estudios de razonabilidad de precio, únicamente a la oferta que obtenga el mayor puntaje con la aplicación del sistema de evaluación de los concursos, que por lo general coincide con la oferta de menor precio; y en compras Urgentes no realizan estudios de razonabilidad de precios.

Uno de los aspectos evidenciados de mayor relevancia es la concentración de la mayoría de actividades del compra, en los coordinadores y jefes de servicios; por cuanto entre otras cosas determinan las necesidades y las priorizan el Programa Anual de Compras, gestionan el inicio de la compra, hacen la justificación, realizan el estudio de mercado, determinan las especificaciones técnicas, definen el sistema de evaluación de las ofertas, establecen las fórmulas de cálculo de multas y cláusulas penales para cada proceso, realizan el análisis técnico, aplican el sistema de evaluación, hacen los estudios de razonabilidad de precios, emiten la recomendación para la adjudicación; hacen y firman unilateralmente el acta de recepción de los bienes y servicios, determina si aplican multas y cláusulas penales, en el caso de las multas, calculan y comunican el monto a cobrar al proveedor; todo lo anterior sin contar que además deben incluir y foliar los documentos que elaboren en el expediente de la contratación.



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

Se determinó que el Área de Gestión de Bienes y Servicios ha establecido múltiples controles a los procedimientos de contratación administrativa, algunos de los cuales podrían ser excesivos y carecer de utilidad dentro del trámite de la compra.

En cuanto a las prórrogas contractuales, se determinó inoportunidad en su formalización, así como la implementación de un procedimiento extenso que incluye acciones no establecidas normativamente, tales como el requerimiento de un “aval” de la Dirección Administrativa Financiera para realizar el trámite; además de que no se consulta al proveedor si se mantienen las condiciones del contrato.

En la ejecución contractual el Área de Gestión de Bienes y Servicios ha establecido actividades obligatorias que deben cumplir los administradores de los contratos, con relación a las cuales, además de que no se encuentra el sustento para que todas esas actividades deban ser ejecutadas por esos funcionarios, tampoco se les ha dado la capacitación requerida ni se les ha dotado de las herramientas necesarias para su cumplimiento.

En cuanto al uso y aprovechamientos de los bienes o servicios, se considera necesario revisar el caso de los cilindros de oxígeno que se entregan a pacientes, debido a que se han implementado algunos controles, sin embargo, no permiten determinar si el uso que se está haciendo del bien corresponden a los requerimientos del usuario, ni tampoco aseguran la ubicación efectiva y la protección del insumo cuya custodia está bajo la responsabilidad es del hospital.

Asimismo, en el desarrollo de la evaluación se encontraron dos casos asociados a procesos de contratación administrativa, que requieren particular atención, específicamente la compra de Gas Licuado, en la cual se determinó inoportunidad en la tramitación de la contratación 2014CD-000003-2308 la cual duró aproximadamente un año, así como debilidades en la aplicación de algunos procedimientos; otro caso que debe ser revisado es el pago de servicios de taxi para el traslado de los funcionarios del hospital.

Se evidenció la necesidad de fortalecer la relación existente entre Unidades que gestionan procesos de compra y el Área de Gestión de Bienes y Servicios, en procura de una adecuada coordinación entre ellos, principalmente para la optimización en la gestión de los trámites y controles; situación que requiere ser atendida a la brevedad posible, con la finalidad de evitar que trascienda impactando negativamente el proceso de abastecimiento del Centro Hospitalario.

Sobre los hechos evidenciados se giraron recomendaciones a la Dirección Técnica de Bienes y Servicios, para que se determine la forma de documentar los estudios de mercado, además en relación al tema de la razonabilidad de precios que se instruya como deberán elaborarse en los casos de tarifas reguladas, así como en las compras de bienes de oferentes únicos sin compras previas.



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

En atención a los hallazgos del informe, se giraron recomendaciones a la Dirección Regional de Servicios de Salud Pacífico Central, para que evalúe la Gestión que realizada por el Área de Gestión de Bienes y Servicios del Hospital Dr. Max Terán Valls de Quepos, adoptando e implementado un plan remedial para solventar las deficiencias encontradas.

Se gira una recomendación a la Dirección Regional de Servicios de Salud, para que analice las contrataciones de Gas Licuado realizadas en el 2014, a efecto de que determine si el procedimiento se ajustó al marco normativo que regula la materia y los principios de la contratación administrativa, adoptando las acciones que se estimen pertinentes en atención al resultado del análisis.

Como parte del informe también se giraron recomendaciones a la Dirección Administrativa Financiera del Hospital Dr. Max Terán Valls, para que revise los pagos de tiempo extraordinarios autorizados al Área de Gestión de Bienes y Servicios para la realización de las actividades relacionadas con la planificación y programación de compras, procediendo a adoptar las acciones necesarias para que esta situación no se vuelva a presentar.

También se recomienda a la Dirección Administrativa Financiera del Hospital determinar las necesidades reales de transporte de funcionarios que tiene el centro Hospitalario, a efecto de que no se sigan pagando servicios de taxi en la cantidad y frecuencia que actualmente se presenta.

Asimismo, la Dirección Administrativa Financiera deberá instruir al Área de Gestión de Bienes y Servicios, realizar estudios de razonabilidad de precio en todas las compras urgentes que se tramiten; documentar en el expediente de las contrataciones todas las acciones en las cuales participan funcionarios del Área de Gestión de Bienes y Servicios, con indicación de la condición en la cual participan; en el trámite de las prórrogas excluir todos aquellas acciones que no estén expresamente normadas y que no aporten valor agregado a la formalización; además, levantar los requerimientos de capacitación en materia de contratación administrativa de las Unidades del Centro, para su programación o gestión.

La Dirección Administrativa Financiera también deberá instruir a los servicios que adquieren medicamentos e implementos médicos, para que en los estudios de razonabilidad de precios se utilice como parámetro de razonabilidad, el dispuesto en la "Metodología para elaborar estudios de razonabilidad de precios en la compra de medicamentos e implementos Médicos".

Finalmente, se recomienda a la Dirección Administrativa Financiera, instruir al servicio de Ingeniería y Mantenimiento, para que revise los procedimientos establecidos para la entrega de los cilindros de oxígeno a terceros.



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

ASAAI-235-2015
10-08-2015

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

ESTUDIO INTEGRAL GERENCIAL HOSPITAL DR. MAX TRÁN VALLS. QUEPOS ÁREA: CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA U.E. 2308

ORIGEN

El presente estudio se desarrolló en cumplimiento del Plan Anual Operativo 2015 del Área Servicios Administrativos Abastecimiento e Infraestructura.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar el cumplimiento de las disposiciones administrativas y legales en los procesos de contratación administrativa que efectúa el Hospital de Quepos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Revisar los mecanismos utilizados en el proceso de planificación para la adquisición de Bienes y Servicios.
2. Revisar el procedimiento efectuado para la elaboración de los estudios de razonabilidad de precios.
3. Determinar los mecanismos de control implementados, para la ejecución de los contratos, aplicación de prórrogas, modificaciones y adiciones contractuales.
4. Verificar el uso y aprovechamiento de bienes adquiridos mediante los procedimientos de compra.

ALCANCE

El estudio comprende las acciones efectuadas por la administración activa en el periodo 2014, en relación con los procesos de contratación de bienes y servicios. Del presente estudio se excluyen los trámites correspondientes al proceso de almacenamiento y distribución.

Para el análisis de los estudios de razonabilidad de precio se revisaron los expedientes 2013CD-000076-2308 "Estoquinetas Tubulares", 2014CD-000002-2308 "Clomipramina", 2014CD-000004-2308 "Reactivos para realizar pruebas especiales", 2014CD-000016-2308 "Mantenimiento y Reparación de Edificios por Terceros", 2014CD-000028-2308 "Esterilizadora y Lavadora de Vajilla", 2014CD-000030-2308 "Equipo de Electroterapia", 2014CD-000041-2308 "Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Lámparas Quirúrgicas", 2014CD-000047-2308 "Pañal Desechable para adultos", 2014CU-000001-2308 "Cimetidina Base 200mg/5ml", 2014CU-000005-2308 "Lactulosa 3.3g/5ml solución oral" y 2014LA-000002-2308 "Insumos de Enfermería".



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

Para la revisión de la ejecución contractual se seleccionaron las siguientes órdenes de compra N° 799-2014 (Licitación 2014CD-000012-2308 "*HIV, Pruebas Rápidas*"), N° 802-2014 (Licitación 2014CD-000014-2308 "*Mantenimiento Servicios de Transporte*"), N°664-2013 (Licitación 2013CD-000006-2308 "*Leche y Lácteos*"); así como las Órdenes de Compra N°861-2014, N°845-2014, N°848-2014, N°846-2014, N°864-2014, N°832-2014, N°835-2014, N°847-2014, N°854-2014, N°843-2014 (Contratación 2014LA-000002-2308 "*Insumos Médicos y Productos Químicos*") y N°797-2014 (Contratación 2014CD-000013-2308 "*Gas Licuado Combustible: Servicios de Nutrición y Servicios de Enfermería*").

En prorrogas contractuales se revisaron los expedientes 2012CD-000041-2308 "*Fórmula Modificada*", 2013CD-000005-2308 "*Vendas para Inmovilizar*" y 2013CD-000031-2308 "*Pruebas Psicológicas*".

Para la Revisión de las modificaciones contractuales (Artículos 200 y 201 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa), se revisaron los expedientes 2013CD-000002-2308 "*Instrumental Médico para Laboratorio Clínico*", 2013CD-000003-2308 "*Reactivos para uso de Laboratorio Clínico*", 2013CD-000042-2308 "*Suministro e Instalación de Equipo para Aire Acondicionado*" y 2013CD-000058-2308 "*Facsimile*".

Para el análisis del uso y aprovechamiento de los bienes adquiridos, se seleccionaron los siguientes expedientes 2013LA-000003-2308 "*Gases Medicinales*", 2013CD-000006-2308 "*Leche y Lácteos*" y 2014CD-000014-2308 "*Mantenimiento Servicio de Transporte*".

La evaluación se ejecutó entre el 18 de mayo y el 5 de junio de 2015.

El estudio se realizó en lo conducente de conformidad con lo dispuesto en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el sector público, dictadas por la Contraloría General de la República.

METODOLOGÍA

Solicitud y revisión del Programa de Compras de 2014; las compras tramitadas en el 2014, así como de los contratos en ejecución durante el 2015.

Para el análisis de los estudios de razonabilidad de precio se revisaron los expedientes 2013CD-000076-2308 "*Estoquinetas Tubulares*", 2014CD-000002-2308 "*Clomipramina*", 2014CD-000004-2308 "*Reactivos para realizar pruebas especiales*", 2014CD-000016-2308 "*Mantenimiento y Reparación de Edificios por Terceros*", 2014CD-000028-2308 "*Esterilizadora y Lavadora de Vajilla*", 2014CD-000030-2308 "*Equipo de Electroterapia*", 2014CD-000041-2308 "*Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Lámparas Quirúrgicas*", 2014CD-000047-2308 "*Pañal Desechable para adultos*", 2014CU-000001-2308 "*Cimetidina Base 200mg/5ml*", 2014CU-000005-2308 "*Lactulosa 3.3g/5ml solución oral*" y 2014LA-000002-2308 "*Insumos de Enfermería*".



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

Para la revisión de la ejecución contractual se seleccionaron las siguientes órdenes de compra N° 799-2014 (Licitación 2014CD-000012-2308 "*HIV, Pruebas Rápidas*"), N° 802-2014 (Licitación 2014CD-000014-2308 "*Mantenimiento Servicios de Transporte*"), N°664-2013 (Licitación 2013CD-000006-2308 "*Leche y Lácteos*"); así como las Órdenes de Compra N°861-2014, N°845-2014, N°848-2014, N°846-2014, N°864-2014, N°832-2014, N°835-2014, N°847-2014, N°854-2014, N°843-2014 (Contratación 2014LA-000002-2308 "*Insumos Médicos y Productos Químicos*") y N°797-2014 (Contratación 2014CD-000013-2308 "*Gas Licuado Combustible: Servicios de Nutrición y Servicios de Enfermería*").

En prórrogas contractuales se revisaron los expedientes 2012CD-000041-2308 "*Fórmula Modificada*", 2013CD-000005-2308 "*Vendas para Inmovilizar*" y 2013CD-000031-2308 "*Pruebas Psicológicas*"

Para la Revisión de las modificaciones contractuales (Artículos 200 y 201 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa), se revisaron los expedientes 2013CD-000002-2308 "*Instrumental Médico para Laboratorio Clínico*", 2013CD-000003-2308 "*Reactivos para uso de Laboratorio Clínico*", 2013CD-000042-2308 "*Suministro e Instalación de Equipo para Aire Acondicionado*" y 2013CD-000058-2308 "*Facsimile*".

Para la revisión del uso y aprovechamiento de los bienes, se seleccionaron los siguientes expedientes 2013LA-000003-2308 "*Gases Medicinales*", 2013CD-000006-2308 "*Leche y Lácteos*" y 2014CD-000014-2308 "*Mantenimiento Servicio de Transporte*".

Se aplicaron entrevistas a la Jefatura del Área de Gestión de Bienes y Servicios, a la Coordinadora de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, a las jefaturas de los servicios de Terapia Física, Enfermería, Ingeniería y Mantenimiento, así como a la Licda. Edith Priscilla Villalobos Arias, con relación a los estudios de razonabilidad de precio y a la encargada del trámite de prórrogas contractuales.

Se efectuaron entrevistas a las Jefaturas de los servicios de Ingeniería y Mantenimiento, Laboratorio Clínico, Enfermería, Nutrición y Lavandería, con relación a la ejecución contractual y los controles implementados.

Aplicación de encuesta sobre los procesos de planificación de necesidades a las jefaturas de los siguientes servicios, Ingeniería y Mantenimiento, Farmacia, Enfermería, Dirección Médica; así como al servicio de nutrición.

Aplicación de encuestas sobre el funcionamiento del Área de Gestión de Bienes y Servicios, a 11 jefaturas o coordinadores de servicios tanto administrativos como de servicios de salud.

Sesión de trabajo con los encargados de la fiscalización del uso y aprovechamiento de los siguientes bienes; oxígeno en cilindros para pacientes, mantenimiento de servicios de transporte, así como Leche y Lácteos.



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

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno, Ley 8292.
- Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.
- Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.
- Metodología para elaborar estudios de razonabilidad de precios en la compra de medicamentos e implementos Médicos.
- Manual para la estimación del Monto de las Contrataciones y Elaboración de Estudios de Precios.
- Manual de Procedimientos para uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para adquirir B/S en la CCSS.
- Condiciones Generales para la contratación administrativa institucional de bienes y servicios, desarrollada por todas las unidades desconcentradas y no desconcentradas de la Caja Costarricense del Seguro Social.

ASPECTOS NORMATIVOS A CONSIDERAR

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

El Hospital Dr. Max Terán Valls de Quepos, en la adquisición de bienes y servicios durante el período 2014, efectuó el siguiente gasto:



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

Compras tramitadas durante el 2014

Tipo de Contratación	Cantidad Tramitada	Monto de las Contrataciones		
Licitaciones Abreviadas	4	225,00 €	\$59.878,00	¢1.157.050,00
Contrataciones Directas	48	0 €	\$101.052,40	¢113.525.712,52
Compras Urgentes	6	0 €	\$301,50	¢260.052,50
Total de Compras	58	225,00 €	\$161.231,90	¢ 114.942.815,02

Fuente: Área de Gestión de Bienes y Servicios. Hospital Max Terán Valls de Quepos.

Del cuadro anterior se evidencia que el 80% de las compras de bienes y servicios se promueve mediante contratación directa.

Con relación a la forma de finalización del proceso, las compras tramitadas en el 2014, presentaron el siguiente comportamiento;

Forma de Finalización de los procesos

	Por contratación	Por ítem	Observaciones
Adjudicadas	53	280	Los datos del presente cuadro no coinciden con los datos del cuadro anterior debido a que hubo contrataciones con ítems adjudicados e ítems desiertos o infructuosos a la vez, por lo cual se contabilizan en más de una casilla.
Infructuosas	6	26	
Desiertas	1	2	
Proceso	1	10	

Fuente: Área de Gestión de Bienes y Servicios. Hospital Max Terán Valls de Quepos.

Según información suministrada por el Área de Gestión de Bienes y Servicios del Hospital Dr. Max Terán Valls de Quepos, este es el listado de los siete proveedores con mayores montos adjudicados en el 2014;

Proveedores Adjudicados durante el 2014

Nombre del Adjudicatario	Monto Adjudicado
Ferretería y Materiales de Construcción Naranjito, S.A.	¢41.045.601,52
Equitron, S.A.	\$58.960,00
Equipos Nieto, S.A.	\$31.684,00
Gerard O. Elsner, Ltda	¢14.854.000,00
Gas Nacional Zeta, S.A.	¢10.960.638,76
Especialisitas En Esterilización Y Envase, S.A.	¢7.740.000,00
Purdy Motor, S.A.	¢4.252.254,78

Fuente: Área de Gestión de Bienes y Servicios. Hospital Max Terán Valls de Quepos

Según Información suministrada por el Área de Gestión de Bienes y Servicios, para abril del 2015 se encontraban en ejecución 55 contratos, originados en concursos promovidos en el periodo 2011-2015. Del total de contratos en ejecución 14 corresponden a contrataciones tramitadas en el 2014, 21 a concurso realizados en el 2013, 13 a procesos gestionados en el 2012 y 7 a contrataciones del 2011.



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

HALLAZGOS

1. SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LOS BIENES O SERVICIOS

1.1 Determinación de necesidades en los Servicios del Centro Médico

La planificación de los bienes o servicios que adquiere el Centro Médico no obedece a una metodología establecida documentalmente, se realiza mediante los datos de los consumos históricos de cada servicio.

Se consultó a la Licda. Edith Priscila Villalobos Arias, encargada de planificación, cómo y quién definió el proceso para la consolidación y priorización de las necesidades de los servicios, y el por qué se utiliza solamente para el presupuesto efectivo, con relación a lo cual señaló;

“...la suscrita asistió a una pasantía de aproximadamente una semana en la Subárea de Planificación del Hospital San Juan de Dios, con el fin de conocer la dinámica y metodologías que se aplicaba en dicho Hospital, el cual maneja un sistema y un área de planificación bien consolidado, en dicha pasantía se obtuvo información útil y relevante, que mi persona vino y trasladó a los jefes y al AGBS de este centro médico con el fin de valorar la implementación del sistema de planificación, con una metodología similar a la que utiliza el Hospital San Juan de Dios, por lo cual a nivel local se giraron instrucciones, las cuales quedaron plasmadas en una metodología más detallada del proceso de la formulación de las necesidades para la planificación mediante el oficio DG-HDRMTV-114-03-2014, emitido por la Dirección General y la Dirección Administrativa Financiera, el cual se dio a conocer a todos los jefes, encargados y coordinadores de servicios, en dicho oficio se establece y se desarrolla paso a paso la metodología que debe realizar este centro médico para la formulación del plan anual de compras.

Esta metodología aplica solo para los bienes y servicios adquiridos con presupuesto efectivo, ya que los bienes del presupuesto No Efectivo, el coordinador de la subárea de almacenamiento y distribución es el encargado de gestionar la respectiva planificación...”

En igual sentido se le consultó a la Licda. Villalobos Arias cómo se efectúa la programación anual de las compras del presupuesto efectivo, con relación a lo cual señaló:

“...Primero se determinan las necesidades de cada servicio, mediante la formulación del plan de gestión local y los anteproyectos presupuestarios, en los citados anteproyectos como parte de la dinámica de planificación, los servicios indican el nivel de prioridad de las necesidades anteproyectadas, utilizando para estos efectos, el nivel 1 (necesidades con contratos vigentes, o necesidades indispensables para la operatividad del servicio) y nivel 2, (como aquellas necesidades que su no adquisición no representa un paro de labores del servicio), el subproceso de planificación del Área de Gestión de Bienes y Servicios, realiza una revisión de dichos documentos, una vez aprobados los anteproyectos presupuestarios en aspectos correspondientes a planificación, tales como códigos, descripciones, modalidades de abastecimiento, existencias o no de contratos vigentes y priorizaciones se procede a comunicar



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888

Apdo.: 10105

a la oficina de control de presupuesto y los jefes de éste centro médico la versión final y se solicita a cada servicio la presentación física y formal del anteproyecto presupuestario, una vez sea asignado el presupuesto para el siguiente periodo a ese centro médico se realiza una nueva dinámica de priorización de necesidades con cada servicio de acuerdo al presupuesto asignado, estableciendo tres niveles de prioridad, siendo para este año (2015) 1 todos los bienes y servicios que tienen contrataciones vigentes y/o el presupuesto asignado en la cuenta específica me es suficiente para adquirir toda la necesidad, prioridad 2 son aquellos bienes y servicios de los cuáles no tengo asignación presupuestaria y por ende no se podrán adquirir en su totalidad, y prioridad 3 son aquellos bienes y servicios que son tan importantes como la prioridad 1, sin embargo por disponibilidad presupuestaria no se pueden adquirir en su totalidad.

Posteriormente se realiza una consolidación de necesidades de conformidad con la priorización realizada con los servicios, dentro de dicha consolidación, se llevan a cabo dinámicas de planificación como lo es el agrupamiento de necesidades, que por su naturaleza, corresponden a un mismo nicho de mercado, ayudando a la economía de escala, economía procesal y a establecer, procedimientos contractuales más atractivos para los potenciales oferentes, ayudando con esto a obtener procedimientos en firme, y que el abastecimiento de bienes y servicios no se vean interrumpidos. Una vez cumplido con las etapas anteriores se procede a la confección del Plan Anual de Compras, el cual se da a conocer por parte de las Direcciones del Centro Médico a todos los servicios con el fin de establecer la metodologías y dinámicas para abastecer las necesidades en el período correspondiente...”.

En resolución R-DAGJ-282-2004 (BIS) del veintiocho de mayo de dos mil cuatro, la Contraloría General de la República señaló con relación al proceso de planificación lo siguientes;

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

La situación evidenciada se presenta, debido a que no existe una metodología estandarizada a nivel institucional para la planificación y programación de las compras.



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

La inexistencia de una metodología documentada, impide estandarizar los procesos de planificación y programación, así como optimizar los recursos de los cuales se dispone, lo cual podría incidir en el desarrollo de los procesos de contratación administrativa.

1.2 Sobre el desarrollo del proceso de Planificación en la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa

Se evidenció que la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, lleva únicamente la planificación de los bienes y servicios que se adquieren con el presupuesto efectivo, siendo que la planificación de los bienes que se adquieren con el presupuesto no efectivo, es desarrollada por la Subárea de Almacenamiento y Distribución.

Asimismo se determinó, que el proceso de planificación efectuado en la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa se realiza mediante el pago de tiempo extraordinario.

En entrevista realizada a la Licda. Edith Priscila Villalobos Arias, encargada del subproceso de Planificación en la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, señaló;

“...Es importante se considere un análisis para la reestructuración de las AGBS, con el fin de que se separe en los Hospitales Periféricos el Subproceso de Planificación del de Contratación Administrativa, ya que la práctica ha demostrado que la función de planificación con contratación administrativa, no la puede realizar una sola persona, inclusive en este centro médico para poder cumplir con lo básico en la planificación del efectivo se ha incurrido en el pago del tiempo extraordinario a mi persona, por lo que de contar con una nueva plaza beneficiaría tanto a la institución por la disminución de un gasto en el pago de tiempo extraordinario y beneficia al centro médico al poder llevar un sistema de planificación óptimo, el perfil del puesto debe ser profesional por la complejidad de las funciones a desarrollar...”

Asimismo, se le consultó a la Licda. Villalobos Arias, los motivos por los cuales no lleva el proceso de planificación del presupuesto no efectivo, con relación a lo cual indicó;

“...Solo me encargo del presupuesto efectivo, debido a que realizo esa función como recargo de funciones y humanamente no me es posible llevar ambos presupuestos a la vez, Además dicha función me fue asignada por la Jefe del Área de Gestión de Bienes de Servicio y la planificación y control presupuestario del Presupuesto No efectivo, lo realiza el coordinador del Área de Almacenamiento y Distribución...”

En igual sentido se le consultó a la Licda. Ana Lissette Acuña Vargas, Jefe de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, si la Subárea a su cargo lleva el proceso de planificación del presupuesto efectivo y el presupuesto no efectivo, a lo cual señaló:



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

“...Solamente la del efectivo, la del no efectivo lo lleva el coordinador de la Subárea de Almacenamiento y Distribución como recargo. En el caso del presupuesto efectivo como la planificación se lleva en la SPCA, la supervisión su (sic) la realizo yo, pero en el caso del presupuesto no efectivo, la supervisión la realiza la Jefatura del AGBS. La división del proceso de planificación se da porque históricamente la planificación del presupuesto no efectivo la ha llevado la Subárea de Almacenamiento y Distribución, y sobre todo porque sería humanamente imposible encargarme de ambos procesos de planificación y contratación...”.

Sobre la realización del proceso de planificación del presupuesto efectivo, en entrevista realizada por ésta Auditoría, la Licda. Patricia Castro Lara, Jefe del Área de Gestión de Bienes y Servicios, refirió;

“...Debido a que el proceso de planificación se gestionaba a través de las horas extra y que la Dirección Administrativa Financiera suspendió el pago de las mismas, en atención a lo cual se suspendió por parte del AGBS los subprocesos relacionados con planificación, (...) Desde agosto del año pasado las funciones del proceso de planificación se atienden nuevamente con el pago de horas extra a la funcionaria que las desarrolla...”.

Dentro de la entrevista efectuada, se le preguntó a la Licda. Castro Lara, por qué el proceso de planificación del presupuesto efectivo y no efectivo está dividido, con relación a lo cual respondió lo siguiente;

“...porque la planificación no estaba bien conformada dentro del Área. Cuando ingresé a contratación todas las actividades de planificación del presupuesto no efectivo, las realizaba el Jefe de Proveeduría de 1996 a 2007, cuando se implementó el modelo en el año 2008, dichas funciones de planificación del no efectivo, continuaron siendo parte de dicho funcionario y la planificación del efectivo lo venía realizando la encargada de presupuesto en conjunto con la Dirección Administrativa y Financiera.

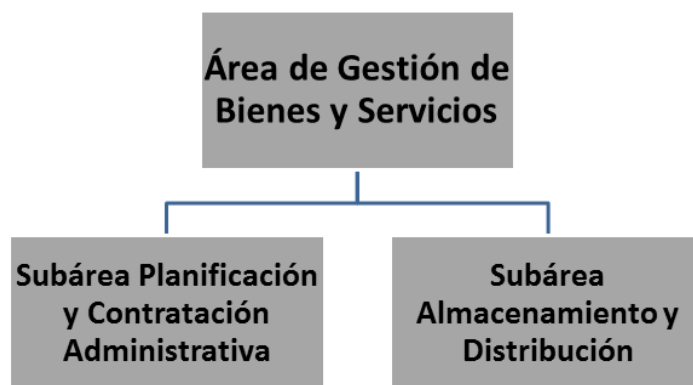
Al AGBS lo que se remitía era el oficio del plan de compras que se debía publicar en la Gaceta, para el trámite correspondiente y cumplimiento de la disposición legal sobre la publicación del plan de compras. Una vez realizada la publicación el AGBS lo que realizaba era tramitar los requerimientos de los servicios sin contar con un cronograma de actividades para el desarrollo adecuado de las adquisiciones, hasta finales del 2012 que se inician las gestiones para ir asumiendo por parte del AGBS lo correspondiente a la planificación del efectivo con recargo de estas funciones a una funcionaria operativa de la actividades de contratación administrativa...”.

Según revisión efectuada por ésta Auditoría, a la Licda. Edith Priscilla Villalobos Arias, encargada del subproceso de Planificación, con plaza de Técnico Administrativo 1, durante el año 2014, se le canceló la suma de dos millones novecientos setenta y nueve mil ciento ochenta y un colones 22/100 (¢2.979.181,22), por concepto de tiempo extraordinario, encontrando que si bien no todo el tiempo pagado fue en el Área de Gestión de Bienes y Servicios, si es una suma considerable para ese perfil.



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

De conformidad con la clasificación establecida en el “Modelo de Funcionamiento y Organización de las Áreas de Gestión de Bienes y Servicios en los Establecimientos de Salud”, los Hospitales Periféricos, dentro de los cuales se encuentra el Hospital Dr. Max Terán Valls de Quepos, se clasifican como tipo B, lo cual significa que las Áreas de Gestión de Bienes y Servicios presentan la siguiente estructura;



Fuente: “Modelo de Funcionamiento y Organización de las Áreas de Gestión de Bienes y Servicios en los Establecimientos de Salud” pág. 42.

De la figura anterior se desprende que el proceso de planificación en conjunto con el de contratación administrativa estará a cargo de una Subárea; sin que del esquema propuesto se desprenda que haya un recargo de una actividad sobre la otra, en consecuencia si el Modelo previó que en ese tipo de Hospital deben efectuarse ambas actividades en una sola subárea, no se encuentra fundamento para que el proceso de planificación sea considerado como un recargo y mucho menos para que las actividades sustantivas asociadas al proceso de planificación que debe efectuar la Subárea deban realizarse mediante el pago de horas extra.

En el apartado 1.2 del “Instructivo para la confección, tramite y pago de tiempo extraordinario”, aprobado por la Gerencia división 18 de febrero de 1998 y comunicado mediante circular DRH-520-98 del 3 agosto de 1998, se dispone en lo que interesa;

“1.2 Condiciones para el pago de tiempo extraordinario. El Jefe de cada Unidad será el responsable de la organización funcional del personal a su cargo, con el propósito de que la Caja no pague sumas de dinero por concepto de horas extra que no se justifiquen.

Por regla general, la jornada extraordinaria puede autorizarse para resolver situaciones especiales y excepcionales, no como labor diaria, de allí que por ser una actividad diferente, se impone el deber de colaboración por parte del trabajador(a). (...)

Por otra parte, se considera el trabajo extraordinario como un hecho aislado y excepcional, por lo que no es permitido que adquiera la condición de permanente, de conformidad con el artículo 31 de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público y el artículo 17 de la Ley de Salarios de la Administración Pública. (...)



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

Las labores rutinarias o tareas que puedan ser diferidas dentro del volumen normal de responsabilidades de cada puesto, no serán consideradas como justificante para la realización de tiempo extraordinario. Cuando el volumen de trabajo aumente en forma notoria y permanente, la jefatura inmediata deberá realizar las modificaciones administrativas del caso, pero sin horas extraordinarias, además podrá recurrir a la Dirección de Sistemas Administrativos, utilizando para ello el canal jerárquico correspondiente, en procura de la necesaria asesoría para la reorganización del trabajo y la simplificación de tareas...”

En las Normas de control interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República, en su apartado 2.5.1 sobre la delegación de funciones se dispone:

“...El Jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, debe asegurarse de que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivo puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes...”

El “Modelo de Funcionamiento y Organización de las Áreas de Gestión de Bienes y Servicios en los Establecimientos de Salud”, se desprende que dentro de las funciones sustantivas de las Subáreas de Almacenamiento y Distribución, no se encuentra el proceso de planificación, en atención a lo cual no tendría competencia para el desarrollo de esas actividades.

La situación evidenciada se presenta por la interpretación realizada por el Área de Gestión de Bienes y Servicios, en cuanto a que el proceso de planificación es un recargo de la Subárea de Contratación Administrativa, en atención a lo cual no tiene por qué desarrollarse dentro de la Jornada Ordinaria.

Con relación a la separación del proceso de planificación entre las Subáreas que conforman el Área de Gestión de Bienes y Servicios, los hechos expuestos podrían significar la delegación de funciones al Área de Almacenamiento y Distribución que no son de su competencia, por cuanto dentro de sus actividades sustantivas, no se encuentra el proceso de planificación.

Por otra parte el pago de horas extra para el desarrollo de las actividades de planificación realizadas por la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, además de incumplir con las disposiciones que regulan el pago de tiempo extraordinario, podrían configurar un incumplimiento de deberes de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, quien lo tiene asignado como una de sus actividades sustantivas.



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

2. SOBRE LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE RAZONABILIDAD DE PRECIOS EN EL HOSPITAL DR. MAX TERAN VALLS DE QUEPOS

2.1. En el Hospital Max Terán Valls se utilizan parámetros para determinar la razonabilidad de los precios, que no están definidos en ningún documento institucional.

Los parámetros establecidos para determinar la razonabilidad de los precios son de +/- 15% para Medicamentos e Implementos Médicos y de +/- 30% para las otras contrataciones; sin que exista documentación en que se fundamente y se formalicen esos parámetros; incluso en el caso de Medicamentos e Implementos Médicos, el rango utilizado en el Hospital de Quepos difiere del establecido en la “Metodología para elaborar estudios de razonabilidad de precios en la compra de Medicamentos e Implementos Médicos” que es de un +/- 10%.

Se consultó a la Licda. Edith Priscila Villalobos Arias, funcionaria de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa quien asesora a los servicios en la realización de los estudios de razonabilidad de precios, sobre los rangos establecidos, con relación a lo cual señaló;

“...Según la Metodología para Medicamentos e Implementos Médicos, es un +/- 10%, sin embargo aquí el AGBS, en conjunto con la Dirección General, se justificó que para evitar contrataciones ruinosas o excesivas por la zona geográfica se amplió ese porcentaje a un +/- 15%, sin embargo, eso no quedó comunicado oficialmente por escrito, sí se analizó y se ha comunicado en Consejos Técnicos, si se sale de ese parámetro se consulta al proveedor sobre su estructura de precios.

Para las otras contrataciones no existe un parámetro normativo establecido, sin embargo, al igual que en el caso anterior, se estableció un parámetro de razonabilidad del +/-30%, los servicios saben que si se excede esos parámetros deben consultar al oferente.

La diferencia entre los parámetros definidos a nivel local, obedece a que en la metodología no se considera la inflación, pero en las otras cuentas si se considera esa variable, dando diferencias en un caso entre un +/-15% y un 17%, pero cuando se considera la inflación la diferencia podría oscilar entre un +/-20% y un 30%...”

De conformidad con lo dispuesto en el punto 2.5.2 de las Normas de control interno para el Sector Público, de la Contraloría General de la República, se dispone:

“...2.5.2 Autorización y aprobación

La ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales...”



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

Las citadas Normas, en el capítulo IV relacionado con Normas sobre actividades de control, punto 4.6, señala:

“...Cumplimiento del Ordenamiento Jurídico y Técnico: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas...”.

Según se dispone en la “Metodología para elaborar estudios de razonabilidad de precios en la compra de Medicamentos e Implementos Médicos”, en el punto 4.1 “Análisis de Razonabilidad de Precio”, se establece;

“...El desarrollo de esta sección permite a la administración, contar con un conjunto de indicadores para establecer si el precio ofertado por el proveedor que se propone adjudicar es razonable o no.

El objetivo de esta sección es advertir a la Administración si se enfrenta a un precio inaceptable (artículo 30 del Reglamento de Contratación Administrativa). El precio inaceptable hace referencia a: i) precio ruinoso y ii) precio excesivo. (...)

Si producto de los resultados obtenidos en los indicadores descritos, se observan tasas de variación en términos reales que superan un 10%, será necesario indagar con el proveedor las razones que subyacen para que el producto ofertado muestre una situación como la descrita, lo mismo será necesario aplicar cuando las tasas de variación muestren tasas decrecientes en la misma cuantía...”.

En entrevista efectuada a la Licda. Patricia Castro Lara, Jefe del Área de Gestión de Bienes y Servicios sobre los motivos por los cuáles se establecieron esos parámetros para determinar la razonabilidad de los precios, así como porque no se encuentran documentados, manifestó;

“...Los rangos se establecieron por acuerdo adoptado en reuniones con las Direcciones del Centro y las Jefaturas de Servicios, pero no está establecido en ninguna documento. Específicamente, nos apartamos del rango establecido en la metodología por aspectos geográficos, con la finalidad de evitar contrataciones desiertas e infructuosas, además de que no se dispone de proveedores locales, siendo que se valora la posibilidad de mantener la contratación para evitar tener que realizar un nuevo proceso, porque a veces se valora que el porcentaje +/- que supera el rango establecido no es tan representativo económicamente con respecto al costo de un proceso de contratación...”.



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

La situación expuesta se presenta, porque el tema fue acordado verbalmente y no se documentó el acuerdo con su debida fundamentación, en atención a lo cual los parámetros “definidos” a lo interno, se han utilizado por trasmisión verbal, así como por el uso en el tiempo, lo cual ha generado la interiorización entre los funcionarios como una disposición establecida válidamente.

Los hechos evidenciados podrían configurar un acto arbitrario de la administración, por cuanto al no estar documentado carece formalmente de una fundamentación que lo motive, máxime considerando que en el caso de los medicamentos e implementos médicos, existe una norma institucional que expresamente define un parámetro distinto. Aunado a lo anterior, se expone a los funcionarios que utilizan estos parámetros a procedimientos de responsabilidad, por cuanto estarían aplicando una disposición carente de sustento normativo e incluso en el caso de medicamentos e implementos médicos distinta al parámetro formalmente establecido en la Institución.

2.2 Solo se realiza estudio de razonabilidad a la oferta que obtenga el mejor puntaje en la evaluación

Se determinó que en los concursos en los cuáles existe más de una oferta administrativa y técnicamente elegible, se aplica primero el sistema de evaluación de las ofertas, realizándose el estudio de razonabilidad de precio únicamente a la oferta con el mayor puntaje en la evaluación, que por lo general coincide con la de menor precio.

La Licda. Edith Priscila Villalobos Arias, funcionaria de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa quien asesora a los servicios en la realización de los estudios de razonabilidad de precios, con relación a las ofertas a las cuales se les realiza estudio de razonabilidad de precios indicó:

“...A la primera, de acuerdo al sistema de evaluación de ofertas, se ordenan de la posición uno, hasta la última posición, el de la posición uno es el que cumple con todo y presenta el menor precio.

El sistema de evaluación de ofertas se aplica antes de hacer el estudio de razonabilidad de precio; para verificar que esa empresa a la que le realizó el estudio es un potencial oferente a recomendar, se hace así, porque la evaluación se utiliza como filtro para no considerar a aquellos oferentes que no me cumplan con el porcentaje mínimo de admisibilidad establecido en el Sistema de Evaluación de Ofertas, la razonabilidad de precio es parte del SEO, y luego en ese documento se emite el criterio final...”.

En el Reglamento de Contratación Administrativa, en el artículo 2, referente a los principios del proceso de contratación administrativa, en el inciso e) se dispone;

“La actividad contractual se registrará, entre otros, por los siguientes principios: (...)

*e) **Igualdad**. En un mismo concurso los participantes deben ser tratados y examinados bajo reglas similares...”*



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

Además en el artículo 30 del citado Reglamento, se indica:

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

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

Las normas de control interno para el Sector Público, de la Contraloría General de la República, en el capítulo IV relacionado con Normas sobre actividades de control, punto 4.6, señala:

*“...**Cumplimiento del Ordenamiento Jurídico y Técnico:** El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas...”*

Sobre la situación evidenciada la Licda. Adriana Chaves Días, Jefe del Área de Regulación y Evaluación, de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios, en consulta realizada sobre el tema, manifestó:



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

“... El reglamento en el art 30 dice que parte del estudio de oferta es conocer que ninguna de las ofertas sea (excesiva, ruinoso o el tema de que exceda la disponibilidad presupuestaria), nótese que este estudio finalmente determina cuales son razonables, esto hace que el análisis de precio deba hacerse a todas las ofertas antes de aplicar la tabla de ponderación respectiva. No obstante existen casos en donde SON MUCHAS OFERTAS, no habiendo tabla de ponderación y el tema de evaluaciones 100% precio, si el precio más cómodo es razonable podría continuarse con el acto de adjudicación, sin embargo de existir recurso, tendrá que devolverse a la revisión del precio para determinar además de lo argumentado por el recurrente el tema de razonabilidad en el precio de este...”.

En criterio de este Órgano de Control, la situación evidenciada se presenta porque los estudios de razonabilidad de precio no son considerados como un elemento de elegibilidad de las ofertas, además de que no existen lineamientos institucionales sobre el momento procesal en el cual se debe aplicar el sistema de evaluación de las ofertas.

El no realizar estudios de razonabilidad de precio a las ofertas elegibles podría violentar el principio de igualdad de los oferentes, además de que en caso de no adjudicar a la de menor precio, habría que retroceder el proceso para efectuar el estudio de razonabilidad de precio a la siguiente oferta, con la consiguiente inversión adicional de tiempo.

2.3 No se realizan estudios de razonabilidad de precios en las compras urgentes

En los procedimientos de compras urgentes, no se efectúan estudios de razonabilidad de precios. En la revisión efectuada a dos procesos de compras urgentes, no se evidenció la existencia de estudios de razonabilidad de precios dentro del expediente.

De conformidad con lo señalado en el artículo 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa; referente a la determinación de precio inaceptable en todo proceso de contratación administrativa, dispone;

“...la Administración deberá acreditar en el estudio de ofertas, mediante un estudio técnico, las razones con base en las cuales concluye que el precio es inaceptable, y de ser pertinente informar por escrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio...”.

En sesión de trabajo con la Licda. Patricia Castro Lara, Jefe del Área de Gestión de Bienes y Servicios, se le consultó sobre las razones por las cuáles no se efectuaron estudios de razonabilidad de precio en las contrataciones urgentes, sobre lo cual manifestó;

“...Con relación a los estudios de razonabilidad de precios de las compras urgentes, no se realizan por el acuerdo de Junta de Directiva del 2002, en el cual se señalaba que en el caso de compras, urgentes o compra por oferente único no debían realizarse estudios de razonabilidad de precios...”.



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

No obstante lo anterior, en revisión realizada por ésta Auditoría, la referencia hecha por la Licda. Castro, corresponde al acuerdo 10^o¹ de la sesión N° 7693, de Junta Directiva celebrada del 3 de octubre del 2002, comunicado mediante oficio N° 31.187 de fecha 9 de octubre del 2002, el cual fue derogado desde el 2009, mediante Sesión de Junta Directiva N° 8371 del 13 de agosto de 2009, artículo 2, concretamente en el acuerdo primero en el cual se señaló; *“que la administración, en todo proceso de compra de bienes y servicios, deberá determinar la razonabilidad del precio de la oferta que se propone adjudicar...”*.

Las debilidades detectadas pueden ocasionar riesgos para la Institución en relación a la observancia del ordenamiento jurídico que deben procurar los actos de la administración, por cuanto no se estaría cumpliendo con la normativa que regula la materia, eso sin contar con las eventuales responsabilidades de efectuar procesos de contratación sin realizar un estudio de razonabilidad de precio que permita justificar las decisiones de la administración al momento de adjudicar una compra en atención a los principios de eficiencia y equilibrio financiero de las contrataciones.

2.4 La participación del Área de Gestión de Bienes y Servicios en estudios de razonabilidad de precios, no queda documentada en el expediente

Los estudios de razonabilidad de precios lo firman los jefes y coordinadores de servicios, pese a que es el Área de Gestión de Bienes y Servicios quién determina las tablas que deben ser utilizadas, asesora directamente en el desarrollo de los estudios y revisa la concordancia de los estudios de razonabilidad de precios realizados con las disposiciones definidas.

Incluso en algunos casos una funcionaria de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa elabora los estudios de razonabilidad de precios en tiempo extraordinario, pagado por el servicio que lo solicitó, en cuyo caso el jefe o coordinador de servicio –que no tuvo ninguna participación- también debe firmarlo en conjunto con la funcionaria de la Subárea que lo realizó.

En entrevista realizada a la Licda. Grettel Chavarría Torres, coordinadora del servicio de terapia física, se solicitó que describiera el procedimiento que utiliza para realizar los estudios de razonabilidad de precios, con relación a lo cual señaló; *“...Consigno en una tabla todos los artículos que se van adquirir, indicando el monto de cada oferta por ítem, en la aplicación de las formulas colabora el Área de Gestión de Bienes y Servicios para la aplicación de las tablas; específicamente la Licda. Priscilla Villalobos, yo me siento con la Licda. Villalobos para efectuar el estudio. Sola no realizo los estudios de precios...”*.

¹ Acuerdo 10° de la Junta Directiva de la Institución, sesión N° 7693, celebrada el 3 de octubre del 2002, mediante el cual se excluyen de los estudios de costos aquellos casos que cumplan con las siguientes características;

1. Compras que presenten un único oferente y éste tenga exclusividad en el producto por adquirir.
2. Cuando la existencia del producto es cero y se requiere de urgencia su adquisición.
3. Productos que presentan criticidad o urgencia para su compra y que se recomienda una adquisición inmediata, según los estudios realizados por la Sección de Medicamentos del Departamento de Adquisiciones.
4. Compras de medicamentos que tengan ofertas, cuyos precios sean menores al de la última compra reportada del producto bajo las mismas características. (Derogado)



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

Se le consultó también a la Licda. Chavarría sobre los parámetros que utilizaba para determinar si el precio es razonable, manifestando; *“...Se establece un promedio, pero desconozco el porcentaje que se utiliza para definir si el precio es razonable, esos parámetros los define la Licda. Villalobos...”*. A la consulta sobre el tipo de metodología que utilizaba para la elaboración de los estudios, refirió;

“...Desconozco la metodología que se utiliza para definir la razonabilidad de los precios...”. A la pregunta realizada a la Licda. Chavarría, sobre los motivos por los cuáles el Área de Gestión de Bienes y Servicios no firmaba el documento, señaló; *“...porque la responsabilidad es mía, de eso fui informada por el Área de Gestión de Bienes y Servicios, en todo caso reitero que los estudios siempre los efectúo con la Licda. Villalobos del Área de Gestión de Bienes y Servicios...”*.

En entrevista a la Licda. Edith Priscila Villalobos Arias, funcionaria de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, se le consultó sobre su participación en la elaboración de los estudios de razonabilidad de precios, con relación a lo cual manifestó;

“...Asesorar a todos las coordinaciones y Jefaturas de los Servicios en la Metodología para los estudios de razonabilidad de precios; solicitar información relacionada con los precios de referencia; si dentro de ese procedimiento existe varios oferentes posibles adjudicaciones (sic), entonces la comparación se realiza con las ofertas administrativa y técnicamente elegibles.

Los estudios de razonabilidad de 2219 y 2203, se aplica la metodología para medicamentos e implementos médicos, yo los realizo, tomando como base la recomendación técnica, de ahí tomo la base para efectuar el análisis, y en el caso de que se requieran otros precios de referencia, se solicita al servicio que busque otros precios de referencia para llevar a cabo el estudio de razonabilidad. Generalmente se hace fuera de horas laborales, mediante el pago de horas extra que se cargan al servicio que requiere el estudio, debido a que no son funciones propias de mi puesto, se intentó capacitar a los servicios para aplicar la metodología pero no fue posible lograr el grado de conocimiento para efectuar el estudio. Para las otras cuentas, se facilitó en el Centro una fórmula para llenar datos y sacar el porcentaje de variación y cada servicio determina si el precio es razonable.

En los casos de la cuentas 2219 y 2203, se tramita en un documento aparte, y firma la Jefatura del Servicio y mi persona en condición de analista, antes de que se firme, se vuelve a revisar con la Jefatura o Coordinación del Servicio, incluso en caso de precio ruinoso o excesivo una vez efectuada la consulta, se analiza con el servicio y en conjunto se toma la decisión si el precio es razonable o no...”.



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

En la entrevista, también se le consultó a la Licda. Villalobos, por qué si prácticamente es quien elabora el estudio de precios, no firma el documento en el cual se consigna el estudio realizado, a lo cual respondió:

"...Porque como no he sido designada formalmente para realizar estos estudios, por eso es que en ocasiones las jefaturas toman toda la responsabilidad, y solamente firmo los estudios en los cuales se me ha cancelado tiempo extraordinario; además de que al ser una actividad que desarrollo como recargo dentro de mis funciones, no lo firmo..."

Asimismo, se le consultó a la Licda. Patricia Castro Lara, por qué los estudios de razonabilidad de precios no se realizan en la Subárea de Contratación Administrativa, si las plantillas para la aplicación de las metodologías las realizan y elaboran en la subárea, quien refirió

"...Eso es porque cuando yo fui a una capacitación, se nos indicó que en el nivel central los estudios de razonabilidad de precios lo realizan economistas, por ello no podía poner a un asistente técnico administrativo a tramitarlos. Con relación a la plantilla se indicó que había sido remitida por la Dirección Regional Pacífico Central pero los servicios tal vez no han tenido interés en conocerlo, a pesar de que si realizan los estudios..."

Según se dispone en el artículo 134 de la Ley General de la Administración Pública dispone;

*"...1. El acto administrativo deberá expresarse por escrito, salvo que su naturaleza o las circunstancias exijan forma diversa.
2. El acto escrito deberá indicar el órgano agente, el derecho aplicable, la disposición, la fecha y la firma, mencionando el cargo del suscriptor..."*

En criterio de éste Órgano de Control, al situación evidenciada se presenta, debido a que el Área de Gestión de Bienes y Servicios, trasladó la responsabilidad a los coordinadores y jefes de servicio, aún y cuando mantiene el dominio de los citados estudios, al direccionar, orientar y asesorar a quienes los firman en su elaboración.

Se pueden estar trasladando responsabilidades a funcionarios que no tienen el conocimiento, la formación y la capacitación para la elaboración de los estudios de razonabilidad de precios, máxime si se considera que el precio inaceptable es uno de los elementos para la exclusión de una oferta, por lo cual se constituye en un elemento decisivo dentro de un proceso de contratación administrativa.

3. SOBRE LA CONCENTRACIÓN DE FUNCIONES

Los coordinadores y jefes de servicios tienen concentradas la mayoría de actividades del proceso de contratación administrativa, muchas de las cuales podrían ser desarrolladas por el Área de Gestión de Bienes y Servicios.



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

En el estudio efectuado se evidenció que los coordinadores o jefes de servicio determinan las necesidades y las priorizan para la elaboración del Programa Anual de Compras, gestionan el inicio de la compra haciendo la justificación, realizan el estudio de mercado, determinan las especificaciones técnicas, definen el sistema de evaluación de las ofertas, además establecen las fórmulas de cálculo de multas y cláusulas penales para cada proceso.

Una vez recibidas las ofertas, realizan el análisis técnico de conformidad con las características que ellos mismos establecieron, aplica el sistema de evaluación de ofertas, elabora los estudios de razonabilidad de precios, emiten la recomendación para la adjudicación; además de que deben incluir y foliar los documentos en el expediente de la contratación.

En la fase de ejecución deben hacer el acta de recepción de los bienes y servicios, la cual firma únicamente el funcionario del servicio solicitante, por cuanto el funcionario de la Subárea de Almacenamiento y Distribución que participa en la recepción no suscribe el acta elaborada por el servicio; además, determina si aplican multas y cláusulas penales, en el caso de las multas calculan y comunican el monto a cobrar al proveedor, e incorporan en la mayoría de los casos la documentación en expediente, la cual deben foliar.

Mediante circular DAF-HDRMTV-N°281-2014 del 26 de mayo de 2014, se delegó en los Jefes, encargados y coordinadores de Servicios el cobro y aplicación de las multas, cláusulas penales y sanciones, según se instruye en la circular los administradores del contrato, deberán calcular, comunicar al proveedor y resolver la procedencia de las sanciones a los proveedores.

En el caso de las compras según demanda, deben confeccionar el pedido, solicitar la certificación de contenido presupuestario, remitir el pedido al proveedor y coordinar la entrega respectiva, luego informar a la Subárea de Almacenamiento y Distribución de la fecha de entrega para que estén presentes en la recepción.

En la fase de ejecución, también serán responsables de controlar el contenido presupuestario y las cantidades adjudicadas en el contrato, llevar un legajo de la ejecución en el cual se documenten todas las acciones efectuadas, son los únicos responsables de la observancia de los plazos para la aplicación de las prórrogas contractuales y de la decisión de aplicar cláusulas penales y multas.

En capacitación impartida por la Licda. Evelyn Patricia Castro Lara, Jefe del Área de Gestión de Bienes y Servicios del Hospital el 21 de mayo 2015, sobre Ejecución y Fiscalización Contractual, en la cual estuvo presente la Auditoría Interna, se señalaron como responsabilidades del administrador del contrato las siguientes;

- *Conformar un expediente con todos aquellos aspectos que deben ser fiscalizados y controlados en la fase de ejecución; en el cual se documenten todos aquellos aspectos o incidencias que ocurren en el proceso de ejecución; e incluirlas de forma oportuna en el expediente de contratación.*



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

- Responder a las solicitudes de prórrogas en plazos de entregas, mejoras o cambios en las calidades o cantidades pactadas.
- Verificar la realización de actos y acciones previas que debe cumplir el contratista (licencias, permisos, entre otras).
- Velar porque el contratista se ajuste a las condiciones y plazos establecidos.
- Advertir a la oficina de compras sobre la conveniencia de introducir modificaciones o señalar correcciones al contrato.(Art 197 y 200 del RLCA)
- Recomendar la aplicación de cláusulas penales y multas, así como ejecución de garantías o resolución del contrato, esto no se hace de oficio en el AGBS, sino que es el administrador del contrato el que tiene que informarlo, si el administrador del contrato no lo cobra el AGBS no lo cobra.
- Recibir o rechazar mediante acto los bienes y servicios cumplen con las condiciones de calidad y plazos acordados.
- Advertir las presuntas faltas administrativas, cometidas por el contratista durante la ejecución del contrato, para poder adoptar las medidas legales y administrativas correspondientes.
- Solicitar la aplicación de contrato adicional (201 RLCA).
- Definir el adecuado manejo, control y contabilización de las operaciones que se generen producto de la compra de bienes y suministros para brindar servicios en el Hospital Dr. Max Terán.
- Solicitar las prórrogas a los contratos que previeron esa posibilidad.

En entrevista efectuada a la Licda. Patricia Castro Lara, se le preguntó por qué mediante circular DAF-HDRMTV-N°281-2014 del 26 de mayo de 2014, se delegó en los Jefes, encargados y coordinadores de Servicios el cobro y aplicación de las multas, así como de las clausula penales, al cual respondió;

“...Lo anterior de acuerdo a lo señalado en el instructivo para la aplicación del régimen sancionatorio contra proveedores y contratistas de la CCSS, publicado en la Gaceta N°149 del 3 de agosto de 2009.

La circular se emitió a solicitud del AGBS ante la Dirección Administrativa Financiera, para la implementación de lo dispuesto en el Instructivo.

En realidad las clausulas penales si están establecidas en el cartel cuando se va a recibir el producto, cuando las jefaturas determinan las condiciones de recepción, establecen si el contratista incumplió con lo solicitado, de ahí que dejan establecido en la misma acta, la aplicación de la cláusula o la multa, en este momento los cálculos de ambas lo realiza el AGBS, pero según la circular todo ese procedimiento deberán efectuarlo los fiscalizadores del contrato, actualmente solo consignan en el acta la entrega tardía, cuando llega la factura se hace el cálculo y el oficio para que sea firmado por la Dirección Administrativa Financiera, el



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888

Apdo.: 10105

AGBS comunica al proveedor lo resuelto y se da seguimiento, sino hay objeciones se hace otro documento en el cual se solicita a la sucursal el rebajo del monto de la factura con indicación del cálculo correspondiente; en caso de haber objeciones se remiten a la Dirección Administrativa Financiera para su resolución.

Una manera de colaborar con las jefaturas es cuando se consigna en las actas los atrasos pero no se indica la aplicación de la cláusula penal, es consultarles si se aplica o no se aplica y el fundamento para su no aplicación. Cuando se evidencian atrasos y la determinación de la aplicación o no de la cláusula es responsabilidad inherente al fiscalizador del contrato...”.

Sin embargo, del “Instructivo para la aplicación del régimen sancionatorio contra proveedores y contratistas de la CCSS”, no se desprende expresamente que las funciones ahí descritas deben ser desarrolladas en su totalidad por el administrador del contrato.

En la Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 2.5.3 “Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones”, se dispone;

“..El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores. Cuando por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y distribución de funciones no sea posible debe fundamentarse la causa del impedimento. En todo caso, deben implantarse los controles alternativos que aseguren razonablemente el adecuado desempeño de los responsables...”.

En complemento de la norma anterior, en el Glosario de las Normas de Control Interno para el Sector Público, se definen las funciones incompatibles como: “...Tareas cuya concentración en las competencias de una sola persona, podría permitir la realización o el ocultamiento de fraudes, errores, omisiones o cualquier tipo de irregularidades, y en consecuencia debilitar el SCI y el logro de los objetivos institucionales. Incluyen, por ejemplo, las funciones de autorización, ejecución, aprobación y registro de transacciones, así como las de custodia de recursos...”.

En criterio de éste Órgano de Control la situación evidenciada se presenta, debido a que el Área de Gestión de Bienes y Servicios ha ido trasladando la responsabilidad de la totalidad de las fases procesales de la contratación a los encargados, coordinadores y Jefes de Servicio, adoptando una función de instancia revisora, normalizadora y asesora, pero sin ninguna responsabilidad pese a su incidencia directa dentro del proceso de contratación.



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

Los hechos evidenciados, podría generar eventuales hechos irregulares, al asignar a funcionarios el dominio completo de las etapas de los procesos de contratación administrativa. Asimismo, se podría estar acreditando un posible incumplimiento de deberes de los funcionarios del Área de Gestión de Bienes y Servicios, ante la posibilidad de que tácitamente estén delegando funciones propias de su actividad sustantiva.

4. SOBRE LOS CONTROLES ESTABLECIDOS POR EL ÁREA DE GESTIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Se determinó que el Área de Gestión de Bienes y Servicios ha establecido múltiples controles a los procedimientos de contratación administrativa, algunos de los cuales podrían ser excesivos y carecer de utilidad dentro del trámite de la compra, según se detalla:

- a. **Documentación que debe presentarse para gestionar una compra:** Para iniciar un procedimiento de contratación administrativa los jefes de servicio, deben remitir a la Subárea de Contratación Administrativa, la fórmula de cálculo para la aplicación de multas y cláusulas penales, copia física del Programa Anual de Compras en el cual se incluya la adquisición que se va a tramitar, así como la copia física del Plan de Gestión Local en el cual se documente la meta asociada a esa contratación, siendo requerimientos innecesarios, toda vez que esos elementos pertenecen a instrumentos institucionales generales que no son propios de los Jefes de Servicios.

En entrevista formulada a la Licda. Ana Lissette Acuña Vargas, coordinadora de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa se le consultó por qué se solicita copia del Plan Anual de Compras y del Plan de Gestión Local, si el primero se fundamenta en el segundo y el Plan Anual de Compras es consolidado en la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, a lo cual refirió; “...La copia del PAC y del PGL se solicita para verificar que en ambos se encuentre incluida la necesidad y que es algo planificable que se previó con anticipación...”.

La misma pregunta se le realizó a la Licda. Patricia Castro Lara Jefe del Área de Gestión de Bienes y Servicios, quien manifestó:

“...Se solicita copia debido a que según lo indicado en el artículo 7 de la Ley de Contratación Administrativa para resolución inicial y cumplir con el deber de verificación de lo que se indica en cuanto a la constatación de que la contratación sea acorde con lo establecido en los planes de largo y mediano plazo, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisiciones según corresponda. En concordancia con lo señalado en el inciso a) del artículo 8° del reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888

Apdo.: 10105

Además de que el AGBS, no dispone de documentación probatoria que le permita verificar lo referente al PGL, además de que los documentos finales de los anteproyectos son presentados en la Subárea Financiero Contable, lo que se hace es solicitar a las jefaturas el aporte de dicho documento para verificar que están aprobados por la instancia establecida en el centro hospitalario para ese fin...”.

En relación con lo anterior, considera éste Órgano de Control que al estar el cobro de multas y cláusulas penales, normado en las “*Condiciones Generales para la contratación administrativa institucional de bienes y servicios desarrollada por todas las unidades desconcentradas y no desconcentradas de la CCSS*”; así como que el Plan de Gestión Local y el Plan de Anual de Compras, son documentos institucionales que exceden la esfera de los Jefes o Coordinadores de Bienes y Servicios, el requerimiento de aportar éstos elementos, carece de utilidad dentro del procedimiento.

- b. Oportunidad en la revisión de requisitos previos:** según encuesta realizada a 11 encargados de servicios (jefaturas y coordinadores) el proceso de revisión de los requisitos previos de las contrataciones dura en promedio dos meses, indicando como menor tiempo de duración un mes, y como mayor tiempo de duración tres meses. En el caso de las compras por caja chica la revisión de los requisitos previos –según la encuesta realizada- oscila entre una semana y dos meses, con extremos entre dos días y tres meses. Asimismo, en la encuesta realizada a los servicios se les consultó en promedio cuantas veces les devuelven los requisitos previos, señalando en promedio de tres veces, teniendo como rango menor dos veces y como mayor cuatro veces.

En entrevista realizada a la Licda. Edith Priscila Villalobos Arias, encargada de la revisión de los requisitos previos, se le consultó sobre los tiempos de duración de la revisión, sobre lo cual refirió;

“...Es muy variable, en el caso de compras por caja chica y vales por caja chica máximo tres días, para las demás contrataciones va entre quince días a un mes...”.

La misma pregunta se le formuló a la Licda. Ana Lissette Acuña Vargas, Jefe de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, quien señaló;

“...En promedio en las compras por caja chica a veces se tramitan el mismo día, pero máximo duran tres días, por cuanto al existir una única funcionaria que las revisa, quien tiene múltiples labores, entonces el tiempo no le es suficiente para revisarlas el mismo día, sin embargo, en caso de urgencia se hace la excepción para sacarla lo más rápido posible.



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

Los requisitos previos de las otras contrataciones, se tarda aproximadamente un mes, básicamente porque la colaboración que brinda en el subprocesos de planificación, repercute directamente en que en ocasiones se tarde este tiempo, más otras labores que tiene a su cargo, como asesorías o reuniones con jefaturas...”

Ésta Auditoría también consultó a la Licda. Patricia Castro Lara, Jefe del Area de Gestión de Bienes y Servicios sobre la duración de la revisión de los requisitos previos, la cual manifestó;

“...Es relativo, con respecto a la naturaleza del bien y a la atención de las normas internas con respecto a la confección de los requisitos, ya que se tienen informes de la medición de los distinto procesos, estableciendo a lo interno que el plazo entre el ingreso de un requisito previo por primera vez y se emita la decisión inicial debían transcurrir 20 días hábiles, los cuales están sujetos a que se cumpla por parte de la Jefatura con las fechas establecidas para la presentación, porque se juntan con los periodos de revisión de otros procesos programados, luego que cumplan con los requisitos previos correctos en cuanto a que no se incurran en las mismas imperfecciones en caso de existir observaciones, también se requiere que sean atendidos en los plazos establecidos, los cuales se establecen dependiendo de la necesidad, pero en ocasiones pasan varios meses y no se realizan las correcciones. En el 2013 se levantó un acta en la cual se empezó a promover el tema de planificación, en la cual se establecieron algunos plazos dentro de la revisión de los requisitos previos

En el caso de las contrataciones el tiempo de duración promedio podría ser de dos a tres meses. En el caso de las compras por caja chica el tiempo de duración, estás son inmediatas casi siempre se hacen de un día para otro pero depende del caso...”

- c. Sobre las observaciones efectuadas en la revisión de los requisito previos:** según encuesta realizada a los coordinadores y jefes de servicios, las observaciones realizadas a los requisitos previos contemplan, aspectos de redacción, ortografía, observaciones a las especificaciones técnicas, cantidades definidas, justificación de la necesidad, las cuales retrasan el proceso de revisión innecesariamente, además de que las especificaciones técnicas y las cantidades son aspectos propios de la gestión del servicio, que el Área de Gestión de Bienes y Servicios, puede consultar, pero no forzar su cambio.

En entrevista realizada a la Licda. Edith Priscila Villalobos Arias, funcionaria de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa encargada del proceso de revisión de los requisitos previos, se le solicitó señalar en que consiste la revisión de los requisitos previos, sobre lo cual refirió:



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

Apdo.: 10105

"...La revisión consiste en primer instancia verificar si se encuentra considerado en la planificación anual para lo cual el AGBS tiene plantillas de revisiones preliminares donde se verifican aspectos de forma y de fondo (se solicita una copia de plantilla utilizada para cada caso). Se determina en el caso de las solicitudes por caja chica o por vales de caja chica, obedece a la programación del plan anual de compras. En caso de todos los demás procesos de contratación, se analiza si se cumple con la programación y el agrupamiento de bienes y servicios establecidos en el Plan Anual de Compras, para estos casos el AGBS, facilita formatos para la formulación del documento de justificación del bien o servicios (se solicita copia), con relación a las especificaciones técnicas se colabora con la remisión de una guía de aspectos básicos a considerar, la cual varía dependiendo de los bienes o servicios a adquirir. Realizo una revisión rigurosa del contenido de los documentos, revisando la veracidad de la información, en cuanto a códigos, unidades de servicio, descripciones, que estén en el anteproyecto, que tengan contenido presupuestario y que se cumpla con los aspectos básicos de las plantillas suministradas.

Una vez finalizada la revisión preliminar de los requisitos previos, en la mayoría de las ocasiones, se procede a convocar a reunión a la jefatura correspondiente, con el fin de analizar las inconsistencias detectadas, y en aspectos de rápida o fácil resolución se modifican en el momento, y en caso contrario, se procede a la devolución para la respectivas modificaciones, concediéndoles un plazo determinado (esos plazos son de control interno, pero no están normado). Una vez atendidas las observaciones envía al subproceso de planificación de SPCA, para una nueva revisión y planificación, en varias ocasiones se requiere de dos, tres o más devoluciones para que se cumplan las recomendaciones dadas, una vez atendidas en su totalidad, se procede a la aprobación de los mismos, para lo cual completo los respectivos controles del proceso de planificación, se ordenan los documentos cronológicamente en una carpeta, se confeccionan el memorándum de traslado externo, y se remiten a la subárea financiero contable para que se emita la certificación administrativa, una vez se cuente con la certificación administrativa, se completan los controles de seguimiento de planificación, y se traslada mediante memorándum interno a la Jefatura del Área de Gestión de Bienes y Servicios para la confección de la decisión inicial..."

En entrevista formulada a la Licda. Patricia Castro Lara, Jefe del Área de Gestión de Bienes y Servicios, se le consultó si hacen observaciones a los aspectos técnicos, a lo cual respondió;

"...En la revisión de los requisitos previos en algunas ocasiones se hacen observaciones sobre aspectos técnicos, no por especialidad técnica sino por expertis que se ha adquirido en el AGBS, se hacen recomendaciones, sobre hallazgos que se encontraron en compras anteriores para que los consideren las jefaturas, sin embargo, si se mantienen lo indicado inicialmente por el servicios no se devuelve por ese aspecto; también muchas veces el servicio interpreta como técnicas observaciones referentes a temas como el catálogo de suministros, o con relación a los documentos que se deben aportar sobre exclusividad de los proveedores.



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

Al respecto en el acta referida en la pregunta anterior este tema también fue abordado y en atención a ello se han estado implementando cambios en el proceso de revisión, incluso está a punto de implementarse cambios para que las especificaciones técnicas no sean objeto de revisión de requisitos previos, sino que se presenten posteriormente a la revisión de requisitos previos.

La comisión de recomendaciones como lo dice el manual debe avalar todo el proceso para que el acto de adjudicación se emita con la justificación, técnica, legal, jurídica, financiera y administrativa correspondiente, por tanto la actividad que realiza la Comisión consiste en cotejar la correspondencia entre el cartel y la oferta recomendada técnicamente por la unidad usuaria, en caso de advertirse alguna inconsistencia se hace la observación de lo que indica el cartel con relación a lo que se recomendó y se establece un por tanto en el cual se remite al servicios con la indicación de lo encontrado, señalando que en caso de mantenerse la recomendación técnica justificar las razones por las cuales se aparta del cartel.

También se le consultó a la Licda. Castro Lara si dentro de la revisión de requisitos previos, se hacen observaciones de redacción o de ortografía, manifestando; "...Anteriormente si se hacían muchos, actualmente no se hacen, y si hay algo muy evidente, se corrige en el documento digital remitido y se le informa a la jefatura..."

- d. De las revisiones que realiza el Área de Gestión de Bienes y Servicios al proceso de contratación:** Según se determinó la Jefatura del Área de Gestión de Bienes y Servicios, para emitir la resolución inicial, revisa nuevamente toda la documentación aportada por el servicio solicitante de la compra y aprobada por la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, realizando en caso de determinarlo conveniente, nuevas observaciones y luego de previo al acto de adjudicación se constituye en la Comisión de Recomendaciones de Adjudicación y vuelve a revisar todas las actuaciones del proceso de contratación administrativa.

En consulta efectuada a la Licda. Evelyn Patricia Castro Lara, Jefe del Área de Gestión de Bienes y Servicios, se le consultó sobre las revisiones que realiza dentro del procedimiento de contratación a lo cual respondió;

"...En la revisión de los requisitos previos en algunas ocasiones se hacen observaciones sobre aspectos técnicos, no por especialidad técnica sino por expertis que se ha adquirido en el AGBS, se hacen recomendaciones, sobre hallazgos que se encontraron en compras anteriores para que los consideren las jefaturas, sin embargo, si se mantienen lo indicado inicialmente por el servicios no se devuelve por ese aspecto; también muchas veces el servicio interpreta como técnicas observaciones referentes a temas como el catálogo de suministros, o con relación a los documentos que se deben aportar sobre exclusividad de los proveedores.



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

Al respecto (...) se han estado implementando cambios en el proceso de revisión, incluso está a punto de implementarse cambios para que las especificaciones técnicas no sean objeto de revisión de requisitos previos, sino que se presenten posteriormente a la revisión de requisitos previos.

La comisión de recomendaciones como lo dice el manual debe avalar todo el proceso para que el acto de adjudicación se emita con la justificación, técnica, legal, jurídica, financiera y administrativa correspondiente, por tanto la actividad que realiza la Comisión consiste en cotejar la correspondencia entre el cartel y la oferta recomendada técnicamente por la unidad usuaria, en caso de advertirse alguna inconsistencia se hace la observación de lo que indica el cartel con relación a lo que se recomendó y se establece un por tanto en el cual se remite al servicios con la indicación de lo encontrado, señalando que en caso de mantenerse la recomendación técnica justificar las razones por las cuales se aparta del cartel...”.

- e. **Sobre la cantidad y oportunidad de controles establecidos por el Área de Gestión de Bienes y Servicios:** se determinó la existencia de al menos quince controles que lleva el Área de Gestión de Bienes y Servicios, los cuales no trasciende a las unidades que gestionan los procesos de compras, sino que algunos de los datos se remiten vía informe a la Administración, cuando ya el incumplimiento en los plazos previstos se operó.

En entrevista realizadas a la Licda. Patricia Castro Lara, Jefe del Área de Gestión de Bienes y Servicios, se le solicitó señalar los controles establecidos por el Área a su cargo para los procesos de contratación administrativa, señalando lo siguiente;

“...En la parte de planificación, el seguimiento de todos los códigos que se establecieron en el PAC con prioridades 1 y 2, en cuanto a cumplimiento de fechas de presentación de requisitos según se dispuso en el PAC, lo códigos que se indicó se iban a solicitar en el periodo establecido, el tipo de procedimiento por el que se recurre a hacer la compra de un código si corresponde a lo establecido en el plan de compra según el tipo de procedimiento. También se hace un seguimiento día a día, desde que ingresa un requisito previo por primera vez, hasta el momento que se traslada para decisión inicial, en la decisión inicial mi persona monitorea el tiempo para su elaboración y en el mismo control se determina lo que tardó un requisito previo desde el primer ingreso hasta la emisión de la decisión inicial.

También se lleva el control del cumplimiento del cronograma de tareas, lo verifico cuando el expediente llega a la Comisión de Recomendaciones de Adjudicaciones (la cual está integrada únicamente por mi personal), dado que en el último punto de la plantilla, se deja previsto el cumplimiento de los tiempos establecidos durante el proceso desde la apertura hasta la emisión de la recomendación de la comisión, para que la autoridad superior establezca las llamadas de atención a los órganos que incumplen.



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

De la Comisión también se lleva controles del tiempo que dura la sesión de la comisión, de cada uno de los criterios emitidos por la comisión que son de carácter recomendativo.

También hay controles de órdenes de compra, controles de contratos vencidos y vigentes para observar la continuidad de los mismos conforme al PAC, también se lleva control de garantías, registro de las compras anuales que se van tramitando con indicación del detalle de todo el proceso, medición de los tiempos de cada proceso, cantidad de requisitos recibidos, cantidad de requisitos devueltos, cantidad de requisitos tramitados, control de los expedientes infructuosos, desiertos, control de periodo que se traslada el expediente a acto final, así como fecha en que ingresa al área de gestión.

También se llevan controles de los análisis administrativos, los análisis comparativos, caja chicas, oficios generados por cada Subárea y de Área. Control del seguimiento de oficios, pendientes de respuesta, compras de vale de caja chica.

Se lleva una tarjeta del movimiento del expediente en forma digital, se lleva un control individual por cada contrato en la ejecución contractual, tanto de las cantidades como del presupuesto, para hacer control cruzado con los servicios que los llevan.

Control de reuniones y los tiempos de duración de las mismas, control de actas de reuniones, los controles de seguimiento de reajuste de precio de contratos, en cuanto al trámite que realiza costos industriales en el nivel central por inopia de funcionarios.

Control de las modificaciones y contratos adicionales que se hayan aplicado en cada contratación.

En el caso de los carteles se lleva un registro de los carteles elaborados, y en el caso de proveedores el registro de los sancionados. Creo que incluso la SPCA lleva un control digital de los proveedores invitados en cada concurso; así como de los proveedores inscritos en el registro de proveedores.

Se monitorea el momento en que se notifican las adjudicaciones, en ese aspectos tenemos el inconveniente que el acto de adjudicación lo incorpora al SIAC la Dirección Administrativa Financiera, pero el expediente para la comunicación a los participantes lo realiza el AGBS, sin embargo, en la mayoría de los casos el expediente nos llega un día posterior o hasta dos días después por lo cual se genera una alerta en el sistema SIAC, por los tiempos de comunicación.

Control de las facturas que ingresan para el trámite de pago, con el monitoreo de los tiempos y movimientos de las mismas, cláusulas penales aplicadas a los contratistas.

También se lleva un control de entregas, para efecto de ver el cumplimiento de las entregas. Un control de directrices rápidas. Se lleva un control de los comprobantes de pago en la sucursal. Pero hay más controles..."

Asimismo; se le consultó a la Licda. Castro Lara, como trascienden esos controles a la Administración Activa y que acciones adopta en caso de evidenciar incumplimientos en los controles, quien manifestó:



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

“...Los controles nos permiten determinar inconsistencias en la tramitación, tanto del documento como tal como del proceso que compete al ÁGBS, de los cuales se hacen informes ante las autoridades superiores, para que se emita lo correspondiente a las correcciones en el proceso.

Anteriormente, con la información de los controles se emitían comunicados a las jefaturas recordatorios de la norma en cuanto al cumplimiento de los tiempos y requisitos para la gestión de las compras y las prórrogas, con sus efectos, lo cual se hacía hasta el 2011.

Además cada seis meses se envía a la Dirección General y a la Dirección Administrativa Financiera el informe de los contratos vigentes y las fechas relacionadas.

El año pasado se le envió a Ingeniería y Mantenimiento los datos de los contratos vigentes y vencidos para que los analizaran y determinaran si se debía continuar o no con esas contrataciones...”.

“...Cuando se trata de aspectos que se monitorean pero que no son del ÁGBS, se comunica a las autoridades superiores, mediante informes, mediante un oficio, verbalmente, en reuniones o sesiones de trabajo las diferentes situaciones inconsistentes que están presentando algunas jefaturas o encargados de servicios, para que se proceda a emitir por parte las instancias superiores las directrices que estimen pertinentes.

Por ejemplo, se presentó un informe con relación al trámite de las facturas en cuanto a los aspectos que impidieron el cumplimiento del pago en el tiempo establecidos normativamente.

En cláusulas penales, también en ocasiones no se recibe de las jefaturas la información para la aplicación de las cláusulas, lo que se consulta por correo, pero en ocasiones no se recibe una respuesta inmediata...”.

En la Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 4.2 “Requisitos de las actividades de control”, se dispone;

“...Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:

a. Integración a la gestión. Las actividades de control diseñadas deben ser parte inherente de la gestión institucional, e incorporarse en ella en forma natural y sin provocar menoscabo a la observancia de los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad, y evitando restricciones, requisitos y trámites que dificulten el disfrute pleno de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

b. Respuesta a riesgos. Las actividades de control deben ser congruentes con los riesgos que se pretende administrar, lo que conlleva su dinamismo de acuerdo con el comportamiento de esos riesgos.

c. Contribución al logro de los objetivos con un costo razonable. Las actividades de control deben presentar una relación satisfactoria de costo-beneficio, de manera que su contribución esperada al logro de los objetivos, sea mayor que los costos requeridos para su operación.



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

d. Viabilidad. Las actividades de control deben adaptarse a la capacidad de la institución de implantarlas, teniendo presente, fundamentalmente, la disponibilidad de recursos, la capacidad del personal para ejecutarlas correcta y oportunamente, y su ajuste al bloque de legalidad.

e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.

f. Divulgación. Las actividades de control deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos.

Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos.

En criterio de esta Auditoría, no se ha determinado la conveniencia de mantener todos los controles que actualmente están implementados, en atención al tiempo y los recursos que se deben emplear para su aplicación así como por su impacto real dentro de la gestión de compras del Centro Hospitalario.

La situación evidenciada podría generar atrasos en la tramitación de las compras, aspecto que incide en la subejecución presupuestaria que se ha presentado en las partidas de bienes y servicios, que ha significado la reducción del presupuesto asignado al Centro Médico. Asimismo podría generar la ineficiencia, inoportunidad y retraso en la adquisición de los insumos que se requieren para la efectiva prestación de los servicios de salud, incidiendo negativamente en la atención directa de los usuarios.

Adicionalmente, el registro que deben efectuar los funcionarios del Área de Gestión de Bienes y Servicios, así como los de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa de todos los controles establecidos, implica destinar una parte significativa de su tiempo efectivo de trabajo para la realización de estas labores, reduciendo el tiempo para sus actividades sustantivas.

5. SOBRE LAS PRORROGAS EN LOS CONTRATOS

Como parte de la evaluación efectuada se revisaron los procedimientos para la aplicación de prórrogas contractuales, en los cuales se evidenciaron algunos aspectos que deben ser fortalecidos por la Administración Activa.

5.1. Sobre la oportunidad en la tramitación de las prórrogas

Se determinó que en los casos en los cuales operó la prórroga automática, la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, solicita a los servicios realizar todo el trámite establecido a lo interno para su formalización. Además, aunque el Área de Gestión de Bienes y Servicios lleva un control de la vigencia de los contratos y las fechas para la aplicación de las prórrogas, no en todos los casos se informa a los servicios la condición de vigencia de los contratos (sea que estén próximos a vencerse o que estén vencidos) a efectos de que se pueda realizar la formalización en forma oportuna.



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

En entrevista formulada a la Licda. Ana Lissette Acuña Vargas, Jefe de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, se solicitó referirse al proceso para la prórroga de los contratos, señalando lo siguiente;

“...La solicitud de prórroga ingresa a la Subárea de Contratación Administrativa, se revisa que cumpla con todos los aspectos necesarios y fundamentales para iniciar con el trámite de prórroga, los aspectos que se revisan son el nombre del objeto contractual, número de prórroga a solicitar, contratista, montos; también deben señalar que la necesidad del objeto prevalece, que las condiciones de precio no sean ruinosas o excesivas y además que el contratista no haya incurrido en incumplimientos graves en la ejecución contractual. Importante en el caso de los contratos según demanda, se solicita a la jefatura que indique cual fue el consumo del año anterior, así como el monto para que con ese nuevo monto se certifique ese nuevo año, para evitar “reservas” ociosas.

Si no cumplen con esos aspectos se devuelve la solicitud para que se hagan las ampliaciones y se corrijan los aspectos que deben corregirse. En el caso de las contrataciones por el 131 inciso a (oferente único), también debe aportarse las cartas de exclusividad vigentes, en las que se demuestre que sigue siendo el único en el mercado.

Seguidamente se verifica que el proveedor se encuentre al día con las obligaciones obrero patronales, asimismo que no se encuentre apercibido o inhabilitado, luego se solicita la autorización al órgano competente para continuar con la prórroga, por lo general la Dirección Administrativa Financiera, con la finalidad de que el proceso se pueda formalizar; una vez con la autorización, la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, solicita la certificación del contenido presupuestario, con el fin de garantizar los recursos para ese nuevo año contractual.

Una vez cumplido todo lo anterior, se procede a la parte del perfeccionamiento de la prórroga, se solicita al contratista los requisitos establecidos previamente, como los timbres, papel fiscal, actualización de garantía de cumplimiento y seguros en caso de proceder, los cronogramas de visitas o entregas, así como permisos especiales si se requieren. El cronograma se envía a la jefatura para que lo apruebe.

Una vez aportado todo lo solicitado, entonces se notifica al contratista formalización de la prórroga, en el documento también se indican la vigencia de la prórroga, así como el monto anual en el caso de las entregas según demanda, Se hace de conocimiento de la Jefatura que la prórroga ya está en firme así como la nueva vigencia.

Todo lo anterior, se incluye en los controles que lleva la subárea, para la actualización de la información. (...)

A nivel interno el Área de Gestión de Bienes y Servicios junto con la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, hemos girado directrices internas a los servicios para que el trámite de las prórrogas inicie al menos cuatro meses antes del vencimiento de la vigencia de la orden de compra. (...) Si bien no se hacen recordatorios contrato a contrato, pero no todo el tiempo se practica así, porque ya se han instruido los servicios sobre ese particular...”



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

En la evaluación se determinó que en las contrataciones 2013CD-000031-2308 Pruebas de Psicología y 2013CD- 000005.2308 Vendas Sintéticas, operó la prórroga automática y aun así los servicios tuvieron que realizar todo el trámite descrito en el párrafo anterior para formalizar la prórroga. Lo evidenciado se resume en el siguiente cuadro;

**Cuadro N° 1:
Plazos para Prórrogas Contractuales**

Proceso de Contratación	Objeto contractual	Vigencia del Contrato	Fecha de la Solicitud de Prórroga	Fecha Comunicación de la Prórroga al Proveedor
2013CD-000005-2308	Vendas Sintéticas	Del 08-05-2013 al 07-05-2014	15-04-2014	15-05-2014
2013CD-000031-2308	Pruebas de Psicología	Del 12-09-2013 al 11-09-2014	27-11-2014	11-02-2013

Fuente: Expedientes de las contrataciones 2013CD-000005-2308 y 2013CD-000031-2308.

En consulta efectuada a la Licda. Ana Lissette Acuña Vargas, Jefe de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, con relación a cada uno de los casos refirió;

“...En el caso del expediente 2013CD-000031-2308 Pruebas de Psicología, a pesar de que claramente se establece tanto en el pliego cartelario como en el documento de formalización que operará la prórroga automática si con un mínimo de 60 días naturales no se le informa al contratista que no se va a continuar, la jefatura del servicios no presenta la solicitud, entonces posteriormente al momento que ingresa al servicio es que se inicia con los trámites de formalización, sin embargo, es responsabilidad de dicha jefatura, el conocer que si hubiera solicitado algún pedido de bienes, estaría incurriendo en una contratación irregular por no estar formalizada la prórroga. Es importante mencionar que por parte de ésta subárea se hicieron recordatorios, pero que eso es una responsabilidad del servicio, la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa los realiza como una especie de colaboración. Con relación a la contratación 2013CD- 000005.2308 Vendas Sintéticas, básicamente si bien la solicitud de prórroga se presentó antes del vencimiento de la vigencia de la orden compra, ya había operado la prórroga automática, por lo tanto esta subárea inició con los trámites de formalización de la prórroga de manera extemporánea, no obstante, si se le ha prevenido a la Jefatura de Ortopedia sobre la responsabilidad y sobre las consecuencias de presentar el trámite posterior a las fechas recomendadas”.

En las “Condiciones Generales para la contratación administrativa institucional de bienes y servicios, desarrollada por todas las unidades desconcentradas y no desconcentradas de la CCSS”, se dispone:



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

“...El plazo del contrato será establecido en cada compra en particular. No obstante, en aquellos contratos prorrogables, con al menos 60 días naturales de anticipación al vencimiento del plazo, la Administración podrá dar por terminado el contrato. A falta de pronunciamiento de la administración, se tendrá por prorrogado el plazo, cuando se tenga acreditado en el expediente: (...)

En criterio de ésta Auditoría, la situación expuesta obedece a la “rigidez” de las actividades que desarrolla el Área de Gestión de Bienes y Servicios para la cual el cumplimiento de las formalidades prevalece sobre la dinámica de la contratación administrativa y la optimización de los recursos, además de que para el Área de Gestión de Bienes y Servicios las responsabilidades del control de los tiempos de las prórrogas contractuales es únicamente de los servicios, en atención a lo cual, no existe obligación de esa Área de comunicar o informar sobre la condición de los plazos de la ejecución contractual.

Los hechos expuestos podrían significar un desaprovechamiento de los recursos humanos y materiales del Área de Gestión de Bienes y Servicios, poner en riesgos el abastecimiento institucional por cuánto según se desprende de la entrevista de la Licda. Acuña, en criterio del Área de Gestión de Bienes y Servicios, mientras no se formalice la prórroga, se estaría en presencia de un contrato irregular—criterio del cual difiere ésta Auditoría—, criterio bajo el cuál habría que cobrar al adjudicatario el lucro de las entregas que realice antes de la formalización de la prórroga.

5.2. Sobre la solicitud de autorización para continuar y formalizar la prórroga

La Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, de previo a formalizar las prórrogas, solicita autorización de la Dirección Administrativa-Financiera para continuar con el trámite de la prórroga.

En entrevista formulada a la Licda. Ana Lissette Acuña Vargas, Jefe de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, se le preguntó los motivos por los cuales se remite el expediente a la Dirección Administrativa financiera para solicitar autorización para continuar con la prórroga, señalando lo siguiente:

“...Básicamente para validar, lo que ya se dictó en el acto de adjudicación y verificar que se cuenta con los criterios para volver a contratar por un año más con ese contratista. Nunca se ha presentado ningún caso en que se haya desaplicado la prórroga...”.

En la Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 4.2 “Requisitos de las actividades de control”, se dispone;

“...Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos: (...)



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

b. Respuesta a riesgos. Las actividades de control deben ser congruentes con los riesgos que se pretende administrar, lo que conlleva su dinamismo de acuerdo con el comportamiento de esos riesgos.

c. Contribución al logro de los objetivos con un costo razonable. Las actividades de control deben presentar una relación satisfactoria de costo-beneficio, de manera que su contribución esperada al logro de los objetivos, sea mayor que los costos requeridos para su operación.

d. Viabilidad. Las actividades de control deben adaptarse a la capacidad de la institución de implantarlas, teniendo presente, fundamentalmente, la disponibilidad de recursos, la capacidad del personal para ejecutarlas correcta y oportunamente, y su ajuste al bloque de legalidad...”.

La situación evidenciada se presenta, por el exceso de controles dispuestos en el Área de Gestión de Bienes y Servicios, los cuáles en criterio de éste Órgano de Control, más allá de reducir los riesgos de la actividad sustantiva, reduce las responsabilidades de los funcionarios del Área, a quienes una instancia superior debe avalar cada una de las actividades sustantivas que realizan, con la responsabilidad de esas actividades se traslada al superior que las revisó.

La solicitud de autorización para continuar con la prórroga, implica la realización de un proceso adicional, que a su vez se traduce en un retraso innecesario dentro en el desarrollo de esa actividad, revelando una eventual inoportunidad en la gestión; asimismo, diluye la responsabilidad de los funcionarios de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa dentro del desempeño de sus actividades sustantivas.

5.3 En la Prórroga de Contratos no se consulta al proveedor si mantiene las condiciones del contrato

Para la aplicación de la prórroga de los Contratos, no se consulta al proveedor su posibilidad de continuar con el contrato en términos de ejecución del periodo precedente, en razón de lo cual no se acredita que se mantienen las condiciones de cumplimiento.

En entrevista formulada a la Licda. Ana Lissette Acuña Vargas, Jefe de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, se le preguntó cómo se acreditaba en el expediente que se mantenían las condiciones del contrato, con relación a los cual indicó;

“...Sobre la anuencia no, pero con relación al precio se indaga que las condiciones del precio no hayan variado, además de que el comportamiento del precio no sea ruinoso o excesivo, desde el momento en que se formalizó el acto de adjudicación y el momento en que se está formalizando la prórroga...”.

“...Como una consulta en la cual se acredite que el proveedor mantiene sus condiciones no se realiza, pero si se le solicita al proveedor lo necesario para formalizar...”.



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

En el Manual de Procedimientos para el Uso de las Unidades Facultadas y Autorizada para Adquirir Bienes y Servicios en la CCSS, en el apartado de Fiscalización a las “Prórrogas de servicios/suministros continuos” se dispone:

“...Acreditar que:

- _ la necesidad subsiste
- _ hay contenido presupuestario
- _ no hay mejores opciones en el mercado
- _ **condiciones de cumplimiento se mantienen**
- _ no se documentan graves incumplimientos que hayan afectado el interés público que justificó la compra o impidan continuar con la ejecución del contrato...” (Resaltado Propio)

La situación evidenciada en criterio de éste Órgano de Control, se presenta, debido a que se no se ha definido como se debe acreditar en el expediente que se mantienen las condiciones de la contratación al momento aplicar las prórrogas.

Se pierde la oportunidad de adoptar las acciones necesarias para asegurar la continuación en la prestación de los servicios de salud, en caso de que el proveedor no mantenga el precio o exprese su imposibilidad de continuar con el contrato; además de que se podría estar inobservando una disposición normativa en la materia.

6. SOBRE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

A instancia del Área de Gestión de Bienes y Servicios, se han establecido una serie de actividades como obligatorias de los administradores de los contratos en la fiscalización de la ejecución, con relación a las cuales, además de que no se encuentra el sustento para que todas esas actividades deban ser ejecutadas por los administradores contractuales, tampoco se les ha dado la capacitación requerida ni se les ha dotado de las herramientas necesarias para su cumplimiento.

El Área de Gestión de Bienes y Servicios, con sustento en el instructivo para la aplicación del régimen sancionatorio contra proveedores y contratistas de la CCSS, publicado en la Gaceta N°149 del 3 de agosto de 2009, ha promovido como responsabilidades de los administradores de los contratos, las siguientes;

- *Conformar un expediente con todos aquellos aspectos que deben ser fiscalizados y controlados en la fase de ejecución; en el cual se documenten todos aquellos aspectos o incidencias que ocurren en el proceso de ejecución; e incluirlas de forma oportuna en el expediente de contratación.*
- *Responder a las solicitudes de prórrogas en plazos de entregas, mejoras o cambios en las calidades o cantidades pactadas.*



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

- *Velar porque el contratista se ajuste a las condiciones y plazos establecidos.*
- *Verificar la realización de actos y acciones previas que debe cumplir el contratista (licencias, permisos, entre otras).*
- *Advertir a la oficina de compras sobre la conveniencia de introducir modificaciones o señalar correcciones al contrato.(Art 197 y 200 del RLCA)*
- *Recomendar la aplicación de cláusulas penales y multas, así como ejecución de garantías o resolución del contrato, esto no se hace de oficio en el AGBS, sino que es el administrador del contrato el que tiene que informarlo, si el administrador del contrato no lo cobra el AGBS no lo cobra.*
- *Recibir o rechazar mediante acta los bienes y servicios cumplen con las condiciones de calidad y plazos acordados.*
- *Advertir las presuntas faltas administrativas, cometidas por el contratista durante la ejecución del contrato, para poder adoptar las medidas legales y administrativas correspondientes.*
- *Solicitar la aplicación de contrato adicional (201 RLCA).*
- *Definir el adecuado manejo, control y contabilización de las operaciones que se generen producto de la compra de bienes y suministros para brindar servicios en el Hospital Dr. Max Terán.*
- *Solicitar las prórrogas a los contratos que previeron esa posibilidad.*

Para el cumplimiento de esas actividades, cada administrador de contrato define a lo interno aquellos elementos que según su criterio son apropiados, sin que se les haya dotado de mayores herramientas para el desempeño de éstas funciones, pese a las responsabilidades asociadas a esas actividades.

En relación a lo anterior, en entrevistas efectuadas a algunos administradores de contratos refirieron;

“...Si se requiere mayor capacitación en ejecución tanto para definir las responsabilidades de quienes administramos los contratos, además de que tanto nosotros somos los responsables de manejar ese presupuesto y si finalmente nosotros debemos controlar ese presupuesto porque no lo podemos administrar dentro de los parámetros de esa contratación; como que esas funciones no están definidas como tal. (...) Se han hecho consultas a la Dirección Jurídica, por discrepancias con el AGBS, con relación a cuánto del proceso de contratación nos corresponde. En junio del año pasado se realizó una capacitación sobre contratación del ARE (Licda. Adriana Chaves y Licda. Katty Castro), en donde se consultó si en el caso de la contratación con varios ítems, en uno el consumo aumentó, pero en otro bajó, se podía mantener sin modificación porque el presupuesto alcanzaba, del nivel central dijeron que si, pero en el AGBS, se nos indicó que no, entonces hay que hacer las modificaciones correspondientes para que quede reflejado en el expediente, además de gestionarlo con tiempo, para que pueda ser incluido...”.
(Laboratorio Clínico)



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888

Apdo.: 10105

“...Se han recibido charlas, pero siempre debo preguntar sobre el proceso de contratación, pero siento que hace falta capacitación más concreta y un mayor acompañamiento de la gestión de contratación y en ejecución...”. (Servicios de Enfermería).

“...A nivel institucional los fiscalizadores del contrato deben tener una mayor capacitación y una constante asesoría, para garantizar la correcta ejecución de los contratos. Además si no se realiza una buena planificación y un buen cartel, el producto que se va a recibir no sea lo deseado. Además dotar a los administradores del recurso material y el recurso humano para poder realizar una adecuada fiscalización del contrato, lo cual incide en que la ejecución del contrato no sea el idóneo...”. (Servicio de Lavandería)

Las normas de control interno para el sector público, de la Contraloría General de la República, en el apartado 2.4. “Idoneidad del personal”, señala:

“El personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas. Con este propósito, las políticas y actividades de planificación, reclutamiento, selección, motivación, promoción, evaluación del desempeño, capacitación y otras relacionadas con la gestión de recursos humanos, deben dirigirse técnica y profesionalmente con miras a la contratación, la retención y actualización de personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos institucionales.”

En criterio de éste Órgano de Control, la situación evidenciada se presenta debido a que a los administradores de los contratos se les delegó la totalidad de la ejecución contractual sin ningún acompañamiento de ninguna otra instancia, sin recibir orientación o capacitación específica para la realización de las actividades de fiscalización delegadas, además de que las particularidades de cada contratación hacen necesario que los mecanismos de control se adecuen a las características y condiciones de cada uno.

La administración inadecuada de la ejecución de los contratos, podría comprometer el aseguramiento del patrimonio institucional, así como la eventual afectación en la prestación de los servicios de salud del Centro Médico.

7. SOBRE LOS CONTROLES DISPUESTOS PARA LA ENTREGA DE CILINDROS DE OXIGENO PARA USO DOMICILIAR

Se revisó el uso de los cilindros de Oxígeno que se entregan a los pacientes para uso domiciliario, evidenciándose que los controles que la administración dispone no permiten determinar si el uso que se está haciendo del bien corresponden a los requerimientos del paciente, ni tampoco aseguran la ubicación efectiva y la protección del insumo cuya custodia está bajo la responsabilidad es del hospital.



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

Se evidenció que el administrador del contrato es el Área de Ingeniería y Mantenimiento, quien es la encargada de entregar los cilindros a los familiares de los pacientes que los requieren.

En atención lo anterior se procedió a efectuar sesiones de trabajo con los involucrados en el procedimiento para determinar los controles que utilizan;

El Ing. Edgar Madrigal Chavarría, Jefe del Servicios del Área de Ingeniería y Mantenimiento, quien manifestó;

“ ... La prescripción del oxígeno a pacientes lo realiza por lo general la Clínica del Dolor o el Servicio de Medicina interna, en la prescripción que realizan se indica el tipo de cilindro que debe ser entregado al paciente, así como si debe llevar manómetro u otro accesorio. La prescripción se le entrega al Sr. Eduardo Abellán, funcionario del Servicio de Mantenimiento, encargado de gases medicinales, quien llena el registro de asignación de cilindros, además de llevar una bitácora, en la cual se anota la cantidad de cilindros que se entregan, así como de los componentes que se le entregan al paciente. En caso de que realiza una asignación o se requiera un cambio de cilindro fuera del horario o días feriados, el técnico de materiales (funcionario del Servicios de Ingeniería y Mantenimiento) disponible en el Hospital, se encarga de entregarlos, así como llevar el registro y la bitácora de las entregas realizadas. Actualmente se está elaborando un protocolo sobre el manejo y distribución de gases....”.

En conversación sostenida con el Sr. Eduardo Avellán Jiménez, designado del Servicio de Ingeniería y Mantenimiento, para el control de la entrega de los cilindros a pacientes, quien manifestó;

“He tramitado y realizado entregas de cilindros de oxígeno a pacientes aproximadamente desde el 2005, además de los otros gases medicinales de los servicios con relación a los cuales debo realizar una revisión diaria y cambiar aquellos que se encuentren vacíos. En este momento hay 20 pacientes con cilindros domiciliarios, todos de 220. El procedimiento para la entrega del cilindro al paciente, consiste en que con la referencia médica el paciente o el familiar me busca a mi o al encargado de gases en ese momento, se saca una copia de la referencia la cual se entrega a la familia del paciente para que la presente cada vez que se haga el cambio del cilindro y nosotros nos dejamos el original. Se lleva una bitácora en la cual se lleva el registro de todos los tanques, tanto los de uso del hospital como los entregados a los pacientes. En el caso de los de uso de pacientes, se indica la fecha, el tipo de tanque, el nombre del paciente y a la firma de quien retira. En mi caso cuando entrego el cilindro por primera vez, solicito la cédula, los demás compañeros no sé si la piden. En la hoja se referencia que realiza el médico, se anota el nombre de dos personas autorizadas a retirar los cilindros. No se elabora contrato de entrega de los cilindros, pero recientemente se hizo un inventario con la empresa distribuidora, en el cual se fue a las casas de los pacientes a verificar la existencia de los cilindros.



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

Hay pacientes a los cuales se les asignan dos o tres tanques por el lugar donde viven, lo cual se documenta en la bitácora; todos los cilindros sales con un solo juego de accesorios (1 regulador, 1 humedecedor y una cánula). Generalmente las entregas por primera vez se hacen en horario administrativo, nunca se ha presentado el caso de que sea fuera de ese horario.

Para el cambio de los cilindros vacíos por cilindros llenos, el familiar del paciente, se presenta con el tanque y la copia de la referencia que le dio el médico, se llama al funcionario de mantenimiento que esté disponible, se realiza la anotación en la bitácora y se hace el cambio. La bitácora se ubica en la bodega de los cilindros.

Cuando se hace la devolución de los tanques, se consigna la información en la bitácora y firma tanto el funcionario de mantenimiento como la persona que lo entrega.

No se ha presentado el caso de que no se hayan devuelto los cilindros o sus accesorios”.

En la Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 4.3.3 Regulaciones y dispositivos de seguridad, se dispone;

“...El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer y vigilar la aplicación de las regulaciones y los dispositivos de seguridad que se estimen pertinentes según la naturaleza de los activos y la relevancia de los riesgos asociados, para garantizar su rendimiento óptimo y su protección contra pérdida, deterioro o uso irregular, así como para prevenir cualquier daño a la integridad física de los funcionarios que deban utilizarlos...”.

La situación evidenciada se presenta, debido a que no se ha considerado como necesario la implementación de mecanismos de control y fiscalización más rigurosos; pese a que la Administración Activa es la responsable de vigilar el uso correcto de los bienes que adquiere la institución, así como su cuidado, siendo responsable en caso de extravío, daño o mal uso.

Lo expuesto en este hallazgo podría generar que los cilindros sean utilizados para fines distintos a los que fueron entregados, con la consecuente afectación en el aseguramiento del patrimonio institucional; además de que el Centro Médico será el responsable ante el proveedor en caso de pérdida o daño de los citados cilindros.

8. SOBRE OTROS ASPECTOS OBSERVADOS

En la evaluación efectuada se encontraron dos casos asociados a procesos de contratación administrativa, que requieren particular atención, los cuales se detallan a continuación.

8.1. Compra de Gas Licuado

Se determinó inoportunidad en la tramitación de la contratación 2014CD-000003-2308 de Gas Licuado, cuyo procedimiento duró aproximadamente un año, así como debilidades en la aplicación de algunos procedimientos.



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

Como antecedente de la contratación, se evidenció que para la adquisición del Gas Licuado en el Hospital de Quepos, se había tramitado la compra 2009CD-000047-2308, la cual tenía una vigencia máxima en su tercera prórroga al 22 de setiembre de 2013, siendo que la tramitación, administración y ejecución de la compra del Gas siempre había estado a cargo del Servicio de Ingeniería y Mantenimiento.

Mediante oficio DAF-HDRMTV- N° 157-2013 del 17 de abril de 2013, la Dirección Financiero Contable del Hospital comunica a la Jefatura del Servicio de Nutrición y la Jefatura del Servicios de Lavandería que deben realizar en forma conjunta el trámite para la adquisición del gas, ambos servicios presentan la solicitud al Área de Gestión de Bienes y Servicios el 30 de mayo de 2013, es decir cuatro meses antes del vencimiento de la última prórroga contractual.

El 19 de agosto de 2013, la Subárea de Contratación Administrativa devuelve la solicitud a los servicios con observaciones para su corrección, es decir, casi tres meses después de presentada la solicitud y a menos de un mes para que se venciera el contrato vigente.

Los servicios vuelven a presentar los requisitos hasta el 25 de setiembre de 2013, cuando ya el contrato estaba vencido, pero debido a que se se tramitó una ampliación contractual de conformidad con el artículo 201 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se dispuso de contrato por seis meses más.

La Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, devuelve nuevamente los requisitos previos el dos de octubre de 2013, a los servicios, quienes vuelven a presentar los requisitos previos el 13 de enero de 2014.

No se precisa la fecha en la cual se devuelven otra vez los requisitos previos a los servicios para nuevas correcciones, pero se vuelven a presentar al Subárea de Contratación Administrativa el 19 de marzo de 2014. El Área de Gestión de Bienes y Servicios hacen nuevas observaciones a los servicios, quienes presentan las correcciones el 24 de marzo de 2014.

Ya para el 22 de marzo de 2014, la ampliación del contrato había vencido y a partir de esa fecha el Hospital no disponía de contrato para Gas Licuado.

Según se desprende del expediente de la contratación 2014CD-000003-2308, la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, traslada el expediente al Área de Gestión de Bienes y Servicios para la elaboración de la resolución inicial el 25 de marzo de 2014; quien emite la resolución inicial el 2 de abril de 2014. El 3 de abril de 2014 se hace la invitación de los oferentes, señalándose como fecha para la apertura de las ofertas el 10 de abril de 2014



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

El 7 de abril de 2014 el representante legal de Gas Nacional Zeta S.A. uno de los proveedores invitados presenta una solicitud de aclaración, ese mismo día la Subárea de contratación Administrativa, traslada la aclaración a los servicios solicitantes, otorgándoles el plazo de un día para atender la consulta del proveedor, no obstante, el criterio de los servicios se recibe en el Área de Gestión de Bienes y Servicios el 10 de abril de 2014, fecha señalada en la invitación para la apertura de las ofertas.

En oficio AGBS-HDRMTV-N°057-04-2014 del 10 de abril de 2014, el Área de Gestión de Bienes y Servicios emite una resolución para la Dirección Administrativa-Financiera, en la cual señalan;

“...Se comprobó, que existe una modificación sustancial al cartel, según las indicadas en los puntos 1.8.1 y 1.8.2 de este oficio, constituyéndose como una variación y alteración sustancial en la concepción original del cartel, para hacer frente a un propósito común que persigue la administración, sin embargo, ésta Administración no contaba con el plazo de 24 horas mínimas antes del cierre para la recepción de ofertas, para proceder a dale una adecuada difusión con los demás invitados a participar.

Esta situación podría violentar el principio de igualdad de participación en el concurso, en vista que originalmente se dio a conocer a los oferentes invitados el pliego de condiciones en términos técnicos, claros, suficientes, concretos y objetivos que iban a prevalecer en la tramitación del negocio, entendiéndose que por medio del cartel se da a conocer a los potenciales oferentes la plenitud de la condiciones y especificaciones que se consideren determinantes para promover una igualitaria participación al concurso, sin embargo la modificación esencial presentada por la Unidad Técnica solicitante, podría presumirse como una ventaja indebido en tanto se ajusta la modificación a la totalidad de los aspectos solicitado por el oferente solicitante (...), creando una ambigüedad en cuanto al objetivo perseguido por la Administración al buscar la satisfacción de la necesidad pública en un sector de mercado más limitado...”.

El 10 de abril de 2014, la Dirección Administrativa y Financiera emite la resolución N°012-2014 de las diez horas cuarenta y cinco minutos, en la cual se retoman los elementos expuestos en la resolución AGBS-HDRMTV-N°057-04-2014 del Área de Gestión de Bienes y Servicios, señalando a los servicios solicitantes, el deber de realizar un cartel que permita la libre participación de los oferentes, en relación con lo requerido por la Administración.

Pese a no concluirse en forma categórica con relación a la eventual nulidad el proceso de contratación el mismo 10 de abril la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, elabora el oficio SPCA-HDRMTV-N°231-2014 del 10 de abril de 2014, dirigido a los Oferentes invitados al concurso en el cual señalan;

“...se les comunica que con base a lo establecido en el Art. 60 y Art.58 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa mediante resolución Administrativa, N°012-2014 de fecha 10 de abril de 2014, (...) por razones de interés público se procede a dejar sin efecto el concurso que nos ocupa...”.



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

Según documentación visible en el expediente, el oficio SPCA-HDRMTV-N°231-2014 del 10 de abril de 2014, fue notificado ese mismo día, al primer oferentes a la 1:12 p.m., al segundo oferente a la 1:20 p.m. y al tercer oferentes a la 2:03 p.m.; el dato anterior cobra relevancia, cuando se observa que la misma Subárea, el propio 10 de abril elabora acta de apertura para recepción de las ofertas, en la cual se consigna el inicio las trece horas cero minutos y el cierre a las dieciséis horas cinco minutos; es decir que mientras se notificó a los ofertas invitado el documento mediante el cual se deja sin efecto la contratación, se estaba realizando la apertura del concurso.

Posteriormente mediante oficio AGBS-HDRMTV-N°070-05-2014 del 02 de mayo de 2014, el Área de Gestión de Bienes y Servicios solicita a la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, que en atención a la resolución N°012-2014 del 10 de abril de 2014, se proceda de inmediato al cierre formal de la continuidad del expediente de contratación administrativa 2014CD-000003-2308.

Observándose que luego mediante resolución N°001-2014, la Dirección Administrativa-Financiera señala que *“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de la Contratación Administrativa y 86 de su Reglamento párrafo 4, así como las razones arriba esgrimidas, se **DECLARA DESIERTO** ítem único por la adquisición de 33.850 litros “Gas Licuado Combustible”, del concurso **2014CD-000003-2308**”, y ese mismo día se registró en el SIAC.*

Se desprende del expediente de la contratación, que la comunicación de dejar sin efecto el concurso es del 10 de abril de 2014, sin embargo, es hasta casi mes y medio después, el 28 de mayo de 2014 que se hace la resolución final; además el concurso se deja sin efecto antes de la apertura de las ofertas, por lo tanto, no debió materializarse el acto de apertura, máxime que la comunicación de que estaba sin efecto fue realizada por la misma Subárea que realizó la apertura.

Importante señalar que al concurso solamente se presentó una oferta, precisamente del proveedor que presentó la consulta, sin embargo, del expediente se desprende que no se realizó el análisis de la oferta, para determinar si era elegible, y aun así sin mayor fundamentación, más que la referencia a la resolución N°012-2014 de fecha 10 de abril de 2014, se declara desierto el concurso.

Luego el 5 de mayo de 2014, los Servicios de Nutrición y Lavandería, vuelven a presentar los requisitos para la nueva contratación, aún y cuando el concurso anterior no había sido terminado formalmente; observándose que a los requisitos previo presentados se les vuelven a realizar observaciones en cuatro ocasiones, las cuáles que generan que sea hasta el 18 de julio 2014 que el expediente se traslade al Área de Gestión de Bienes y Servicios para la resolución inicial.

En el nuevo concurso (2014CD-000013-2308) se invita a los mismos oferentes, y al igual que el anterior únicamente Gas Zeta S.A. presenta su oferta, emitiéndose la orden de compra el 29 de setiembre de 2014.



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

En síntesis en la presente contratación se observan las siguientes debilidades:

- La revisión y aprobación de los requisitos previos del primer concurso por parte de la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa duró aproximadamente 10 meses.
- El Área de Gestión de Bienes y Servicios, valora unilateralmente las aclaraciones efectuadas por los servicios y determina que hubo un cambio sustancial en las condiciones del concurso, pero en lugar de modificar el plazo de apertura de las ofertas o consultar a los oferentes, lo traslada a la Dirección Administrativa Financiera sugiriendo no continuar con el trámite, por estimar que no se disponía del tiempo requerido para modificar el plazo de apertura.
- La Dirección Administrativa Financiera, emite una resolución en la cual no deja expresamente sin efecto el concurso, pero solicita a los servicios presentar los requisitos para un nuevo concurso.
- Con sustento en la resolución emitida por la Dirección Administrativa Financiera, la Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, comunica a los proveedores invitados, que el concurso queda sin efecto.
- El documento que informa a los oferentes que el concurso queda sin efecto, es elaborado por la misma subárea que minutos después hace el acta de apertura del concurso; es decir que mientras se estaba haciendo la apertura del concurso se estaba comunicando a los invitados que el concurso de quedaba sin efecto.
- Al concurso se presentó una única oferta, del proveedor que solicitó la aclaración.
- Es hasta más de veinte días después que el Área de Gestión de Bienes y Servicios solicita a la Subárea hacer el cierre del proceso.
- Se declaró desierto el concurso, aún y cuando no se realizó un análisis de la oferta única oferta presentada; tampoco se realizó una fundamentación de los motivos para tal declaratoria, sino que la Dirección Administrativa Financiera se limita hace referencia a la resolución que sirvió de base para dejar sin efecto el concurso.
- Los requisitos del nuevo concurso se presentan en mayo de 2014, pero por nuevas observaciones la resolución inicial se emite hasta julio de 2014.
- En el nuevo concurso al igual que en el anterior, solo se presenta una oferta del proveedor que había solicitado la aclaración y había presentado su oferta en el concurso anterior, siendo finalmente el adjudicado.

En el artículo 2 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa se desarrollan los principio de la contratación administrativa, dentro de los cuáles se encuentran;



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888

Apdo.: 10105

*“...a) **Eficiencia.** Todo procedimiento debe tender a la selección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, a partir de un correcto uso de los recursos públicos. En las distintas actuaciones prevalecerá el contenido sobre la forma.*

*b) **Eficacia.** La contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración...”.*

En la Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 4.5 *Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones* Regulaciones y dispositivos de seguridad, se dispone;

“...El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2...”.

En el Manual de Procedimientos para el Uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para Adquirir Bienes y Servicios en la CCSS, en la Sección II, Vicios de Nulidad y Remedios Procedimentales de los Actos, se dispone;

“...Por otra parte, al amparo del principio de eficiencia de la contratación administrativa, el cual encuentra su propio sustento en el principio de eficiencia administrativa, economía procedimental y servicio público, la Administración puede procurar la “normalidad” del acto con el dictado de los remedios procedimentales de ley, cuando se evidencien, de oficio o a instancia de parte, un vicio en el acto que así lo permita. Para ello, en primer lugar, deberán observarse las siguientes reglas importantes:

1. Principio de autotutela: potestad de la administración de revisar, corregir o anular sus actos, por ser contrarios al ordenamiento jurídico aún las normas no escritas (costumbre, jurisprudencia, principios generales) o meta jurídicas (reglas unívocas o de aplicación exacta de la ciencia y la técnica, la lógica, justicia o conveniencia), con el objeto de resolver conflictos potenciales o actuales.

2. Se presume válido el acto relativamente nulo, hasta que se demuestre lo contrario en sede jurisdiccional.

3. Rige el principio de conservación, que supone:

a. La invalidez de un acto no se comunica al resto en tanto sean independientes (no hay relación de causa-efecto).

4. Dichas pautas, se aplicarán de acuerdo con lo que dispone la ley, el tipo de vicio del acto, la firmeza del acto y los requisitos dispuestos por el ordenamiento jurídico.

5. El remedio procedimental de las nulidades absolutas creadoras de derechos subjetivos, consiste en su anulación según los procedimientos de que establece la Ley General de la Administración Pública y el Código Procesal Contencioso Administrativo.

6. Son elementos constitutivos: competencia, legitimación, investidura, voluntad, motivo, contenido, fin, motivación, forma de exteriorización prescrita y procedimiento administrativo.



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

La situación evidenciada se presenta debido a la interpretación rígida de la norma que efectuó el Área de Gestión de Bienes y Servicios, así como la inobservancia de los principios de eficiencia, eficacia, conservación del acto y economía procesal que deben prevalecer en los procesos de contratación administrativa.

Los hechos expuestos además de haber generado el pago por caja chica de servicios continuos por la suma de ₡5.443.033,02 (cinco millones cuatrocientos cuarenta y tres mil treinta y tres colones, 02/100), generó un costo procesal mayor debido que duró un año en trámite, que motivó la realización de una ampliación del contrato anterior, así como el trámite de un nuevo concurso que duró cuatro meses más. Asimismo, se evidencia una prevalencia en el Área de Gestión de Bienes y Servicios de las formalidades sobre los fines de la administración activa, tendientes a la satisfacción de un interés público.

8.2. Sobre el traslado de funcionarios del Hospital

El Hospital Max Terán Valls de Quepos, no tiene en funcionamiento la totalidad de los vehículos asignados al Centro Médico, por lo cual no dispone de transporte suficiente propio para el traslado de los funcionarios, principalmente de aquellos que atienden los programadas de visita domiciliar, debiendo acudir al pago de servicios de taxi para el cumplimiento de sus actividades sustantivas.

En revisión efectuada por ésta Auditoría, se determinó que entre el 2013 y el 2014 el Hospital de Quepos canceló ₡ 24.614.370,00 (veinticuatro millones seiscientos catorce mil trescientos setenta colones), por concepto del pago de taxis para funcionarios. (₡15.745.370,00 en el 2013 y ₡ 8.869.000,00 en el 2014).

En entrevista efectuada al Sr. Cristhian Porrás Mora, Encargado del Servicio de Transporte se le consultó sobre el motivo por los cuáles se pagaron esos montos por concepto de taxi, al respecto señaló;

“...Básicamente por contar con un único vehículo operativo, y se tienen dos programas de visita domiciliar (Clínica del Dolor y Medicina Familiar), que de hecho sobre eso tanto la Dirección Médica, como la Dirección Administrativa, se elevó consulta a la Dirección Regional, para conocer cómo se puede elaborar una contratación, en consulta efectuada al Consejo de Transporte Público, se le consultó sobre la forma en la cual se pueden contratar el servicio de transporte, indicando que por parte del transporte público eso no era posible.

En el caso de Medicina Familiar, hay visitas programadas todos los lunes y la clínica del dolor programa visitas todos los martes, miércoles y jueves...”

En sesión de trabajo con el Dr. Jimmy Romero Bonilla, Coordinador de la Clínica del Dolor y Cuidados Paliativos, sobre el uso de taxis para visita domiciliar, refirió;



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

“...La clínica maneja tres tipos de pacientes, todos los pacientes oncológicos, los pacientes en fase terminal, así como los pacientes con dolor de difícil manejo.

Como encargado de la Clínica del Dolor, realizo visita domiciliar tres días por semana, atiendo la consulta externa dos días por semana, así como atiendo interconsultas del servicio de emergencias o de los otros servicios. (...)

Según la presentación de la estadística 2014, durante ese periodo se efectuaron 639 visitas domiciliarias.

La frecuencia de las visitas domiciliarias, dependen de la condición del paciente, en pacientes oncológicos se procura como mínimo realizar las vistas a cada paciente cada 22 días, pero hay casos que requieren una intervención hasta de dos veces por semana, en el caso de los pacientes en fase terminal no oncológicos, las visitas pueden realizarse cada mes o cada dos meses.

Para la coordinación del vehículo, los viernes de cada semana se envía la programación de la semana siguiente con la indicación de los lugares a visitar; en cuanto a la utilización de vehículos se utiliza prácticamente 50% institucional, 50% taxi...”.

Según se dispone en el Manual de Procedimientos para la Administración, Liquidación y Contabilización de los Fondos de Caja Chica, en el artículo 2 “Fondos Caja Chica”;

“...Entre los bienes y servicios que podrán adquirirse, se consideran entre otros, los gastos por viáticos y transportes que se cancelan a los funcionarios de la Institución, combustible para los vehículos institucionales, materiales, suministros, servicios de arbitraje o jueceo y alquiler de instalaciones deportivas, que por sus características y costo, no ameriten la realización de un procedimiento de contratación administrativa...”.

En criterio de ésta Auditoría la situación expuesta obedece a debilidades en la gestión del Centro Medico, por cuanto el Hospital dispone en registros de cinco vehículos, sin embargo, uno está para ser dado de baja y otro tiene varios meses en el taller, quedando dos ambulancias y un vehículo administrativo para el funcionamiento el centro médico

Asimismo, debido a la zona geográfica, así como por falta de algunos equipos, deben realizarse constantes traslados de pacientes, por lo cual las ambulancias por lo general están ocupadas llevando a los paciente; otro aspecto a considerar es que la Dirección Regional de Servicios de Salud Pacífico Central -con quien se debe coordinar varios aspectos del funcionamiento del Hospital- se ubica en Puntarenas, y la Dirección Regional de Sucursales Brunca se ubica en Pérez Zeledón, por lo cual el vehículo administrativo habitualmente se encuentra haciendo diligencias en éstos lugares, en razón de lo anterior no se puede justificar la compra de otro vehículo, ni se puede dejar de dar atención a los usuarios de la Clínica del Dolor y Cuidados Paliativos, ni los pacientes de Medicina Familiar.



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

Los hechos expuestos podrían generar un eventual desaprovechamiento del patrimonio institucional, debido a que se están cancelando prácticamente en forma semanal, sumas de dinero superiores a los cien mil colones, las cuales en sumatoria anual superan los ocho millones de colones.

9. PERCEPCIÓN SOBRE EL DESEMPEÑO DEL ÁREA DE GESTIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

En consulta efectuada a once coordinadores y jefaturas de servicio, con relación a su percepción sobre el funcionamiento del Área de Gestión de Bienes y Servicios, la mayoría refirió que el funcionamiento era Regular.

En el desarrollo de la evaluación, funcionarios del Hospital externaron su descontento por el funcionamiento del Área de Gestión de Bienes y Servicios, incluso en entrevistas efectuadas a los coordinadores y Jefaturas de Servicio, con relación a las fases del proceso de contratación se hicieron manifestaciones como las siguientes;

“...Se han hecho consultas a la Dirección Jurídica, por discrepancias con el AGBS, con relación a cuánto del proceso de contratación nos corresponde. En junio del año pasado se realizó una capacitación sobre contratación del ARE (Licda. Adriana Chaves y Licda. Katty Castro), en donde se consultó si en el caso de la contratación con varios ítems, en uno el consumo aumentó, pero en otro bajó, se podía mantener sin modificación porque el presupuesto alcanzaba, del nivel central dijeron que sí, pero en el AGBS, se nos indicó que no, entonces hay que hacer las modificaciones correspondientes para que quede reflejado en el expediente, además de gestionarlo con tiempo, para que pueda ser incluido...”. (Laboratorio Clínico)

“...Me parece que le debería corresponder a la Jefaturas única y exclusivamente lo que compete a especificaciones técnicas, porque dentro del proceso de contratación debemos realizar muchas actividades propias del AGBS, por cuanto exceden nuestro conocimiento técnico por tratarse de aspectos meramente administrativos...”. (Servicios de Enfermería)

En la Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 4.2 “Requisitos de las actividades de control”, se dispone;

“...Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:
a. Integración a la gestión. Las actividades de control diseñadas deben ser parte inherente de la gestión institucional, e incorporarse en ella en forma natural y sin provocar menoscabo a la observancia de los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad, y evitando restricciones, requisitos y trámites que dificulten el disfrute pleno de los derechos fundamentales de los ciudadanos.



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

b. Respuesta a riesgos. Las actividades de control deben ser congruentes con los riesgos que se pretende administrar, lo que conlleva su dinamismo de acuerdo con el comportamiento de esos riesgos.

c. Contribución al logro de los objetivos con un costo razonable. Las actividades de control deben presentar una relación satisfactoria de costo-beneficio, de manera que su contribución esperada al logro de los objetivos, sea mayor que los costos requeridos para su operación.

d. Viabilidad. Las actividades de control deben adaptarse a la capacidad de la institución de implantarlas, teniendo presente, fundamentalmente, la disponibilidad de recursos, la capacidad del personal para ejecutarlas correcta y oportunamente, y su ajuste al bloque de legalidad.

e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.

f. Divulgación. Las actividades de control deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos.

Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos...”

En criterio de éste Órgano de Control la percepción de los funcionarios del Hospital con relación al funcionamiento del Área de Gestión de Bienes y Servicios, obedece a la inoportunidad en la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa por la excesiva cantidad de controles, la delegación de las responsabilidades de casi la totalidad del procedimiento de contratación en los coordinadores y jefaturas de los servicios, así como a la rigidez en la interpretación de las normas.

La situación evidenciada podría comprometer la prestación efectiva de los servicios de salud, al presentarse atrasos en la adquisición de los bienes y servicios que requiere el Centro para su funcionamiento, subejecución presupuestaria y compras por caja chica.

CONCLUSIÓN

Los procesos de contratación administrativa en el Hospital Dr. Max Terán Valls de Quepos, presentan algunas debilidades que merecen particular atención, máxime cuando en el desarrollo del estudio, se encuentra como común denominador, las discrepancias del Área de Gestión de Bienes y Servicios con las unidades compradoras del Hospital.

La continuidad en la prestación de los servicios de salud depende de procesos de contratación eficientes y eficaces, que aseguren la disposición oportuna de los bienes o servicios requeridos, no obstante, en este Centro Hospitalario, los tiempos de gestión de la compra exceden los parámetros razonables de oportunidad, teniendo referencias tales como que para la tramitación de compras por caja chica pueden durar hasta dos meses, y en contrataciones ordinarias casi un año sólo en la revisión de requisitos previos.



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

Uno de los aspectos evidenciados que más preocupa por el riesgo asociado, es la concentración de funciones en los coordinadores o encargados de los servicios, quienes planifican y priorizan las compras; elaboran las especificaciones técnicas, los estudios de mercado y la justificación para el inicio de la contratación; en la tramitación del proceso, elaboran la recomendación técnica, el estudio de razonabilidad de precio, así como aplican el sistema de evaluación de las ofertas; en la fase de ejecución, son los responsables de elaborar las órdenes de compra, gestionar la certificación de la reserva presupuestaria, tramitar las órdenes de compra ante el proveedor, recibir la mercadería, determinar la aplicación de multas o cláusulas penales, calcular y tramitar las multas o cláusulas penales que se apliquen en el procedimiento, llevar los controles de la vigencia del contrato, prórrogas contratos adicionales o modificaciones contractuales, así como remitir la documentación al Área de Gestión de Bienes y Servicios, debiendo en la mayoría de casos incluir los documentos en el expediente y foliarlos. De conformidad con lo expuesto en el párrafo anterior, el dominio completo de la contratación lo tiene el coordinador o jefe del Servicio, sin que se observe la existencia de controles “*ex ante*” o “*es post*” de las actividades que realizan los servicios; dentro de los procesos de contratación administrativa el Área de Gestión de Bienes y Servicios únicamente es un tramitador, sin ninguna responsabilidad en la parte sustantiva del proceso de compra del Área de Gestión.

Incluso de determinó que en la elaboración de los estudios de razonabilidad de precios y en la recepción de los bienes, en las cuales participan funcionario del Área de Gestión de Bienes y Servicios, no queda registros en el expediente de su participación por indicación expresa de la Jefatura, con lo cual se traslada totalidad de la responsabilidad del acto, al funcionario del servicio que lo realiza.

Asimismo, los controles excesivos implementados por el Área de Gestión de Bienes y Servicios, generan trabas innecesarias en el proceso de contratación, que se traduce en el descontento de los servicios, y principalmente en la disminución de los procesos de compra, que a su vez están generando subejecución presupuestaria.

La planificación y programación de compras que efectúa el Área de Gestión de Bienes y Servicios, se realiza mediante la cancelación de horas extras, por considerar que es una actividad de recargo a la actividad de contratación administrativa, al punto de que si no hay pago de horas extras no se realizan las actividades asociadas a la planificación.

La planificación no se limita a la determinación de aquellos insumos o servicios que requiere el Centro Médico, sino que también contempla otros aspectos tales como la definición de las especificaciones de los bienes a adquirir, de ahí que la Contraloría indica “*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*”, por ello se requiere un fortalecimiento constante del proceso de planificación que permita abarcar incluso la mejor manera de definir el objeto contractual para cada caso concreto, de manera que se favorezca la libre participación y se disminuya el riesgo de un cartel orientado a un proveedor específico.



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

Al respecto esta Auditoría ha señalado la importancia de que se efectúe una adecuada planificación dentro de los procesos de contratación administrativa a nivel institucional; la ausencia de una metodología de planificación institucional impide la estandarización en la planificación de las compras, así como en la determinación de aspectos a mejorar, por cuanto no se dispone de un marco regulatorio contra el cual hacer una valoración de la planificación efectuada por cada unidad, que permita no solo garantizar la eficiencia y la eficacia en el abastecimiento de los bienes y servicios, sino un mejor aseguramiento del patrimonio institucional.

Este Órgano de Control, en informe AGO-022-2014 “Evaluación sobre la gestión de contratación administrativa en el Hospital Nacional de Niños”, emitió una recomendación a la Dirección Técnica de Bienes y Servicios en la cual solicitó “...Concretar la emisión, aprobación y comunicación de política de abastecimiento e inventario que se encuentra en proceso de ejecución, así como el marco procedimental que le daría contenido a la metodología estandarizada, debidamente documentada y aprobada para la determinación de necesidades de los distintos Servicios de los centros de salud, fundamentada en las metas anuales y objetivos establecidos en los Planes Anuales Operativos”; por lo cual se estima innecesario realizar una nueva recomendación con relación a este tema.

Otro aspecto que debe reforzarse en el Hospital de Quepos, son los estudios de razonabilidad de precios, para que sean realizados a todas las ofertas que sean administrativa y técnicamente elegibles, además de que en todos los procesos debe acreditarse en el expediente si los precios ofertados son razonables; con relación a lo cual la Auditoría mediante informe ASAAI-124-2015 se giraron recomendaciones a la Dirección Técnica de Bienes y Servicios para;

“...Establecer y comunicar, cómo se debe razonar o justificar en el expediente de contratación el estudio de precios en los casos en los cuales se presenten oferentes únicos sin compras previas en la Institución; en las compras de bienes o servicios con tarifas reguladas; así como en los casos, en los cuales no se disponga de información que permita efectuar el estudio de conformidad con las metodologías aprobadas por la Institución.

Definir en conjunto con la Dirección Jurídica, la conveniencia de efectuar el estudio de razonabilidad de precios a todas las ofertas técnica y administrativamente elegibles, además del momento procesal en el cual se debe aplicar el sistema de evaluación de ofertas, si antes o después de hacer el estudio de razonabilidad de precio, e informar a las unidades locales sobre lo definido...”

Dentro de la revisión de expedientes, se determinó que en las contrataciones urgentes no se realizan estudios de razonabilidad de precio, debido a que siguen aplicando el acuerdo de Junta Directiva del 2002, según el cual en este tipo de contrataciones no se realizan estos estudios, no obstante, ese acuerdo fue derogado desde el 2009, no existiendo autorización para no determinar la razonabilidad del precio en las compras urgentes.



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

En el manejo de las prórrogas contractuales, se evidenció la necesidad de cumplir con todas las formalidades establecidas, aún en los casos en los cuales haya operado la prórroga automática del contrato, lo cual genera una tramitología innecesaria que encarece la operación.

Con relación al tema de prórrogas, también se determinó que no se acredita en el expediente que el proveedor mantienen las condiciones de la contratación, no obstante, al respecto está Auditoría en Informe ASAAI-124-2015 giró recomendación a la Dirección Técnica de Bienes y Servicios sobre éste particular en los siguientes términos;

“...Determinar e informar cómo se debe acreditar en los expedientes de contratación en los cuales se va a aplicar prórroga de contratos, que no existe mejores opciones de mercado y que el precio no es excesivo según lo señalado en el Manual de Procedimientos para el Uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para Adquirir Bienes y Servicios en la CCSS las Condiciones Generales de Contratación de la CCSS; así como analizar la aplicación de estudios de razonabilidad de precios para medicamentos e implementos médicos, según lo dispone la Metodología para la elaboración de estudios de razonabilidad de precios para Medicamentos e Implementos Médicos...”

En la fase de ejecución se evidenció la existencia de controles establecidos por los administradores de contrato, sin embargo, la suficiencia de esos controles es incierta, además de que existe un requerimiento común en cuanto a la necesidad de que se efectúen capacitaciones específicas para la fiscalización de los contratos.

En igual sentido el componente legal del cual están provistos los procesos de contratación administrativa requieren que se disponga de un acompañamiento del proceso, en caso de ser requerido, para resolver en forma oportuna aquellos aspectos procesales cuando se necesario, condición que actualmente no ocurre.

Con relación al uso y aprovechamientos de los bienes o servicios se encontró que para los cilindros de oxígeno que se entregan a pacientes se han implementado algunos controles, pero que no se articulan de manera que garanticen la ubicación y uso efectivo de esos insumos; siendo requerida una revisión del proceso de entrega, para la mejora de los controles, sin detrimento del servicios eficiente que se brinda a los usuarios en este momento.

Dentro de la evaluación se evidenciaron deficiencias e inoportunidad en el procedimiento de contratación del Gas Licuado, tanto por la duración del trámite, que fue más de un año, la apertura de dos procedimientos de forma innecesaria, así como por la adquisición del bien por medio de caja chica para poder abastecer a los servicios de nutrición y lavandería, para el cumplimiento de sus funciones sustantivas. Incluso se observó que el segundo proceso inició su tramitación sin haberse cerrado o terminado el primer proceso de contratación.



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

Asimismo, se determinó que en los libros institucionales el Centro Médico dispone de cinco vehículos, sin embargo, en el momento de la evaluación únicamente estaban en funcionamiento tres unidades, por lo cual los programas de visita domiciliar, se debían atender mediante el pago de taxis, evidenciándose que en dos años, se había cancelado más de veinticuatro millones de colones en servicios de taxis para traslado de funcionarios.

RECOMENDACIONES

A LA DIRECCIÓN REGIONAL DE SERVICIOS DE SALUD PACÍFICO CENTRAL

1. En el plazo de nueve meses, con la asesoría de las instancias que se estimen pertinentes y de conformidad con los hallazgos evidenciados en el presente informe, evaluar la Gestión realizada por el Área de Gestión de Bienes y Servicios del Hospital Dr. Max Terán Valls de Quepos, adoptando un plan remedial para solventar las deficiencias encontradas. Se solicita que dentro de la evaluación que se realice se consideren entre otros, los siguientes aspectos;
 - a. La percepción de los servicios del Hospital del funcionamiento del Área de Gestión de Bienes y Servicios.
 - b. Las responsabilidades dentro del proceso de contratación administrativa que debe asumir el Área de Gestión de Bienes y Servicio
 - c. La acumulación de funciones de los jefes de servicio dentro del proceso de compra.
 - d. La cantidad y utilidad de los controles del Área de Gestión de Bienes y Servicios.
 - e. El alcance y la duración de la revisión de los requisitos previos para las contrataciones.En atención a los resultados de la evaluación, valorar la posibilidad de intervenir esa Unidad para la implementación del plan remedial que sea propuesto.
2. En el plazo de seis meses analizar la tramitación de las contrataciones 2014CD-000003-2803 y 2014CD-000013-2803, determinando si el procedimiento realizado se ajustó al marco normativo que regula la materia y los principios de la contratación administrativa. Además, establecer si la gestión de estas contrataciones generó alguna afectación patrimonial a la institución y si corresponde alguna responsabilidad a los funcionarios que participaron en esos procesos de compra; adoptando las acciones que se estimen pertinentes en atención al resultado del análisis. Documentar las actuaciones realizadas para el seguimiento de Auditoría.

A LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA FINANCIERA DEL HOSPITAL DR. MAX TERÁN VALLS

3. En el plazo de un mes, revisar el uso de tiempo extraordinario autorizado al Área de Gestión de Bienes y Servicios para la realización de las actividades relacionadas con la planificación y programación de compras, a efecto de determinar si se cumplen los supuestos para el pago de tiempo extraordinario, al tratarse de una actividad sustantiva de esa Subárea de Planificación y Contratación Administrativa, además de que se adopten las medidas respectivas para evitar futuros pagos de tiempo extraordinario por ese concepto de manera que estas erogaciones no sean permanentes.



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

4. En el plazo de seis meses, adoptar las acciones requeridas para poner en funcionamiento los vehículos asignados al Centro Médico o para su sustitución, así como determinar las necesidades reales de transporte que tiene el Hospital, a efecto de adoptar -en caso de existir- una mejor solución financiera para solventar esa necesidad, considerando el costos-beneficio de mantener el pago de taxis, o la posibilidad de disponer al menos de un vehículo más en funcionamiento para la atención de los programas de visita domiciliar principalmente. Las acciones realizadas deben quedar documentadas para el seguimiento de Auditoría.
5. En el plazo de un mes, instruir al Área de Gestión de Bienes y Servicios, para que;
 - a. Se realicen estudios de razonabilidad de precios en las compras urgentes que se tramiten en el Hospital.
 - b. Queden consignadas en el expediente de la contratación, todas las actividades en las cuales participen funcionarios del Área de Gestión de Bienes y Servicios, con indicación de la condición en la cual participan.
 - c. En la tramitación de las prórrogas contractuales, se efectúen solamente aquellas acciones que estén expresamente establecidas en la normativa institucional que regula la materia, excluyendo todos aquellos procedimientos que no den ningún valor agregado a la formalización. (Hallazgo 3.2 del presente informe)
 - d. Formular consulta a la Dirección Regional de Servicios de Salud Pacífico Central, sobre la condición de los contratos prorrogables, cuando la prórroga no se ha formalizado, a efecto de determinar si se estaría en presencia de un contrato irregular, según criterio utilizado por el Área de Gestión de Bienes y Servicios del Hospital de Quepos.
 - e. En el plazo de tres meses, consulte a los servicios que administran los contratos, sobre aquellos aspectos con relación a los cuales consideran deben ser capacitados en materia de ejecución contractual, determinando aquellos temas en los cuáles el Área de Gestión de Bienes y Servicios con sus propios recursos puede efectuar la capacitación y gestionando ante las instancias correspondientes aquellos otros que salgan del alcance del Área.
6. En el plazo de un mes, instruir a los Servicios que adquieren medicamentos e implementos médicos, para que en los estudios de razonabilidad de precios se utilice como parámetro de razonabilidad el dispuesto en la "Metodología para elaborar estudios de razonabilidad de precios en la compra de medicamentos e implementos Médicos".
7. En el plazo de un mes, instruir al servicio de Ingeniería y Mantenimiento, para que en el término de dos meses, revisen los procedimientos establecidos actualmente para la entrega de los cilindros de oxígeno a terceros, a efecto de que se establezcan las mejoras necesarias que posibiliten un control efectivo del uso de los cilindros, sin detrimento de la prestación del servicio.



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

COMENTARIO

De conformidad con lo establecido en el Artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los alcances del presente informe se comentaron con el Dr. Rainier Chaves Solano, Director Regional de Servicios de Salud Pacífico Central, el Dr. Roberth Vega Solís, Director Médico del Hospital, el Lic. Gerardo Fuentes Bolaños, Director Administrativo del Hospital y el Lic. Luis Hernández Araya, Jefe de Recursos Humanos del Hospital, el día nueve de setiembre del 2015; en el comentario estuvo presente la Licda. María Alejandra Quirós García, Asistentes de Auditoría.

Se realizaron las siguientes observaciones;

Sobre la recomendación 1, el Dr. Chaves Solano señaló; *"...sugiere variar el plazo a nueve meses..."*.

Analizada la sugerencia, se considera de recibo en atención a lo cual se modifica la recomendación.

Sobre la recomendación 4, el Dr. Chaves Solano y el Lic. Fuentes *"... solicitan la ampliación del plazo a seis meses, además de que se incluya la opción de que se pongan en funcionamiento o se sustituyan los vehículos..."*.

Valorados los señalamientos con relación a la recomendación 4, se estima procedente ampliar el plazo de la recomendación a seis meses, e incluir en la redacción que ese plazo es para poner en funcionamiento los vehículos o para su sustitución.

Con relación a la recomendación 5, el Dr. Chaves Solano y el Lic. Fuentes *"...solicitan que en el punto d, la consulta se realice a la Dirección Regional de Servicios de Salud Pacífico Central, con la finalidad de que el criterio sea técnico en materia de contratación y legal, además de que se disponga de ese criterio en el menor tiempo posible..."*.

Vista la solicitud formulada por la administración, se considera procedente, en atención a lo cual se modifica la recomendación en los términos propuestos.

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Licda. María Alejandra Quirós García
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Lic. Alexander Nájera Prado
JEFE DE ÁREA

ANP/MAQG/lbc