

Informe de la auditoría de carácter especial sobre la vulnerabilidad en los procesos de Contratación Administrativa que realiza la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

DFOE-SOC-IF-12-2016
5 de diciembre, 2016





INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-012-2016

5 de diciembre, 2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

**AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
VULNERABILIDAD EN LOS PROCESOS DE
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA QUE
REALIZA LA CAJA COSTARRICENSE
DE SEGURO SOCIAL**

2016

CONTENIDO

PÁGINA NRO.

RESUMEN EJECUTIVO	
1. INTRODUCCIÓN.....	1
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	1
ALCANCE DE LA AUDITORÍA	2
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	2
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	2
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA.....	3
METODOLOGÍA APLICADA	5
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	6
2. RESULTADOS.....	7
ALERTAS SOBRE VULNERABILIDADES EN LA GESTIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CCSS	7
FALTA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SUB-SISTEMA DE VALORACIÓN DEL RIESGO EN EL TEMA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA A NIVEL INSTITUCIONAL	7
FALTAN CONTROLES QUE IDENTIFIQUEN Y PREVENGAN VULNERABILIDADES EN LA FASE DE PLANIFICACIÓN CONTRACTUAL.....	10
DEBILIDADES QUE PUEDEN POTENCIAR VULNERABILIDADES EN LA FASE DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN.....	16
INSUFICIENTES MEDIDAS PARA ADMINISTRAR VULNERABILIDADES EN LA FASE DE GESTIÓN CONTRACTUAL	22
DEBILIDADES EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN QUE TIENEN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL EN LA CCSS.....	26
ERRORES DE REGISTRO EN EL SISTEMA INTEGRADO DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL (SIAC).....	26
INCONSISTENCIAS EN LOS REGISTROS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL FONDO ROTATORIO DE OPERACIÓN (FRO)	27
3. CONCLUSIONES.....	28
4. DISPOSICIONES	29
A LA ING. DINORAH GARRO HERRERA, EN SU CALIDAD DE GERENTE DE LOGÍSTICA DE LA CCSS; LIC. RONALD LACAYO MONGE, EN SU CALIDAD DE GERENTE ADMINISTRATIVO Y ARQ. GABRIELA MURILLO JENKINS, EN SU CALIDAD DE GERENTE DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS DE LA CCSS, O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO	29

A LA ING. DINORAH GARRO HERRERA, EN SU CALIDAD DE GERENTE DE LOGÍSTICA DE LA CCSS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPÉ EL CARGO	29
AL LIC. GUSTAVO PICADO CHACÓN, EN SU CALIDAD DE GERENTE FINANCIERO DE LA CCSS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPÉ EL CARGO	31

ANEXOS

ANEXO NRO. 1 DIFERENCIAS REGISTRADAS DE MÁS EN EL SISTEMA DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL (SIAC).....	1
ANEXO NRO. 2 INCOSISTENCIAS EN LOS REGISTROS DEL FONDO ROTARIO DE OPERACIONES (FRO)3	
ANEXO NRO. 3 OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA SOBRE LA VULNERABILIDAD EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA QUE REALIZA LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL.....	5

CUADROS

CUADRO NRO.1.	
DETALLE DE PROCESOS DE LA FASE DE PLANIFICACIÓN, ESQUEMAS DE EVALUACIÓN Y SEÑALES DE ALERTA	11
CUADRO NRO. 2.	
EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA CON DEBILIDADES EN LA DESCRIPCIÓN DEL OBJETO CONTRACTUAL, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS CONTRATADOS	14
CUADRO NRO. 3.	
DETALLE DE PROCESOS DE LA FASE DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, ESQUEMAS DE EVALUACIÓN Y SEÑALES DE ALERTAS.....	17
CUADRO NRO. 4	
EJEMPLOS DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA CON ALERTA DE PRECIOS IRRACIONALMENTE ALTOS EN LA CCSS.....	20
CUADRO NRO 5	
DETALLE DE LOS PROCESOS DE LA FASE DE GESTIÓN CONTRACTUAL, ESQUEMAS DE EVALUACIÓN Y SEÑALES DE ALERTA	22

FIGURAS

FIGURA NRO. 1	
CICLO DE VIDA DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	3
FIGURA NRO 2	
PATRONES DE ALERTA SOBRE VULNERABILIDADES CON MAYOR INCIDENCIA EN LOS PROCESOS DE LA FASE DE PLANIFICACIÓN EN LA CCSS	12
FIGURA NRO 3	
PATRONES DE ALERTA SOBRE VULNERABILIDADES CON MAYOR INCIDENCIA EN LOS PROCESOS DE LA FASE DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN EN LA CCSS	18
FIGURA NRO 4	
PATRONES DE ALERTA SOBREVULNERABILIDADES CON MAYOR INCIDENCIA EN LOS PROCESOS DE LA FASE DE GESTIÓN CONTRACTUAL EN LA CCSS.....	23

GRÁFICOS**GRÁFICO NRO 1**

DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPRAS POR PROCEDIMIENTO, SEGÚN MONTO 4

GRÁFICO NRO. 2

DETALLE DE LOS RESULTADOS DE LA REVISIÓN DE LOS 79 ÍTEMS CON ALERTAS CONFIRMADAS POR REGIONES DE LA CCSS, AÑOS 2014 Y 2015 9

GRÁFICO NRO. 3

DETALLE DE LOS RESULTADOS DE LA REVISIÓN DE LOS ÍTEMS CON ALERTAS CONFIRMADAS POR FASE CONTRACTUAL EN LA CCSS, AÑOS 2014 Y 2015 10

RESUMEN EJECUTIVO***¿Qué examinamos?***

La presente auditoría tuvo como objetivo examinar los procesos de contratación administrativa que realiza la CCSS, para verificar el cumplimiento del marco regulatorio vigente, así como identificar debilidades en los procedimientos establecidos en la entidad, que permitan valorar la vulnerabilidad institucional en la adquisición de bienes, servicios y proyectos de inversión. Esta auditoría abarcó el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2015, ampliándose cuando se consideró necesario.

¿Por qué es importante?

La contratación administrativa es uno de los temas más vulnerables ante la posibilidad de que se presenten prácticas no transparentes durante el proceso. En la CCSS este tema resulta de alto impacto y de especial interés tanto por la cantidad de recursos que se destinan a los procesos de contratación administrativa, a saber, para el año 2014 se adjudicaron ₡88.267,9 millones en tanto para el año 2015, ₡137.843,5 millones, como por la cantidad y complejidad de los actores involucrados. En virtud de lo indicado, la presente auditoría resulta relevante en el tanto se propicia una mejora importante de la gestión de la Hacienda Pública, y por ende, en la atención de la salud de los usuarios de la CCSS.

¿Qué encontramos?

Con el desarrollo de la presente auditoría esta Contraloría General, procedió a realizar una evaluación de los riesgos de cara a eventuales vulnerabilidades a que se enfrenta la CCSS en las tres fases del ciclo de vida del procedimiento de contratación administrativa en las unidades de compra en todo el país. Para ello, se realizó una valoración integral de las bases de datos (Sistema de la Actividad Contractual –SIAC-, el Sistema de Presupuestos Públicos –SIPP-), que contienen la información en materia de contratación administrativa de la CCSS, en cuyo caso con la aplicación de métodos estadísticos se generaron alertas de relevancia en 184 expedientes de toda la información analizada, los cuales fueron revisados en su totalidad por este Órgano Contralor, por medio de un instrumento de verificación compuesto por 79 ítems que consideran las distintas fases del ciclo de vida de la contratación en términos de la planificación, el desarrollo de los procedimientos y la ejecución contractual.

Bajo este orden de ideas, se encontró que la CCSS no posee un sub-sistema de valoración de riesgos vinculado con la temática de la contratación administrativa, que le permita identificar de manera oportuna los riesgos que enfrenta en las tres fases del procedimiento de contratación administrativa.

También, en la revisión efectuada, se logró determinar que de 14 536 ítems revisados (equivalente a 79 ítems x 184 expedientes), en un 7,2% (1 040 ítems), se confirmaron patrones de alertas sobre vulnerabilidades dentro de las distintas fases del procedimiento de contratación administrativa, en un 77,4% (11 256) de esos ítems, dichos patrones fueron descartados y en un 15,4% (2 240) del total de ítems se registró “no aplica” por la naturaleza del procedimiento o de la modalidad de contratación. Además, estas debilidades se presentaron en unidades de compra ubicadas en las siete regiones geográficas del país,

con porcentajes que oscilan entre el 9,4% en la Región Huetar Norte y 5.3% en las Regiones Atlántica y Pacífico Central.

Por su parte, del análisis realizado a dichos ítems (14 536) se denota que las etapas de planificación y de ejecución contractual son las que presentan mayores oportunidades de mejora, siendo que se confirmaron las alertas, en un 12,8% (en 399 ítems de un total revisado de 3128) y en 12,1% (333 ítems de un total revisado de 2760), respectivamente. La etapa del procedimiento de compra, en la que se da la selección del contratista, es la que se encuentra mejor, de acuerdo con la revisión efectuada, ya que solamente presenta un 3,6% de alertas confirmadas (308 ítems de un total revisado de 8648).

Sobre ese particular, los patrones de las alertas con mayor incidencia en la etapa de planificación se refieren a la realización de compras no incluidas dentro del Plan de compras anuales y de otras no vinculadas al Plan Anual Institucional, a su vez a que la contratación no es consistente con los objetivos y requerimientos institucionales. Además, hay compras que presentan insuficiencias en la documentación que debe quedar en el expediente en esa fase, tales como, que no se incluyó la descripción del objeto contractual y sus especificaciones técnicas, el cálculo en que se respalda la estimación del costo de la compra, no se definieron los márgenes de aceptación de precio ruinoso o excesivo para casos diferentes a medicamentos e insumos médicos, ni los procedimientos de control de calidad que se aplicarían en la ejecución contractual.

Respecto del procedimiento de compra destacan con mayor incidencia las alertas relativas a la presentación de pocas ofertas, carencia de un informe técnico sobre razonabilidad de precios, indefinición de multas y cláusulas penales en el cartel, así como problemas con la completez y foliatura de los expedientes de contratación.

Por su parte, en la fase de la ejecución contractual, las alertas con mayor incidencia se relacionan con la falta de aplicación de procedimientos de control de calidad, inadecuada recepción definitiva de los bienes, servicios y/o proyectos de inversión y demoras en la entrega del objeto contractual, así como mejorar el aspecto de la documentación de soporte de los pagos.

A su vez, este Órgano Contralor realizó un análisis complementario, para identificar en cuántos de los 184 expedientes revisados, se presentó al menos una alerta confirmada para cada una de las fases de proceso de contratación administrativa, en cuyo caso se obtuvieron los siguientes resultados, fase de planificación un 80.4% (148 expedientes), fase de procedimiento de compra un 75.5% (139 expedientes) y en la ejecución contractual un 79.3% (146 expedientes).

Por último, destacan debilidades de registro en relación con dos sistemas de información que utiliza la CCSS y que tienen relación con la actividad contractual, los que son Sistema de la Actividad Contractual (SIAC) con errores de registro de más por el orden de ₡19.418,5 millones, que representan un 8,60% del monto total adjudicado según dicho sistema para los años 2014 y 2015. Por su parte en el Sistema del Fondo Rotatorio de Operación (FRO) se detectaron inconsistencias de registros, pues en un 46% de los casos hay facturas en los expedientes de contratación no registradas en el sistema en un 36% a errores de digitación y en un 18% se detectaron otras inconsistencias.

Bajo este contexto, en el tanto las autoridades de la CCSS desarrollen acciones que subsanen dichas debilidades, ello repercutirá positivamente en mitigar las vulnerabilidades en las distintas fases del proceso de contratación administrativa en la CCSS.

¿Qué sigue?

Dadas las debilidades identificadas se giran una serie de disposiciones a la Gerente de Logística, Gerente Administrativo, Gerente de Infraestructura y Tecnologías y Gerente Financiero; entre las que caben destacar que, se diseñe e implemente a nivel institucional un sub-sistema que permita el monitoreo de los riesgos en materia de contratación administrativa, se diseñen e implementen mecanismos de control sobre las alertas vinculadas a incumplimientos de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, detectados en las tres fases del procedimiento de contratación administrativa. Además, para que se defina un procedimiento para actualizar el registro de proveedores, se incorpore en los programas de capacitación los temas de demoras, multas y cláusulas penales, elaboración de actas de recepción provisional y definitiva del objeto contractual; y para que, se giren instrucciones a efecto de que los errores e inconsistencias determinados en los sistemas SIAC y en el FRO sean corregidos

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES****AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
VULNERABILIDAD EN LOS PROCESOS DE
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA QUE
REALIZA LA CAJA COSTARRICENSE
DE SEGURO SOCIAL****1. INTRODUCCIÓN****ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

- 1.1. La contratación administrativa en una institución es uno de los temas más vulnerables, ante la posibilidad de que se presenten prácticas no transparentes y una eventual manipulación del proceso, para beneficio de terceros. De acuerdo con la experiencia internacional, una de las mejores formas de fortalecer esos procesos es minimizando toda oportunidad para que se presenten este tipo de prácticas en las entidades. Por ello se deben de instaurar y aplicar procedimientos y sanas prácticas administrativas, que garanticen la identificación y abordaje de las áreas con mayor riesgo de fraude, derroche, abuso y mala administración.
- 1.2. En virtud de lo anterior, y debido a que la Contraloría General de la República ha visualizado el tema de lucha contra la corrupción como una de sus prioridades de fiscalización, definió dentro del Plan Estratégico Institucional la fiscalización del tema de la contratación administrativa en diversas instituciones públicas, siendo una de ellas la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), al considerarse en ella esa actividad como de alto riesgo, así como, ante la importancia del monto que le destina anualmente, la cantidad y complejidad de los actores involucrados y el impacto que tiene en el cumplimiento de los objetivos institucionales, dirigidos a brindar atención a la salud de los costarricenses.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.3. El objetivo general de la presente auditoría fue examinar los procesos de contratación administrativa que realiza la CCSS, para verificar el cumplimiento

del marco regulatorio vigente desde la perspectiva de los temas por analizar, así como identificar debilidades en los procedimientos establecidos en la entidad, que permitan valorar la vulnerabilidad institucional a prácticas no transparentes en la adquisición de bienes, servicios y proyectos de inversión, con el propósito de fortalecer los procesos de gestión y de control interno, y prevenir acciones indebidas.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.4. El estudio comprendió la evaluación de los procedimientos y mecanismos de control establecidos en los procesos de contratación administrativa llevados a cabo por la Dirección de Aprovechamiento de Bienes y Servicios de la CCSS y otras unidades vinculadas a nivel central y regional de la Institución, con el fin de identificar la vulnerabilidad institucional ante posibles prácticas no transparentes. La evaluación abarcó aquellas contrataciones adjudicadas para los años 2014 y 2015.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.5. Esta auditoría forma parte de un proyecto de integración y análisis de información que lleva a cabo la Secretaría Técnica de la Contraloría General de la República, como una manera novedosa de fiscalización a partir de modelos de análisis de información, en este caso de la actividad contractual de las Instituciones; información con base en la cual se determinaron las principales alertas de anormalidad en la gestión de las compras en la CCSS, lo cual permitió el análisis de casos particulares de contratación seleccionados con criterios previamente establecidos y no como parte de una muestra aleatoria.
- 1.6. Otro aspecto positivo que favoreció la ejecución de la auditoría fue la integración de tres funcionarios de la Auditoría Interna de la CCSS, con experiencia en la fiscalización de la materia de contratación administrativa, al equipo de fiscalización de la Contraloría General.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.7. La base de datos del Sistema de la Actividad Contractual (SIAC) no contiene una columna para detallar la unidad de compra autorizada, lo que impidió visualizar el comportamiento de las compras en cada una de esas unidades. Para solventar lo anterior, se debió depurar esa base de datos tomando en cuenta la información que fue sustraída del código asignado a cada procedimiento de contratación, en coordinación con funcionarios de la Gerencia de Logística de la CCSS. Además, fue necesario, realizar solicitudes de información a esa Gerencia para conocer la ubicación geográfica de las unidades de compra involucradas en el proceso de contratación administrativa, a fin de obtener resultados por regiones.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

- 1.8. La Ley de Contratación Administrativa (LCA), Ley nro. 7494 del 2 de mayo de 1995 y sus reformas¹ y el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RCA), Decreto Ejecutivo nro. 33411 del 27 de setiembre de 2006 y sus reformas², son los instrumentos principales que dio el Legislador para que las diversas instituciones del Estado realicen la adquisición de bienes, servicios y obras de infraestructura. Estos instrumentos son la base para diseñar e implementar los lineamientos y las prácticas necesarias para regular los distintos procedimientos y orientarlos al cumplimiento de los fines, metas y objetivos institucionales.
- 1.9. Como complemento, la Ley General de Control Interno nro. 8292 del 31 de julio de 2002³, dispone que la Administración Activa debe ejecutar una serie de acciones tendientes a garantizar la eficiencia y la eficacia de sus procesos operativos, y cumplir con la normativa jurídica y técnica, en procura de lograr sus objetivos institucionales. Para ello, deberá contar con información confiable y oportuna que le permita administrar el riesgo de no lograr sus objetivos.
- 1.10. El proceso de contratación administrativa se ejecuta en la CCSS en concordancia con el ciclo de vida de ese proceso, regulado por el artículo 5° del RCA, cuyas fases son: planificación, procedimiento de contratación y gestión contractual, según se resumen en la Figura nro. 1

Figura nro. 1



Fuente: Secretaría Técnica de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.

- 1.11. La contratación administrativa de la CCSS ascendió a ¢88.267,9 millones en el año 2014 y a ¢137.843,5 millones en el 2015, lo cual representa el 3,5% y

1 Publicada en La Gaceta nro. 110 del 8 de junio de 1995.

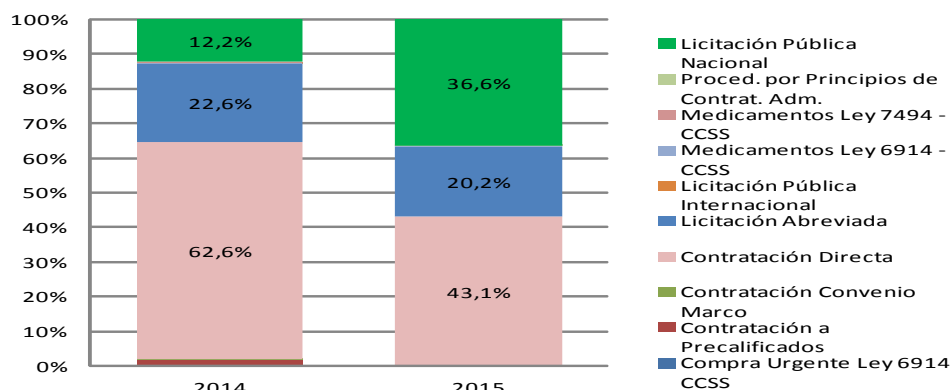
2 Publicado en La Gaceta nro. 210 del 2 de noviembre de 2006.

3 Publicada en La Gaceta nro. 169 del 4 de setiembre del 2002.

5,1% de los egresos de la institución para esos años, respectivamente. Se realizó utilizando los diversos tipos de procedimientos de contratación administrativa que regula la Ley de la Contratación Administrativa y su Reglamento, obteniendo el resultado que muestra el Gráfico nro. 1.

Gráfico nro. 1
Caja Costarricense del Seguro Social

Distribución de las compras por procedimiento, según monto



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos proporcionados por la Secretaría Técnica extraídos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y el Sistema de Información sobre Actividad Contractual (SIAC)

- 1.12. Tal como se observa en el gráfico anterior, la contratación directa fue el procedimiento más utilizado durante los años 2014 y 2015, respecto de otros tipos de procedimientos, entre los que destacan las licitaciones públicas y abreviadas, con una importancia relativa de 62,6% y 43,1%, para los años 2014 y 2015, respectivamente.
- 1.13. No obstante, el uso del procedimiento de contratación directa disminuyó en el año 2015 con respecto al 2014, ya que pasó de un 22,6% en el año 2014 a un 20,2% en el 2015. Por su parte, la licitación pública se comportó de forma inversa, adquiriendo mayor relevancia, ya que su uso pasó de un 12,2% en el 2014 a un 36,6% en el 2015.
- 1.14. Lo comentado se visualiza como un aspecto positivo, por cuanto la contratación directa es el procedimiento de compra menos competitivo y que está expuesto a menor control, mientras que la licitación pública es un procedimiento mucho más participativo y controlado. Este comportamiento en la contratación administrativa de la CCSS está asociado con la implementación del Plan Integral de Fortalecimiento de la Cadena de Abastecimiento, aprobado por la Junta Directiva en la Sesión nro. 8566 del 14 de marzo de 2012; mediante el cual la Institución está realizando un gran esfuerzo por mejorar los procesos de compras.

- 1.15. También, debe de indicarse, que hace algunos años la contratación administrativa de la CCSS se realizaba únicamente en el nivel central en San José, lo cual resultó inmanejable debido al crecimiento de la Institución a lo largo del país. En virtud de lo anterior, con la finalidad de ser más expeditos y no generar desabastos, se promulgó la Ley de Desconcentración de los Hospitales y Clínicas de la CCSS, Ley nro. 7852 del 30 de noviembre de 1998⁴, en donde se autorizó la realización de la contratación administrativa en unidades de compra desconcentradas.
- 1.16. En virtud de lo anterior, hoy en día la institución cuenta con 186 unidades de compra ubicadas en las siguientes regiones geográficas del país: Central Sur, Central Norte, Brunca, Pacífico Central, Huetar Atlántica, Huetar Norte y Chorotega. Durante los años 2014 y 2015, fue la Región Central Sur, la que concentró en promedio el 72.1% del monto ejecutado en compras por las CCSS (¢163.114,7 millones de ¢226.111,5 millones), por pertenecer a ella las oficinas centrales, algunos hospitales especializados y del tercer nivel.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.17. Para la realización de esta auditoría se utilizaron las técnicas estipuladas en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) de la Contraloría General de la República. Asimismo, se observó, en lo atinente, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa aplicable.
- 1.18. El análisis de los datos se realizó con la ayuda del Software de Inteligencia de Negocios denominado “Qlikview” y las herramientas ofimáticas de Microsoft Office.
- 1.19. La metodología empleada incluyó el análisis e integración de bases de datos como la del Sistema de la Actividad Contractual (SIAC), el Sistema de Presupuestos Públicos (SIPP), así como otras bases de datos con información pública utilizadas en el contexto de la actividad contractual. Dicho análisis se realizó mediante la aplicación de herramientas tecnológicas que permiten la interrelación entre las diferentes variables de esas bases de datos.
- 1.20. Asimismo, el estudio incluyó el empleo de varios métodos de análisis estadístico tanto descriptivos como predictivos, relativos a la actividad contractual de la institución, cuyo objetivo fue detectar comportamientos anormales en los datos de los montos contratados. Entre los análisis descriptivos se aplicó el estudio de la concentración de recursos en partidas y subpartidas, concentración de recursos por adjudicatario, tasas de crecimiento anual de los montos adjudicados por adjudicatario y control de límites de contratación administrativa. Por otra parte, el análisis predictivo incluyó el estudio analítico de datos mediante los árboles de decisión⁵ para modelar el

⁴ Publicada en La Gaceta nro. 250 del 24 de diciembre de 1998.

⁵ La metodología de análisis de árboles de decisión, tiene como objeto el obtener tipologías o perfiles de los datos. En el presente caso, se utilizó este método para determinar los montos adjudicados por objeto de

monto de los objetos de gasto (líneas adjudicadas), así como la aplicación de la Ley de Benford⁶ para analizar las repeticiones en los dígitos de los montos de las sub-partidas contratadas.

- 1.21. Adicionalmente, se elaboró un instrumento de verificación con 79 ítems que consideran las distintas fases del ciclo de vida de la contratación en términos de la planificación, el desarrollo de los procedimientos y la ejecución contractual, para aplicarlo a la revisión de una selección de expedientes de los diversos procedimientos de contratación administrativa. Este instrumento se fundamenta en la LCA y su Reglamento, la Ley General de Control Interno, así como en las sanas prácticas de contratación administrativa definidas por el Banco Mundial y la Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría (INTOSAI, por su denominación en inglés), entre otros; mediante el cual se analizaron vulnerabilidades ante posibles actos indebidos, con base en las señales de alerta identificadas.
- 1.22. Se seleccionaron 184 contrataciones administrativas ejecutadas durante los años 2014 y 2015, en 68 (36,6%) de las 186 unidades de compra ubicadas en todo el país, las que suman un total de ₡46.235,05 millones, representando un 20,5% del monto total adjudicado por la CCSS en esos años (₡226.111,5 millones), según la información que refleja el Sistema de la Actividad Contractual (SIAC).
- 1.23. Además se realizaron entrevistas a los titulares subordinados encargados de esas unidades vinculados directamente con los expedientes seleccionados para revisión, para la obtención, análisis y corroboración de la documentación, así como para la validación de los resultados obtenidos. Y, con la finalidad de identificar las posibles razones de los comportamientos identificados a nivel institucional y recibir retroalimentación, se efectuó un taller con funcionarios de la CCSS.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.24. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el 8 de noviembre de 2016 en el Piso 9 del Edificio Laureano Echandi de la Caja Costarricense de Seguro Social, Oficinas Centrales, con presencia de los siguientes funcionarios: María del Rocío Sáenz Madrigal, Presidenta Ejecutiva; Dinorah Garro Herrera, Gerente de Logística; Gabriela Murillo Jenkins, Gerente de Infraestructura y Tecnología; María Eugenia Villalta

gasto que se comportan de forma anómala en las diversas partidas y subpartidas de la contratación administrativa de la CCSS. A partir de la creación de grupos o nodos, se estima el monto para cada uno de los objetos contractuales y consecutivamente, se calcula la desviación estándar a nivel de la sub-partida y se construyen límites de confianza. Mediante el método de alertas tipo semáforo y la implementación de gráficos con límites de control los resultados se presentan y analizan para ver datos atípicos.

⁶ La Ley de Benford se aplica a los números en las bases de datos para identificar qué tan común es la aparición de alguno de esos números con características únicas en cualquier documento donde estén presentes, la prueba trata de ver si los datos siguen un comportamiento natural o si hay alguna desviación.

Bonilla, Gerente Médica; Ronald Lacayo Monge, Gerente Administrativo; Jaime Barrantes Espinoza, Gerente de Pensiones; Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero; Róger Ballesteros Harley, Director de Planificación Institucional, Rita Cubillo Jiménez, Asesora Presidencia Ejecutiva, Manrique Cascante Naranjo, Director de Aprovechamiento de Bienes y Servicios y Jorge Arturo Hernández Castañeda, Auditor Interno. La convocatoria a esta actividad se realizó de manera formal por medio del oficio número DFOE-SOC-1055-2016 (14098) del 28 de octubre del año en curso, dirigido a la Dra. María del Rocío Sáenz Madrigal, Presidenta Ejecutiva.

- 1.25. El borrador del presente informe se entregó en versión digital, a la Dra. María del Rocío Sáenz Madrigal, Presidenta Ejecutiva de la CCSS, mediante oficio número DFOE-SOC-1121 (15169) del 16 de noviembre de 2016, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, se formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios Sociales, las observaciones que se consideraran pertinentes sobre su contenido.
- 1.26. Mediante el oficio número PE-64212-2016 (NI 32394) del 22 de noviembre de 2016, suscrito por la Dra. María del Rocío Sáenz Madrigal, Presidenta Ejecutiva de la CCSS, se presentaron las observaciones al borrador del Informe, las cuales se analizaron en el Anexo nro. 3 a este documento, incorporándose los ajustes correspondientes.

2. RESULTADOS

ALERTAS⁷ SOBRE VULNERABILIDADES EN LA GESTIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CCSS

Falta la implementación de un sub-sistema de valoración del riesgo en el tema de contratación administrativa a nivel institucional

- 2.1. La CCSS no posee un sub-sistema de valoración de riesgos en materia de contratación administrativa que forme parte del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), de manera que pueda identificar oportunamente los riesgos asociados a los procesos de contratación administrativa, con el objetivo de minimizar sus posibles efectos, así como producir información que apoye la toma de decisiones, orientada al logro de los objetivos institucionales. Si bien, se han realizado esfuerzos puntuales en las diversas gerencias en torno a la identificación de riesgos en materia de contratación administrativa, en la actualidad no es una actividad establecida de manera formal y permanente a nivel institucional.
- 2.2. Sobre ese particular, los artículos 13 y 14 de la Ley General de Control Interno son claros en establecer el deber que tiene la Administración Activa, de

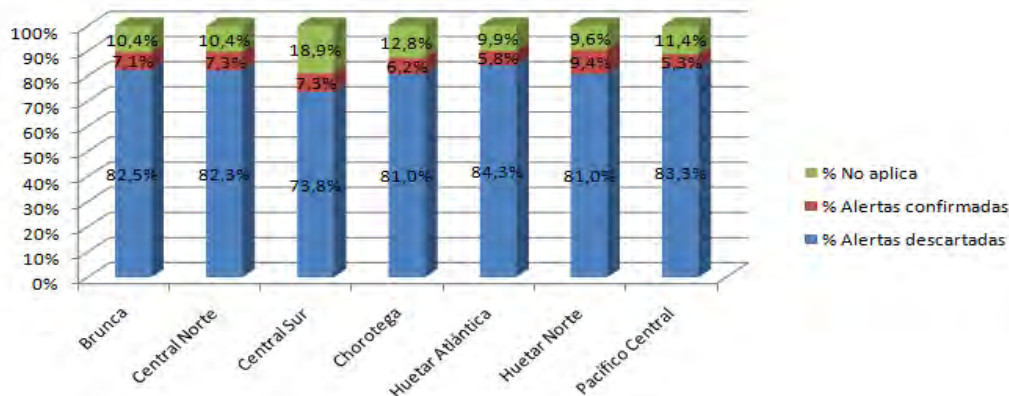
⁷ Se entiende como la señal de que algo se sale de lo habitual y de que debe examinarse con más detenimiento.

desarrollar y mantener una gestión que le permita administrar un nivel de riesgo determinado, para ello debe analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y metas institucionales, su efecto posible, su importancia, la probabilidad de que ocurran, así como adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo, de manera que se establezcan los mecanismos operativos que minimicen ese riesgo en las acciones por ejecutar.

- 2.3. Al respecto, la Auditoría Interna de la CCSS en su informe nro. ASAAI-370-C-2010 del 3 de diciembre de 2010 analizó las acciones realizadas por esa institución en la determinación de las áreas de riesgo a la corrupción en las tres etapas del procedimiento de contratación administrativa, concluyendo que no tenía identificadas formalmente esas áreas, por lo que recomendó que se instruyera, a las Gerencias de la CCSS, la realización de un estudio para determinar las etapas más vulnerables en el procedimiento de contratación administrativa que cada una llevaba a cabo, con el fin de instaurar los controles necesarios para minimizar los riesgos identificados.
- 2.4. En cumplimiento de esa recomendación, en el año 2013 la Presidencia Ejecutiva y las Gerencias de la CCSS reportaron a la Auditoría Interna el haber realizado acciones para identificar áreas de riesgo en esa materia en las unidades a su cargo, no obstante en el análisis efectuado por la Contraloría General, se determinó que si bien es cierto se dio cumplimiento a esa recomendación, lo actuado no corresponde con una actividad establecida de manera formal a nivel institucional, que permita monitorear de forma permanente e integral el control interno en las tres etapas de ese procedimiento, con el fin de disponer de información actualizada sobre los riesgos más relevantes a que se enfrenta la CCSS, y de manera oportuna generar estrategias para minimizar sus posibles efectos en la institución
- 2.5. Reviste importancia este tema, ya que del análisis de 14 536 ítems revisados, equivalente a 79 ítems por 184 expedientes, para identificar patrones de alertas sobre vulnerabilidades, se determinó que en un 77,4% (11 256) de esos ítems, fueron descartados esos patrones, que en un 7,2% (1 040 ítems), se confirmaron los patrones parcial o totalmente y que en un 15,4% (2 240) del total de ítems revisados resultaron con “no aplica”, por la naturaleza del procedimiento o de la modalidad de contratación.
- 2.6. Además, el análisis de los 79 ítems con alertas confirmadas se estableció por regiones, siendo la región Huetar Norte, la que presentan el mayor porcentaje, con un 9,4%, le siguen con 7,3% las regiones Central Sur y Central Norte, así como la región Brunca con un 7,1%. Por último las regiones Chorotega con 6,2% y la Huetar Atlántica y Pacífico Central, con 5,8% y 5,3%, respectivamente, tal como se muestra en el Gráfico nro. 2.

Gráfico nro. 2
Detalle de los resultados de la revisión de los 79 ítems con alertas confirmadas por regiones de la CCSS, años 2014 y 2015

Tabla 2



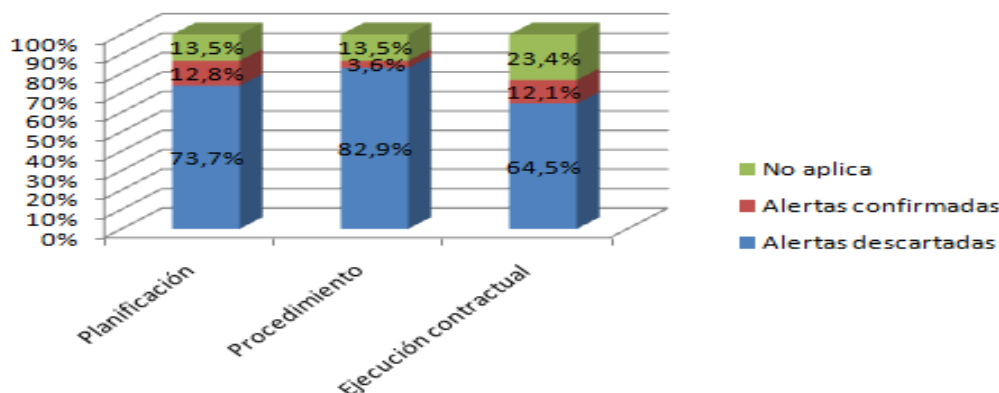
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de las evaluaciones efectuadas que constan en el instrumento de evaluación aplicado a los expedientes de contratación administrativa revisados

- 2.7. Por otro lado, del análisis de los ítems desglosados por las distintas fases del proceso de contratación, se denota que las etapas de planificación y de ejecución contractual son las que presentan mayores oportunidades de mejora, siendo que se confirmaron alertas, en un 12,8% (399 ítems de un total revisado de 3 128) y 12,1% (333 ítems de un total revisado de 2 760), de esos ítems en esas etapas, respectivamente. La etapa del procedimiento de compra, en la que se da la selección del contratista, es la que se encuentra mejor, de acuerdo con la revisión efectuada, ya que solamente presenta un 3,6% (308 ítems de un total revisado de 8 648) de alertas confirmadas, tal como lo muestra el Gráfico nro. 3.

Gráfico nro. 3

Detalle de los resultados de la revisión de los ítems con alertas confirmadas por fase contractual en la CCSS, años 2014 y 2015

Tabla 3



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de las evaluaciones efectuadas que constan en el instrumento de evaluación aplicado a los expedientes de contratación administrativa revisados

2.8. A su vez, este Órgano Contralor realizó un análisis complementario, para identificar en cuántos de los 184 expedientes revisados, se presentó al menos una alerta confirmada para cada una de las fases del proceso de contratación administrativa, en cuyo caso se obtuvieron los siguientes resultados, fase de planificación un 80.4% (148 expedientes), fase de procedimiento de compra un 75.5% (139 expedientes) y en la ejecución contractual un 79.3% (146 expedientes). En otras palabras, ello significa que por ejemplo en la fase de planificación que al confirmarse alertas en 399 ítems, tal y como se indicó en el punto 2.7 anterior, estos ítems se distribuyeron en 148 de los 184 expedientes revisados.

2.9. De lo anterior se desprende que al confirmar la existencia de patrones de alerta en las fases del procedimiento de la contratación administrativa a nivel de todo el país, la CCSS están en presencia de riesgos que pueden materializarse en actos indebidos.

Faltan controles que identifiquen y prevengan vulnerabilidades en la fase de planificación contractual

2.10. La fase de planificación contractual, a veces es considerada la parte compleja y engorrosa de cada compra, cuando en la realidad es una serie de actividades objetivas y bien fundamentadas que tienden a garantizar su éxito,

como lo son el conocimiento de la necesidad, la realidad del mercado y las posibilidades tanto financieras como de ejecución en general⁸.

- 2.11. Como parte de esas actividades, se requiere de la aplicación de sanas prácticas de gestión, entre ellas: valorar los históricos de compras, definir el fundamento en la selección del procedimiento a aplicar, realizar estudios de precios en el mercado, estudios de factibilidad, consulta de criterio experto, entre otros; con el objetivo de obtener en las mejores condiciones, lo que se pretende adquirir o invertir.
- 2.12. Los patrones de alertas sobre vulnerabilidades en los procesos que conforman la fase de planificación, se muestran en la Cuadro nro. 1.

Cuadro nro. 1
Detalle de procesos de la fase de planificación, esquemas de evaluación y señales de alerta

FASE	PROCESOS	ESQUEMA	SEÑAL DE ALERTA
PLANIFICACIÓN	PLANIFICACIÓN DE ADQUISICIONES	CONTRATACIÓN INNECESARIA	CONTRATACIÓN INNECESARIA
		PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN SIN LA DEBIDA JUSTIFICACIÓN	NO CUMPLIMIENTO DEL PLAN
			INEXISTENCIA DE LA JUSTIFICACIÓN
			MÚLTIPLES CONTRATACIONES A UN MISMO PROVEEDOR
		FRACCIONAMIENTO INAPROPIADO	FRACCIONAMIENTO INAPROPIADO
			MUCHAS ADJUDICACIONES JUSTO POR DEBAJO DEL LÍMITE PARA EFECTUAR UN PROCEDIMIENTO MÁS COMPETITIVO
		AGREGACIÓN INDEBIDA	AGREGACIÓN INDEBIDA
	DECISIÓN INICIAL	INSUFICIENCIAS EN LA DECISIÓN INICIAL	INSUFICIENCIAS EN LA DECISIÓN INICIAL

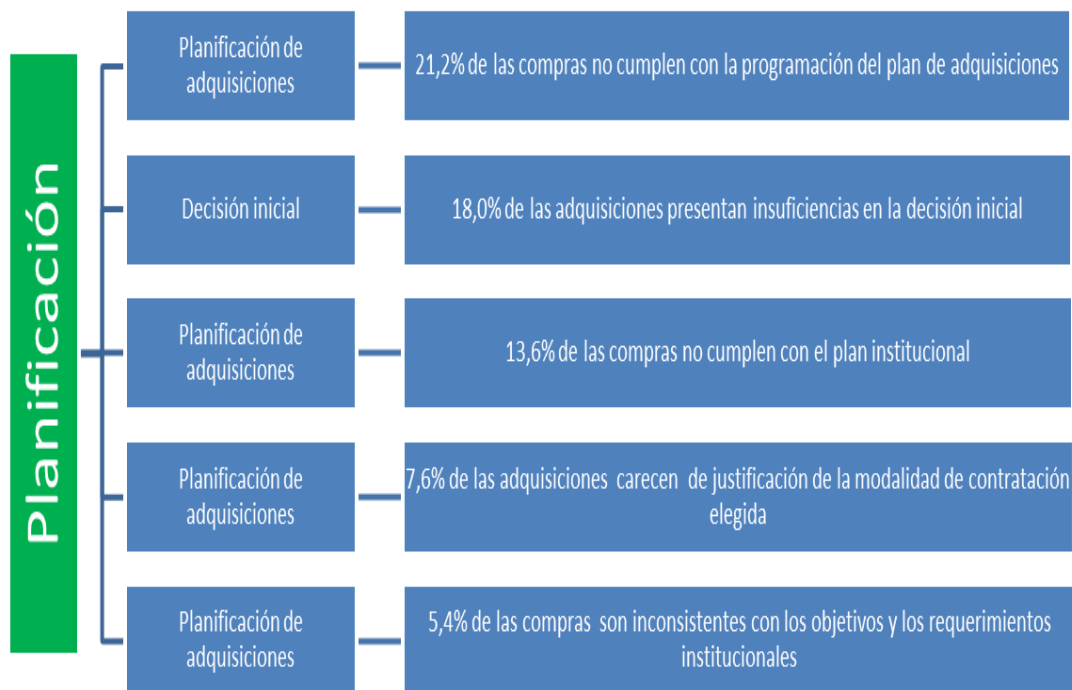
Fuente: Secretaría Técnica de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.

- 2.13. Al respecto, del análisis de los expedientes de contratación administrativa en la CCSS, se confirmó la existencia de patrones de alertas sobre vulnerabilidades en los dos procesos de esa fase, en 148 de los 184

⁸ Brenes Roselló, German. 2014. "La planificación en Compras Públicas". Tomado del Sistema Integrado de Capacitación en Contratación Administrativa (SICCA).

expedientes revisados. Los de mayor incidencia se resumen en la Figura nro. 3, y se comentan de seguido.

Figura nro. 2
Patrones de alerta sobre vulnerabilidades con mayor incidencia en los procesos de la fase de planificación en la CCSS



2.14. En el 21,2% de los expedientes revisados, las compras no cumplen con la programación contenida en el plan de adquisiciones, que en la CCSS corresponde con el plan anual de compras elaborado por cada una de las unidades de compra⁹; en el 13,6% de las adquisiciones no se evidencia en el expediente su vinculación con el plan institucional, denominado en la CCSS Plan Anual Institucional, y en un 5,4% de los casos, la contratación no es consistente con los objetivos y requerimientos institucionales, establecidos en el plan de adquisiciones (planes anuales de compra).

2.15. Dentro de las causas que provocan esas situaciones, la Administración señaló que se deben a problemas en el diagnóstico de necesidades, a la realización

⁹ Esta debilidad se presentó con mayor incidencia en la Región Central Sur, la cual registra el 79% de los casos, en segundo lugar se visualizan las regiones Brunca, Chorotega y Huetar Norte con el 5% de los casos en cada una de estas regiones y por último las regiones Huetar Atlántica y Pacífico Central con un 3% de los casos cada una. La región Central Norte no registra esta debilidad.

de compras urgentes que no estaban previstas en los planes anuales de compras, a que en el documento que contiene la Decisión Inicial no siempre se consigna la vinculación con el Plan Anual Institucional y a la falta de controles internos que garanticen la trazabilidad del plan anual de compras con la decisión inicial, en aspectos como el objeto contractual y el contenido presupuestario.

- 2.16. Lo anterior no es concordante con el artículo 7 de la LCA y el inciso a) del artículo 8 del RCA, pues regulan que la Administración Activa debe elaborar un Programa anual de compras (PAC) a partir de un proceso estructurado de planificación, debidamente alineado con la Estrategia Institucional.
- 2.17. Además, no cumple con el artículo 4 de la LCA y el inciso b) del artículo 2 del RCA, que norman el principio de eficacia en los procedimientos de compra, y señalan que esos procedimientos, deben estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.
- 2.18. En consecuencia, estas debilidades pueden provocar que se adquieran bienes y servicios que no eran necesarios, es decir, que no responden a las necesidades y objetivos institucionales y por ende que no se haga el mejor uso de los recursos públicos destinados a ese fin, además que limita la atención oportuna de los usuarios del servicio.
- 2.19. Por su parte, en el 18% de los expedientes, las compras presentan insuficiencias en el proceso de Decisión Inicial, que tienen que ver con la falta del cálculo en que se respalda la estimación del costo de la compra; la indefinición de los márgenes de aceptación de precio ruinoso o excesivo para objetos contractuales diferentes a medicamentos, insumos médicos, mantenimiento, obra y equipamiento; la no definición de los procedimientos de control de calidad que se aplicarían en la ejecución contractual. Además, había poca claridad en la definición de los roles y responsabilidades del encargado del contrato, no se confeccionaron cronogramas y lo que si fueron elaborados presentaban debilidades relacionadas con la inclusión manual de fechas. También se observan debilidades relacionadas con la descripción del objeto, especificaciones técnicas y características de los servicios contratados, las cuales se detallan en el cuadro nro. 2, que se muestra de seguido:

Cuadro nro. 2

Expedientes de contratación administrativa con debilidades en la descripción del objeto contractual, especificaciones técnicas y características de los servicios contratados

Procedimiento No.	Detalle
2014CD-000010-1115	Las especificaciones técnicas que forman parte del cartel de la compra no son firmadas por representante del servicio solicitante, sino por la jefatura de la unidad que tramita el procedimiento.
2015CD-000017-1115, 2015CD-000018-1115, 2015CD-000024-1115, 2015CD-000030-1115, 2015CD-000041-1115, 2015CD-000045-1115, 2015CD-000053-1115, 2015CD-000057-1115, 2015CD-000067-1115.	En la Estrategia Creativa consta las especificaciones de la campaña, no obstante, no se incorpora dicha estrategia en el expediente.
2015LN-000002-2205	No obstante, las especificaciones técnicas fueron remitidas por el servicio solicitante, las mismas están sucritas por funcionarios del Área de Gestión de Bienes y Servicios.
2014CD-000011-2210	En el expediente de contratación se tramita la compra de insumos para los servicios de Dermatología y Odontología, y se observa en los folios 36 al 38 como parte del cartel, un apartado que corresponde a las especificaciones técnicas del instrumental e insumos para el Servicio de Odontología, en el cual no se detallan especificaciones técnicas para cada uno de los materias solicitados, de acuerdo a las necesidades de ese Servicio.
2013LN-000001-3110	Se evidencian recursos de objeción en contra de las especificaciones técnicas del cartel, interpuestos por algunos proveedores, aspectos que fueron declarados por la Contraloría General como admisibles en algunos casos y por lo cual la Administración Activa tuvo que proceder a realizar los ajustes cartelarios respectivos.

Fuente: Expedientes de contratación administrativa

2.20. Dentro de las posibles causas que originan las situaciones observadas respecto de la Decisión Inicial, la CCSS señala: obsolescencia de la información con la que se cuenta para establecer la descripción del objeto contractual; no inclusión del cálculo en que se respalda la estimación del costo de la compra, así como falta de procedimientos de revisión y control sobre el tema de inclusión en el expediente del cálculo que respalda la estimación del costo de la compra; vacíos legales y procedimentales en el cálculo de los márgenes de aceptación de precio ruinoso o excesivo para objetos contractuales diferentes a medicamentos, insumos médicos, mantenimiento, obra y equipamiento; deficiencias en la revisión del expediente de compra; inexistencia de protocolos que definan los roles y responsabilidades del

encargado del contrato en los carteles; fallas en la planificación de las actividades de la compra en todas sus etapas.

- 2.21. Con lo anterior, no se cumple con los requerimientos normados para la decisión inicial en el artículo 7 de la LCA y los incisos b), c), d), g) y párrafo final del artículo 8 del RCA, que disponen la obligación de establecer la descripción del objeto contractual, los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y la recepción de la obra, la estimación actualizada del costo, el cronograma con las tareas y los responsables de su ejecución, así como la designación del encargado general del contrato.
- 2.22. Tampoco se cumple con el artículo 30 del RCA al indicar que la estimación del costo debe permitir el análisis de las ofertas con el fin de determinar si estas contienen precios inaceptables (ruinosos, excesivos o colusorios), condiciones que las excluiría del procedimiento de contratación respectivo.
- 2.23. Las debilidades en la Decisión Inicial relativas a garantizar que esté bien descrito el objeto contractual y sus especificaciones técnicas, puede limitar la participación de eventuales oferentes y el favorecimiento a otros. Además, se podrían estar aceptando precios inadecuados en favor de terceros, para objetos contractuales diferentes a la compra de implementos médicos y medicamentos, mantenimiento, obra y equipamiento; debido a que para estos no se tienen definidos márgenes de aceptación de precios ruinosos o excesivos.
- 2.24. Asimismo, pueden generar incumplimientos contractuales no detectados en la ejecución contractual, dado que se observan casos en los que no se establecen claramente los procedimientos de control de calidad a ser aplicados, los roles de los encargados de los contratos y falta de cronogramas que permitan dar seguimiento detallado y actualizado de los contratos, pues al incluir fechas en forma manual, se corre el riesgo de que se consignen para cumplir el requisito, una vez realizada la actuación, desvirtuándose la finalidad para la cual fue establecido el cronograma.
- 2.25. Por último, el 7,6% de las adquisiciones carecen de justificación de la modalidad de contratación elegida, según indicó la CCSS por falta de inclusión de documentación en el expediente de compra. Lo que, puede ocasionar que la modalidad de compra seleccionada no sea la adecuada para satisfacer la necesidad del usuario final.
- 2.26. En ese sentido, la Administración puede acudir a cualquiera de las figuras contractuales desarrolladas en la LCA, así como aquellas otras no establecidas en el ordenamiento jurídico administrativo, siempre y cuando lo justifique a satisfacción del interés público, tal como lo señala el artículo 51 de la LCA y los artículos 145, 153 y 154 del RCA, lo cual no se evidencia en los casos en referencia.

- 2.27. Las causas de las debilidades comentadas como parte de la planificación de las compras, pueden estar asociadas a esta cultura de aligerar los procesos de compras, sin dar la debida atención al proceso de planificación de las mismas, lo cual es un error, tal como ya se comentó, pues una adecuada planificación conlleva mucha influencia positiva para el éxito en el desarrollo adecuado de los proyectos de inversión, así como de la satisfacción del objetivo que se persigue con las compras realizadas.

Debilidades que pueden potenciar vulnerabilidades en la fase del procedimiento de contratación

- 2.28. El procedimiento de contratación como tal nace a partir de la decisión inicial emitida por el jerarca de la unidad solicitante o el titular subordinado competente; es el medio que se utiliza para adquirir los bienes y servicios que demanda una necesidad pública, herramienta que debe ser usada en apego a las normas y principios vigentes para garantizar el éxito de la compra y el alcance de los objetivos propuestos por la organización y la consecución del fin público.
- 2.29. Los patrones de alertas sobre vulnerabilidades en los procesos que conforman la fase de procedimiento contractual, se muestran en la Cuadro nro. 3.

Cuadro nro. 3
Detalle de procesos de la fase del procedimiento de contratación
administrativa, esquemas de evaluación y señales de alertas

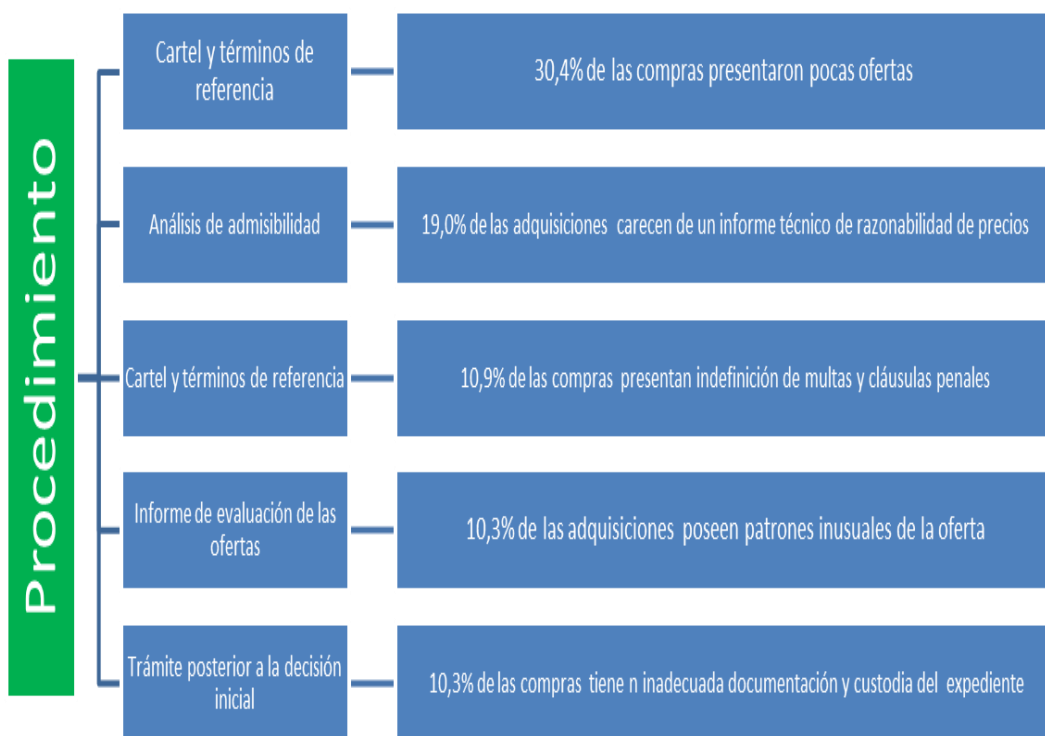
FASE	PROCESOS	ESQUEMA	SEÑAL DE ALERTA
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN	TRÁMITE POSTERIOR A LA DECISIÓN INICIAL	INADECUADA DOCUMENTACIÓN Y CUSTODIA DEL EXPEDIENTE	INADECUADA DOCUMENTACIÓN Y CUSTODIA DEL EXPEDIENTE
	PUBLICACIÓN	MANIPULACIÓN EXCLUYENTE	CIRCULACIÓN RESTRINGIDA
			IDONEIDAD DE LOS POSIBLES OFERENTES INVITADOS
			CORTO PERIODO PARA OFERTAR
			INFORMACIÓN INADECUADA
	CARTEL Y TÉRMINOS DE REFERENCIA	LÍNEAS DE COMPRA O RENGLONES DE PAGO INNECESARIOS	ÍTEMS INNECESARIOS
		MANIPULACIÓN DE ESPECIFICACIONES	ESPECIFICACIONES A LA MEDIDA
			ESPECIFICACIONES POBRES
			POCAS OFERTAS
		INDEFINICIÓN DE MULTAS Y CLÁUSULAS PENALES	INDEFINICIÓN DE MULTAS Y CLÁUSULAS PENALES
		BARRERAS DE ENTRADA	REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD QUE SE CONSTITUYEN EN BARRERAS DE ENTRADA PARA POTENCIALES OFERENTES
		CRITERIOS DE EVALUACIÓN SESGADOS	CRITERIOS DE EVALUACIÓN SESGADOS
		TÉRMINOS CONTRACTUALES INAPROPIADOS	TÉRMINOS CONTRACTUALES INAPROPIADOS
	CONFERENCIA DE PREOFERTAS	LICITACIÓN DESBALANCEADA	INSUFICIENTE TRANSPARENCIA
	PRESENTACIÓN DE OFERTAS	INCONSISTENCIA EN LA PRESENTACIÓN	PRESENTACIÓN TARDÍA DE LAS OFERTAS
			MANIPULACIÓN DE OFERTAS
			EXCLUSIÓN
	APERTURA DE OFERTAS	MANIPULACIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS OFERTAS	APERTURA DE OFERTAS
			ALTERACIÓN DE LA OFERTA
			MANIPULACIÓN DEL PRECIO
			INFLUENCIA INDEBIDA
	ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD	SUBSANACIÓN INDEBIDA DE LAS OFERTAS	SUBSANACIÓN INDEBIDA DE LAS OFERTAS
		ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD	INEXISTENCIA DEL ESTUDIO DE ADMISIBILIDAD
			EMPRESAS INHABILITADAS O CON MALOS ANTECEDENTES
		ANÁLISIS DE LA RAZONABILIDAD DE PRECIOS	INEXISTENCIA DE UN INFORME TÉCNICO DE RAZONABILIDAD DE PRECIOS
	COMITÉ DE EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS	INADECUADA COMPETENCIA TÉCNICA	INEXPERTOS EN EL COMITÉ
	INFORME DE EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS	EVALUACIÓN CUESTIONABLE	DESAPEGO A LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN PUBLICADOS
			DESCALIFICACIONES CUESTIONABLES
			INSUFICIENTE JUSTIFICACIÓN DE LA OFERTA GANADORA
			PATRONES INUSUALES DE LA OFERTA
		OFERTA EN COLUSIÓN	PRECIOS DE LAS OFERTAS INUSUALMENTE ALTOS
			OFERTAS PERDEDORAS A PROPÓSITO
			OFERTAS PRESENTAN SIMILITUDES NO USUALES
			OFERTAS GANAN SEGÚN CONCURSO
			OFERENTES CON FUERTES LIGÁMENES
			AUSENCIA DE COMPETENCIA ENTRE LAS OFERTAS
		GARANTÍA INADECUADA	GARANTÍA DE PARTICIPACIÓN INADECUADA
	ACTO FINAL	ACTO FINAL INJUSTIFICADO	ACTO FINAL SIN LA DEBIDA JUSTIFICACIÓN
		RECURSO CONTRA EL ACTO FINAL	TRATO DESIGUAL DE LOS OFERENTES
	BORRADOR DEL CONTRATO	CUESTIONABLES DESVIACIONES EN EL BORRADOR DEL CONTRATO RESPECTO DE LOS DOCUMENTOS CARTELARIOS	ATRASO EN LA FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO
			CAMBIO CUESTIONABLES ENTRE LOS DOCUMENTOS CARTELARIOS Y EL BORRADOR DEL CONTRATO

Fuente: Secretaría Técnica de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.

2.30. Respecto de la evaluación realizada, se evidenció la presencia de patrones de alertas sobre vulnerabilidades en 139 de los 184 expedientes revisados, así como, en varios procesos de esta fase, los de mayor incidencia se obtuvieron en los denominados: trámite posterior a la decisión inicial, cartel y términos de referencia, análisis de admisibilidad e informe de evaluación de las ofertas, los que se observan en la Figura nro. 3, y se comentan de seguido.

Figura nro. 3
Patrones de alerta sobre vulnerabilidades con mayor incidencia en los procesos de la fase del procedimiento de contratación en la CCSS

Ecuación 3



2.31. El 30,4% de las compras registra la alerta de presentación de pocas ofertas, es decir menos de la mitad de las empresas que compraron el cartel o fueron invitadas presentaron ofertas. Del porcentaje anterior, un 78,6% de las alertas se presentó en las Regiones Central Norte y Central Sur y un 21.4% en el resto de las regiones.

2.32. Al respecto, se determinó que a pesar de que se dio un adecuado proceso de invitación a los proveedores en los diversos concursos, la participación de los oferentes en los casos en mención era reducida, lo que es un indicador del riesgo que tiene la Administración de no contar con todas las opciones

pretendidas para elegir al mejor oferente posible¹⁰, riesgo que no ha sido debidamente identificado y administrado, al no estar cumpliendo con los artículos 13 y 14 de la Ley General de Control Interno, ya mencionados.

- 2.33. Según la Administración, la alerta de pocas ofertas se puede dar por variadas razones. En algunas unidades de compra localizadas en lugares alejados, porque al contratista se le encarece la contratación con los gastos de transporte y viáticos asociados. En otros casos se podría dar porque el registro de proveedores no está debidamente actualizado, de manera que los oferentes invitados que se encuentran en este registro no están suficientemente interesados en la compra y los que presentan oferta son otros que se enteran por otras vías. Igualmente, puede haber desconocimiento del mercado que ofrece el requerido objeto contractual.
- 2.34. Otra debilidad importante es que el 19% de las compras revisadas carecen de un informe técnico de razonabilidad de los precios ofertados, el cual debe ser elaborado por la Administración, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 del RCA, para justificar de forma objetiva y transparente, la recomendación de adjudicación, de manera que se evite la selección de ofertas cuyos precios resulten inaceptables; asimismo, tienen la obligación de verificar cuál es el precio normal de mercado y el margen de utilidad razonable, teniendo por ello que fijar parámetros objetivos e ir más allá de un estudio comparativo entre los precios más bajos ofertados y los más elevados, para poder excluir aquellas ofertas no convenientes.
- 2.35. Es menester indicar que la Administración debe elaborar estudios de razonabilidad de los precios ofertados para verificar que los precios que paga con recursos públicos, son reales, razonables y proporcionados al objeto licitado y acordes con los principios de equilibrio patrimonial, transparencia y buena fe, con el fin de evitar posibles perjuicios al interés general.
- 2.36. Según indicó la CCSS, la falta de elaboración de un informe técnico de razonabilidad de precios, se debe a la carencia de lineamientos específicos sobre responsables y las técnicas a aplicar para tales efectos, a excepción del caso de la compra de medicamentos e implementos médicos, para lo que sí existen lineamientos sobre el particular.
- 2.37. Además, en un 10,3% de las adquisiciones en las que sí se localizó el referido estudio de razonabilidad de precios, se registra la alerta de precios irrazonablemente altos en las ofertas perdedoras, lo cual significa que los precios ofertados por los perdedores superan, en la mayoría de los casos, en más del doble al precio promedio ofertado por el resto de oferentes, algunos casos que ejemplifican lo anterior son los que muestra el cuadro nro.4.

¹⁰ Sanas prácticas: (1) KPMG Paper Web Procurement Fraud, Are you prepared? (2) IACRC-Paper-Web. The most common Procurement Fraud Scheme and Their Primarie Red Flags. (3) List Fraud Flag Indicators. (4) Documento del Banco Mundial denominado "Fraud and Corruption Awareness Handbook/ A handbook for civil servants involved in public procurement

Cuadro nro. 4
Ejemplos de expedientes de contratación administrativa con la alerta
de precios irracionalmente altos en la CCSS

Procedimiento No.	Monto cotizado por la oferta ganadora	Monto cotizado por la oferta perdedora	Cotización perdedora supera en (%) a ganadora
2014CD-000031-8101	\$3.112,50	\$13.500,00	334%
2014CD-000146-2502	₡3.303.150,00	₡14.153.170,12	328%
2015CD-000145-2102	₡6.218.289,00	₡15.718.500,00	153%
2015CD-000025-2102	₡17.293.141,00	₡32.471.600,00	88%

Fuente: Expedientes de contratación administrativa

- 2.38. En consecuencia, las calificaciones obtenidas por las ofertas perdedoras son muy bajas en comparación con las obtenidas por las otras ofertas, lo cual es un indicador de un riesgo de direccionamiento de los propios oferentes del mercado hacia la adjudicación de una determinada oferta y le puede estar generando sobrepuestos a la Administración¹¹, riesgo que igual al ya anteriormente citado, no ha sido debidamente identificado y administrado, al no estar cumpliendo con los artículos 13 y 14 de la Ley General de Control Interno, precitados.
- 2.39. La CCSS señaló que esta debilidad se presenta debido a deficiencias en las cotizaciones que sustentan los análisis de los estudios de mercado que soportan la estimación del costo, porque en ocasiones los proveedores sobreestiman los precios en las cotizaciones que brindan a la administración y luego, si son invitados o deciden participar en el concurso, bajan los precios de manera que puede existir una distorsión con los precios promedios del mercado, para ese bien o servicio, que se ve reflejada en el análisis posterior de las ofertas, lo cual no debería presentarse ya que los estudios de mercado deben revelar precios acordes con la realidad.
- 2.40. En otro tema del procedimiento de compra, se determinó que el 10,9% de los carteles de compra revisados presentan indefinición de multas y cláusulas penales, las cuales deben ser consideradas en el pliego cartelario según lo establecido en los artículos 47 y 50 del RCA, con el objetivo de prevenir defectos en la ejecución del contrato, ya que su ausencia puede complicar la exigencia en el cumplimiento del plazo y las condiciones pactadas por parte del proveedor, situación que según la CCSS se ha dado por la falta de capacitación del personal encargado de la elaboración de los mismos. La Contraloría General considera que otra causa posible es la falta de controles sobre su inclusión en los carteles.

¹¹ Sanas prácticas: (1) IACRC-Paper-Web. The most common Procurement Fraud Scheme and Their Primaries Red Flags. (2) List Fraud Flag Indicators. (3) Web Paper Red Flags that indicate corruption in public Procurement-ABS-CBN News. (4) Documento del Banco Mundial denominado "Fraud and Corruption Awareness Handbook/ A handbook for civil servants involved in public procurement"

- 2.41. Por último, un 10,3% de los expedientes revisados presentan una inadecuada documentación y custodia del expediente, lo cual tiene que ver con la verificación de si se elaboró el mismo debidamente foliado, firmado por el funcionario competente, sin borradores de documentos, que se encuentre en orden cronológico, actualizado y sin alteraciones de la documentación.
- 2.42. El principal problema encontrado es la incompletitud de los expedientes y su foliatura, ya que se visualizan los documentos de la etapa de planificación y del procedimiento de la compra por un lado, en legajos que custodian los encargados de las unidades de compra y por otro lado, los documentos que respaldan la ejecución contractual, normalmente ubicados en las Áreas Técnicas y/o los Servicios Médicos, y/o adjuntos a los documentos SINPE del Área de Tesorería del Centro Médico.
- 2.43. A lo anterior, hay que agregar que en un 84% de los casos en mención se determinó que la recepción definitiva del objeto contractual ya se había dado, lo que significa que, al menos en estos casos, los documentos de la ejecución contractual debían estar adjuntos al legajo principal de la contratación y en custodia de los encargados de las unidades de compra.
- 2.44. En relación con la foliatura, los documentos en poder de las unidades de compra se encontraron debidamente foliados, con algunas excepciones en las que se observaron expedientes a los cuales se adjuntaron los últimas hojas sin foliar, mientras que los documentos en poder de la parte técnica en su mayoría se encontraban sin foliar, e igualmente si estaban en Tesorería, ya que el orden establecido es por número de transacción SINPE y no por procedimiento de compra.
- 2.45. Sobre el particular, es menester atender lo indicado en el artículo 11 del RCA, en cuanto a la obligación que tiene la Administración Activa de conformar un expediente debidamente foliado que deberá contener los documentos que presentan los oferentes o interesados y los que produzcan las unidades administrativas internas.
- 2.46. Además, lo indicado, no cumple con el artículo 9 del “Instructivo para la aplicación del régimen sancionador contra proveedores y contratistas de la CCSS,”¹² el cual establece que se debe conformar un expediente con todas las vicisitudes de la ejecución del contrato (orden de inicio, entregas, criterios técnicos, jurídicos, administrativos, solicitudes, prórrogas, suspensión, recomendaciones, resoluciones, entre otras) y que una vez realizada la recepción definitiva, se deberá trasladar el legajo o copia del mismo al encargado de compras quien lo anexará al legajo principal de la contratación.
- 2.47. Según la Administración, la causa de que los expedientes de contratación no estén completos y debidamente foliados, se debe a que existen diferentes

¹² Aprobado por el Consejo de Presidencia y Gerencias según documento GL-25.910-2009 del 07 de julio del 2009.

participantes en el proceso, no obstante en muchos casos se observa que los encargados de los procesos de compra se desentienden del expediente una vez que el proceso de ejecución contractual inicia y además, los encargados de la ejecución del contrato tampoco trasladan los documentos respectivos para ser anexados al expediente original, tal como la normativa de la CCSS lo señala, es decir, no están claramente delimitadas las responsabilidades sobre este particular.

- 2.48. La falta de completos del expediente de contratación administrativa no favorece la rápida y adecuada fiscalización por parte de los órganos de control, ni el principio de transparencia y rendición de cuentas.

Insuficientes medidas para administrar vulnerabilidades en la fase de gestión contractual

- 2.49. La ejecución contractual se refiere propiamente al período durante el cual el contratista seleccionado por medio de un procedimiento de compra ejecuta prestaciones a favor de la Administración a cambio de un precio. Esta gestión contractual tiene la expectativa de atender una necesidad insatisfecha de la Administración, previamente detectada en la etapa de planeamiento, cerrándose así el ciclo de la compra.
- 2.50. Los patrones de alertas sobre vulnerabilidades en los procesos que conforman la fase de gestión contractual, se muestran en el cuadro nro. 5.

Cuadro nro. 5
Detalle de los procesos de la fase de gestión contractual,
esquemas de evaluación y señales de alerta

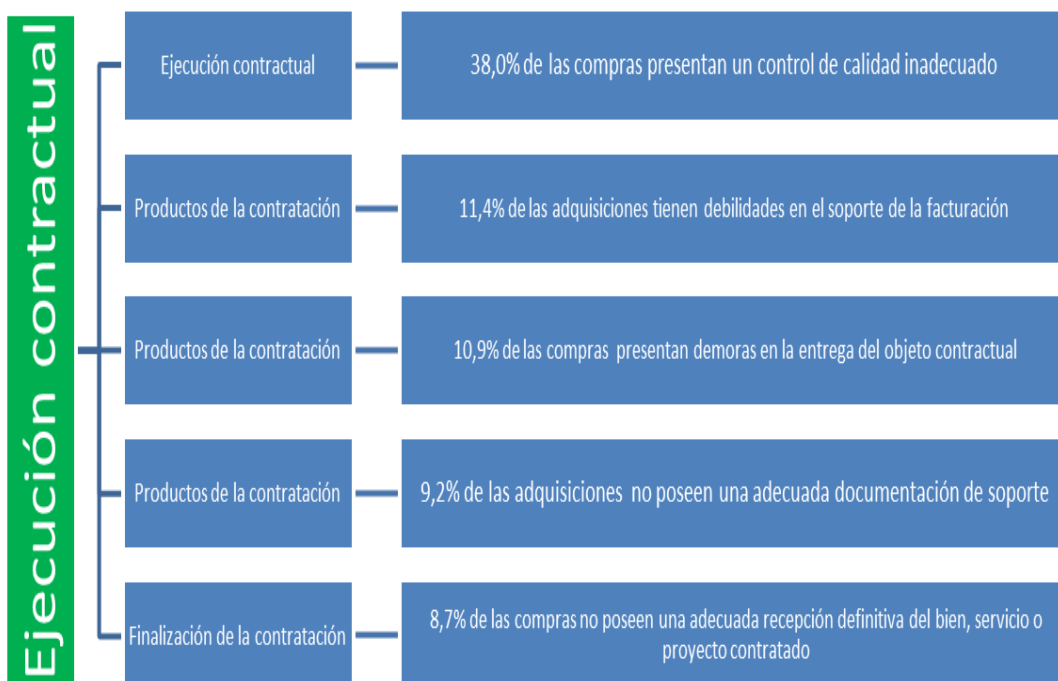
Ilustración 5

FASE	PROCESOS	ESQUEMA	SEÑAL DE ALERTA
GESTIÓN CONTRACTUAL	EJECUCIÓN CONTRACTUAL	EJECUCIÓN CONTRACTUAL INADECUADA	CONTROL DE CALIDAD INADECUADO
			GARANTÍAS INSUFICIENTES
	PRODUCTOS DE LA CONTRATACIÓN	INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL	INCUMPLIMIENTOS
			INADECUADA DOCUMENTACIÓN DE SOPORTE
			DEMORAS
			FALSA FACTURACIÓN
	CAMBIOS AL CONTRATO	ABUSOS A ENMIENDAS A LOS CONTRATOS	CAMBIOS CONSTANTES Y VARIADOS
	FINALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN	RECEPCIÓN INDEBIDA DE LOS PRODUCTOS DE LA CONTRATACIÓN	INADECUADA RECEPCIÓN DEFINITIVA DEL BIEN, SERVICIO O PROYECTO CONTRATADO.

Fuente: Secretaría Técnica de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR

2.51. Sobre el particular, se estableció la presencia de patrones de alertas sobre vulnerabilidades en 146 de los 184 expedientes revisados; y en varios procesos de esta fase, los mayor incidencia se presentaron en los denominados ejecución contractual, productos de la contratación y finalización de la contratación, los que se resumen en la Figura nro. 4, y se comentan de seguido.

Figura nro. 4
Patrones de alerta sobre vulnerabilidades con mayor incidencia en los procesos de la fase de gestión contractual en la CCSS



2.52. En un 38% de las contrataciones revisadas se visualizó un control de calidad inadecuado, es decir en el expediente no consta la aplicación de los procedimientos de control de calidad planteados en la decisión inicial, y/o no existe constancia de la verificación del cumplimiento a satisfacción del bien o servicio contratado, según lo especificado en el cartel.

2.53. En esta etapa la Administración debe asegurarse que el bien, servicio o proyecto de inversión cumple con las especificaciones técnicas definidas en el cartel. El artículo 13 de la LCA establece el deber de fiscalización por parte de la Administración en todo el proceso de ejecución contractual.

- 2.54. En virtud de este derecho de fiscalización, la Administración tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas, de manera que la Administración tiene que constatar en esta fase que se aplicaron los procedimientos de control, entre ellos, los establecidos en el inciso c) del artículo 8 del RCA.
- 2.55. El hecho de que no conste el control de calidad establecido en el cartel implica el riesgo de que la Administración haya recibido bienes o servicios que no satisfagan adecuadamente las especificaciones pactadas.
- 2.56. Según la CCSS, el que no conste un control de calidad adecuado en los expedientes de contratación se puede estar presentando por varias razones, una de ellas es la falta de fiscalización y verificación de este tema por parte de las jefaturas, otra causa atribuible a este problema es que los funcionarios responsables de llevar a cabo la verificación técnica no lo están realizando conforme se estableció en la decisión inicial y por último, se da esta situación por falta de información sobre el establecimiento de estos controles en la Decisión Inicial y posteriormente en el cartel de la contratación.
- 2.57. El 11,4% de las compras posee debilidades en el soporte de la facturación, es decir no se logró identificar en el expediente la existencia de la orden de compra y/o de la factura para los bienes o servicios facturados. Además, en el 9,2% de las adquisiciones revisadas los informes presentados por la Administración no logran fundamentar los pagos realizados al contratista o estos informes no se encontraron adjuntos al expediente de contratación.
- 2.58. Esta situación tiene estrecha relación con lo comentado en el párrafo 2.42 en relación con los expedientes de contratación, en el que se menciona que los documentos que respaldan la ejecución contractual, en muchos casos no estaban adjuntos al expediente principal de la contratación.
- 2.59. Igualmente en este caso, es menester atender lo indicado en el artículo 11 del RCA y en el artículo 9 del “Instructivo para la aplicación del régimen sancionador contra proveedores y contratistas de la CCSS” ya citados, en relación con el deber de conformar un expediente completo de contratación administrativa, que incluya los documentos que producen las unidades administrativas internas y también, los de la ejecución contractual, tal como lo establece esa normativa interna de la CCSS.
- 2.60. La Administración argumentó como posibles causas de que no se logra documentar en los expedientes de contratación administrativa los informes que soportan los pagos efectuados, así como los documentos que evidencian los mismos (tales como la orden de compra y la factura) las siguientes: la falta de coordinación entre la parte técnica y administrativa respecto a los documentos que deben estar en el expediente de contratación, la falta de trazabilidad y de políticas de gestión documental estandarizadas, así como la

carencia de orden en el manejo de la documentación que se debe ingresar al expediente.

- 2.61. La documentación de soporte de los pagos es necesario que se incluya en los expedientes de contratación para darle trazabilidad a todo el proceso de contratación administrativa, de manera que se garantice que no se están haciendo pagos que no corresponden, sea expedita la fiscalización de ese proceso y se fortalezca la transparencia y rendición de cuentas..
- 2.62. Por último, en el 10,9% de los casos revisados hubo demoras en la entrega del objeto contractual y el 8.7% presentó inadecuada recepción definitiva del bien, servicio o proyecto contratado.
- 2.63. Acorde con lo establecido en los artículos 194 y 195 del RCA, se debe realizar una recepción provisional y una definitiva del bien. Igualmente se deberá generar el rechazo respectivo en caso de incumplimientos, todo de acuerdo con lo acordado en el cartel.
- 2.64. Las demoras observadas en la entrega del objeto contractual en algunos casos se refieren a incumplimientos de los plazos en donde no se aplicaron multas ni cláusulas penales, en otros la Administración otorgó prórrogas según la posibilidad que le dan los artículos 198 y 199 del RCA, los cuales facultan al proveedor a otorgar prórrogas a los plazos establecidos y/ o a la suspensión del plazo por motivos de fuerza mayor o caso fortuito.
- 2.65. De estos casos, se visualizan contrataciones con reiteradas prórrogas, de lo cual se podría establecer que no necesariamente esto obedezca a caso fortuito o fuerza mayor. De ahí que resulta importante establecer las multas y cláusulas penales desde el cartel, tal como se indicó en el párrafo 2.40 y en los casos en que se han establecido las mismas, que se apliquen.
- 2.66. La CCSS señaló que los atrasos en la entrega del objeto contractual se dan por variadas razones. entre ellas inadecuada fiscalización y verificación contractual, falta de capacitación y carencia de documentación que sustente las prórrogas otorgadas. Además, la inadecuada recepción definitiva se da por causas diversas como: falta de verificación de los documentos que se incorporan al expediente, carencia de capacitación de las personas que confeccionan dichas actas, ausencia de procedimientos internos y gestión documental que faciliten una mejor trazabilidad de la documentación que se ingresa y por una falencia de sistemas de información eficientes que permitan llevar un control adecuado de la facturación, que tenga hitos de control de la ejecución contractual.
- 2.67. El efecto negativo que conllevan las demoras en la entrega del objeto contractual, es que no se cumple con la necesidad que se requiere satisfacer, en el plazo que se tiene programado; lo cual es perjudicial, especialmente en casos que se presentaron como productos alimenticios para pacientes, medicamentos, implementos médicos y equipamiento médico, que pueden tener una afectación directa en la salud de los pacientes.

DEBILIDADES EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN QUE TIENEN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL EN LA CCSS

Errores de registro en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC)

- 2.68. El Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) es un sistema de información que utilizan los órganos y entes sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, el cual está dirigido a registrar, organizar, integrar, mantener y suministrar información sobre la contratación administrativa y cuyo objetivo es promover la transparencia en el uso de los fondos públicos destinados a procesos de adquisición de bienes y servicios en la Hacienda Pública.
- 2.69. En un 8,70% de los expedientes revisados se determinaron diferencias entre los montos adjudicados que constan en los expedientes y los montos adjudicados registrados en el SIAC. Los errores de registro se refieren a montos registrados de más en el referido sistema, diferencias que suman ₡19.418,5 millones y que representan un 8,60% del monto total adjudicado que refleja dicho sistema para los años 2014 y 2015 (₡226.111,5 millones). (Ver Anexo nro. 1).
- 2.70. De acuerdo con lo comentado, el SIAC no contiene información del todo confiable, lo cual representa un riesgo para los usuarios de los datos.
- 2.71. Según la CCSS, ésta debilidad se ha dado, básicamente por errores humanos de digitación, ya que en muchos de los casos se determinó que se registran bien los montos, pero no la moneda, de manera que al ser adjudicaciones en colones, se registran en dólares, con lo cual el sistema refleja un monto mayor, debido al tipo de cambio. Otros factores que también afectan son la reducida capacidad instalada en las unidades de compra de bienes y servicios, por lo que el personal encargado tiene múltiples funciones para atender en limitado tiempo de registro de los actos en el sistema y la doble digitación que se realiza de los datos en las unidades en donde se tiene implementados los sistemas de información del Sistema de Gestión de Suministros (SIGES) y SIAC.
- 2.72. Lo anterior debe corregirse a la luz del artículo 8 de la Ley General de Control Interno, que establece como un objetivo del sistema de control interno la exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información relevante de las operaciones que realizan los sujetos pasivos.
- 2.73. El artículo 16 de esa misma Ley, señala que la institución deberá contar con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la

organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada.

- 2.74. Además, dicho articulado rescata que, en cuanto a la información y comunicación, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, como responsables del buen funcionamiento del sistema de información, entre otros: "a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno."

Inconsistencias en los registros del Sistema de Información del Fondo Rotatorio de Operación (FRO)

- 2.75. El Sistema de Información del Fondo Rotatorio de Operación (FRO) es un sistema que contiene los registros de pagos de la actividad contractual en los diferentes centros médicos, información que para los efectos de esta auditoría fue proporcionada por el Área de Tesorería General de la CCSS.
- 2.76. En un 6% de los expedientes revisados se identificaron inconsistencias en los registros del FRO. El 46% de los casos se refieren a facturas localizadas en los expedientes que no aparecen registradas en este sistema de pagos¹³. En un 36% de los casos se observan errores de digitación en los registros de los pagos¹⁴ y en un 18% se detectaron otras inconsistencias¹⁵..(Ver Anexo nro. 2).
- 2.77. Lo anterior, pone en duda la confiabilidad de este sistema de información, destacando el riesgo que corren los usuarios de los datos y los tomadores de decisiones con base en la información que este sistema genera.
- 2.78. La Administración señaló que las inconsistencias en los pagos registrados en el FRO se dan por variadas razones. Entre ellas la práctica de agrupación de facturas de pago al proveedor, debido a una estructura en la cantidad de líneas de afectación de las cuentas contables y presupuestarias que se relacionan con el pago del contrato, ya que actualmente el sistema permite la afectación de 7 líneas por cuenta contable. Además, algunas unidades optan por la práctica de incluir un resumen de la cantidad de facturas que se emiten de la contratación por el volumen transaccional del comprobante de pago. También

¹³ Ver en anexo 2, casos 18, 20, 23, 92 y 152.

¹⁴ Ver en anexo 2, casos 15, 50, 78 y 93.

¹⁵ Ver en anexo 2, casos 82 y 115.

se dan inconsistencias en los pagos debido a errores humanos por el gran volumen de transacciones que se aplican en el sistema y que se refrendan para pago. También afecta la falta de un sistema interconectado de información entre los centros médicos y el nivel central, ya que para que para brindar los datos respectivos a esta Contraloría General, el Jefe del Área de Tesorería General de la CCSS tuvo que solicitar la información a los diferentes centros médicos¹⁶.

- 2.79. Lo anterior, debe corregirse en concordancia de lo establecido en los artículos 8 y 16 de la Ley General de Control Interno, que establecen como un objetivo del sistema de control interno exigir confiabilidad y oportunidad de la información relevante de las operaciones que registra la Administración Activa.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. La CCSS es la institución que a nivel nacional tiene como finalidad proporcionar servicios de salud en forma integral al individuo, la familia y la comunidad, así como de otorgar protección económica, social y de pensiones a los costarricenses; ante ello, su gestión resulta de gran relevancia por el impacto que puede generar en la calidad de vida de la población.
- 3.2. Dentro de los procesos institucionales para lograr lo anterior, destacan los relativos a la compra, los que deben ser ágiles y certeros en la consecución de este fin, de manera que garanticen la satisfacción del interés público y la buena utilización de los recursos que se le han encomendado.
- 3.3. Si bien en los últimos años la CCSS ha logrado mejorar la gestión de las fases del ciclo de vida del proceso de contratación administrativa con el desarrollo del Plan Integral de Fortalecimiento de la Cadena de Abastecimiento y el estableciendo de medidas para administrar algunos riesgos que ha detectado en ese proceso, aún no dispone de un sub- sistema a nivel institucional que le permita monitorear el control interno relacionado con las fases del procedimiento de contratación administrativa, con el fin de identificar y administrar los riesgos a posibles actos indebidos a que puedan estar expuestos, a fin de salvaguardar los recursos públicos involucrados y hacer cumplir la Ley General de Control Interno, la Ley de Contratación Administrativa, su Reglamento y la normativa interna emitida al efecto.
- 3.4. Adicionalmente, es menester que se enfoquen esfuerzos en mejorar los sistemas de información denominados: Sistema de la Actividad Contractual y Sistema de Información del Fondo Rotatorio de Operación, pues no están suministrando información confiable a sus usuarios sobre la actividad de contratación administrativa de la CCSS.
- 3.5. Por esta razón es importante que la institución atienda los asuntos abordados en este informe además de continuar con el desarrollo del Plan Integral de

¹⁶ Ver oficio nro. ATG-0542-16 del 11 de marzo de 2016.

Fortalecimiento de la Cadena de Abastecimiento, que pretenden optimizar este proceso, y con ello asegurar que los recursos serán invertidos en temas que traerán un impacto positivo en la salud pública.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA ING. DINORAH GARRO HERRERA, EN SU CALIDAD DE GERENTE DE LOGÍSTICA DE LA CCSS; LIC. RONALD LACAYO MONGE, EN SU CALIDAD DE GERENTE ADMINISTRATIVO Y ARQ. GABRIELA MURILLO JENKINS, EN SU CALIDAD DE GERENTE DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS DE LA CCSS, O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO

- 4.3. Diseñar e implementar de forma conjunta, a nivel institucional un sub-sistema de administración de riesgos para el procedimiento de contratación administrativa en la CCSS que permita monitorear de forma permanente el control interno en las diferentes fases de ese procedimiento, con el fin de disponer de información actualizada sobre los riesgos más relevantes y la definición de medidas para su administración. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de junio de 2017, una certificación donde se haga constar que el señalado sub-sistema fue diseñado y remitido formalmente a la Presidencia Ejecutiva de esa Institución. Además, remitir a más tardar el 15 de diciembre de 2017 una certificación donde se haga constar su implementación. La referida certificación deberá ser suscrita por los tres funcionarios. Ver párrafos del 2.1 al 2.67 de este informe.

A LA ING. DINORAH GARRO HERRERA, EN SU CALIDAD DE GERENTE DE LOGÍSTICA DE LA CCSS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Establecer e implementar medidas de control específicas, para subsanar las debilidades de control interno identificadas como alertas en la fase de planificación, tendentes a: garantizar la trazabilidad entre la planificación

institucional, el plan de adquisiciones y la Decisión Inicial; y para que se incluyan dentro del expediente y se subsanen las debilidades encontradas en relación con: la descripción del objeto contractual, la definición en el cartel de los procedimientos detallados de control de calidad a aplicar en la ejecución, el respaldo del cálculo de la estimación del costo, la definición específica de roles y responsabilidades del encargado del contrato, la justificación de la modalidad y del procedimiento elegido, y la definición del cronograma. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación donde se haga constar que dichas medidas fueron establecidas y remitidas formalmente a la Presidencia Ejecutiva de esa Institución. Además, remitir a más tardar el 30 de junio de 2017 una certificación donde se haga constar su implementación. Ver párrafos de 2.10 al 2.27 de este informe.

- 4.5. Diseñar e implementar a nivel institucional lineamientos que permitan subsanar las debilidades relacionadas con: la definición de márgenes de precios ruinoso o excesivo, (excepto para medicamentos, insumos médicos, mantenimiento, obra y equipamiento); la elaboración del informe técnico sobre razonabilidad de precios (excepto para casos distintos a medicamentos e implementos médicos); la definición de roles y responsabilidades en relación con la gestión documental del expediente de compra para garantizar su completez y correcta foliatura; así como para optimizar la coordinación entre la parte técnica y administrativa que tienen que ver con la administración y gestión de la documentación de soporte de los pagos. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de junio de 2017, una certificación donde se haga constar que los señalados lineamientos se han diseñado y remitido formalmente a la Presidencia Ejecutiva de esa Institución. Además, remitir a más tardar el 15 de diciembre de 2017, una certificación donde se haga constar su implementación. Ver párrafos del 2.19 al 2.23, del 2.34 al 2.36, y del 2.57 al 2.61 de este informe.
- 4.6. Establecer e implementar las medidas de control específicas, para subsanar las debilidades de control interno identificadas en la fase de desarrollo de los procedimientos, a saber: presentación de pocas ofertas, completez y foliatura de los expedientes de contratación. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación donde se haga constar que dichas medidas fueron establecidas y remitidas formalmente a la Presidencia Ejecutiva de esa Institución. Además, remitir a más tardar el 30 de junio de 2017 una certificación donde se haga constar su implementación. Ver párrafos del 2.28 al 2.48.
- 4.7. Definir e implementar una herramienta que permita mantener actualizado el registro de proveedores a nivel nacional. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo

de 2017, una certificación donde se haga constar que dicho procedimiento fue definido y al 15 de diciembre de 2017 una certificación donde se acredite que dicha herramienta ha sido implementada y divulgada. Ver párrafos del 2.31 al 2.33.

- 4.8. Incorporar en los programas de capacitación e inducción los temas de las demoras contractuales, la definición en los carteles de multas y cláusulas penales, en aquellos casos en que se deba definir específicamente este punto aparte de las “Condiciones Generales para la Contratación Administrativa Institucional de Bienes y Servicios Desarrollada por todas la Unidades Desconcentradas y no Desconcentradas de la Caja Costarricense de Seguro Social”; así como la elaboración de las actas de recepción provisional y/o definitiva del objeto contractual. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de junio de 2017, una certificación donde se haga constar que a los señalados programas de capacitación se le han incorporado los temas indicados. Ver párrafos 2.40, del 2.62 al 2.67.
- 4.9. Establecer e implementar las medidas de control específicas, para subsanar las debilidades de control interno identificadas en la fase ejecución contractual, a saber: definición y aplicación de los procedimientos de control de calidad, recepción definitiva de los bienes, servicios y/o proyectos de inversión, atención adecuada de demoras del objeto contractual para garantizar la entrega oportuna del mismo y apta documentación de soporte de los pagos. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación donde se haga constar que dichas medidas fueron establecidas y remitidas formalmente a la Presidencia Ejecutiva de esa Institución. Además, remitir a más tardar el 30 de junio de 2017 una certificación donde se haga constar su implementación. Ver párrafos del 2.49 al 2.67 de este informe.
- 4.10. Girar instrucciones a los encargados de compra para que se corrijan los montos registrados de más en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual según detalle brindado en el Anexo nro. 1 de este informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 28 de febrero de 2017, una certificación donde se haga constar que fueron corregidos los errores de registro en dicho Sistema. Ver párrafos del 2.68 al 2.74 de este informe.

AL LIC. GUSTAVO PICADO CHACÓN, EN SU CALIDAD DE GERENTE FINANCIERO DE LA CCSS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.11. Girar instrucciones al Área de Tesorería General de la CCSS para que se revisen y corrijan los casos de inconsistencias de datos del Sistema de Información del Fondo Rotatorio de Operación (FRO) según detalle brindado en el Anexo nro.2 de este informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 28 de febrero de

2017, una certificación donde se haga constar que fueron corregidos los errores de registro en dicho Sistema. Ver párrafos del 2.75 al 2.79 de este informe.

ANEXOS

ANEXO NRO. 1

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS)

DIFERENCIAS REGISTRADAS DE MÁS EN EL SISTEMA DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL (SIAC)

Año	N.º de procedimiento	Código Unidad de Compra	Nombre unidad de compra	Ubicación geográfica	Tipo de contratación	Diferencias registradas de más en el SIAC	Observaciones
2014	2014CD-000050-2705	2705	HOSPITAL DE SAN VITO DE COTO BRUS	Brunca	Contratación Directa	¢509.163.600,00	En el mapeo surge esta alerta debido a que en la información incluida en el SIAC se consignó como monto de la contratación la suma de ¢511.438.600,00 siendo que el monto adjudicado fue de ¢2.275.000,00. La diferencia corresponde a un error en el registro de la adjudicación a la empresa DISTRIBUIDORA M SOCIEDAD ANÓNIMA (línea 3), donde se registró en el SIAC un monto de ¢510.098.600,00 siendo lo correcto un monto adjudicado de ¢935.000,00 (según consta en el acta de adjudicación visible al folio No. 000197), es decir una diferencia de ¢509.163.600,00.
2014	2014CD-000069-2304	2304	HOSPITAL NACIONAL PSIQUIATRICO	Central Sur	Contratación Directa	¢1.174.985.206,78	Se encontró una diferencia de ¢1.174.985.206,78 entre el monto de la adjudicación según el expediente del procedimiento (¢2.159.542,0) y lo registrado en el SIAC (¢1.177.144.748,78). Lo anterior se debe al registro erróneo en el SIAC del monto adjudicado en dólares, siendo lo correcto en colones.
2014	2014CD-000003-2312	2312	AREA SALUD HATILLO	Central Sur	Contratación Directa	¢916.919.333,01	Se determinó un error en los registros del SIAC sobre los montos adjudicados en esta contratación, debido a que se visualiza un total adjudicado según este sistema de ¢929.973.815,41 siendo lo correcto ¢13.054.482,40 de acuerdo con el acta de adjudicación adjunta al folio 621. Lo anterior obedece a que se registro en dicho sistema la "Línea 7 Pruebas para autoclave de vapor" adjudicada al proveedor Especialistas en Esterilización y Envase de Costa Rica S.A. por un monto de \$1.647.360 dólares, siendo lo correcto esa suma en colones, de acuerdo con lo que consta en el folio 638 del expediente de contratación.
2015	2015CD-000013-2312	2312	AREA SALUD HATILLO	Central Sur	Contratación Directa	¢657.112.224,00	Se determinó un error en los registros del SIAC sobre los montos adjudicados en esta contratación, debido a que se visualiza un total adjudicado según este sistema de ¢662.364.501,35 siendo lo correcto ¢5.252.277,35 de acuerdo con el acta de adjudicación adjunta al folio 256. Lo anterior obedece a que se registró en dicho sistema la "Línea 2 Tóner negro para impresora Samsung M4070 RF, ALO Rendimiento" adjudicada al proveedor Maestros en Computación Compumaster S.A., por un monto de \$1.219.000 dólares siendo lo correcto colones, de acuerdo con lo que consta en el folio 265 del expediente de contratación. Lo anterior debe revisarse además, porque este ítem 2 fue motivo de un recurso de revocatoria por parte de la empresa SID DE COTA RICA, cuya resolución adjunta al folio 281 solicita readjudicar este ítem a la referida empresa y no a Compumaster S.A., lo cual no está reflejado en el SIAC.
2015	2015CD-000030-2705	2705	HOSPITAL DE SAN VITO DE COTO BRUS	Brunca	Contratación Directa	¢1.120.600.000,00	En la información incluida en el SIAC se consignó como monto de la contratación la suma de ¢1.128.099.305,90 lo cual se estima corresponde a un error material, toda vez que observado el expediente se desprende que el monto adjudicado fue de ¢7.499.305,90. En la revisión a detalle se determinó que la diferencia corresponde a un error en el registro de la adjudicación de Servicios Profesionales Electrónicos S.A., empresa a la que se le registró en el SIAC la suma adjudicada de ¢1.122.680.000,00 y en el acta de adjudicación vista a folios 152-154 consta un monto adjudicado de ¢2.080.000,00, es decir una diferencia de ¢1.120.600.000,00.
2015	2015CD-000063-5101	5101	AREA DE ADQUISICIONES DE BIENES Y SERVICIOS -2	Central Sur	Contratación Directa	¢6.056.719.200,00	Se observa un error en el monto registrado en el SIAC ya que en vez de consignar la adjudicación de ¢352.800,00 se registraron \$352.800,00 es decir ¢6.057.072.000,00.
2015	2014CD-000291-1142	1142	AREA DE ADQUISICIONES DE BIENES Y SERVICIOS	Central Sur	Contratación Directa	¢655.171.560,00	Este expediente no se revisó debido a que el Área de Gestión de Bienes y Servicios indicó que el mismo corresponde al 2014CD-0000291-5101, incluido en la muestra de revisión y que por error se incluyó dos veces en el SIAC, situación que evidencia una debilidad de control y de confiabilidad en la información que es ingresada por el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios a ese sistema.
2015	2015CD-000057-1301	1301	DIRECCION REGIONAL HUETAR NORTE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	Huetar Norte	Contratación Directa	¢373.804.200,00	Se encontró una diferencia de ¢373.804.200,00 entre el monto de la adjudicación según el expediente (¢693.000,00) y lo registrado en el SIAC (¢374.497.200,00). Lo anterior se debe a que en el SIAC se registró el monto adjudicado en dólares en lugar de colones.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión del documento de adjudicación y el registro en el SIAC para 184 expedientes de contratación revisados para compras de los años 2014 y 2015.

Año	N.º de procedimiento	Código Unidad de Compra	Nombre unidad de compra	Ubicación geográfica	Tipo de contratación	Diferencias registradas de más en el SIAC	Observaciones
2015	2015CD-000020-2102	2102	HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS	Central Sur	Contratación Directa	€150.518.263,50	Se encontró una diferencia de €150.518.263,50 entre el monto de la adjudicación según el expediente del procedimiento (€1.520.386,50) y lo registrado en el SIAC (€152.038.650,00). Lo anterior se debe a un registro erróneo de la información en el SIAC.
2015	2015CD-000205-2104	2104	HOSPITAL MEXICO	Central Norte	Contratación Directa	€1.121.700.986,98	Se encontró una diferencia de €1.121.700.986,98 entre el monto de la adjudicación según el expediente del procedimiento (€1.183.269,52) y lo registrado en el SIAC (€1.133.884.256,50). Lo anterior se debe a un error de registro en el SIAC para el adjudicatario Dismédica por €1.121.702.160,00.
2015	2015CD-000026-2304	2304	HOSPITAL NACIONAL PSIQUIATRICO	Central Sur	Contratación Directa	€2.584.082.649,40	Se encontró una diferencia de €2.584.082.649,40 entre el monto de la adjudicación según el expediente del procedimiento (€44.111.182,75) y lo registrado en el SIAC (€2.628.193.832,15). Lo anterior, se debe al registro en el SIAC en dólares siendo lo correcto en colones.
2015	2015CD-000174-2701	2701	HOSPITAL DOCTOR FERNANDO ESCALANTE PRADILLA	Brunca	Contratación Directa	€2.979.919.950,00	Se determinó que la información incluida en el SIAC se consignó como monto de la contratación la suma de €2.985.756.500,02 lo cual se estima corresponde a un error material, toda vez que observado el expediente se desprende que el monto adjudicado es de €5.836.550,02.
2015	2015CD-000132-2701	2701	HOSPITAL DOCTOR FERNANDO ESCALANTE PRADILLA	Brunca	Contratación Directa	€267.146.550,00	En la información incluida en el SIAC se consignó como monto de la contratación la suma de €274.097.010,12 lo cual se estima corresponde a un error material, toda vez que observado el expediente se desprende que el monto adjudicado fue de €6.950.460,12.
2015	2015CD-000034-2705	2705	HOSPITAL DE SAN VITO DE COTO BRUS	Brunca	Contratación Directa	€243.483.974,26	En la información incluida en el SIAC se consignó como monto de la contratación la suma de €248.913.709,24 lo cual se estima corresponde a un error material, toda vez que observado el expediente se desprende que el monto adjudicado fue de €5.429.734,98. En la revisión a detalle se determinó que la diferencia corresponde a un error de registro de la adjudicación de Copiadoras Richoh de Costa Rica S.A. empresa a la que se le registró en el SIAC la suma adjudicada de €243.935.799,25 y en el acta de adjudicación vista al folio 0146 consta un monto adjudicado de €451.825,00, es decir una diferencia de €243.483.974,26.
2015	2015CD-000041-2803	2803	CENTRO DE TRASPLANTE HEPATICO Y CIRUGIA HEPATOBILIAR	Central Norte	Contratación Directa	€245.604.450,00	Se encontró una diferencia de €245.604.450,00 entre el monto de la adjudicación según el expediente del procedimiento (€455.000) y lo registrado en el SIAC (246.059.450,00). Lo anterior se debe a que en el SIAC se registró el monto de €455.000,00 en dólares, lo cual provocó la diferencia entre el monto adjudicado y la información del SIAC.
2015	2015CD-000015-2941	2941	LABORATORIO DE NORMAS Y CALIDAD DE MEDICAMENTOS	Central Norte	Contratación Directa	€361.608.447,65	Se encontró una diferencia de €361.608.447,65 entre el monto de la adjudicación según el expediente del procedimiento (€802.429,85) y lo registrado en el SIAC (€362.410.877,50). Lo anterior se debe a que en el SIAC se registró el monto €670.000 en dólares, lo cual provocó la diferencia entre el monto adjudicado y la información del SIAC.
						19.418.540.595,58	

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión del documento de adjudicación y el registro en el SIAC para 184 expedientes de contratación revisados para compras de los años 2014 y 2015.

ANEXO NRO. 2
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS)
INCONSISTENCIAS EN LOS REGISTROS DEL FONDO ROTATORIO DE OPERACIONES (FRO)

Consecuti	Año	N.º de procedimiento	Código Unidad de Compr	Nombre unidad de compra	Ubicación geográfica	Tipo de contratación	Observaciones
15	2015	2015CD-000057-1301	1301	DIRECCION REGIONAL HUETAR NORTE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	Huetar Norte	Contratación Directa	La adjudicación es por c693.000 y en el FRO aparecen pagos por c69.300. No obstante, el comprobante de pago (folio 97) se indica el mismo monto de la adjudicación, por lo que existe un probable error de digitación en el FRO.
18	2015	2014LN-000009-2101	2101	HOSPITAL DOCTOR CALDERON GUARDIA	Central Sur	Licitación Pública	Se determinó que el registro del FRO no es confiable debido a que las siguientes facturas no estaban registradas en este sistema: (1) Factura N° 651478 del 16 de octubre de 2015 por c999.513,41 (SINPE N° 40300052310 de fecha 27 de noviembre de 2015). (2) Factura N° 651479 del 19 de octubre de 2015 por c1.333.342,68 (SINPE N°. 40300052311 de fecha 27 de noviembre de 2015). (3) Facturas N° 24 del 8 de marzo de 2016 por c1.080.230,35 y N° 28 del 25 de febrero de 2016 por c957.381,54 (SINPE No 40300054055 de fecha 15 de abril de 2016). (4) Factura N° 651340 del 18 de setiembre de 2015 por un monto de c1.108.814,68, Factura N° 65341 del 21 de setiembre de 2015 por un monto de c1.141.128,65 y la Factura N° 651350 del 25 de setiembre de 2015 por un monto de c974.172,93 todas las cuales constan en el comprobante SINPE No. 40300051975 del 10 de noviembre de 2015. (5) Las facturas N°. 13 y 14, ambas del 2 de diciembre de 2015 por montos de c1.725.112,00 y c1.176.530,05; a pesar de que se detallan como pagadas según consta en el comprobante SINPE No. 40300052586 del 11 de diciembre de 2015, no se encontraron adjuntas a este documento.
20	2015	2014LN-000003-2101	2101	HOSPITAL DOCTOR CALDERON GUARDIA	Central Sur	Licitación Pública	Se determinó que el registro del FRO no es confiable debido a que las siguientes facturas no estaban registradas en este sistema: (1) Factura N° 20307556 del 16 de diciembre de 2015 por c149.184,00 (SINPE 40300053017 del 8 de febrero de 2016) (2) Factura N° 20300546 del 19 de octubre de 2015 por c16.416,00 (SINPE 40300052072 de fecha 16 de noviembre de 2015).
23	2015	2015CD-000003-2101	2101	HOSPITAL DOCTOR CALDERON GUARDIA	Central Sur	Contratación Directa	Se determinó que el registro del FRO no es confiable debido a que una de las facturas canceladas para esta contratación no fue registrada en este control de pagos. Factura N° 22175 del 14 de agosto de 2015 por \$86,55 equivalente en colones a c45.842,12 según consta en el comprobante SINPE No. 40300052019 de fecha 12 de noviembre de 2015.
50	2014	2014CD-000319-2103	2103	HOSPITAL NACIONAL DE NIÑOS	Central Sur	Contratación Directa	El monto de adjudicación es de c4.665.460,83 y en el FRO se registran pagos por c4.659.795. La factura (folio 546) No. 135479 se digitó en el FRO en dólares, siendo lo correcto colones, esto provocó la diferencia.
78	2015	2014LN-000001-2304	2304	HOSPITAL NACIONAL PSIQUIATRICO	Central Sur	Licitación Pública	El monto de adjudicación es de c1.952.082.712 y en el FRO aparece la LN como infructuosa, siendo correcto adjudicado en firme.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de 184 expedientes de contratación por compras adjudicadas en los años 2014 y 2015.

Consecutivo	Año	N.º de procedimiento	Código Unidad de Compra	Nombre unidad de compra	Ubicación geográfica	Tipo de contratación	Observaciones
82	2014	2014CD-000019-2305	2305	HOSPITAL DR. ROBERTO CHACÓN PAUT	Central Sur	Contratación Directa	Como parte de la información referente a los pagos realizados, se determinó que de acuerdo a lo registrado en el SIAC, se adjudicó C1.635.044,57, no obstante en la información registrada en el FRO (Fondo Rotatorio de Operaciones), se canceló la suma de C1.558.826,57 y de acuerdo a las facturas insertas en el expediente de contratación se ha cancelado la suma de C963.549,54. Sumas que difieren unas de otras, lo cual genera dudas de la confiabilidad de la información. Aunado a lo anterior, se visualiza, que de acuerdo al acta de adjudicación, a la empresa IMPACSA S.A., se le adjudicó la suma de C553.589,69. No obstante de acuerdo a la información desprendida del FRO, a dicha empresa se le ha cancelado la suma de C968.343,57, lo cual no se logra corroborar, ya que las facturas correspondientes a esa empresa no se encuentran insertas en el expediente de contratación.
92	2014	2014CD-000022-2311	2311	AREA DE SALUD MATA REDONDA	Central Sur	Contratación Directa	En el FRO no se encuentran registradas la totalidad de facturas que constan en el expediente
93	2014	2014CD-000003-2312	2312	AREA SALUD HATILLO	Central Sur	Contratación Directa	De acuerdo a las facturas insertas en el expediente de contratación, se puede verificar cada uno de los pagos realizados por la Unidad en mención, sin embargo se debe indicar que de acuerdo a la información remitida por el Fondo Rotatorio de Operaciones, se identificó únicamente el pago de una misma factura, reflejada 16 veces, por la suma de C462.700,14, para un total de C7.403.202,24 (Siete millones cuatrocientos tres mil doscientos dos colones con veinticuatro céntimos).
115	2014	2014CD-000062-2503	2503	HOSPITAL DE LA ANEXION	Chorotega	Contratación Directa	Se verifica que el monto pagado a la empresa EDM Médica Internacional, S.A. sea el correcto, sin embargo no se muestra en el FRO el monto pagado al Sr. Javier Castillo Jimenez.
162	2015	2015CD-000037-3107	3107	DIRECCION MANTENIMIENTO INSTITUCIONAL(OFICINAS CENTRALES)	Central Sur	Contratación Directa	Se determinó que el registro del FRO no es confiable debido a que las siguientes facturas no estaban registradas en este sistema: (1) Factura N° 496446, a nombre de Beirut, con fecha 20 de noviembre de 2015, por un monto de C1.203.640,00, (2)Factura N° R0028535 con fecha 25 de noviembre de 2015, a nombre de la empresa Refrimundo S.A. por un monto C831.072,00 colones exactos.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de 184 expedientes de contratación por compras adjudicadas en los años 2014 y 2015.

ANEXO NRO. 3

OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA SOBRE LA VULNERABILIDAD EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA QUE REALIZA LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Nro. Párrafos	Disposición 4.3		
Observaciones Administración	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicita que en vez de que la disposición, sobre la definición de un sub-sistema de administración de riesgos para el procedimiento de contratación administrativa en la CCSS esté dirigida a la Presidencia Ejecutiva, ésta se asigne a la Gerente de Logística, al Gerente Administrativo y a la Gerente de Infraestructura y Tecnologías, por las competencias que tienen a nivel institucional estas instancias. 2. Sugiere que la certificación donde se haga constar que el señalado sub-sistema fue diseñado, debe ser remitida además de CGR, a la Presidencia Ejecutiva de esa Institución. 		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se acepta que la disposición sea remitida a la Gerente de Logística, al Gerente Administrativo y a la Gerente de Infraestructura y Tecnologías, por las competencias que tienen a nivel institucional estas instancias 2. Se acepta la aclaración de que el diseño del sub-sistema de administración de riesgos para el procedimiento de contratación administrativa en la CCSS debe ser remitido formalmente a la Presidencia Ejecutiva, además de su envío a CGR. 		

Nro. Párrafos	Disposición 4.4		
Observaciones Administración	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propone que la disposición para establecer e implementar medidas de control específicas, para subsanar las debilidades de control interno identificadas como alertas en la fase de planificación, esté dirigida a la Gerencia de Logística, en vez de la Presidencia Ejecutiva, en razón de que en materia específica de contratación administrativa esa Gerencia tiene las competencias para regular y proponer las mejores prácticas. 2. Solicita que la certificación donde se haga constar que dichas medidas fueron establecidas, debe ser remitida además de CGR, a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS. 3. Requiere variación en las fechas establecidas: Para la acreditar el cumplimiento de la disposición en vez del 28 de febrero de 2017 sugiere el 31 de marzo de 2017 y para el envío de la certificación en vez del 28 de abril de 2017 sugiere el 30 de junio de 2017. Lo anterior, por tratarse de medidas que involucran a la Red Institucional y no solo a una unidad de compras. 		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial
Argumentos CGR	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se acepta que la disposición sea remitida a la Ing. Dinorah Garro Herrera, en su calidad de Gerente de Logística de la CCSS o quien en su lugar ocupe el cargo, por las competencias que tiene esta Gerencia en relación con la materia de contratación administrativa en la Institución. 2. Se acepta la aclaración de que las medidas establecidas deben ser remitidas formalmente a la Presidencia Ejecutiva, además de su envío a CGR. 3. Se acepta la ampliación del plazo para el cumplimiento de la disposición. 		

Nro. Párrafos	Disposición 4.5		
Observaciones Administración	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propone que la disposición para diseñar e implementar a nivel institucional lineamientos que permitan subsanar algunas debilidades de control, se dirija a la 		

	<p>Gerencia de Logística en vez de la Presidencia Ejecutiva, en razón de que dicha instancia es la responsable de generar, divulgar y actualizar la normalización institucional para la cadena de abastecimiento.</p> <p>2. Solicita modificar el alcance de lo dispuesto respecto a la definición de márgenes de precios ruinosos o excesivos, conforme lo establece el RLCA artículo 8) inciso d), ya que según este articulado la decisión inicial debe contar con una estimación actualizada del costo del objeto, la cual puede realizarse mediante una revisión de los precios promedio del mercado o utilizar mecanismos de actualización o proyección de precios y lo solicitado es un elemento distinto a lo establecido en el referido articulado y en resoluciones de la Contraloría que hacen alusión a ese tema. Por esta razón, la definición de márgenes de precios ruinosos no corresponde a esa etapa procesal como se solicita, siendo que ésta gestión se realiza en el momento procesal específico de la formalización del procedimiento, eso es el análisis financiero de la ofertas, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 del RLCA. Al respecto la Institución cuenta con las metodologías para la elaboración de estudios de razonabilidad de precios para medicamentos e implementos médicos, infraestructura, servicios de mantenimiento, equipo médico e industrial y otros bienes y servicios.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>1. Se acepta que la disposición sea remitida a la Ing. Dinorah Garro Herrera, en su calidad de Gerente de Logística de la CCSS o quien en su lugar ocupe el cargo, por las competencias que tiene esta Gerencia en relación con la emisión de normativa en materia de contratación administrativa en la Institución. También se acepta la aclaración de que las medidas establecidas deben ser remitidas formalmente a la Presidencia Ejecutiva, además de su envío a CGR.</p> <p>2. Ahora bien, en cuanto a la solicitud de modificar el alcance de la presente disposición, en su argumento técnico indica que la debilidad se subsana con la existencia de <i>“las metodologías para la elaboración de estudios de razonabilidad de precios para medicamentos e implementos médicos, infraestructura, servicios de mantenimiento, equipamiento médico e industrial y otros bienes y servicios”</i>, en las cuales se define dicho margen.</p> <p>No obstante lo anterior, durante el desarrollo de la presente auditoría se acreditó que la CCSS solo cuenta con el documento denominado <i>“Metodología para elaborar estudios de razonabilidad de precios en la compra de medicamentos e implementos médicos”</i> Aprobado por Junta Directiva en el artículo 23 de la sesión N° 8617, celebrada el 20 de diciembre de 2012, el cual únicamente define el margen de aceptación de precios ruinosos para medicamentos e implementos médicos. A su vez, de acuerdo con consulta efectuada por este Órgano Contralor al Área de Regulación y Evaluación de la Gerencia de Logística, las metodologías que señala en su misiva, no están debidamente formalizadas a la fecha de la emisión de la presente auditoría.</p> <p>De manera que, tal como se especifica en el párrafo 2.23 del informe, existen una gama importante de artículos que se adquieren en la Caja, para los cuales, a la fecha, no se dispone de un parámetro oficial que defina los rangos en los cuales el precio debe ser considerado inaceptable, lo que genera un potencial riesgo dentro de los procesos de contratación, debido a que el precio es uno de los criterios de elegibilidad de la oferta.</p>		

	<p>A su vez, nos parece importante detallar que, el criterio utilizado para la debilidad en comentario, no es el artículo 8 inciso d) del reglamento, sino el artículo 30 del RLCA (regula la temática de “precio inaceptable”), según se visualiza en párrafo 2.22 de la presente auditoría.</p> <p>A mayor abundamiento, cabe aclarar que el artículo 8 inciso d) a lo que se refiere expresamente es a la “estimación” de la contratación correspondiente, dentro del contexto de la Decisión Inicial.</p> <p>De allí, que la observación a la presente disposición se acepta parcialmente.</p>
--	--

Nro. Párrafos	Disposición 4.6		
Observaciones Administración	<ol style="list-style-type: none"> Propone que la disposición para establecer e implementar medidas de control específicas, para subsanar las debilidades de control interno identificadas como alertas en la fase de desarrollo de los procedimientos, esté dirigida a la Gerencia de Logística, en vez de la Presidencia Ejecutiva, en razón de que en materia específica de contratación administrativa esa Gerencia tiene las competencias para regular y proponer las mejores prácticas. Solicita que la certificación donde se haga constar que dichas medidas fueron establecidas, debe ser remitida además de CGR, a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS. Sugiere modificar el alcance de lo dispuesto en relación con: a) Las medidas para garantizar la completez y foliatura de los expedientes: Sobre este tema solicita eliminar este aspecto de la presente disposición, ya que en su criterio está incluido este tema en la disposición 4.5. b) Sobre las medidas de control para subsanar el tema de presentación de pocas ofertas, solicita cambiar el enfoque, pues lo aplicable es el desarrollo de estrategias para promover la participación de oferentes en los procedimientos de compra. Requiere variación en las fechas establecidas: Para la acreditar el cumplimiento de la disposición en vez del 28 de febrero de 2017 sugiere el 31 de marzo de 2017 y para el envío de la certificación en vez del 28 de abril de 2017 sugiere el 30 de junio de 2017. Lo anterior, por tratarse de medidas que involucran a la Red Institucional y no solo a una unidad de compras. 		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial X
Argumentos CGR	<ol style="list-style-type: none"> Se acepta que la disposición sea remitida a la Ing. Dinorah Garro Herrera, en su calidad de Gerente de Logística de la CCSS o quien en su lugar ocupe el cargo, por las competencias que tiene esta Gerencia en relación con la materia de contratación administrativa en la Institución. Se acepta la aclaración de que las medidas establecidas deben ser remitidas formalmente a la Presidencia Ejecutiva, además de su envío a CGR. Por su parte, en cuanto a modificar el alcance de la disposición en relación con el establecimiento y la implementación de medidas de control interno para subsanar las debilidades de control encontradas en la fase del desarrollo de los procedimientos en relación con la completez y foliatura de los expedientes de contratación, nos parece importante aclarar que, en nuestro criterio, ello no está incluido en la disposición 4.5, ya que ésta, se refiere específicamente al diseño e implementación de lineamientos que permitan subsanar la definición de roles y responsabilidades en relación con la gestión documental del expediente de compra para garantizar su completez y correcta foliatura; así como para optimizar 		

	<p>la coordinación entre la parte técnica y administrativa que tienen que ver con la administración y gestión de la documentación de soporte de los pagos, para corregir concretamente lo comentado en los párrafos del 2.57 al 2.61 de la presente auditoría. Y la disposición 4.6 se enfoca en las medidas de control necesarias para corregir las debilidades observadas en relación con la completas y foliatura de los expedientes de contratación administrativa, a nivel general o en todas sus etapas, específicamente lo comentado en los párrafos 2.41 al 2.48 de la auditoría de maras.</p> <p>Por su parte, se mantiene la redacción de la disposición en relación con la presentación de pocas ofertas, en razón de que, lo sugerido por esta Administración respecto del desarrollo de estrategias para promover la participación de los oferentes en los procedimientos de compra, es precisamente una de las medidas de control que la CCSS podría implementar sobre este tema, y solventar la debilidad encontrada al respecto.</p> <p>4. Se acepta la ampliación del plazo para el cumplimiento de la disposición.</p> <p>Bajo este contexto, las observaciones a la presente disposición se aceptaron parcialmente.</p>
--	--

Nro. Párrafos	Disposición 4.7		
Observaciones Administración	<p>1. Propone que la disposición para definir e implementar una herramienta que permita mantener actualizado el registro de proveedores a nivel nacional, esté dirigida a la Gerencia de Logística, en vez de la Presidencia Ejecutiva, en razón de que en materia específica de contratación administrativa esa Gerencia tiene las competencias para regular y proponer las mejores prácticas.</p> <p>2. Requiere variación en las fechas establecidas: Para la acreditar el cumplimiento de la disposición en vez del 28 de febrero de 2017 sugiere el 31 de marzo de 2017 y para el envío de la certificación en vez del 15 de noviembre de 2017 sugiere el 15 de diciembre de 2017. Lo anterior, por tratarse de medidas que involucran a la Red Institucional y no solo a una unidad de compras.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial
Argumentos CGR	<p>1. Se acepta que la disposición sea remitida a la Ing. Dinorah Garro Herrera, en su calidad de Gerente de Logística de la CCSS o quien en su lugar ocupe el cargo, por las competencias que tiene esta Gerencia en relación con la materia de contratación administrativa en la Institución.</p> <p>2. Se acepta la ampliación del plazo para el cumplimiento de la disposición.</p>		

Nro. Párrafos	Disposición 4.8		
Observaciones Administración	<p>Propone que la disposición relacionada con la incorporación en los programas de capacitación e inducción algunos temas de control relacionados con contratación administrativa, esté dirigida a la Gerencia de Logística, en vez de la Presidencia Ejecutiva, en razón de que en materia específica de contratación administrativa esa Gerencia tiene las competencias para generar, divulgar y actualizar la normalización institucional para la cadena de abastecimiento de bienes y servicios; y asesorar, evaluar y capacitar a la unidades institucionales en la materia.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial

Argumentos CGR	Se acepta que la disposición sea remitida a la Ing. Dinorah Garro Herrera, en su calidad de Gerente de Logística de la CCSS o quien en su lugar ocupe el cargo, por las competencias que tiene esta Gerencia en relación con la materia de contratación administrativa en la Institución.
-----------------------	---

Nro. Párrafos	Disposición 4.9		
Observaciones Administración	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propone que la disposición para establecer e implementar medidas de control específicas, para subsanar las debilidades de control interno identificadas como aletas en la fase de ejecución contractual, esté dirigida a la Gerencia de Logística, en vez de la Presidencia Ejecutiva, en razón de que en materia específica de contratación administrativa esa Gerencia tiene las competencias para regular y proponer las mejores prácticas. 2. Solicita que la certificación donde se haga constar que dichas medidas fueron establecidas, debe ser remitida además de CGR, a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS. 3. Requiere variación en las fechas establecidas: Para la acreditar el cumplimiento de la disposición en vez del 28 de febrero de 2017 sugiere el 31 de marzo de 2017 y para el envío de la certificación en vez del 28 de abril de 2017 sugiere el 30 de junio de 2017. Lo anterior, por tratarse de medidas que involucran a la Red Institucional y no solo a una unidad de compras. 		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial
Argumentos CGR	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se acepta que la disposición sea remitida a la Ing. Dinorah Garro Herrera, en su calidad de Gerente de Logística de la CCSS o quien en su lugar ocupe el cargo, por las competencias que tiene esta Gerencia en relación con la materia de contratación administrativa en la Institución. 2. Se acepta la aclaración de que las medidas establecidas deben ser remitidas formalmente a la Presidencia Ejecutiva, además de su envío a CGR. 3. Se acepta la ampliación del plazo para el cumplimiento de la disposición. 		

Nro. Párrafos	Disposición 4.10		
Observaciones Administración	Propone que la disposición para girar instrucciones a los encargados de compra para que se corrijan los montos registrados en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), esté dirigida a la Gerencia de Logística, en vez de la Presidencia Ejecutiva, en razón de que en materia específica de contratación administrativa esa Gerencia tiene las competencias para efectuar esta labor.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial
Argumentos CGR	Se acepta que la disposición sea remitida a la Ing. Dinorah Garro Herrera, en su calidad de Gerente de Logística de la CCSS o quien en su lugar ocupe el cargo, por las competencias que tiene esta Gerencia en relación con la materia de contratación administrativa en la Institución, inclusive la coordinación con las demás gerencias de la CCSS y con la CGR respecto del SIAC.		

Nro. Párrafos	Disposición 4.11		
Observaciones Administración	Propone que la disposición para girar instrucciones al Área de Tesorería General de la CCSS para que se revisen y corrijan los casos de inconsistencias de datos del Sistema de Información del Fondo Rotatorio de Operación (FRO), esté dirigida a la Gerencia Financiera, en vez en vez de la Presidencia Ejecutiva, en razón de que en materia específica de contratación administrativa esa Gerencia tiene las competencias para		

	efectuar esta labor.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial
Argumentos CGR	Se acepta que la disposición sea remitida al Lic. Gustavo Picado Chacón, en su calidad de Gerente Financiero de CCSS o quien en su lugar ocupe el cargo, en razón de las competencias que tiene esta Gerencia, en relación con el Área de Tesorería.		