



AGO-140-2020

10 de noviembre de 2020

RESUMEN EJECUTIVO

La presente evaluación se realizó con el fin de atender las actividades incluidas en el plan anual de trabajo para el 2020 del Área Gestión Operativa de la Autoría Interna, en el apartado de actividades programadas.

El estudio comprendió la evaluación de las actividades propias del proceso de contratación administrativa desarrollado por el Área de Salud de Cartago durante el 2019 y 2020, a través de una muestra de los expedientes custodiados en el departamento de Contratación Administrativa.

El objetivo definido fue evaluar las actividades de control desarrolladas por el Área de Salud para garantizar razonablemente el desarrollo adecuado y oportuno de los procedimientos de contratación administrativa. Lo anterior a través del análisis de las actividades de control establecidas para el correcto uso de los recursos destinados a la dotación de bienes y servicios para las áreas usuarias del Área de Salud, confirmación de la suficiencia y pertinencia de la documentación de respaldo disponible en los expedientes administrativos y una corroboración en sitio, selectiva, de la existencia, condiciones y controles en los espacios físicos de almacenamiento propios de las unidades usuarias.

El análisis efectuado permitió identificar un patrón dentro del desarrollo del procedimiento de contratación administrativa, donde se conjugan debilidades en la aplicación propia de las actividades que forman parte del proceso, acompañadas de una débil supervisión, lo cual además de limitar la capacidad de identificación oportuna de desviaciones, afecta también la retroalimentación del proceso, incidiendo negativamente en la formulación de los programas de capacitación orientados a la mejora continua del proceso.

Puntualmente se detectaron oportunidades de mejora en aspectos tales como: la conceptualización de la modalidad de entrega según demanda, definición de los objetos contractuales y la estimación de la cuantía de la compra, el expediente administrativo de la compra, las reservas administrativas, documentación de las fuentes de información para los estudios de razonabilidad de precios y sobre la formalización y ejecución de los contratos.

En razón de lo descrito se emiten 6 recomendaciones tendientes a fortalecer tanto los procesos de supervisión, como a mejorar las destrezas y capacidades de los actores de intervienen en el proceso de contratación, a través de programas e instrumentos que garanticen un aprovechamiento de las experiencias aprendidas y que garantice la corrección oportuna de las desviaciones en el proceso, todo con el fin último de procurar la mejor y más segura administración de los recursos, para el logro de una prestación de los servicios acorde a las necesidades de la población adscrita al Área de Salud de Cartago.



AGO-140-2020

10 de noviembre de 2020

ÁREA DE GESTIÓN OPERATIVA

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ÁREA DE SALUD CARTAGO

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se desarrolló en cumplimiento del Plan Anual Operativo 2020 del Área Gestión Operativa de la Auditoría Interna, apartado de actividades programadas.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar las actividades de control desarrolladas por el Área de Salud de Cartago para garantizar razonablemente, el desarrollo adecuado y oportuno de los procedimientos de contratación administrativa.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar las actividades de control establecidas para el correcto uso de los recursos destinados a la dotación de bienes y servicios para los servicios usuarios del Área de Salud de Cartago.
- Confirmar la suficiencia y pertinencia de la documentación de respaldo, disponible en los expedientes administrativos conformados para las compras.
- Inspeccionar los espacios físicos de las unidades usuarias, en los cuales se encuentren almacenados los bienes adquiridos o dispuestos para su uso los activos.

ALCANCE

La presente evaluación comprende una muestra de los procedimientos de contratación desarrollados por el Área de Salud de Cartago en el periodo 2019 a junio del 2020, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

La evaluación se realizó de conformidad con lo establecido en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

METODOLOGÍA

- Solicitud a la Administración del Área de Salud de Cartago de una muestra de expedientes de contratación administrativa.



- Requerimiento de información a la Administración del Área de salud respecto a: Plan de compras 2019 y 2020, listado de compras realizadas 2019 y 2020, Valoración de riesgos vigente, lista de nombres y puestos de los funcionarios encargados de cada uno de los procesos relacionados con: Planificación de Compras, Selección de Oferentes y Ejecución de los Contratos.
- Visita en sitio para verificación de almacenamiento de bienes, disposición de activos adquiridos.
- Entrevista a los diferentes actores dentro del proceso de contratación administrativa.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno.
- Ley General de Administración Pública.
- Ley de Contratación Administrativa.
- Reglamento de Contratación administrativa.
- Manual de normas generales de auditoría para el sector público, La Gaceta 236 del 8 de diciembre de 2006.
- Normas de control interno para el Sector Público, La Gaceta 26 del 6 de febrero de 2009.
- Condiciones Generales para la Contratación Administrativa Institucional de Bienes y Servicios Desarrollada por Todas las Unidades de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Metodologías para la Elaboración de Estudios de Razonabilidad de Precios en procedimientos de Compra que Tramita la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Procedimiento Integral de Ejecución Contractual en materia de Contratación Administrativa en la CCSS.

ASPECTOS NORMATIVOS QUE CONSIDERAR

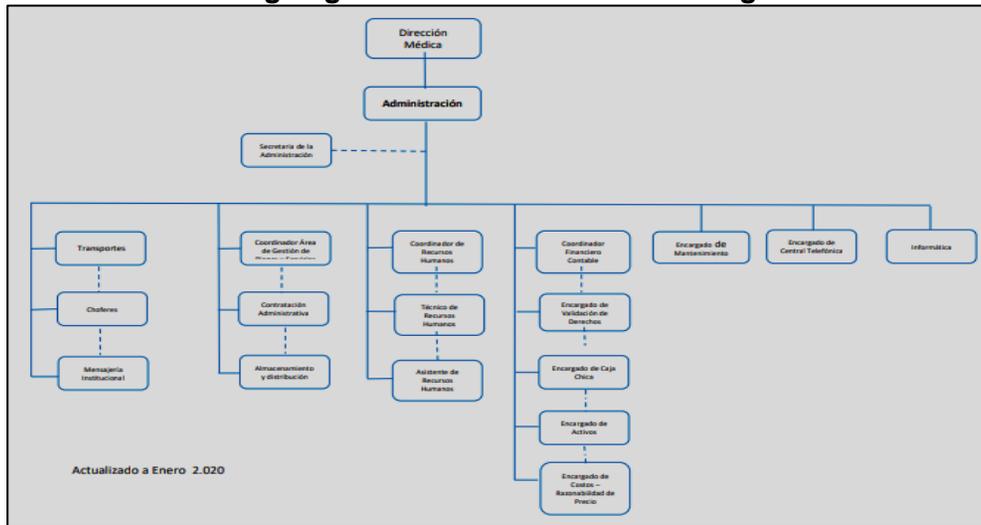
Esta Auditoría informa y previene al jerarca y a los titulares subordinados acerca de los deberes que les corresponden respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno 8292. Así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse debido a lo preceptuado en los 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 Área de Salud de Cartago está adscrita a la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Central Sur, para el 2020 dispone de 22 Equipos Básicos Atención Integral en Salud, con el apoyo de los siguientes servicios: Trabajo Social, Psicología, Consulta de Empleados, Ginecología, Pediatría, Electrocardiografía, Mantenimiento, Odontología, Odontología General Avanzada, Laboratorio Clínico, Farmacia, Registro Médicos, Enfermería. Además, dentro de la oferta de prestación de servicios se brinda la consulta de choque y consulta ampliada en el EBAIS de Caballo Blanco.

Imagen 1
Organigrama Área de Salud de Cartago



Fuente: Administración Área de Salud de Cartago.

En cuanto al presupuesto del Área de Salud para el 2020, según la consulta realizada al Informe Mayor Auxiliar de Asignaciones Presupuestarias, el total de recursos asignados asciende a $\text{¢}9.561.253.612,51$ (Nueve mil quinientos sesenta y un millones doscientos cincuenta y tres mil seiscientos doce colones con 51/100), de los cuales, según lo que interesa, se destacan las siguientes partidas:

- 210 - Servicios no personales $\text{¢} 1.061.301.521,94$ equivalente al 11% del presupuesto total.
- 220 - Materiales y suministros $\text{¢} 192.959.600,00$, correspondiente al 2% del presupuesto.
- 230 - Maquinaria y equipos $\text{¢} 109.990.000,00$ que representa un 1% del total de recursos económicos disponibles.

Según consulta realizada a la Licda. Jeannette Soto Gómez, Administradora de la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Central Sur, la última evaluación sobre la materia de contratación administrativa realizada por esa Dirección al Área de Salud de Cartago, corresponde al año 2017, los resultados se hicieron de conocimiento del Área de Salud mediante oficio DESSCS-ADM-0075-17 del 8 de marzo del 2017, dirigido al Dr. Albert Méndez Vega, Director Médico en ese momento.

Sobre la muestra revisada de 6 expediente de compra, según el documento referido, el Área de Salud de Cartago obtuvo en esa oportunidad una nota de 87.98% (Calificación con base 100).

El informe elaborado por la Dirección Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Central Sur, desarrolla puntalmente los hallazgos obtenidos en la revisión de cada uno de los 6 expedientes; sin embargo no emite recomendaciones al respecto.

Sobre la estructura organizacional del departamento de contratación administrativa del Área de Salud de Cartago, según el cuestionario de control interno aplicado el 17 de julio de 2020 al Lic. Marco Vinicio Umaña Olivares, Administrador del Área de Salud, ante la consulta de si la estructura orgánica del departamento se adapta a las necesidades y los objetivos en materia de gestión de bienes y servicios, el Lic. Umaña respondió que “no”, explicando que no se dispone de planificador de suministros, lo cual genera un recargo importante y el perfil de las plazas es muy bajo para las responsabilidades que

tienen, con base en lo manifestado, en entrevista al mismo profesional (en fecha 12 octubre 2020), se consultó sobre las acciones que se han tomado al respecto a la situación descrita, con la finalidad de establecer e implementar las mejoras en caso de ser necesarias, indicando el Sr. Umaña que:

“Sí se ha realizado, por ejemplo se ha solicitado la recalificación de los compañeros Luis y Xiomara, lo cual fue rechazado. Ahora esas dos personas en contratación serían suficientes pero su perfil actual no permite tanta resolutivead. Hace falta un funcionario que se encargue de la planificación de los suministros ya que esa actividad está recargada en varios funcionarios incluidos yo como administrador. En algún momento que no preciso se hizo la solicitud de un planificador sin embargo se denegó la solicitud fundamentando que no era parte de la estructura de un Área de Salud Tipo 2.”

Lo indicado por el Lic. Umaña respecto de la falta de un planificador, es coincidente con lo manifestado en la valoración de riesgos del Área de Salud fechada 4 de febrero de 2020, según se observa en la imagen que sigue.

Imagen 2
Valoración de Riesgos Área de Salud de Cartago

Nº	RIESGO	CAUSAS	CONSECUENCIAS	CONTROLES EXISTENTES
1	Podría suceder que se diera una falta de planificación de materiales, bienes y servicios a adquirir.	La falta de información en tiempo y forma por parte de los Servicios.	Desabastecimiento de insumos.	Inventario u historicos.
		No contar con personal encargado de Planificación.	Sobrecargo de funciones a los demás funcionarios.	Plantilla institucional AS tipo 1
	ACTIVO	Falta de controles de consumo.	Desabastecimiento de insumos.	SIGES y Plan Anual de Compras

Fuente: Valoración de riesgos Área de Salud de Cartago suministrada por el Lic. Marco Vinicio Umaña Olivares Administrador.

Una de las estrategias propuestas para la administración del riesgo número 1 detallado como: *“Podría suceder que se diera falta de planificación de materiales, bienes y servicios a adquirir”*, corresponde a la siguiente acción: *“Que la (sic) Dirección y (sic) Administración soliciten las plazas necesarias para contar con el personal (sic) idoneo.”*

HALLAZGOS

1. SOBRE LA FIGURA DE ENTREGA SEGÚN DEMANDA

En dos de los expedientes analizados se observó falta de claridad en la forma en que se desarrolló la figura de entrega según demanda, en el caso de bolsas plásticas transparentes no se documentó correctamente en las etapas iniciales; por otra parte, en la compra de mantenimiento preventivo y soporte técnico en sitio para equipo de cómputo, sucedió a la inversa ya que en los documentos iniciales se establece como entrega según demanda, pero la ejecución contractual no corresponde, según se detalla continuación:



1.1. Compra 2019CD-000005-2342 “Bolsas plásticas transparentes”.

Según se evidenció en el expediente de la compra, los documentos: acta de adjudicación (folios 92-93), orden de compra número 190001 (folio 98) y en los documentos de ejecución contractual (folios del 102 al 140), corresponden a una compra con entrega según demanda –*así se identifican textualmente*–, no obstante lo anterior, en los folios previos (del 1 al 91) donde se encuentran los requisitos previo, cartel, invitación, ofertas y su análisis, no se establece que es una compra con entrega según demanda ni se establecen claramente elementos como los plazos mínimos de aviso al contratista para la siguiente entrega y los máximos en los que éste debe entregar, incluso el cartel en relación con el “Plazo de Entrega” indica sólo lo siguiente:

“Se concede al contratista 3 días hábiles máximo, una vez notificado el retiro de la orden de compra por parte del Área de Gestión de Bienes y Servicios, la entrega de la cantidad de bolsas plásticas solicitadas”

La indicación sobre la forma de entrega no resulta clara y/o precisa respecto del uso del concepto de según demanda, siendo esto esencial en compras de este tipo, para garantizar el cabal entendimiento de la dinámica de los requerimientos y de las entregas en función de la demanda.

1.2. Compra 2019CD-000025-2342 “Mantenimiento preventivo y soporte técnico en sitio para equipo de cómputo”

La decisión inicial, cartel y demás documentación de la compra hace referencia a una compra con entrega según demanda, no obstante, la forma de adjudicación y la ejecución contractual no coinciden con esa modalidad de entrega, dado que, la adjudicación se realizó por cantidades y montos totales determinados, en contraposición de una adjudicación por precio unitario **con referencia** a una cantidad o consumo promedio. En cuanto a la ejecución del contrato –*que por naturaleza de la figura se debe dar según lo determine la demanda, pudiendo variar cantidad y fechas de entrega*–, para esta compra se predefinió en entregas específicas con tiempos específicos –*cuatrimestralmente*–. Todo lo anterior limita a la administración en caso de que la demanda varíe los requerimientos.

Sobre el establecimiento de una contratación con entrega según demanda, es importante que la administración tenga clara la naturaleza y aplicabilidad de esta figura, con el objetivo de que la invoque en los casos en los que realmente sea aplicable y de la forma que permita aprovechar sus características, especialmente la flexibilidad en los requerimientos –*órdenes de pedido giradas sobre un contrato u orden de compra base*–, sin estar sujeto a un esquema rígido de entregas preestablecidas.

La Ley de Contratación Administrativa en su artículo 162, respecto de las modalidades del contrato de suministros, establece:

“Modalidades del contrato de suministros. La contratación del suministro de bienes muebles podrá realizarse bajo alguna de las siguientes modalidades:

a) Cantidad definida: mediante la compra de una cantidad específica previamente definida, ya sea que se fije un plazo de entrega único o con varios tractos referidos a entregas parciales.

b) Entrega según demanda: cuando las condiciones del mercado, así como el alto y frecuente consumo del objeto lo recomienden, en suministros tales como alimentos, productos para oficina y similares, se podrá pactar no una cantidad específica, sino el compromiso de suplir los



suministros periódicamente, según las necesidades de consumo puntuales que se vayan dando durante la fase de ejecución. En este supuesto la Administración incluirá en el cartel, a modo de información general, los consumos, al menos del año anterior.”

Las cotizaciones se harán sobre la base de precios unitarios formulados con fundamento en una proyección de los consumos parciales y totales aproximados. El cartel deberá definir con toda claridad, entre otros: el plazo de la contratación, el cual no podrá ser superior a cuatro años, incluyendo plazo inicial y eventuales prórrogas, las reglas sobre la eventual exclusividad, la metodología de ejecución del contrato, incluyendo los plazos mínimos de aviso al contratista para la siguiente entrega y los máximos en los que éste debe entregar, sistemas del control de calidad, causas de resolución contractual, reglas para excluir un producto y demás asuntos pertinentes. La Administración podrá incluir en su cartel mecanismos que le permitan variar los precios originalmente contratados, cuando éstos no reflejen las variaciones sustanciales y sostenidas del mercado, que se hayan producido con posterioridad. Para ello deberá establecer reglas claras que garanticen una adecuada y equilibrada aplicación de esta facultad.”

El establecimiento de la forma de contratar suministros, incluida la modalidad de contrato, en las compras programables es una tarea propia de la fase de planificación, y corresponde al servicio solicitante en coordinación con el departamento de contratación administrativa, establecer cuál modalidad de contrato es la aplicable y óptima para un proceso en particular. Es responsabilidad de ambos también, verificar que el trámite que se le dé a la compra cumpla con los requerimientos mínimos según la modalidad de contrato seleccionada. El producto final esperado son unos requisitos previos, cartel e invitación con reglas claras, que les permita a los proveedores evaluar su capacidad de participación y cumplimiento de las condiciones solicitadas por la administración. Lo descrito en este hallazgo se debe a un proceso de planificación susceptible de mejora, especialmente en el análisis, definición de las modalidades de contrato –*en el caso particular según demanda*-, así como en la conformación documental del expediente que, según los casos expuestos no es clara ni sigue una línea uniforme sobre el modo de contrato sobre el cual fue planificada la compra.

La falta de claridad en cuanto a los términos propuestos por la administración activa para el trámite de las compras es un factor que aumenta la exposición a varios riesgos, tales como: el incumplimiento del proveedor, desequilibrio económico, inadecuada ejecución contractual y satisfacción de la necesidad, entre otros. Es importante tener presente que la entrega según demanda es particular y requiere de cierta capacidad del proveedor para atenderla adecuadamente, dado que por su naturaleza exige flexibilidad, especialmente en la entrega, así mismo es necesario que la administración disponga de controles adaptados a la particularidad de esa modalidad de entrega, y todo esto se define de previo en la etapa de planificación.

2. SOBRE LA DEFINICIÓN DEL BIEN O SERVICIO A ADQUIRIR Y LA CUANTÍA DE LA COMPRA

En los documentos que sustentan dentro de los requisitos previos, la definición del bien o servicio a adquirir, así como la cuantía de la compra, se detectaron las situaciones que se detallan a continuación:

- 2.1.** Procedimiento 2019CD-000016-2342 “Cámara de Refrigeración”, en el folio 2 se observa documento denominado *"ESTIMACION DEL COSTO DE LA COMPRA DE CÁMARA DE REFRIGERACIÓN"* el cual indica que el precio promedio de la compra es de ₡5.753.885, no obstante en la fórmula 40 –*Solicitud del bien*- se observa el monto presupuestario autorizado en ₡4.000.000, es decir ₡1.753.885 menos de lo estimado anteriormente. Al respecto, no se evidencia explicación de la diferencia de aproximadamente el 30% entre ambos datos. Por otra parte, no hay documentos de respaldo ni explicación de la procedencia de los datos de la

estimación del costo visible en el documento *"ESTIMACION DEL COSTO DE LA COMPRA DE CÁMARA DE REFRIGERACIÓN"*, a pesar de que se indica que *"Se utiliza como referencia el precio unitario presentado por las cotizaciones de los proveedores vía electrónica..."*. En lo que respecta al mantenimiento del equipo de refrigeración, incluido en la compra, se estimó el costo anual en ₡680.000, pero no se observó la fuente de dónde fue tomada esta referencia.

- 2.2.** Compra 2019CD-000025-2342 "Mantenimiento preventivo y servicio técnico en sitio para equipos de cómputo". Previo a la Decisión Inicial, no hay en el expediente una descripción adecuada de la necesidad, es decir cantidad de equipos, la descripción de estos, su ubicación física, entre otros. Llama la atención el tema de no indicar la ubicación de los activos, por su relación con los "gastos administrativos" indicados por la empresa adjudicataria en su oferta (folio 77) y que se citan a continuación: "TRASLADOS, VIATICOS", "TRANSPORTE DE EQUIPOS" y "PÓLIZA DE TRANSPORTE". Como se puede ver dentro de la estructura de costos de la empresa, la ubicación de los equipos incide en el precio cotizado por su relación con la movilización del personal de técnico y/o equipos, por lo tanto era un dato relevante para estimar adecuadamente la cuantía de la compra y para que los oferentes elaboraran su propuesta.

En el estudio de mercado en lo correspondiente al ítem número 1 *-folio 5-*, se observan dos referencias para el precio total anual, aportadas por los proveedores UMC por ₡11.880.000 y Mather por ₡5.400.000, entre ambas referencias hay una diferencia del 55%. En cuanto al ítem número 2 las cotizaciones fueron UMC ₡18.000.000 y Mather ₡12.900.000 para una diferencia de 28%. Al respecto se consultó al responsable de la realización del estudio de mercado, Sr. Gustavo Azofeifa Vargas, Analista en Sistemas 1 del Área de Salud de Cartago, por medio de entrevista del 8 de octubre de 2020, si se indagó con los proveedores sobre las razones de estas diferencias, a lo que el señor Azofeifa respondió que: *"No se indagó porque consideré que más adelante este expediente se (sic) mandaría a costos industriales y ellos determinarían si el precio es razonable o no"*.

Es importante comentar respecto de esta situación dos cosas relevantes, en primer orden que el estudio de mercado es base y fundamento de una buena contratación y por tanto debe ajustarse lo más posible a la realidad de la necesidad a satisfacer y reflejar las opciones reales que hay en el mercado para atender lo requerido, por otra parte, es necesario hacer notar que hay una confusión por parte del funcionario que desarrolló el estudio de mercado sobre la relación entre este estudio y el análisis de razonabilidad de precios, al pretender que el segundo valide al primero en cuanto a la calidad de los datos. Es claro para este Órgano de Control y Fiscalización que ambos estudios son independientes y se deben sustentar por sí solos. En cierta forma los datos del estudio de mercado podrían ser insumos del estudio de razonabilidad de los precios, esto viene a confirmar la necesidad de que la información del estudio de mercado deba ser apegada a la realidad y estar adecuadamente determinada.

- 2.3.** Compra 2019CD-000031-2342 "Mantenimiento de Refrigeradoras". De previo a la toma de la decisión inicial, no se observó una adecuada determinación del objeto de la compra por parte del servicio usuario, donde establezca claramente el servicio de mantenimiento que necesita y la forma en que requiere que esta necesidad sea satisfecha, adicionalmente no existe dentro del expediente un documento que contenga las fuentes de información y el análisis que hizo la administración para determinar la cuantía de la compra.



2.4. Adquisición de butacas expediente número 2019CD-000023-2342, con base en los datos del estudio de mercado elaborado por el Lic. Marco Vinicio Umaña -folios 4 al 17-, esta Auditoría Interna elaboró la siguiente tabla:

Tabla 1
Precios cotizados y cantidad de plazas de las butacas
Variaciones porcentuales

Empresa	Precio cotizado (un)	Butaca - plazas	Diferencia respecto del precio promedio del estudio de mercado (¢155.000)	Var%
MUGUI	¢ 115.000	4	-¢ 40.000	-53,33%
TECNIMUEBLES	¢ 75.000	3	-¢ 80.000	-106,67%
CROMETAL	¢ 214.775	5	¢ 59.775	79,70%
EUROMOBILIA	¢ 210.110	4	¢ 55.110	73,48%
PROMEDIO	¢ 153.721			

Fuente: Elaboración propia Auditoría Interna - Estudio de mercado de la compra 2019CD-000023-2342.

El objeto contractual de la compra se definió como butaca de 5 plazas, no obstante en el estudio de mercado se utilizaron precios de butacas de 4 y hasta 3 plazas, con variaciones porcentuales de precio considerables, según la tabla 1. Por otra parte dentro del expediente, a la fecha de la revisión, no hay evidencia de la forma en que se estableció la cantidad de butacas a comprar.

Al respecto de lo anterior el Lic. Marco Vinicio Umaña, en la entrevista del 12 de octubre de 2020 indicó a esta Auditoría lo siguiente:

“Cuando se planteó el proyecto, se hizo a través del fondo de fortalecimiento del primer nivel y por las características de los inmuebles que conforman en Área de Salud, no teníamos la claridad suficiente del tamaño de la butaca estándar que íbamos a comprar por eso se presentan proformas con diferente número de plazas de butaca”.

Respecto a la forma en que se estableció la cantidad de bienes, indicó:

“En el expediente archivado no está. Pero se les envió una consulta a los jefes de servicio y fue uno de los insumos que se usó para determinar la necesidad, incluso los servicios de apoyo necesitaban mayor cantidad de butacas que los Ebáis”

En la misma compra y respecto de las especificaciones en el folio 40, línea 7, se indica que el largo aproximado total de las butacas será de 1.5 metros, no obstante esta medida es incongruente con el requerimiento de 5 plazas por butaca, dado que esta dimensión otorga sólo 30 centímetros por plaza, lo cual no es posible según los documentos de referencia de los fabricantes incluidos en el expediente. Esta especificación en particular provocó lo siguiente:

- El único oferente que participó –de cuatro invitados- no cumple con las medidas solicitadas 1.5 metros para una butaca de 5 plazas. A su vez, este proveedor incluye en su plica una alternativa de 3 plazas para ajustarse al requerimiento de longitud 1.5 metros.
- En el análisis técnico, elaborado por el Lic. Marco Vinicio Umaña Olivares, se establece que la oferta presentada no cumple con especificaciones: 7 *“Largo aproximado 1.5 m”*



y 15 *“Por cada cinco butacas de cinco asientos cada una se solicita un asiento de repuesto”*. Con fundamento en lo anterior no se avala técnicamente la oferta y se declara infructuosa.

- El proveedor presentó –según folios 87 al 91- *“Revocación Declaratoria infructuoso”*, donde entre otros alegatos indicó: *“... nuestra empresa hizo ver a la administración que una butaca de 5 asientos no puede tener un largo de aproximadamente 1.50mts sino que el largo de una butaca de cinco asientos debe ser 2.50 mts, esto es una ambigüedad del cartel ya que el punto 9 (sic). De las especificaciones técnicas del punto 9. Solicita ancho del asiento 46cm (...) la medida del largo jamás puede ser 1.50mts. Esta dimensión se aclaró en nuestra subsanación enviada vía correo el día 4 de octubre de 2019 a las 11:09 (...) Cabe indicar que en nuestra oferta tanto base como alternativa se indica que por cada cinco butacas de cinco asientos llevara un asiento de repuesto”*.
- En documento ASC-ADM-1100-19 del 24 de octubre, el Lic. Umaña Olivares remitió al Dr. Jorge Fernández Garita, Director del Área de Salud de Cartago la atención a solicitud de revocación del acto de adjudicación de la declaratoria de compra infructuosa. Con el análisis en lo que interesa, la administración determinó que la indicación de que las butacas fueran de 5 plazas fue un error y lo correcto era considerar que la compra era por butacas de 3 plazas, y con base en este hecho la oferta se considera válida técnicamente, por tanto se prosigue con la adjudicación de butacas de 3 plazas.

En entrevista del 12 de octubre el Lic. Umaña Olivares, respecto a la especificación número 7, largo de las butacas, indicó:

“Yo las tomé de las proformas, esto debido a que no tengo personal técnico que me dé el apoyo en ese tipo de equipos.”

En este caso llama la atención que se haya cambiado la cantidad de plazas requerida en cada una de las butacas, inicialmente fue de 5 y posteriormente de 3, lo anterior a pesar de que hay abundante referencia en el expediente de que la compra es por butacas de 5 plazas (folios: 3 Justificación, 4 Estudio de mercado, 26 petición de bienes, 30 decisión inicial, 32 cronograma de la compra, 33, 34 y 38 del cartel, 40 y 41 especificaciones técnicas, 43 invitación, en las ofertas y 74 solicitud subsanación).

No se evidenció un análisis más detallado de la viabilidad de realizar este cambio, dado que hay una variación en las características básicas de los bienes como la longitud y cantidad final de asientos disponibles, ya que la petitoria original es por 100 butacas de 5 plazas lo que da un total de 500 asientos, mientras que con los ajustes realizados por la administración se adjudicaron 150 butacas de 3 espacios, es decir un total de 450 asientos, para una reducción de la cantidad de asientos del 10%, sin evidenciarse análisis de esta acción, sus fundamentos y consecuencias.

Es importante hacer notar en este caso particular que, independientemente de lo procedido con el ajuste de la especificación de la dimensión de las butacas, para poder lograr la adjudicación, debe llamarse la atención a la administración de la importancia de la planificación particular de la compra, así como la necesidad de gestionar los apoyos técnicos para la formulación y/o validación de especificaciones y la realización de los análisis de ofertas. El desarrollo de la presente adquisición tiene una serie de



debilidades que ocasionan un trámite excesivo de la misma, lo cual implicó también una mayor inversión de tiempo por parte de los actores para solventar las debilidades del procedimiento.

El Reglamento de Contratación Administrativa, respecto de los elementos necesarios para la toma de la decisión inicial para contratar, en su artículo 8 indica:

“La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jerarca de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.

Esta decisión se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera, según corresponda, haya acreditado, al menos, lo siguiente:

a) Una justificación de la procedencia de la contratación, con indicación expresa de la necesidad a satisfacer, considerando para ello los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo, el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda.

b) La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución, así como la indicación de la posibilidad de adjudicar parcialmente de acuerdo a la naturaleza del objeto.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 40538 del 28 de junio del 2017)

c) Cuando corresponda por la naturaleza del objeto, los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y para la recepción de la obra, suministro o servicio.

d) La estimación actualizada del costo del objeto, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento en cuanto a la estimación del negocio.

(...)

El funcionario competente valorará el cumplimiento de los anteriores requisitos, dispondrá la confección de un cronograma con tareas y responsables de su ejecución y velará por el debido cumplimiento del contrato que llegue a realizarse; e informará a la brevedad posible al adjudicatario, cualquier ajuste en los tiempos del cronograma o incumplimiento trascendente de éste, a fin de que se adopten las medidas pertinentes, de lo cual deberá mantener informado en todo momento a la Proveduría Institucional.”

Las actividades de supervisión que actualmente desarrolla el Área de Salud de Cartago, sobre los procesos de contratación, no resultan suficientes y oportunos para corregir las deficiencias en el trámite, de igual forma no se está dando una retroalimentación oportuna del proceso de



manera que se generen las acciones tendientes a fortalecer a los actores en las áreas que lo ameriten.

La planificación específica de los procesos de contratación conlleva una serie de acciones fundamentales para el logro de los objetivos de cada una de las compras, elementos tales como la definición del bien a contratar y la estimación de la cuantía son base para una adecuada configuración del objeto de la contratación y el costo estimado que tendrá su adquisición, una inadecuada determinación de éstos incrementa los riesgos asociados a la compra y no brinda una seguridad razonable de que el resultado del procedimiento sea el óptimo, consecuentemente, no hay certeza de que la administración de los recursos sea la más adecuada.

3. SOBRE EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO DE LAS COMPRAS

Producto de la revisión efectuada, se evidenciaron debilidades en la supervisión y ejecución técnica de los funcionarios responsables de garantizar la calidad y oportunidad documental de los expedientes, aspectos relevantes dado que los defectos que en él se contengan aumentan la exposición a riesgos legales, tal y como se detalla a continuación:

- 3.1. En el 100% de los expedientes de la muestra, el cronograma de la compra no contiene firma ni datos de autoría.
- 3.2. En el 100% de los carteles se consigna la fecha y hora de apertura, coincidente con la fecha y hora máxima para la recepción de las ofertas, siendo lo adecuado que no exista esa coincidencia en razón de la lógica de procedimiento de recepción de ofertas, el tiempo que esto demanda para tener todas las ofertas dispuestas para el acto de apertura, y dado que ese acto formal debe, razonablemente, iniciar a la hora pactada en el cartel.
- 3.3. Compra 2019CD-000005-2342 "Bolsas plásticas transparentes". En el folio 132 se evidencia documento de fecha 11 de agosto de 2020, suscrito por la Licda. Xiomara Navarro Jiménez funcionaria de Contratación Administrativa del Área de Salud de Cartago, quien por medio del documento deja constancia de la incorporación de documentos sin correspondencia cronológica, debido a: "...error material no habían sido incorporados con los documentos de trámite de facturas...".
- 3.4. Compra 2020CD-000002-2342 "Suministros curación enfermería", no hay evidencia en el expediente sobre el cobro por parte de la administración y pago del proveedor del 0.25% por concepto de las especies fiscales sobre la adjudicación de \$2.297 y ¢312.5 por concepto de reintegro de los trámites de formalización contractual.
- 3.5. En el expediente de la compra 2019CD-000007-2342 "Reactivos - Hormonas", en cada trámite de facturas que realiza el proveedor, adjunta fundamento documental para demostrar que es exento del pago de timbres fiscales, dicho pliego consta de aproximadamente 12 folios (ejemplo folios 2076 al 2087). Esta situación incrementa innecesariamente el volumen del expediente y no fomenta sanas prácticas de conservación de los recursos.

En relación con la misma compra, los documentos de recepción definitiva, -documento sin título- y "Vale de Entrada", folios 2068 al 2070 correspondientes al trámite de la factura número 96 del 19 de setiembre de 2019, posteriormente se vuelven a incluir en los folios 2090 al 2092,

en ambos casos en original. La segunda incorporación no guarda relación cronológica con los folios inmediatamente anteriores.

Por otra parte en el folio 2099 se incluye certificación de contenido presupuestario fechada 28 de enero del 2020, anulada el 6 de mayo del 2020 y que no tiene relación con la compra.

- 3.6.** Expediente 2020CD-000001-2342 “Materiales e insumos de Laboratorio Clínico”. La estimación del negocio tiene inconsistencias en cuanto a la fuente de datos para la determinación del monto unitario de cada código a adquirir (folios del 1 al 3), el precio de asas calibradas estimado es de ₡50, monto que no coincide con las proformas, el torniquete plano se ajustó el precio de ₡500 cotizado a ₡550 (+10%) sin explicación de las razones del ajuste, de los tres folios referenciados no se logra evidenciar la fuente del precio utilizado en la estimación para raqueta rectangular dado que en la cotización del folio 1 -*Dismédica*- no se incluye esa línea y en la cotización 2 -*Alfa Médica*- se cotiza grada de dos peldaños que no corresponde a lo requerido.

Visible en el folio 27, correspondiente al cartel de la compra, la cláusula “B.3” indica *“Si el oferente se ajusta al contenido presupuestario, la administración se compromete a adjudicar el 100% del contrato, en caso contrario en aras del interés público la administración se reserva el derecho de adjudicar parcialmente”*. Este tipo de afirmaciones no son razonables y pueden causar confusión tanto al proveedor como a la propia administración, sobre todo no es correcto estipular este tipo de “compromisos” previos, siendo que para la evaluación de las ofertas existe toda una estructura metodológica que permite establecer su idoneidad y apego a las posibilidades económicas del promotor del proceso.

No se evidencia notificación de la disponibilidad para el retiro de la orden de compra. En el folio 186 se observa un correo desde la cuenta *repcion@inter-biolab.com* dirigido a Kevin Astorga Vega de la Subárea de Contratación Administrativa del Área de Salud de Cartago, dando acuse de recibido a la orden de compra, en el folio 187 la misma situación respecto de la empresa Yiré Médica, mientras que sobre para la empresa Dismédica –*otro de los adjudicados*-, no se evidencia correo de confirmación, pero sí el correo de remisión de la orden de compra por parte del señor Astorga. Sobre lo detallado, es importante tener claro que, la notificación de la disponibilidad para el retiro de la orden de compra es importante para establecer el conteo de los días para la entrega del bien o servicio, y en caso de ser necesario para el establecimiento de incumplimientos.

En el folio 190 se observa impresión del oficio ASC-LABC-035-2020 del 7 de abril de 2020, con el asunto “SOLICITUD PRORROGA Orden de Compra 200007 - CONCURSO 2020CD-000001-2342”, suscrito digitalmente por la Dra. (sic) Dasne Picado Araya, dirigido a “Dismédica Costa Rica”. En este documento la Dra. Picado indica que: *“En atención a la situación mundial, se acepta la prórroga solicitada por la empresa para el 5 de mayo del 2020 de la orden de compra 200007”*, no obstante lo anterior, no hay evidencia en el expediente sobre una solicitud de la empresa Dismédica para obtener una prórroga.

- 3.7.** En la adquisición número 2019CD-000019-2342 correspondiente a *“Mantenimiento de equipos de baja, mediana y alta complejidad”*, la justificación de la compra ubicada en el folio 1 reverso, indica: *“...a continuación se brinda un cuadro (sic) en cual se indican los programas de mantenimiento de los equipos médicos...”*, sin embargo no se observa el mencionado cuadro dentro del expediente. Por otra parte el folio 25 reverso, punto 9 titulado *“Programa y Rutinas de Mantenimiento Preventivo”*, indica que la periodicidad de las visitas será conforme al anexo



7, no obstante, el anexo 7 del cartel corresponde a "Solicitud de Repuestos y Accesorios", en relación con lo anterior, sí se observa un "Anexo 6" denominado "RUTINAS DE MANTENIMIENTO / PROGRAMACIÓN DE MANTENIMIENTO", pero sin contenido. Con vista en lo anterior, no hay seguridad de un cabal entendimiento de las partes de cuál era el plan o cronograma de mantenimiento requerido, esta situación se acentúa en la ejecución contractual según podemos ver en las órdenes de compra elaboradas a partir de la adjudicación de la compra (Ordenes: 190025 -Tecami-, 190026 -InBiomed-, 190027 -G&H Steinvorth- y 190028 -Semisa-), donde se indican que el tiempo de entrega es "SEGÚN CRONOGRAMA", tal y como vimos anteriormente este aspecto no estaba claro en el cartel.

En cuanto a las ofertas, tampoco hubo claridad respecto al tema del plazo de entrega o cronograma para la prestación de los servicios contratados, tal y como se observa en lo presentado por las empresas, a saber: SEMISA la cual indicó que el tiempo de entrega sería "Según lo indicado en el cartel", STEINVORTH indicó: "Según cronograma" pero en su plica no aportó un cronograma, la oferta de INBIOMED indica "Según cronograma" pero no se localiza en la oferta el cronograma citado, en cuanto a la oferta 4 de la empresa TECAMI lo indicado es: "10 días hábiles, después de recibida la orden de compra". Consultada al respecto la Directora de Laboratorio Dra. Dafne Picado Araya, en entrevista del 29 de julio de 2020, indicó que si bien es cierto no existió el cronograma en el expediente de la compra, realmente sí existe y se lleva a cabo una verificación de las rutinas hechas en las bitácoras, donde existe un detalle de las rutinas llevadas a cabo, indica la profesional que por ejemplo en el folio 76 del expediente se observa la rutina de la cámara de flujo laminar.

En visita realizada a al Laboratorio Clínico del Área de Salud de Cartago, el 3 de agosto del 2020, se constató la presencia de los controles sobre las rutinas de mantenimiento; sin embargo, es evidente que el cartel de la compra adolece de claridad en cuanto a esas rutinas, razón por la cual no es posible evaluar la suficiencia de los servicios prestados por los proveedores con fundamento en el expediente de la compra.

- 3.8.** En el expediente para la adquisición de mantenimiento de refrigeradora del servicio de Enfermería, procedimiento número 2019CD-000031-2342, no hay evidencia de la recepción de los bienes adquiridos, únicamente la fotocopia de las facturas correspondientes (270 y 271), por tanto no hay forma de verificar por medio del expediente las fechas y las condiciones de la prestación de los servicios y la correspondiente aceptación de la administración.
- 3.9.** Compra 2019CD-000023-2342 "BUTACAS", el documento "Proyecto compra de bancas y basureros folios 20 al 25" que justifica la compra, no tiene firma de autoría. Por su parte el sello de contenido presupuestario en la petición de bienes -Fórmula 40- y adjudicación indican que la partida presupuestaria a la que se cargará la inversión es la 2390, la Decisión Inicial folio 31 indica la cuenta es 2310. Ante la disyuntiva, esta Auditoría consultó al Administrador del Área de Salud por medio de entrevista, a lo que indicó que lo correcto es la partida indicada en la decisión inicial.
- 3.10.** Compra 2019CD-000025-2342 "Mantenimiento equipo cómputo según demanda", en el folio 23, apartado 7 supervisor del contrato, se indica:

*"El señor Gustavo Azofeifa Vargas... será el supervisor asignado por el Área de Salud para la fiscalización del contrato, no obstante este podrá **delegar** la coordinación de la atención de los reportes en uno o más funcionarios. Se encargará de **autorizar** la*



*instalación de repuestos, el traslado de equipos y en general cualquier actividad relacionada con el servicio”. En el folio 28 apartado 3 “... salvo casos muy calificados y de urgencia, el administrador del contrato **autorizará el uso de la flotilla institucional...**” (Lo resaltado no corresponde al original).*

Al respecto en entrevista del 12 de octubre de 2020 se le consultó al Lic. Marco Vinicio Umaña, de qué forma se instrumentó al señor Azofeifa para autorizar instalación de repuestos, traslado de equipos y en general cualquier actividad relacionada con el servicio, así como autorizar en casos muy calificados y de urgencia, el uso de la flotilla institucional, a lo que el profesional indicó: “Es un asunto de redacción inadecuada, lo cierto es que esas autorizaciones las doy yo”.

En esta misma compra se observa que quien suscribe la fórmula de solicitud No. 1197992, folio 12 del expediente de la compra, en calidad de “Jefe Dept. que solicita” es el señor Gustavo Azofeifa Vargas Analista en Sistema 1, a quién se le consultó en entrevista del 8 de octubre de 2020, si se le había instruido para dicho acto, a lo que respondió: “Nadie me lo ha instruido, lo hago porque es una práctica, o mala práctica”. Es importante hacer notar que esta misma fórmula es suscrita en el campo de autorización de la compra por el Lic. Marco Vinicio Umaña Administrador. Es sumamente relevante recalcar que la suscripción de documentos debe hacerse en concordancia con las facultades conferidas, y es responsabilidad de los titulares subordinados establecer las acciones para fortalecer el control interno, parte de estas acciones es asegurarse que el personal a cargo cumpla de forma segura sus responsabilidades y que los trámites contengan las firmas de quién efectivamente corresponde.

- 3.11.** En el procedimiento 2020CD-000001-2342 por “Materiales e insumos de Laboratorio”, se efectuó la adjudicación sin indicar la cantidad de bienes de cada uno de los ítems, indicándose únicamente el precio unitario de cada uno. En contraste con lo anterior en la solicitud de mercadería, cartel y órdenes de compra si hay clara indicación de la cantidad que se pretendía adquirir, no obstante la indicación de la cantidad adjudicada es un elemento necesario dentro del acto de adjudicación como acto final del proceso contractual. Como referencia, se hace notar que la adjudicación por precio unitario –sin indicar cantidad total- es característico de los procesos con entrega según demanda, no obstante, se desprende del expediente de la compra que éste no es el caso de un procedimiento bajo esa modalidad.

Según el acta de adjudicación visible en el folio 174, el acto se dio el 3 de marzo de 2020, no obstante la fecha de adjudicación registrada en el sistema SIAC de la contraloría es 6 de marzo de 2020 (Ver imagen 3). Adicionalmente, se observa en el mismo registro que la adjudicación se registró en ¢80.075.30, cuando lo indicado en las órdenes de compra número 200006, 200007 y 200008 es \$1.710.00, \$994.70 y ¢119.250.00 respectivamente, lo cual evidencia que los registros son incorrectos.

Imagen 3**Registro Adjudicación 2020CD-000001-2342 en SIAC – CGR**

Tipo de procedimiento : Contratación Directa			
No. de procedimiento	Objeto contractual	Acto de adjudicación	Monto adjudicado en colones
2020CD-000001-2342	MATERIALES E INSUMOS DE LABORATORIO CLINICO	No. 1 (06-03-2020)	80.075,30
			80.075,30

Fuente: Página Web Contraloría General de la República
<https://cgrweb.cgr.go.cr>.

Las “Normas de control interno para el Sector Público”, en el numeral 4.4 sobre la exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información, establecen:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comuniquen con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. 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...”

Referente a los expedientes administrativos, la Contraloría General de la República indicó en oficio 15419 del 5 de diciembre de 2002, que éste forma parte de la garantía constitucional del debido proceso.

Los hechos descritos obedecen a fallas en la ejecución técnica de los funcionarios responsables de los procesos en cuestión, adicionalmente a que los procesos de verificación de la calidad, actuales, captan razonablemente las desviaciones para generar los ajustes necesarios con oportunidad.

Al ser el expediente administrativo garantía del debido proceso, los defectos que en él se contengan aumentan la exposición a riesgos legales, dada la responsabilidad de los actores respecto del sustento documental -*evidencia*- de los actos emitidos para el desarrollo del proceso de contratación en todas sus etapas.

4. SOBRE LAS RESERVAS ADMINISTRATIVAS DE CONTENIDO PRESUPUESTARIO

4.1. En el 31% de los expedientes revisados, se determinó que existe una diferencia entre el monto estimado de la contratación y el contenido presupuestario otorgado a la compra por medio del sello de presupuesto y de la certificación de contenido presupuestario, esas diferencias se detallan en la tabla que sigue.



Tabla 2
Diferencias estimación de la cuantía y reserva presupuestaria
Compras del Área de Salud de Cartago

NO. COMPRA	OBJETO CONTRACTUAL	MONTO F28/40	MONTO SELLO CONTENIDO	FECHA SELLO	DIFERENCIA ABSOLUTA	DIF %
2020CD-000002-2342	CURACIONES ENFERMERÍA	₡ 5.003.650	₡ 4.500.000	28/1/2020	-₡ 503.650	-10%
2019CD-000003-2342	REPUESTOS UNIDADES DENTALES	₡ 3.770.650	₡ 2.620.500	18/1/2018	-₡ 1.150.150	-31%
2019CD-000022-2342	MUEBLES ACERO INOXIDABLE	₡ 2.600.000	₡ 2.596.240	16/7/2019	-₡ 3.760	-0,14%
	MUEBLES ACERO INOXIDABLE	₡ 5.500.000	₡ 5.453.800	17/7/2019	-₡ 46.200	-1%

Fuente: Elaborado por la Auditoría Interna con base en los datos de los expedientes administrativos de las compras.

En ninguno de los casos detallados, se observó acciones, notas o explicaciones por parte de la administración para garantizar la disponibilidad de los recursos económicos para el cumplimiento de las obligaciones contraídas producto de la compra. Por otra parte es importante hacer notar que las cuatro compras se pactaron a una sola entrega.

En cuanto a la compra 2019CD-000016-2342 para la adquisición de la cámara de refrigeración placa 1301616, no se observó en el expediente las acciones para garantizar el contenido presupuestario para el mantenimiento, en la partida 2154 para el 2020; al respecto, la Dra. Dafne Picado Directora del Laboratorio Clínico, en entrevista del 29 de julio de 2020 indicó: “Si hay presupuesto, pero no se evidencian las acciones para garantizarlo en el expediente”.

4.2. El expediente 2019CD-000025-2342 “Mantenimiento de equipo de cómputo” inició su trámite en el 2019 y se formalizó hasta enero de 2020, no obstante no se observan en el expediente las acciones ejecutadas al cierre del periodo 2019 para asegurar el contenido presupuestario para el 2020. Además la certificación de contenido que se confecciona con cargo al presupuesto 2020 se hizo hasta el 28 de enero de este año, por ₡15.000.000. Siendo que la orden de compra número 190056 es por ₡15.950.700 el monto reservado es por ₡950.700 menos que el monto requerido, a pesar de esto tampoco se observan acciones para garantizar la totalidad de recursos requeridos para el nuevo periodo.

4.3. Compra 2019CD-000003-2342 por “Refrigeradora, hornos y coffe maker”. La solicitud

En la decisión inicial folio 13, se indica que la estimación del costo es de ₡3.770.650 y la reserva es de ₡2.650.500; sin embargo, en el expediente no se observan las acciones para ajustar el presupuesto. ¿Por qué el expediente no evidencia estas acciones?

La asignación de la partida se hace en base a la asignación presupuestaria, si la necesidad varía el jefe de servicio debe informar de las variaciones, en este caso la Jefe no informó sino que es en la estimación del costo, donde viene en monto mayor al formulado, por eso en la decisión inicial se consigna el monto formulado.

No obstante lo anterior, es importante aclarar que en los casos revisados se observó que la administración procedió con los pagos respectivos, pero considera esta Auditoría que la práctica



seguida por el Área de Salud de Cartago, en cuanto al procedimiento para la reserva administrativa de los recursos, es un factor de riesgo que puede ocasionar insuficiencia de recursos para cumplir con las obligaciones financieras adquiridas a través de las compras.

Respecto de la disponibilidad presupuestaria, el artículo 9 del Reglamento de Contratación Administrativa establece:

“Cuando se tenga certeza que el contrato se ejecutará en el período presupuestario siguiente a aquél en que dio inicio el procedimiento, o bien, éste se desarrolle por más de un período presupuestario, la Administración, deberá tomar las provisiones necesarias para garantizar, en los respectivos años presupuestarios el pago de las obligaciones. Cuando se incumpliere esta obligación, la Administración, deberá adoptar las medidas que correspondan en contra del funcionario responsable, de acuerdo con su régimen disciplinario interno. En ninguno de estos casos se requerirá autorización de la Contraloría General de la República para iniciar el procedimiento de selección del contratista respectivo.

Para atender una necesidad muy calificada en casos excepcionales, en los que el inicio del procedimiento y la ejecución del contrato puedan darse dentro de un mismo período presupuestario y no se cuente con la totalidad de los fondos, se podrá solicitar autorización a la Contraloría General de la República para dar inicio en esa condición. En estos casos, la Contraloría General de la República, dispondrá de un plazo de diez días hábiles para pronunciarse sobre el particular. En las bases del concurso se advertirá expresamente sobre esta circunstancia. En este supuesto no podrá dictarse el acto de adjudicación hasta tanto no se cuente con el disponible presupuestario.”

La situación descrita se produce en razón de una conjugación de situaciones, en primer orden el sistema de control en materia de compras ejercido por el Área de Salud no es lo suficientemente robusto y adicionalmente no se evidencia un control cruzado con el responsable de presupuesto, de manera tal que se advierta claramente a la administración la condición presupuestaria de la compra, y que dentro del expediente administrativo quede evidencia de estas acciones de control, de manera que se pueda proceder con un grado de seguridad razonable de que la compra dispone de los recursos económicos suficientes.

Las consecuencias de una inadecuada administración de la disponibilidad presupuestaria o incluso de los controles establecidos para garantizarla, puede ocasionar un incumplimiento por parte de la administración dado que no dispondrá de los recursos suficientes para cubrir sus obligaciones, esto consecuentemente habilita al proveedor para realizar los reclamos correspondientes y en algunos casos solicitar el resarcimiento de los daños ocasionados. Lo descrito representa un riesgo no sólo para la institución que en primera instancia será objeto de las acciones legales por parte de las empresas, sino a nivel personal de los funcionarios involucrados y/o responsables ante posibles acciones de regreso por parte de la CCSS, además de lo ya establecido en el Reglamento de Contratación respecto a que *“...la Administración, deberá adoptar las medidas que correspondan en contra del funcionario responsable, de acuerdo con su régimen disciplinario interno”*.

5. SOBRE LOS ESTUDIOS DE RAZONABILIDAD DEL PRECIO

En relación con los estudios de razonabilidad de precios se evidenciaron los aspectos que se detallan a continuación:



- 5.1.** Para la compra 2019CD-000017-2342 “Refrigeradoras, hornos de microondas y coffe maker”, para el análisis de razonabilidad de los ítems “Refrigeradoras” y “Microondas” se aplicó la metodología número 4 “Razonabilidad de precios en procedimientos de compra de equipamiento médico e industrial”, siendo lo correcto aplicar la metodología número 3 “Razonabilidad de precios en procedimientos de compra de otros bienes y servicios”, tal y como lo establece la “Metodologías para la Elaboración de Estudios de Razonabilidad de Precios en Procedimientos de Compra que Tramita la Caja Costarricense de Seguro Social”.
- 5.2.** Se observó la falta de documentos que sustentan los procedimientos desarrollados para la elaboración del estudio de razonabilidad, como por ejemplo en el expediente 2020CD-000001-2342 por “Materiales e insumos de Laboratorio” donde se realizó consulta a los proveedores Dismedica e Interbiolab (folios 159 al 162), en razón de que a la administración le llamó la atención que el precio ofertado por ambas empresas era “bajo”, en el mismo acto se les solicita a las empresas referirse al asunto, no obstante lo requerido, en el expediente no se observó la respuesta de los proveedores.
- 5.3.** En el 100% de los expedientes revisados no se archivan los documentos que sustentan las consultas de precios realizadas para obtener los datos de la variable 2 “PRECIOS HISTÓRICOS ADJUDICADOS”, que conforman el estudio para determinar la razonabilidad del precio a adjudicar, esto a pesar de que se constató que la administración realiza consultas en el sistema SIGES y por medio de la Web máster para tales efectos.

Respecto de la metodología a utilizar para la realización de un estudio de razonabilidad de precios a adjudicar, institucionalmente existe un instrumento técnico que regula claramente, según sea el caso, cual es el método aplicable. Este instrumento se denomina “Metodologías para la Elaboración de Estudios de Razonabilidad de Precios en Procedimientos de Compra que Tramita la Caja Costarricense de Seguro Social”, el cual en lo que interesa para este hallazgo indica:

“METODOLOGÍA 3 Razonabilidad de precios en procedimientos de compra de otros bienes y servicios

La presente metodología aplica para todo tipo de procedimientos de compra de bienes y servicios y debe utilizarse a todas las ofertas elegibles técnicamente del concurso¹¹.

(...)

METODOLOGÍA 4 Razonabilidad de precios en procedimientos de compra de equipamiento médico e industrial.

La presente metodología tiene como objetivo determinar la razonabilidad del precio presentado por la oferta recomendada de un concurso licitatorio para la adquisición de equipamiento médico e industrial.”

La misma herramienta en carácter de recomendación indica, en referencia al análisis de razonabilidad que este: “...señale cada uno de los folios del expediente del concurso de donde está tomando la información como referencia”.

Igualmente se reitera lo indicado en el hallazgo 3 de este estudio sobre lo indicado por las “Normas de control interno para el Sector Público”, en su numeral 4.4, sobre la exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información.



Las razones por las cuales se presentan los hechos detallados corresponden a la falta de cuidado por parte de los funcionarios encargados de incluir en el expediente, las evidencias suficientes y competentes, para garantizar el entendimiento de los procedimientos y las fuentes de información utilizadas para estos. Lo anterior se complementa con una supervisión que debe ser fortalecida, para promover la identificación de las desviaciones en la ejecución de los procesos y la implementación de medidas para garantizar que los funcionarios encargados dispongan de los conocimientos y destrezas necesarias.

Como se ha comentado anteriormente, el expediente administrativo es garantía razonable de que los procesos han sido desarrollados adecuada y oportunamente, así como de existencia y disponibilidad de las evidencias suficientes para la rendición de cuentas en sus diferentes dimensiones. Por tanto, las debilidades en este tema pueden afectar la disponibilidad documental para el debido proceso en caso de ser necesario ante un procedimiento que lo requiera, además se afectan las actividades de supervisión, control y fiscalización de los procesos.

6. SOBRE FORMALIZACIÓN Y EJECUCIÓN CONTRACTUAL

La formalización de la contratación y su ejecución presentan las oportunidades de mejora que se presentan a continuación:

- 6.1. Compra 2019CD-000025-2342 “Mantenimiento de equipo de cómputo”. En el inicio de la ejecución contractual de este expediente se evidenció que la orden de compra número 190056 del 30 de diciembre del 2020 fue recibida por el proveedor el día 10 del mismo mes, lo cual es inconsistente con los datos de la factura número 271 del 7 de febrero de 2020 (folio 623) donde se indica: “*Servicio de Mantenimiento Correctivo de Hardware y Software Brindado al Área de Salud de Cartago del 06-01-2020 al 05-02-2020... orden de compra 190056*”, firma como responsable de unidad ejecutora en la solicitud de pago (folio 622) por Lic. Marco Vinicio Umaña Olivares Administrador del Área de Salud. Lo descrito no guarda relación cronológica toda vez que según los registros del expediente el proveedor factura servicios desde 4 días antes de disponer de la orden de compra, a su vez no existe explicación o justificación de lo actuado.

En referencia al mismo expediente se evidenció que la garantía de cumplimiento se depositó hasta el 27 de enero de 2020, es decir 17 días después de que la empresa retiró la orden de compra y 21 días después del primer día facturado. Dentro del expediente se evidencian las siguientes acciones de la administración para garantizar el depósito de la garantía:

- En oficio ASC-AGBS-099-2020 del 14 de enero de 2020 ubicado en el folio 614, se solicitó al adjudicatario el depósito de la garantía de cumplimiento.
- El 15 de enero del mismo año se remitió un correo a la empresa recordando que está pendiente la garantía.
- Con fecha 21 del mismo mes en oficio ASC-AGBS-0114-2020 se hace otra vez recordatorio de garantía de cumplimiento y se otorgan 5 días hábiles para el trámite.

Tal y como se observa, las acciones para gestionar el depósito de la garantía inician hasta el 14 de enero.



Consultado al respecto el Lic. Marco Vinicio Umaña Olivares, indicó en entrevista del 12 de octubre de 2020, que:

*“Supongo que por haber sido la misma empresa adjudicada en la compra anterior, se continuó con el servicio sin revisar las fechas de formalización del contrato, me parece que por falta de experiencia del informático en temas de contratación por que era él el responsable de verificar el perfeccionamiento del contrato para el inicio de la ejecución.
(...)”*

*Los responsables de la verificación de las condiciones administrativas de los expedientes de compra en el Área de Salud de Cartago son los funcionarios de contratación administrativa. La fecha del depósito de la garantía es responsabilidad del proveedor se evidenció la insistencia por parte de la administración para que lo hiciera, el prescindir del servicio nos dejaba sin el servicio técnico en el sitio regenerándonos un grave riesgo en la prestación del servicio.
(...)”*

Puede ocurrir que a principio de año, se genere algún atraso en la firma de certificaciones presupuestarias por el volumen de trabajo que genera tanta contratación y servicio continuo, pero que de igual forma la contratación está cubierta por la certificación que dio origen.”

Respecto de las indicaciones del señor Administrador, se considera oportuno indicar lo siguiente:

- Es parte fundamental de la planificación de las contrataciones estimar adecuadamente las fechas de inicio de los procedimientos, de manera tal que estos se ejecuten ajustado a la necesidad del Área de Salud, proporcionando una adecuada continuidad en el suministro de bienes y servicios para, precisamente, evitar desabastecimiento o interrupciones en los procesos sustantivos. Por otra parte, es bien sabido que pueden existir imprevistos, por tanto estos deben ser considerados –en la medida de lo posible- dentro de esa planificación. Ahora bien, en caso de que por circunstancias concurrentes sea materialmente imposible cumplir con la planificación de los procesos, privará sobre todo el interés público y la continuidad de la prestación de los servicios, especialmente de la salud, no obstante, siempre debe existir una adecuada fundamentación del actuar de la administración y una suficiente documentación de las circunstancias, razonamientos y resoluciones adoptadas.
- Sobre si la compra estaba cubierta por la certificación original, es claro que no, toda vez que el ejercicio presupuestario se desarrolla sobre un principio de anualidad, por tanto una reserva del año 2019 no garantiza recursos para el periodo 2020.

Para la ejecución de los contratos, el Procedimiento Integral de Ejecución Contractual en materia de Contratación Administrativa en la CCSS, define como responsable de las tareas de: recepción cuantitativa, cualitativa y cumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas, así como del reporte de anomalías, a la unidad técnica y/o usuaria del bien o servicio.

Respecto de la garantía de cumplimiento el Reglamento de Contratación Administrativa establece:



“Artículo 40.-Garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento respalda la correcta ejecución del contrato, conforme la normativa vigente. El adjudicatario se entiende obligado a asegurar el contrato dentro del plazo indicado en el cartel, o en su defecto dentro de los diez días hábiles siguientes a la firmeza de la adjudicación; salvo los casos en los que se requiera formalización contractual

(...)

Es una obligación del contratista mantener vigente la garantía de cumplimiento mientras no se haya recibido el objeto del contrato. (...)”

Por su parte en materia de ejecución el mismo cuerpo normativo establece:

“Artículo 200.-Orden de inicio del contrato. La Administración, deberá girar la orden de inicio del contrato dentro del plazo establecido en el cartel, y a falta de estipulación cartelaria, lo hará dentro de los quince días hábiles siguientes contados a partir de la notificación a la entidad contratante del refrendo o de que se dé la aprobación interna, según corresponda. Ese plazo podrá ser extendido siempre que medie resolución razonada exponiendo los motivos calificados para ello y ésta se adopte antes del vencimiento del plazo inicial (...)”

CONCLUSIÓN

El objetivo planteado para este estudio, correspondiente a evaluar las actividades de control desarrolladas por el Área de Salud de Cartago para garantizar razonablemente, el desarrollo adecuado y oportuno de los procedimientos de contratación administrativa, fue la guía de análisis aplicada por este Órgano de Control y Fiscalización. Una vez aplicados los procedimientos planificados para la revisión, esta Auditoría llega a la conclusión, con base en una muestra de procedimientos desarrollados entre el 2019 y 2020, que es necesario fortalecer las actividades de control asociadas al proceso de contratación administrativa –en sus tres fases: *planificación, selección de oferente y ejecución contractual*-, lo anterior por cuanto se observan situaciones que incrementan la exposición a los riesgos asociados a la actividad contractual.

El análisis efectuado permite identificar un patrón dentro del desarrollo del procedimiento de contratación administrativa, donde se conjugan debilidades en la aplicación propia de las actividades, acompañadas de una insuficiente supervisión, lo cual además de limitar la capacidad de identificación oportuna de desviaciones, afecta también la retroalimentación del proceso y la formulación de los programas de capacitación orientados a la mejora continua.

La situación actual del procedimiento de contratación, tal y como se evidencia en el presente estudio, amerita por parte de las autoridades del Área de Salud de Cartago y de la Dirección Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Central Sur, una atención pronta e integral, buscando con su conocimiento más profundo del área y sus particularidades, las soluciones integrales, viables y sostenibles, para garantizar de manera razonable que las actividades desarrolladas en función de la actividad contractual son seguras, ajustadas a derecho, oportunas y bien documentadas.

Es importante recordar que la administración de riesgos es un deber del jerarca y los titulares subordinados, contemplado en la Ley de Control Interno, y que al menos debe desarrollar actividades tales como: la identificación y análisis, valorar los efectos posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, así como decidir las acciones que se tomarán para administrarlos y adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de



valoración del riesgo. Dentro del examen desarrollado no se observan los productos de una correcta evaluación de riesgos en los alcances antes descritos.

RECOMENDACIONES

AL DR. ARMANDO VILLALOBOS CASTAÑEDA DIRECTOR DE LA RED INTEGRADA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD CENTRAL SUR O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Con base en los resultados de la presente evaluación y considerando que la última revisión en materia de contratación administrativa por parte de esa Dirección se efectuó en marzo del 2017, gestionar la realización de una supervisión técnica que permita identificar los requerimientos de capacitación dirigida al Área de Salud de Cartago, respecto del proceso de contratación administrativa, considerando al menos:
 - a) Formación y capacitación del personal de contratación administrativa en los tres pilares del proceso de compras –Planificación, Selección del Oferente y Ejecución Contractual-.
 - b) Necesidades de asistencia técnica en los procesos de contratación para los cuales el Área de Salud de Cartago carezca de personal capacitado o con los perfiles idóneos para asumir las responsabilidades propias del concurso. Como por ejemplo en áreas como informática o mantenimiento. Sobre este particular, debe incluirse las alternativas que dispondrá el Área de Salud, donde se indique el contacto responsable de brindar la asistencia técnica.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación se deberá remitir a esta Auditoría, en el plazo de 6 meses, evidencia del plan de acompañamiento y asistencia donde se indique las acciones específicas que se ejecutarán para promover en el personal la mejora en las destrezas personales, respecto de las tareas del proceso de contratación que deban mejorarse, así como la disponibilidad del recurso técnico que asistirá al Área de Salud en las contrataciones en las cuales carezcan del personal.

AL DR. JORGE EDWIN FERNÁNDEZ GARITA DIRECTOR MÉDICO DEL ÁREA DE SALUD DE CARTAGO O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

2. Implementar un programa de supervisión, transversal al proceso de contratación administrativa que desarrolla el Área de Salud de Cartago, con el objetivo de garantizar razonablemente la calidad del proceso, así como la identificación de desviaciones en forma oportuna, aplicación de medidas correctivas. El programa establecido debe contener acciones específicas y responsables.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación se deberá remitir a esta Auditoría, en el plazo de 6 meses, evidencia del programa de supervisión en el cual indiquen las acciones específicas a ejecutar.



AL LIC. MARCO VINICIO UMAÑA OLIVARES ADMINISTRADOR DEL ÁREA DE SALUD DE CARTAGO O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

3. Elaborar un instrumento para recolección de datos, sobre las necesidades de formación y capacitación del personal que ocupa puestos que tienen responsabilidad en el trámite de las contrataciones, así como de las personas que realizan las sustituciones de los titulares. Lo anterior con el propósito de mejorar las capacidades técnicas de los funcionarios, el Área de Gestión de Bienes y Servicios, así como de los servicios usuarios.

Ese instrumento debe considerar al menos fuentes de información como: las revisiones efectuadas por terceros, la supervisión transversal del proceso y las propias sugerencias el personal.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación se deberá remitir a esta Auditoría, en el plazo de 4 meses, evidencia del instrumento elaborado y las medidas establecidas para que este se mantenga en aplicación, perfeccionamiento y actualización.

4. Instruir a los funcionarios de contratación administrativa, para que cumplan a cabalidad con los procesos de archivo de documentos, para lo cual deben establecer los mecanismos de revisión, control y notificación a los demás actores, dirigidos al cumplimiento de la incorporación de todos los documentos en tiempo y forma.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación se deberá remitir a esta Auditoría, en el plazo de 3 meses, evidencia la instrucción emitida, así como los mecanismos de revisión, control y notificación a los demás actores que elaboren los funcionarios instruidos.

5. Instruir y capacitar a los servicios usuarios en la forma correcta de elaborar los estudios de mercado y su documentación, de manera que estos estudios se realicen siguiendo un proceso sistemático, a partir de una identificación clara de la necesidad por resolver, que ejecuten procedimientos adecuados de consulta de mercado o de precios y que los datos obtenidos sean analizados y ajustados en caso de ser necesario. Es importante educar a los responsables de los estudios de mercado en cuanto a la relevancia que tiene este documento para el desarrollo de la compra, como base y fundamento para la reserva presupuestaria, análisis de ofertas, establecimiento de la razonabilidad de los precios y toma de otras decisiones.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación se deberá remitir a esta Auditoría, en el plazo de 3 meses, evidencia la instrucción emitida y al menos el programa de capacitación notificado a los servicios usuarios.

6. Instruir a los encargados de contratación administrativa y de presupuesto para que el trámite de la reserva administrativa de recursos se realice por montos acordes a la estimación de la cuantía de la compra; en caso de que las circunstancias concurrentes den mérito para que la compra proceda aún sin disponer del 100% de los recursos, deberá incluirse en el expediente de compra la razón motivada con las medidas que se ejecutarán para garantizar la disposición de la totalidad del contenido.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación se deberá remitir a esta Auditoría, en el plazo de 1 mes, evidencia la instrucción emitida.



COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la CCSS, los resultados de la presente evaluación fueron comentados el 9 de noviembre de 2020, con el Dr. Armando Villalobos Castañeda y la Lic. Jeannette Soto Gómez, Director y Administradora respectivamente, de la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Central Sur. También presentes en el comentario la Dra. Cynthia Magaly Esquivel Aguilar Directora Médica a.i. y Lic. Marco Vinicio Umaña Olivares. Administrador del Área de Salud de Cartago.

El licenciado Umaña Olivares comentó lo siguiente:

“Es necesario que las autoridades competentes revisen la plantilla de contratación administrativa para las Área de Salud 1 y 2, ya que ésta limita que se pueda disponer de personal específico para planificación y profesionales en los puestos de contratación administrativa.”

Adicionalmente según petitoria y argumentos expuestos por el Dr. Armando Villalobos Castañeda, Dra. Cynthia Magaly Esquivel Aguilar y Lic. Marco Vinicio Umaña Olivares, los plazos de las recomendaciones 1, 2 y 3, se establecen en 6 meses para las dos primeras y en 4 meses para la última, haciéndose los ajustes correspondientes en el documento.

ÁREA DE GESTIÓN OPERATIVA

Lic. Adrián Nájera Martínez
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Ing. Miguel Ángel Salvatierra Rojas
JEFE DE SUBÁREA

MASR/ANM/ams