



Evaluación y verificación del control interno establecido en la aplicación del Sistema Alternativo Precalificado para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI de la DNCC

Período 2020 a Junio 2021

RESUMEN EJECUTIVO INFORME DNCC-AI-SA-005-2021

¿Qué se examina?

Sobre el concepto de "sistema de control interno", se examina la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de algunos objetivos dentro de los cuales se incluye la protección y conservación del patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; asimismo, sobre el concepto de componentes del control interno, se examina que el jerarca y los titulares subordinados apoyen constantemente el sistema de control interno y demuestren su compromiso con su diseño, su implantación, su fortalecimiento y su evaluación constante. Por ello se examinó el control interno establecido en la aplicación del Sistema Alternativo Precalificado para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI de la DNCC.

¿Por qué es importante?

La Ley General de Control Interno, N° 8292, enuncia en sus artículos 10 y 12, que es responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, y será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá a) velar por el adecuado desarrollo de la actividad institucional; b) tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades; c) analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, entre otros; y d) asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.

¿Qué se encontró?

Sobre la correcta aplicación del procedimiento para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI, se determinó que: 1- En las Regiones Central Sur, Central Norte y Brunca, el registro de proveedores precalificados, para el servicio de Atención Integral de Infantes y Cocina, Limpieza y Apoyo en Cuido de Infantes, está compuesto por un único proveedor, a saber: Wellness Vida Optima, Ecot S.A. y Kids Star Kingdom S.A., respectivamente. Tomando en cuenta el registro levantado a Nivel Central





**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORÍA INTERNA

Resumen Ejecutivo
Informe DNCC-AI-SA-005-2021
Página 2

para varias regiones, las posibilidades de participación de estas tres regiones referidas se verían aumentadas; sin embargo, a la hora de ofertar, únicamente participó un único proveedor, por lo que no necesariamente podría afirmarse que tal adjudicación se haya realizado a la oferta más conveniente o que se esté propiciando adecuadamente la competencia entre los oferentes. 2- No hay evidencia de un estudio de mercado que permitiera determinar cuál era el precio razonable para los servicios que se contrataron, que permitiera delimitar las condiciones presupuestarias de la contratación de servicios, y que permitiera comparar los servicios contemplados en el cartel y lo que realmente ofrece el mercado. Únicamente se conocieron los montos máximos establecidos para contratos de transporte y servicios, aplicables para las contrataciones 2021. 3- Cuando el objeto contractual contempla varios bienes o servicios independientes y de diversa índole entre sí, la Administración debe analizar, si es recomendable o no, que en el cartel se plantee esa necesidad en líneas separadas; esto permitiría que los proveedores puedan ofertar para los bienes o servicios en los cuales tengan capacidad, evitando así que se limite su igualdad de participación y no se promuevan situaciones de desventaja. 4- No hay evidencia que indique que el Sistema Alternativo Precalificado haya sido utilizado para otros fines ajenos a los aprobados por el Ente Contralor; sin embargo, se determinó que se realizaron contrataciones de personal extra, tanto de servicios de atención integral como de asistentes de cocina, pese a que se redujo la presencialidad en el período revisado; y tampoco se ubicó en ningún expediente la justificación o certificación de la imperiosa necesidad de ese recurso. 5- No hay evidencia de la inclusión de las Pymes en las compras públicas de la administración, según criterios de localización y sostenibilidad. 6- De conformidad con el inciso a) del artículo 8 del RLCA, la utilización del SAP no contempla una planeación que permita pactar el compromiso de suplir los servicios requeridos según las necesidades puntuales que se vayan dando durante un período determinado; de conformidad con el artículo 171 del RLCA; únicamente contempla aspectos referentes al principio de mutabilidad del contrato. 7- No hay evidencia real y objetiva que permita establecer el costo-beneficio que ha representado el SAP 2, por lo que parece poco probable que se garantice seguridad razonable y eficiencia del SAP 2 frente a otros procesos de contratación. 8- No hay evidencia de que los establecimientos que están ejecutando SAP 2, hayan reportado a la Administración que los objetivos que pretendían cubrir con la contratación han cambiado por diversas circunstancias, principalmente por el efecto de la pandemia. 9- Los Comités únicamente tramitan y efectúan todo el proceso de contratación administrativa, pero no participan del análisis de requerimientos del Establecimiento. 10- No se observó en los expedientes el “acuse de recibido” de la invitación a participar, de varios proveedores precalificados, a excepción del proveedor que más tarde resultó adjudicado. 11- En todos los expedientes consta el acta respectiva que define al proveedor precalificado que ha sido adjudicado. 12- En el contrato se establecieron responsabilidades al contratista que están ligadas, en su mayoría, a la



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORÍA INTERNA

Resumen Ejecutivo
Informe DNCC-AI-SA-005-2021
Página 3

protección de la ejecución del fin contractual, al control y la fiscalización de algunas tareas. Sin embargo, no se establecen responsabilidades o “limitaciones” para el contratante, por el uso inadecuado que se le pudiera dar al recurso humano cuyo servicio específico se está contratando: servicio de atención integral de infantes y cocina, limpieza y apoyo en cuidado de infantes. 13- Para la evaluación de los precios de las ofertas, resulta necesario realizar un estudio de mercado que analice todos los factores que conforman los costos del servicio que se pretende contratar, y conocer cuál es el porcentaje de utilidad que la norma permite. 14- El plazo estipulado en los contratos para brindar los servicios, no ha sido congruente con el plazo indicado en el cartel, de conformidad con la Resolución de la Contraloría General de la República respecto al SAP 2. 15- Con vista en el Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Interna de Aprobación de Contratos de la DNCC, surgen dudas evidentes de legalidad. Por un lado, la función de dicha Comisión, y por el otro, la competencia del refrendo que se le atribuye. 16- El refrendo o aprobación interna debe estar a cargo de una Asesoría Jurídica Institucional, o, cuando se carece de una unidad jurídica interna, la unidad con especialidad jurídica designada por el Jерarca; y deberá contar con las disposiciones internas que correspondan para regular ese proceso; además, esa designación debe constar en un acto motivado y emitido conforme al ordenamiento jurídico, y deben establecerse las funciones que cada uno de ellos desempeñará; y cualquier delegación de funciones deberá realizarse de conformidad con el bloque de legalidad. 17- Corresponde a la Administración establecer en su normativa interna, las responsabilidades para cada unidad, división o área que tiene la competencia para aprobar o refrendar los contratos y cualquier otra participación en el proceso, que incluye a los llamados “equipos de apoyo”; es claro que el refrendo o aprobación interna debe estar a cargo de una Asesoría Jurídica Institucional, o la unidad con especialidad jurídica designada por el Jерarca.

Sobre la ejecución del sistema respecto a los parámetros definidos en la autorización de la Contraloría General y lo plasmado en el propio sistema, se determinó que: 1- A pesar de las medidas dispuestas para contener el contagio, cuyo efecto se nota en la disminución de la presencialidad de los niños en los establecimientos, la Administración reporta un incremento de contrataciones por concepto de Atención Integral de Infantes, de 45 (año 2020) a 117 (enero a mayo 2021). Sin embargo, las medidas que han tendido a una mayor participación de manera presencial en los centros educativos, no se han visto enteramente reflejadas en la participación de los servicios de los CEN-CINAI, y de acuerdo al análisis de ejecución programática de junio 2020 a julio 2021, se nota una presencialidad entre el 34 y 64 por ciento, con relación a la totalidad de niños inscritos. Aunado a ello, la Administración indicó una reducción del servicio presencial que disminuyó la necesidad de contratar servicios de transporte de forma importante (Oficio DNCC-OF-0692-2021 – anexo 2); es decir, la reducción del servicio presencial no es una percepción subjetiva de esta Auditoría Interna. 2- La Administración no aporta evidencia que permita determinar si previo al año 2020 los



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

Resumen Ejecutivo
Informe DNCC-AI-SA-005-2021
Página 4

servicios de los CENCINAI estaban restringidos a falta de personal; por lo tanto, no podría hablarse de la necesidad de aumentar la oferta de servicios si no existe una demanda real de ellos, mucho menos si estos servicios significan una afectación al Erario público. El SAP como alternativa de contratación administrativa no es un medio en sí mismo para aumentar la oferta de servicios de la DNCC ante una demanda determinada. 3- Con relación al tiempo invertido en el proceso de contratación, no existe un análisis comparativo entre el trámite ordinario de contratación administrativa para estos servicios de atención integral y cuidado, versus el sistema alternativo. 4- La "especificidad de los carteles" a la que alude la Administración como característica del SAP 2 es un criterio que debe prevalecer en todos los procesos de contratación administrativa, no solo en el SAP. 5- Aunque en apariencia el personal subcontratado por las empresas adjudicadas es de las zonas cercanas a los establecimientos, no hay nada que lo demuestre, ni se determinó un análisis que permita evidenciar la "dinámica comercial" y mucho menos, la participación empresarial local a la que apunta la Administración en su justificación para la aprobación del Sistema Alternativo. 6- La continuidad del servicio no está supeditada al uso o no del SAP, pues como se indicó, no es un medio en sí mismo. Por lo tanto, no tiene relación alguna el tipo de contratación que se utilice para garantizar "el cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración", bajo principios de eficacia y eficiencia. 7- El uso del SAP no exime a la Administración de utilizar el SICOP; sea para esta o cualquier otra alternativa de contratación administrativa que no esté considerada dentro de las excepciones del artículo 9 de dicho Reglamento. Los documentos emitidos por la autoridad competente en los que se demuestra que se encuentra autorizado para efectuar el concurso fuera de la plataforma SICOP, deben acreditarse en los expedientes respectivos de la contratación. 8- No hay evidencia en los expedientes de la muestra, respecto la verificación de la validez de los medios y formas de pago, de acuerdo con el ordenamiento jurídico. 9- En las visitas realizadas se determinó que muchas de las auxiliares de cocina y maestras tienen bastante tiempo de laborar para establecimientos de la DNCC bajo la modalidad de servicios profesionales adquiridos por contratación administrativa, que se han adjudicado a diversos proveedores a lo largo del tiempo, por lo que a la luz de los criterios emitidos por la Contraloría General de la República, se podría estar en presencia de un régimen de índole laboral, dado que a través de dichas contrataciones se satisfacen necesidades continuas. Es claro que existe una imposibilidad de índole legal para contratar servicios en esos términos a lo largo del tiempo, máxime si no se ha definido la posibilidad de verificar los resultados de los servicios contratados.

Sobre la eficacia y los beneficios económicos del sistema alternativo de contratación frente al régimen ordinario, se determinó que: 1- Es evidente la falta de regulación institucional en materia de compras, independientemente de la alternativa que se elija. 2- La Administración carece de un argumento cuantificable y calificable que permita determinar los beneficios económicos del Sistema Alternativo, ya que,



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORÍA INTERNA

Resumen Ejecutivo
Informe DNCC-AI-SA-005-2021
Página 5

como bien lo había señalado la Administración, antes de la aplicación del SAP 1 y 2, no se habían realizado procedimientos de contratación administrativa para el mismo objeto contractual, que permitan realizar una comparación entre dos figuras de la misma índole.

Sobre las circunstancias que originaron la aprobación del procedimiento versus la necesidad actual, se determinó que: 1- Cuando se trata de compras públicas, no es posible que se justifique la contratación de servicios “con el fin de aumentar la cobertura” (oferta de servicios), ya que la teoría indica que el elemento clave en la evaluación de mercados para un servicio, consiste en establecer primeramente un patrón de la demanda de esos servicios para un período de tiempo; por lo cual no es suficiente asumir que esa demanda será constante. 2- No hay evidencia que el uso del SAP 2 sea la mejor alternativa en cuanto a la necesidad de un procedimiento alternativo dadas las circunstancias mencionadas. 3- La Administración debería echar mano a la experiencia adquirida en los procesos de contratación que se han llevado a cabo a través del SAP 1 y SAP 2, y analizar una propuesta que contemple la combinación de aspectos positivos que se hayan determinado en diversas modalidades de contratación, siempre con la meta principal de responder al buen uso de los recursos públicos. 4- Aun prescindiendo de una experiencia previa, la misma Administración podría establecer proyecciones de demanda a partir del conocimiento que tiene del objeto contractual considerando su impacto y especialidad. 5- El procedimiento que corresponda utilizar debe responder a una adecuada planificación, por lo cual deben contemplarse los tiempos que sean necesarios para llevarlo a cabo, si esto garantiza la realización de procedimientos transparentes y eficaces. 6- Siempre debe existir el acompañamiento a los Comités por parte de la Administración Activa, ya que las responsabilidades sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico recaen en el jerarca de la Institución, siendo los Comités órganos de apoyo de la Dirección Nacional en el ámbito local y que constituyen órganos auxiliares de la función pública que realiza; por ello se encuentran subordinados, y éstos actúan en representación Institucional. 7- Los sujetos de la administración activa involucrados en el proceso de contratación ordinaria son los mismos que intervienen en los procesos de contratación a través del sistema alternativo; por lo cual, cuando la Administración asevera que “con SAP los procesos de compras se pueden realizar con mayor agilidad y la revisión de los contratos se puede realizar con mayor calidad para cumplir con las altas demandas de aprobación que se tienen”, se considera que no tiene razón de ser; no se justifica que para unos trámites de compras las unidades involucradas resulten más eficientes que para otros. 8- Las administradoras de los establecimientos visitados confirmaron la reducción en la presencialidad de los niños, e indicaron variaciones de horarios de servicio e intermitencia de presencialidad en algunos otros casos. Sin embargo, no se determinó un análisis de la cantidad de niños por rangos de edades que requieren ser atendidos, con el fin de establecer las prioridades y necesidades para brindar servicios de apoyo oportunos.



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORÍA INTERNA

Resumen Ejecutivo
Informe DNCC-AI-SA-005-2021
Página 6

¿Qué sigue?

Se solicita al Director (a) Nacional del CEN-CINAI, o quien ocupe su cargo que: Gire las instrucciones que correspondan y disponga las medidas que estime pertinentes, con el propósito de que las recomendaciones detalladas en el Informe sean debidamente implementadas por los titulares subordinados, bajo la supervisión que el jerarca defina, y estableciendo el plazo de cumplimiento de conformidad con lo que establece el artículo No.37 antes referido. Gire las instrucciones que correspondan para establecer un procedimiento específico para la adquisición de bienes y servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI, que sea parte integral del Reglamento de Contratación Administrativa de la DNCC, en el cual se contemple lo concerniente al análisis de las ofertas más convenientes, al análisis de la promoción de la competencia, al análisis de mercados, al análisis de precios, al análisis de las condiciones presupuestarias de la contratación y a la correcta definición del objeto contractual; de manera que no limite la igualdad de participación de los oferentes potenciales y no permita colocarlos en situación de desventaja. Además de contemplar todo lo concerniente a las buenas prácticas de contratación administrativa y lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Realice un análisis exhaustivo junto con las partes involucradas, respecto al uso del SAP, para identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA), según las dos experiencias vividas; con el fin de diseñar un plan de mejora que contemple corregir las debilidades, afrontar las amenazas, mantener las fortalezas y explorar nuevas oportunidades (plan CAME). Este análisis debe considerar la posibilidad de prescindir del uso del Sistema Alternativo y trasladar las necesidades de contratación a los procedimientos ordinarios. Solicite el criterio respectivo al ente fiscalizador externo que considere pertinente para definir la normativa interna con relación a la aprobación o refrendo de los contratos que surjan de los procesos de contratación administrativa. Dicha normativa debe contemplar a todos los participantes del proceso e incluye a los llamados "equipos de apoyo". Respecto a futuras contrataciones públicas de servicios de personal, analice y deje constancia de ello, sobre el acto administrativo que motiva dicha contratación; de manera que se establezca la necesidad puntual, que se identifiquen las obligaciones y derechos asumidos, los cuales sean susceptibles de verificarse; y donde se determine la ocasionalidad de las necesidades que busca satisfacer, con el fin de no establecer una relación jurídica de orden laboral. Determinar si existe o no responsabilidad administrativa a falta de contar con la autorización por parte de la autoridad competente, para que la DNCC pudiera efectuar el procedimiento de compras mediante el SAP, fuera de la plataforma SICOP.

Se solicita al Proveedor Institucional del CEN-CINAI, o quien ocupe su cargo que: Gire las instrucciones que correspondan y lidere el proceso de unificación de expedientes administrativos de compras públicas realizadas mediante el Sistema Alternativo Precalificado, de manera que en cada expediente conste el



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORÍA INTERNA

Resumen Ejecutivo
Informe DNCC-AI-SA-005-2021
Página 7

conjunto de documentos y actuaciones que justifican el procedimiento y los actos administrativos realizados por las partes involucradas en el proceso de compra, de conformidad con el artículo 11 del RLCA. Finiquite el proceso de emisión, revisión, aprobación y publicación del Reglamento de Contratación Administrativa de la DNCC, en concordancia con la legislación vigente, en el cual se contemple como parte integral, el procedimiento específico para la adquisición de bienes y servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI; el uso del SICOP en todos los procesos de compras públicas; y el análisis de la demanda real de servicios, previo a cualquier contratación de servicios de atención integral de infantes, cocina y transporte.



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr

DNCC-AI-SA-005-2021

1 de noviembre del 2021

Evaluación y verificación del control interno establecido en la aplicación del Sistema Alternativo Precalificado para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI de la DNCC

Período 2020 a Junio 2021

Revisado y aprobado:
Mauren Navas Orozco

Realizado por:
Adrián Montoya Arias

Colaboración de:
Shantaly Junier Hyman



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 2

Tabla de contenido

1. Introducción	4
1.1 Origen de la auditoría	4
1.2 Objetivo de la auditoría	5
1.3 Objetivos específicos	5
a) Determinar la correcta aplicación del procedimiento para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI, y verificar que no se ha empleado para otros supuestos	5
b) Determinar que la ejecución del sistema se haya realizado con base en los parámetros definidos en la autorización de la Contraloría General y lo plasmado en el propio sistema.	6
c) Determinar la eficacia y los beneficios económicos del sistema alternativo de contratación frente al régimen ordinario	6
d) Determinar si las circunstancias que originaron la aprobación del procedimiento se mantienen y que la necesidad de su operación persiste	6
1.4 Naturaleza y Alcance de la Auditoría	6
1.5 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría	6
1.6 Generalidades acerca del estudio de Auditoría	7
a) Sobre la aprobación del Sistema Alternativo Precalificado.	7
1.7 Metodología aplicada	8
1.8 Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	8
2. Resultados	9
2.1 Sobre la correcta aplicación del procedimiento para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI	11
2.1.1 Constancia de un análisis de mercado para definir las condiciones presupuestarias de la contratación	11
2.1.2 Evidencia de pretensión de uso adecuado del SAP; revisión del Cartel respectivo	14
2.1.3 Decisión inicial que fundamenta la contratación; revisión de acuerdos en Actas del Comité	17
2.1.4 La invitación y acuse de recibido de los proveedores	21



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 3

2.1.5 El análisis y comparación de las ofertas	22
2.1.6 El acto de adjudicación	22
2.1.7 El contrato	22
2.1.8 El refrendo interno de la contratación	24
2.1.9 La recepción del servicio a satisfacción previo al pago y devolución de garantías ..	34
2.1.10 El expediente administrativo	36
2.2 Sobre la ejecución del sistema respecto a los parámetros definidos en la autorización de la Contraloría General y lo plasmado en el propio sistema	39
2.2.1 Evaluación de 14 puntos del oficio 01856 del 11 de febrero de 2019 (DCA-0536) ..	41
2.2.2 Sobre la contratación de servicios para cubrir necesidades permanentes	49
2.3 Sobre la eficacia y los beneficios económicos del sistema alternativo de contratación frente al régimen ordinario	54
2.4 Sobre las circunstancias que originaron la aprobación del procedimiento versus la necesidad actual	56
3. Conclusiones	61
4. Recomendaciones	67
AL DIRECTOR (A) NACIONAL DEL CEN-CINAI O QUIEN OCUPE SU CARGO	66
AL PROVEEDOR (A) INSTITUCIONAL DEL CEN-CINAI, O QUIEN OCUPE SU CARGO	68
ANEXO 1: Cumplimiento de recomendaciones de la Auditoría Interna. Informe 02-2018 ..	69
ANEXO 2: Observaciones de la Administración al informe DNCC-AI-SA-0002-2020	70



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 4

1. Introducción

1.1 Origen de la auditoría

El estudio de auditoría se originó en atención a la solicitud prioritaria de la Jerarca de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (Dirección Nacional de CEN-CINAI, DNCC), con motivo del próximo vencimiento de la autorización al Ministerio de Salud¹ para la utilización del “*Sistema Alternativo Precalificado para la adquisición de bienes y servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI*”, que ha regido por el plazo de dos años, de conformidad con el oficio 01856 (DCA-0536)².

En el apartado tercero de dicho oficio, el Órgano Contralor indicó catorce condiciones bajo las cuales se otorgó dicha autorización, y en la condición número ocho, se dispuso:

8- Para los efectos de cualquier prórroga del sistema sustitutivo autorizado, es necesario que se cuente con el criterio de la Auditoría Interna de esa entidad, respecto de: a) La correcta aplicación del procedimiento en relación con el objeto autorizado, así como la verificación de que no se ha empleado para otros supuestos, b) Que la ejecución del sistema se haya realizado con base en los parámetros definidos en la autorización de la Contraloría General y lo plasmado en el propio sistema, c) Valoración de la eficacia y los beneficios económicos del sistema alternativo de contratación frente al régimen ordinario, que corrobore las circunstancias que originaron su elaboración y que la necesidad de su operación persista. En ese sentido, se deberá comunicar oportunamente a la Auditoría, para lo que respecta a la programación y la ejecución de estas evaluaciones, las cuales se sustentan en el contexto de la colaboración prevista en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Los resultados deberán comunicarse oportunamente a la administración activa para lo que corresponda.

En el servicio preventivo de asesoría SAS-008-2021, con número de oficio DNCC-AI-OF-0131-2021 del 11 de junio del 2021, se indicó: “*Dada la premura con la cual se requirió la atención de esta solicitud, esta Auditoría se ve imposibilitada para llevar a cabo un estudio de carácter especial sobre el tema que nos ocupa, tanto de manera inmediata o inclusive durante el resto del*

¹ La Dirección Nacional de CEN-CINAI es un Órgano de desconcentración mínima, adscrito al Ministerio de Salud. Goza de personería jurídica instrumental para realizar las funciones establecidas en el artículo 4 de la Ley 8809.

² Oficio 01856 (DCA-0536). División de Contratación Administrativa, Contraloría General de la República. 11 de febrero del 2019.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 5

año; tomando en consideración que esta Unidad no cuenta con la capacidad instalada requerida para cubrir el universo auditable y sus colaboradores se encuentran en la fase de ejecución de otros estudios asignados conforme al Plan Anual de Trabajo 2021³; sin embargo, en un acuerdo con el Jefe y la Auditoría Interna se detuvieron las labores de ejecución de los estudios en desarrollo, también de alta prioridad, y se dispuso todo el recurso humano de la Auditoría Interna para analizar la documentación que suministró la Administración y verificar una muestra de expedientes tomando en cuenta la viabilidad por ubicación geográfica de los establecimientos; se procedió revisando únicamente un 25% del total de establecimientos que contrataron a través del Sistema Alternativo Precalificado para la adquisición de servicios para el período 2020, dejando por fuera de la muestra, todos los trámites efectuados durante el año 2019.

Esta auditoría fue realizada de conformidad con las competencias que le confiere la Ley N°8292³ a la Auditoría Interna, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público⁴, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público⁵, y la Ley N°8809⁶ y su Reglamento⁷.

1.2 Objetivo de la auditoría

Evaluar y verificar el control interno establecido en la aplicación del Sistema Alternativo Precalificado (SAP) para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI de la DNCC, de conformidad con el oficio 09581-2021 de la Contraloría General de la República.

1.3 Objetivos específicos

- a) Determinar la correcta aplicación del procedimiento para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI, y verificar que no se ha empleado para otros supuestos.

Para ello, se verificará en cada uno de los expedientes de la muestra:

- Constancia de análisis de mercado para definir las condiciones presupuestarias de la contratación.
- El uso del SAP; mediante la revisión del Cartel respectivo.

³ Ley General de Control Interno. La Gaceta número 169 del 4 de setiembre 2002.

⁴ R-DC-64-2014. Contraloría General de la República. 11 de agosto del 2014.

⁵ Resolución R-DC-119-2009. La Gaceta número 28 del 10 de febrero 2010;

⁶ Ley de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. 28 de abril 2010.

⁷ Decreto 37270. Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición de Centros Infantiles de Atención Integral. La Gaceta 179, del 17 de setiembre del 2012.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 6

- La decisión inicial que fundamenta la contratación; mediante la revisión de acuerdos de Asamblea y Comité.
 - La invitación y acuse de recibido de los proveedores.
 - El análisis y comparación de las ofertas.
 - El acto de adjudicación.
 - El contrato.
 - El refrendo interno de la contratación.
 - La recepción del servicio a satisfacción previo al pago y devolución de garantías.
- b) Determinar que la ejecución del sistema se haya realizado con base en los parámetros definidos en la autorización de la Contraloría General y lo plasmado en el propio sistema.

Para ello, se verificará:

- El cumplimiento de los 14 puntos del oficio 01856 del 11 de febrero de 2019 (DCA-0536). Este análisis corresponde al oficio DNCC-AI-OF-0131-2021 (SAS- 008- 2021)
- c) Determinar la eficacia y los beneficios económicos del sistema alternativo de contratación frente al régimen ordinario.
- d) Determinar si las circunstancias que originaron la aprobación del procedimiento se mantienen y que la necesidad de su operación persiste.

1.4 Naturaleza y Alcance de la Auditoría

Este servicio constituye una auditoría para evaluar y verificar el control interno establecido en la aplicación del Sistema Alternativo Precalificado (SAP) para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI de la DNCC para el período 2020 hasta junio 2021.

El estudio abarcó el análisis del ordenamiento jurídico aplicable en materia de contratación administrativa y la correspondiente autorización por parte de la Contraloría General de la República para el uso del Sistema Alternativo Precalificado.

1.5 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría

La DNCC no cuenta con un reglamento propio en materia de contratación administrativa, en el cual se incluyan los procedimientos para regular el accionar institucional, lo cual ya había sido señalado en el Informe SA-02-2018 (conclusión 3.24). Sin embargo, respecto la aplicación del Sistema Alternativo Precalificado (SAP) para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI, que le compete a la Dirección Nacional, se conoce la Directriz Ministerial N° DM-DN-DE-RB-5384-2017 publicada en La Gaceta N°239 del 18 de diciembre del 2017, que, con las modificaciones más recientes, ha regulado lo concerniente a esta alternativa de compras.





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 7

En el uso de esta alternativa de contratación en la DNCC, no existe un histórico que permita comparar este Sistema Alternativo Precalificado con otros tipos de contratación administrativa para el mismo objeto contractual, lo cual limita la comprobación de la eficiencia y eficacia de este Sistema frente a los procedimientos de contratación ordinaria.

1.6 Generalidades acerca del estudio de Auditoría

a) Sobre la aprobación del Sistema Alternativo Precalificado

Mediante oficio N°05820 (DCA-1042) del 23 de mayo del 2017, la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República autorizó la utilización del Sistema Alternativo Precalificado para la adquisición de bienes y servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI por el plazo de un año, señalándose en el mismo que para los efectos de cualquier prórroga sería necesario contar con el criterio de la Auditoría Interna.

El Sistema Alternativo Precalificado entró en vigencia a partir de su publicación en el Alcance de La Gaceta N°306 del lunes 18 de diciembre del 2017; el plazo de un año vencía el 18 de diciembre del 2018. Este Sistema se reconoció a nivel institucional como el **SAP 1**.

Producto de la aplicación del Sistema y como insumo para la Administración para solicitar una prórroga al Órgano Contralor, la Auditoría Interna de la DNCC emitió el informe SA-02-2018, denominado "*Verificación de la Implementación Sistema Alternativo Precalificado (SAP)*", con fecha 28 de setiembre del 2018, estableciendo 22 recomendaciones a cumplir en plazos determinados, señalando que su incumplimiento no justificado podría ser causal de responsabilidad.

La solicitud de prórroga se interpuso mediante el oficio DN-CEN-CINAI-1887-2017 del 17 de diciembre del 2018, esto fue un día antes de vencer el plazo de un año autorizado originalmente por la Contraloría General de la República; por lo cual, la solicitud de prórroga partió de autorizar un nuevo sistema con su plazo particular, considerando los antecedentes aplicados y sobre todo las valoraciones realizadas al sistema original.

Al finalizar el plazo del SAP 1, según el Ente Contralor, quedó evidenciado el cumplimiento parcial de los requisitos establecidos en su oficio N°05820-2017. La Administración emitió el Informe "*Ejecución de Eficacia y Beneficios Económicos del Procedimiento al Sistema Alternativo Precalificado*", el cual no profundizó en el análisis de los posibles beneficios económicos obtenidos; únicamente señaló lo que consideró ventajas y mejoras en los procesos realizados



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 8

mediante el sistema, lo cual refirió más bien a la ejecución del sistema; y señaló los inconvenientes presentados en la ejecución.

Mediante el oficio N°01856 (DCA-0536) del 11 de febrero del 2019, la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República autorizó nuevamente la utilización del Sistema Alternativo Precalificado para la adquisición de bienes y servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI, por el plazo de dos años. Este Sistema se reconoció a nivel institucional como el **SAP 2**. No se determinó que con dicha aprobación se hayan derogado las regulaciones publicadas en el 2017, las cuales aún se encuentran vigentes.

Mediante el oficio N°07697 (DCA-2000) del 3 de junio del 2019, se autorizó a la DNCC la modificación del Sistema que fue autorizado el 11 de febrero del 2019, eliminando como parte del objeto contractual, los juguetes, material educativo y la reproducción de material educativo, así como otras modificaciones al Sistema, pero manteniendo invariables los demás aspectos autorizados. Finalmente, el Sistema fue publicado en el Alcance N°180 de La Gaceta del 12 de agosto del 2019, fecha a partir de la cual corrió su vigencia por un periodo de dos años.

Finalmente, mediante el oficio N°11156 (DCA-2922) del 28 de julio del 2021, la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República autorizó prorrogar por el plazo de 4 meses, la aplicación del Sistema Alternativo Precalificado SAP 2. Esta autorización quedó condicionada a contar con el criterio positivo de la Auditoría Interna.

1.7 Metodología aplicada

Dicho estudio se realizó aplicando la metodología de estadística inferencial, la cual pretende explicar el efecto de una o varias situaciones presentadas; se evaluó una muestra a efecto de ilustrar las situaciones encontradas, por lo que no se requirió mayor representatividad de la población evaluada; también se realizó por medio de la evaluación de los procedimientos, trámites y documentación relacionada con el tema, así mismo se realizaron consultas para aquellos aspectos sobre los cuales no se tuvo prueba documental, utilizando las técnicas, prácticas e instrumentos de Auditoría necesarias, así como la normativa técnica aplicable.

1.8 Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría

La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y recomendaciones del estudio a que alude el presente informe, se realizó mediante reunión en las instalaciones de la DNCC a las ocho horas y treinta minutos del día 5 de octubre del 2021, con la presencia de la señora Lidia Conejo, Directora Nacional, la señora Ivannia Bonilla, Subdirectora Nacional, la señora Detsy Espinoza



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 9

Fuentes, encargada de la Unidad de Asesoría Legal, y el señor Wilber Dormond Salazar, encargado de la Unidad de Proveeduría Institucional; todos en compañía del equipo de Auditoría Interna y el señor Christian Campos, asesor externo de la Auditoría Interna; posteriormente, se remitió el documento digital en versión preliminar mediante oficio DNCC-AI-OF-0220-2021 del 08 de octubre del 2021, con el propósito de que, en un plazo no mayor de diez días hábiles, se remitieran a esta Auditoría, las observaciones que se consideraran pertinentes sobre su contenido y el respaldo documental al respecto.

Cumplido el plazo concedido, mediante oficio DNCC-OF-1123-2021 recibido el día 25 de octubre del 2021, la Directora Nacional a.i. remitió sus observaciones al Informe preliminar, para lo cual, en el Anexo N° 2 de este informe, se presenta la valoración de cada una de ellas.

2. Resultados

La Contraloría General de la República estableció que para los efectos de cualquier prórroga del Sistema Alternativo Precalificado sería necesario contar con el criterio de la Auditoría Interna de la DNCC, respecto de: a) *La correcta aplicación del procedimiento en relación con el objeto autorizado, así como la verificación de que no se ha empleado para otros supuestos, b) Que la ejecución del sistema se haya realizado con base en los parámetros definidos en la autorización de la Contraloría General y lo plasmado en el propio sistema, c) Valoración de la eficacia y los beneficios económicos del sistema alternativo de contratación frente al régimen ordinario, que corrobore las circunstancias que originaron su elaboración y que la necesidad de su operación persista.*

Previo al vencimiento de la autorización para utilizar este Sistema, se procedió a atender de manera prioritaria este servicio de auditoría; sin embargo, la fecha de vencimiento se cumplió antes de la emisión del mismo dado el poco tiempo con el que se solicitó. Considerando que el mismo Ente Contralor realizó una prórroga para la utilización del Sistema por el resto del año 2021, se continuó con el estudio y se obtuvieron los siguientes resultados.

Para efecto del análisis que nos ocupa, del total de la población conformada por 47 establecimientos que ejecutaron el Sistema Alternativo Precalificado para la adquisición de servicios a través de los Comités de CEN-CINAI, conocido como SAP 2, se identificó que 45 establecimientos contrataron servicios de atención y cuidado de infantes y 2 establecimientos contrataron servicios de transporte de infantes. La muestra que se evaluó para la emisión del presente Informe, representa un 25% de la población. El detalle se presenta en los cuadros siguientes:





**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 10

Cuadro 1
Total de Regiones que ejecutaron SAP 2
Año 2020

Región	Atención	Transporte	TOTAL
Brunca	10	0	10
Central Este	0	0	0
Central Norte	1	0	1
Central Occidente	0	0	0
Central Sur	6	1	7
Chorotega	13	0	13
Huetar Caribe	10	0	10
Huetar Norte	2	0	2
Pacífico Central	3	1	4
TOTAL	45	2	47

Fuente: Anexo 2: Análisis de Aplicación del Sistema Alternativo Precalificado (SAP2), Oficio DNCC-OF-0692-2021.

Cuadro 2
Muestra de 12 establecimientos que ejecutaron SAP 2
Año 2020

Código	Región	Establecimiento
3010708	Central Sur	Loma Larga
1060301	Central Sur	Vuelta de Jorco
1070301	Central Sur	Tabarcia
1060102	Central Sur	Aserrí
1100103	Central Sur	La Chorotega de Alajuelita
1090201	Central Sur	Salitral de Santa Ana
7030503	Huetar Caribe	Cairo de Siquirres
7030119	Huetar Caribe	San Rafael de Siquirres
7030102	Huetar Caribe	Siquirres
6020103	Pacífico Central	Esparza
6010903	Pacífico Central	Monte Verde
4030301	Central Norte	San Miguel

Fuente: Anexo 2: Análisis de Aplicación del Sistema Alternativo Precalificado (SAP2), Oficio DNCC-OF-0692-2021.



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 11

2.1 Sobre la correcta aplicación del procedimiento para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI.

De acuerdo al documento denominado “*Procedimiento de compra de servicios por parte de los comités de CEN-CINAI mediante el Sistema Alternativo Precalificado 02-2019*”⁸, el proceso de contratación administrativa mediante SAP está conformado por veinticuatro tareas en orden cronológico que representan el “qué”; para cada una de esas actividades se presenta además el método, la periodicidad y el responsable.

Para efectos prácticos, en este apartado se analizarán los que representan el eje principal para la correcta aplicación del procedimiento de contratación.

2.1.1 Constancia de un análisis de mercado para definir las condiciones presupuestarias de la contratación.

El principio de competencia y libre concurrencia es uno de los elementos que rigen la contratación administrativa en Costa Rica. De acuerdo con el artículo 5 de la Ley de Contratación Administrativa⁹, que al respecto indica:

En los procedimientos de contratación administrativa, se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales. Los reglamentos de esta Ley o las disposiciones que rijan los procedimientos específicos de cada contratación, no podrán incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes potenciales.

Asimismo, el principio de competencia es complementario de los otros preceptos que rigen la materia, tal como los principios de eficiencia y sana administración de los fondos públicos, donde cabe destacar que, como lo ha señalado repetidamente la Contraloría General de la República, siempre es necesario que se acuda al mercado a efectos de comparar objetivamente las distintas opciones, pues siempre debe quedar acreditado por qué la aplicación de una determinada excepción se constituye en la mejor forma de satisfacer la necesidad pública perseguida.

⁸ Procedimiento N° CAPC-06-SAP2.1. Comisión de Análisis de Procesos de Contratación de los Comités CEN-CINAI. 25 de noviembre del 2019.

⁹ Ley N°7494. Ley de Contratación Administrativa. Asamblea Legislativa. La Gaceta 110 del 8 de junio de 1996. Versión 35 del 18 de febrero del 2021.





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 12

El artículo 2 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa¹⁰ refiere a éstos y otros principios por los cuales se regirá la actividad contractual, del cual cabe resaltar que la contratación pública debe sujetarse a los principios de igualdad de oportunidades, transparencia, publicidad, seguridad jurídica, formalismo de los procedimientos, equilibrio de intereses, buena fe, mutabilidad del contrato y control de los procedimientos¹¹.

Un procedimiento transparente y público evita la corrupción. Y esa transparencia y publicidad requieren una real competencia. La competencia necesita igualdad de oportunidades.

Como ha manifestado la Procuraduría General de la República: *Se altera la competencia en la medida en que se establezcan condiciones que impliquen ventajas comparativas para un posible oferente o se coloque en situación de desventaja a un oferente*¹².

Por tanto, con las diversas formas de contratación administrativa se busca dar una buena difusión a los requerimientos de la Administración, a través de carteles o invitaciones, para que participe un número representativo de oferentes, a quienes se les debe brindar igualdad de oportunidades y de tratamiento.

Todo proceso de compras debe apuntar al mejor uso del dinero o a la mejor relación precio/calidad, y para ello la Administración **debe recopilar información sobre la gama de productos o servicios disponibles en el mercado**; en este caso concreto: servicios que podrían satisfacer los requerimientos de transporte y servicios de atención y cuidado de infantes; además, deben conocerse los proveedores potenciales.

De conformidad con la Resolución DNCC-DG-PI-R-084-2019 de fecha 06 de diciembre del 2019 emitida por la Proveduría Institucional de la DNCC, como conclusión de la Fase 1 del SAP 2, la cual contempló el análisis de necesidades de servicio y de transporte, y en atención a que tal Sistema fue publicado¹³ en el Diario Oficial La Gaceta; se determinó que en la cláusula tercera del "Por Cuanto" de dicha resolución se definió la lista que contiene los nombres de los oferentes precalificados.

Sin embargo, llamó la atención que, para las Regiones Central Sur, Central Norte y Brunca, el registro de proveedores precalificados, para el servicio de Atención Integral de Infantes y Cocina,

¹⁰ Decreto Ejecutivo N°33411. Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Poder Ejecutivo. La Gaceta N°210 del 2 de noviembre del 2006, Versión 20 del 6 de febrero del 2020.

¹¹ Sala Constitucional, Sentencia: 00998, del 16 de febrero de 1998.

¹² Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica : 083 - J del 05/07/2004.

¹³ Resolución publicada. Contraloría General de la República. Sistema Alternativo Precalificado N° 2019-SAP-001-2019. Alcance N°180 a La Gaceta N°150 del lunes 12 de agosto del 2019.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 13

Limpieza y Apoyo en Cuido de Infantes, esté compuesto por un único proveedor, a saber: Wellness Vida Optima, Ecot S.A. y Kids Star Kingdom S.A., respectivamente. Tomando en cuenta el registro levantado a Nivel Central para varias regiones, las posibilidades de participación de estas tres regiones referidas se verían aumentadas; sin embargo, a la hora de ofertar, únicamente participó un único proveedor. Cabe señalar que la participación de proveedores se constató, en una de las Regiones visitadas como parte de la muestra cuyos expedientes se comprobó la utilización del SAP 2, se visualizó la participación de un único proveedor, y, por tanto, el proveedor adjudicado.

A la luz de lo anterior, y de acuerdo con la revisión de la muestra de expedientes efectuada, no se determinó que tal adjudicación se esté realizando a la oferta más conveniente dado que: existe un único proveedor precalificado para el servicio a contratar; o bien, a pesar de que existe un registro de varios proveedores precalificados, solamente uno de ellos presenta su oferta.

Lo anterior provoca que no se esté propiciando la competencia entre los oferentes y limita que se pueda adjudicar a la empresa con mejor precio.

Esta situación va más allá de que solamente un oferente participe y gane, según lo establecido en el procedimiento; lo acaecido debe llamar a revisar que las condiciones cartelarias no definan barreras de entrada que estén incidiendo en la falta de oferentes.

En la revisión de los expedientes de la muestra, no se pudo determinar la existencia de un estudio de mercado que permitiera determinar cuál es el precio razonable para los servicios que se contrataron, o que permitiera delimitar las condiciones presupuestarias de la contratación de servicios; por lo que no se podría decir que el precio contratado es conveniente o competitivo para la Administración; tampoco se determinó un ejercicio comparativo entre los servicios contemplados en el cartel y lo que realmente ofrece el mercado. De hecho, no se logró evidenciar que la Administración haya hecho un estudio de mercado, para justificar, al menos, la necesidad de gestionar la prórroga de la autorización del Sistema Precalificado, una vez alcanzado su plazo de vigencia.

Sin embargo, si bien es cierto, los expedientes no evidencian estudios de mercado, con vista en el correo electrónico de fecha 5 de marzo del 2021, la señora Subdirectora Nacional, comunicó los montos máximos establecidos para contratos de transporte y servicios, aplicables para las contrataciones 2021; lo cual, la Administración considera, es la base sobre la cual determina la razonabilidad de los mismos.



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 14

Cabe recordar que el sondeo de mercado persigue precisamente esta valoración comparativa entre diferentes bienes y servicios que presenten condiciones similares, para llevar a la mejor escogencia dentro de la oferta del mercado; e incide, en determinar si el SAP es el medio más idóneo para la adquisición de servicios, frente al concurso ordinario que por cuantía corresponda.

En la totalidad de la muestra, en el documento “análisis de las ofertas” constaba un único oferente.

Es necesario recordar que el numeral 66 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dispone que el oferente está obligado a cotizar todo el objeto, salvo que se trate de líneas independientes entre sí, en cuyo caso podrá cotizar en las que tiene interés, sin que sea necesario que el cartel lo autorice; sin embargo, sí prohíbe la cotización parcial de una línea, aunque la Administración se reserva el derecho de adjudicar parcialmente una misma línea o parte de un mismo objeto; siempre y cuando el objeto lo permita y no afecte la funcionalidad; para ello debe hacer la indicación en el cartel.

Sin embargo, la Administración debe ser cuidadosa y meticulosa en este sentido, al definir las líneas del cartel, ante todo cuando se trata de servicios, porque de alguna manera la definición del objeto contractual en una o varias líneas del cartel, podría limitar la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales y puede colocar a estos en situación de desventaja. Un cartel que dispone cláusulas injustificadas, desproporcionadas o irrazonables, desmotiva la competencia.

En principio, cuando se trata de varias líneas, el oferente puede participar en las que tiene interés, aunque también es posible que la Administración establezca la obligación de participar en la totalidad de líneas o renglones, lo cual es posible únicamente cuando existe justificación técnica para ello y así se haya advertido desde el cartel.

2.1.2 Evidencia de pretensión de uso adecuado del SAP; revisión del Cartel respectivo.

En la muestra de establecimientos evaluados, para el período 2020, en los carteles denominados “Contratación para la compra de servicios mediante Sistema Alternativo Precalificado N°2019-SAP-001-2019, contratación de servicios de atención integral de infantes; cocina, limpieza y apoyo al cuidado de infantes”, o con nombre similar, el objeto contractual se indicó en el siguiente enunciado:

El objeto de la presente contratación es la prestación de servicios de Atención Integral de infantes y Cocina, Limpieza y Apoyo al Cuido de infantes, requerida para brindar los servicios a los niños y niñas menores de 13 años, mujeres





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 15

embarazadas y en período de lactancia y adolescentes madres que se encuentran en condición de vulnerabilidad y riesgo social.

En la muestra se tenían contemplados dos establecimientos que ejecutaron SAP 2 para la contratación de servicios de transporte, pero en uno de ellos no se ejecutó (Esparza, Dirección Regional Pacífico Central) y en el otro establecimiento el expediente no fue localizado al momento en que la Auditoría visitó el establecimiento para su revisión (San Miguel, Dirección Regional Central Norte); aun siendo claro que los expedientes de compras, en general, deben constar en el SICOP.

Por lo anterior, no hay evidencia que indique que el Sistema Alternativo Precalificado haya sido utilizado para otros fines ajenos a los aprobados y condicionados por el Ente Contralor.

Se determinó que el cartel está basado en el Alcance N°180 de La Gaceta N°150 del 2019, respecto a este Sistema Precalificado, que indica:

1. Condiciones Generales. *La Dirección Nacional de CEN-CINAI requiere realizar mediante el Sistema Alternativo Precalificado, registros de Oferentes Precalificados regionalizados para los siguientes objetos contractuales:*

- a. Servicios de Atención Integral de Infantes y Cocina, limpieza y Apoyo en Cuido de Infantes.*
- b. Servicios de Transporte.*

Sin embargo, valorando las líneas que componen el objeto contractual del numeral a), se determinó que en una sola línea se detallan servicios diferentes: atención integral de infantes y cocina, y limpieza y apoyo en cuidado de infantes.

Ante este panorama, se evidenció la posibilidad de que los proveedores precalificados que puedan brindar un servicio no puedan brindar cualquiera de los otros servicios; siendo que todos son de diferente naturaleza.

Según consultas realizadas a la Dirección Regional Central Sur, en algunos establecimientos solo participó un oferente dado a que los demás posibles proveedores cumplían parcialmente con el objeto contractual detallado en la única línea del cartel.

Lo anterior, conllevó a que se adjudicara a un solo proveedor por ser el único oferente que brindara los mencionados servicios.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 16

De conformidad con el artículo 51 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, el cartel, constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve y en su clausulado se dan por incorporadas todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento; además indica:

Deberá constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar. Para su confección, la Administración podrá contratar o solicitar la asistencia de personas físicas o jurídicas, especializadas en la materia de que se trate, siempre que no tengan ningún interés particular directo ni indirecto en el negocio, cuando no tuviere en su organización los recursos técnicos necesarios para ello.

Lo subrayado no corresponde al original.

En el Informe **SA-02-2018** también se concluyó con relación al cartel que:

***3.10** Se omiten elementos de fondo y forma en la presentación del cartel que aparentan no ser suficientes, claros, ni amplios, los cuales están señalados en la normativa vigente que regula la actividad contractual pública, que garanticen la debida orientación del procedimiento a seguir.*

Por ello, cuando el objeto contractual contempla varios bienes o servicios independientes y de diversa índole entre sí, de conformidad con las normas que rigen el proceso de contratación administrativa, la Administración debe analizar, si es recomendable o no, que en el cartel se plantee esa necesidad en líneas separadas; esto permitiría que los proveedores puedan ofertar para los bienes o servicios en los cuales tengan capacidad, evitando así que se limite su igualdad de participación y no se promuevan situaciones de desventaja. Del análisis que realice la Administración debe constar el argumento que justifique la decisión de mantener el objeto contractual en una sola línea, de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, siendo que la contratación administrativa **debe estar orientada al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la DNCC**, se procedió a verificar la necesidad real del servicio en los establecimientos, con relación a la cantidad de recurso que se está contratando (servicio de atención integral y transporte), durante el año 2020 y el primer semestre del 2021, con el fin de comparar la cantidad de niños inscritos versus la cantidad real de niños presentes en las instalaciones.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 17

Mediante el método de observación, tras las visitas realizadas a los establecimientos de la muestra, se logró determinar que el porcentaje de presencialidad es mucho menor a la cantidad de niños inscritos; por lo que llamó la atención que se estuvieran realizando contrataciones de personal extra, tanto de servicios de atención integral como de asistentes de cocina, cuando se observa una desproporción entre la demanda del servicio y el personal requerido para atenderla.

Es decir, la contratación de personal externo no guarda relación con la demanda real, lo que significa utilizar fondos públicos en contra de los principios de sana administración, eficiencia y eficacia.

Cabe indicar que no se ubicó en expediente alguno, la justificación o certificación de la imperiosa necesidad de ese recurso, justificada con números, dada la situación de emergencia sanitaria por el escenario actual de la pandemia que repercute en la baja presencialidad de los niños en los establecimientos; además de diversas circunstancias ajenas a esta situación.

Finalmente, a pesar de que en el cartel se indicaron algunos requisitos a considerar para la Contratación de ambos servicios, no se logró evidenciar la inclusión de las Pymes de conformidad con el Decreto¹⁴ que establece medidas para incentivar la participación de empresas, pyme y empresas de la economía social en las compras públicas de la administración, según criterios de localización y sostenibilidad.

2.1.3 Decisión inicial que fundamenta la contratación; revisión de acuerdos en Actas del Comité.

De conformidad con el artículo 8 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, la decisión inicial se define como “*La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación*” la cual será emitida por “*el Jefe de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución*”:

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

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

¹⁴ Decreto Ejecutivo N° 42709-H-MEIC-MTSS-MINAE-MICITT. Poder Ejecutivo. La Gaceta N°3 del 6 de enero del 2021.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 18

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

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

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

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

e) En las licitaciones públicas, salvo que por la naturaleza del objeto no resulte pertinente, deberá acreditarse la existencia de estudios que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con una eficiencia y seguridad razonables. Para determinar la eficiencia, se valorará el costo beneficio de modo que se dé la aplicación más conveniente de los recursos asignados.

La seguridad razonable será determinada una vez considerados los riesgos asociados de la contratación, y éstos sean analizados y evaluados para adoptar las medidas pertinentes de administración de riesgos, según lo dispone la Ley General de Control Interno.

f) Indicación expresa de los recursos humanos y materiales de que dispone o llegará a disponer para verificar la correcta ejecución del objeto del contrato. En la etapa de definición de especificaciones técnicas, selección y ejecución contractual deberá participar la unidad usuaria de la Administración que formuló el requerimiento.

g) La designación de un encargado general del contrato cuando, por la magnitud del negocio o porque así sea conveniente al interés público o institucional, tal designación resulte conveniente para la adecuada ejecución del contrato.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 19

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

Al respecto cabe indicar que, en los expedientes de la muestra, se observó:

- ✓ Acta del libro de Asambleas de vecinos y vecinas, en el cual se faculta de forma permanente al presidente del Comité del establecimiento, para firmar convenios, adendas y otros contratos; lo cual permite la ejecución de los recursos económicos para cubrir no solo los servicios de “atención integral de infantes”, sino también otras contrataciones.
- ✓ Acta del libro de Actas del Comité, en el cual se acordó dar inicio al proceso de contratación administrativa. Sin embargo, en dicho acuerdo no se visualiza el número de trámite de contratación, ni la referencia sobre el objeto contractual definido en el oficio tramitado ante el Comité. Tampoco consta la conformación de los votos, a favor o en contra, de la aprobación del proceso de contratación al que se refiere el acuerdo.

Al respecto cabe recordar la importancia de que en los acuerdos conste el detalle del acto motivado, las referencias pertinentes y la firmeza de los mismos: sea que en el acta siguiente quede consignado que los acuerdos del acta anterior quedan “en firme”; o bien, que, en uno o varios acuerdos en específico de la propia acta, quede indicado de una vez que dicho acuerdo es “en firme”, si así corresponde.

- ✓ Oficio dirigido al Comité, exponiendo las necesidades, con el objetivo de realizar un proceso de contratación para la prestación de servicios de atención integral de infantes, cocina, limpieza y apoyo al cuidado de infantes.

De conformidad con el inciso a) del artículo 8 del RLCA antes mencionado, la utilización del SAP no contempla una planeación que permita pactar el compromiso de suplir los servicios requeridos según las necesidades puntuales que se vayan dando durante un período determinado; de conformidad con el artículo 171 del RLCA.

Si bien el cartel estipula una cláusula que indica:

El Comité CEN-CINAI se reserva el derecho de aumentar o disminuir el contrato, hasta en un cincuenta por ciento (50%), según lo regulado por los



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 20

artículos 12 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 208 de su reglamento, comunicando con anticipación su modificación con quince días naturales al plazo.

Lo anterior se refiere al principio de mutabilidad del contrato, que “opera, pues la Administración cuenta con los poderes y prerrogativas necesarios para introducir modificaciones a los contratos, con el objeto de que cumplan con el fin público asignado que debe proteger y realizar”¹⁵, pero lo que se requiere, además, es que se defina la necesidad del recurso, dado que, como ya se ha indicado, en medio de la situación sanitaria que vive el país por el COVID-19, el servicio se ha mermado sustancialmente y el recurso contratado permanece en los establecimientos; recurso que no puede ni debe ser utilizado para otros fines.

Si bien se evidenció una reunión realizada el 5 de mayo del 2021 “para analizar la estrategia de fortalecimiento del crecimiento y desarrollo en intramuros en la Región y analizar las necesidad de contrataciones ante la emergencia sanitario por COVID-19”, según indicó la minuta; no hay evidencia adicional, en los expedientes administrativos correspondientes, de que este tipo de análisis se haya realizado oportunamente durante las primeras semanas de la pandemia que se declaró a principios del año 2020, o al menos en meses posteriores a ello y durante el año 2021.

De conformidad con el inciso d) y e) del artículo 8 del mismo Reglamento, la estimación del costo no obedece a un estudio de mercado como ha sido analizado en el apartado 2.1.1 de este documento y no hay evidencia real y objetiva que permita establecer el costo – beneficio que ha representado el SAP 2 con relación a otros procedimientos de contratación.

Y es precisamente por los riesgos asociados a la contratación que pareciera poco probable que en las condiciones establecidas en el cartel y por ende en los contratos, se garantice seguridad razonable y eficiencia en el SAP 2 frente a otros procesos de contratación, dado que la población que atiende CEN-CINAI es variable en cantidad, por diferentes motivos, como el interés y compromiso de los padres o encargados de participar constantemente de los servicios, las dificultades de traslado constante de los infantes a los establecimientos, y actualmente, las medidas sanitarias vinculadas a la pandemia desde el último año y medio; lo anterior, pese a que la necesidad del servicio persiste.

Asimismo, los inciso f) y g) del mismo artículo de referencia, hacen alusión a la verificación y el recurso dispuesto para ello, con el fin de que se cumpla el objeto contractual; sin embargo, no

¹⁵ Kathia Volio Cordero. Los principios de la contratación administrativa. Un análisis del Voto No.998-98 de la Sala Constitucional. Revista Jurídica de Seguridad Social. 27 de octubre 2004.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 21

hay evidencia de que los establecimientos que están ejecutando SAP 2, hayan reportado a la Administración que los objetivos que pretendían cubrir con la contratación han cambiado por diversas circunstancias, principalmente por el efecto de la pandemia.

Se determinó que la necesidad de contratación nace con la solicitud de la Oficina Local, dirigida a los miembros del Comité a quienes se les indica qué es lo que deben contratar y la cantidad de recursos requeridos; es decir, en apariencia los Comités únicamente tramitan y efectúan todo el proceso de contratación administrativa, pero no participan del análisis de requerimientos del Establecimiento; esta situación ya se había evidenciado en el informe SA-02-2018 (conclusión 3.1).

2.1.4 La invitación y acuse de recibido de los proveedores.

En la revisión de los expedientes de la muestra, en su mayoría se identificó un apartado cuyo contenido en apariencia es el respaldo de las comunicaciones de una “invitación a concurso”.

Primeramente, en algunos establecimientos se indicó que esa invitación se hace por varios medios locales, entre ellos la iglesia de la comunidad; lo cual llama la atención porque en teoría para este tipo de contratación administrativa ya existe un registro precalificado de proveedores, lo cual de alguna manera, limita la participación de otros proveedores que no se encuentran en dicho registro; por lo anterior, con meridiana claridad pareciera que dicha invitación no tiene cabida en este proceso.

Ahora bien, de conformidad con los parámetros bajo los cuales se definió el SAP, mediante la Fase 1 se definieron, previamente, quiénes conformarían la lista de proveedores, de manera concursada y con el cumplimiento de varios requisitos según la publicación que se hiciera en el Diario Oficial La Gaceta; esta lista de proveedores se dio a conocer mediante la Resolución DNCC-DG-PI-R-084-2019 de fecha 06 de diciembre de 2019, en la cual además se indicó quiénes podrían cubrir cada región del país.

Lo anterior de conformidad con el “*Procedimiento de compra de servicios por parte de los comités de CEN-CINAI mediante el Sistema Alternativo Precalificado 02-2019*”, donde se señala también que en la Fase 2, por medio de invitación se convocan a participar a todos los proveedores precalificados que podrían cubrir el servicio requerido en la zona.

Pese a lo anterior, no en todos los expedientes consta el “acuse de recibido” de dicha invitación de varios proveedores precalificados, a excepción del proveedor que más tarde resultó el único oferente y por lo tanto el adjudicado.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 22

2.1.5 El análisis y comparación de las ofertas.

En la revisión de los expedientes de la muestra, en su totalidad se identificó el apartado de análisis y comparación de las ofertas.

En esta parte de la revisión nuevamente se resalta la aparición de un único oferente pese a la cantidad de proveedores que conforman la lista.

Según la Contraloría General de la República, la condición de único oferente ocurre cuando el bien o servicio que se necesita contratar solamente lo ofrece una sola persona física o jurídica; sin embargo, el registro de proveedores precalificados está conformado por más de 100 proveedores para servicios de transporte, distribuidos entre las diferentes regiones, pero de los cuales más de 20 proveedores ofertaron para varias regiones del país, y por más de 20 proveedores para servicios de atención integral de infantes, de los cuales más de 10 indicaron la posibilidad de cubrir varias regiones del país.

De lo anterior cabe indicar, que es poco probable que el servicio que se necesita contratar solamente lo ofrezca una sola persona física o jurídica, que permita justificar la condición de único oferente; de acuerdo a lo analizado en el apartado 2.1.2 de este Informe.

2.1.6 El acto de adjudicación.

En todos los expedientes consta el acta respectiva que, producto de los estudios realizados de las ofertas y hechas las verificaciones correspondientes, define al proveedor precalificado que ha sido adjudicado; de conformidad con el punto 8 del Procedimiento de compra de servicios, antes mencionado.

2.1.7 El contrato.

Con vista en los expedientes evaluados, se determinó la existencia del “*Contrato de Compra de Servicios*” para cada uno de los comités evaluados.

El documento consta de dieciséis cláusulas, entre las cuales, a partir de la cláusula séptima, se establecieron responsabilidades al contratista que están ligadas, en su mayoría, a la protección de la ejecución del fin contractual, al control y la fiscalización de algunas tareas. Sin embargo, no se establecen responsabilidades o “limitaciones” para el contratante, por el uso inadecuado que se le pudiera dar al recurso humano cuyo servicio específico se está contratando: servicio de atención integral de infantes y cocina, limpieza y apoyo en cuidado de infantes.





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 23

En el Informe Técnico de la Evaluación sobre la continuidad de los servicios durante la pandemia¹⁶, se indicó en el apartado 6.1.2 que según evaluación realizada sobre cuáles aspectos fueron considerados por la jefatura de Oficina Local para la implementación de las estrategias CEN-CINAI en Casa, en el establecimiento donde laboran, el 81% de las personas funcionarias tuvo un ajuste en la ejecución de todas las actividades correspondiente a su cargo, por lo que la Administración debe verificar que el recurso humano contratado mediante SAP no se esté utilizando en otras tareas diferentes para las que se solicitó el servicio, pretendiendo justificar que se trata de variaciones por caso fortuito, como ha sido la realidad nacional por la emergencia sanitaria vinculada a la pandemia desde el último año y medio; lo anterior, independientemente a que la necesidad del servicio original persista o no.

Se ha observado a través de los expedientes revisados, que el proveedor precalificado establece un precio en su oferta, el cual posteriormente ajusta a petición de la unidad contratante, por cuanto el establecimiento específico probablemente no ha verificado oportunamente que el contenido presupuestario fuera suficiente para cubrir los costos del servicio. Esto llama la atención dado que, ningún proveedor estaría de plano ofertando con precios que tendieran a lo que el Ente Contralor denomina “*precio ruinoso*”, es decir, todo proveedor participa definiendo sus costos y la utilidad sobre el bien o servicio ofrecido, pero que esos costos y utilidad sean los legalmente permitidos es lo que hay que demostrar. De ahí la importancia de realizar un estudio de mercado que analice todos los factores que conforman los costos del servicio que se pretende contratar, y conocer cuál es el porcentaje de utilidad que la norma permite.

Por otro lado, pareciera que el plazo estipulado en los contratos para brindar los servicios, no ha sido congruente con el plazo indicado en el cartel, de conformidad con la Resolución de la Contraloría General de la República respecto al SAP 2, que indica:

El periodo de vigencia del Sistema Alternativo Precalificado comprenderá 24 meses a partir de la publicación del Diario Oficial La Gaceta. Los contratos que de este se deriven tendrán un plazo de vigencia de un año, a partir del visto bueno de la Comisión Interna de Aprobación de Contratos, pudiendo ser prorrogados hasta por un año adicional, siempre que el contratista haya cumplido las condiciones estipuladas en el articulado del contrato.

Lo subrayado no corresponde al original

¹⁶ Informe Técnico. Evaluación sobre la continuidad de los servicios de la Dirección Nacional de CEN-CINAI durante la pandemia COVID-19, abril – diciembre 2020. Ministerio de Salud. Dirección Nacional de CEN-CINAI. Página 41. 30 de abril 2021.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 24

De acuerdo con la muestra revisada de expedientes, se observaron contratos con plazos inferiores a un año, con prórrogas adicionales de hasta tres meses (adendas al contrato), con el fin de cubrir los servicios por los meses restantes del ejercicio económico.

Con relación a lo anterior, el artículo 9 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, sobre la disponibilidad presupuestaria señala:

Artículo 9º-Disponibilidad presupuestaria. *Cuando se tenga certeza que el contrato se ejecutará en el período presupuestario siguiente a aquél en que dio inicio el procedimiento, o bien, éste se desarrolle por más de un período presupuestario, la Administración, deberá tomar las previsiones necesarias para garantizar, en los respectivos años presupuestarios el pago de las obligaciones. (...)*

Por lo anterior resulta necesario tomar las previsiones para garantizar los fondos presupuestarios durante el periodo en que se ejecutará el contrato; ello no significa que el contrato se deba dividir o fragmentar en periodos inferiores al citado en el cartel.

2.1.8 El refrendo interno de la contratación.

Conforme lo estipula el Procedimiento CAPC-06-SAP2.1 en la actividad número 15, posterior a la revisión interna del expediente **ordenado y foliado**, y a las mejoras que fueran necesarias, el Jefe del Área de Gestión respectiva envía el expediente a refrendo por parte de la Comisión Interna de Aprobación de Contratos (CIAC) de la Dirección Nacional de CEN- CINAI.

Sobre el papel de la CIAC dentro del proceso de contratación administrativa, cabe indicar que el análisis que debe realizar la Comisión para determinar la procedencia del refrendo de un contrato administrativo es de legalidad y no de oportunidad o conveniencia, pues estos dos últimos aspectos le corresponden a la unidad solicitante; es decir, a los Comités de cada establecimiento, quienes deben ser asesorados por la administración activa de la DNCC en las etapas del proceso que correspondan.

De acuerdo a lo indicado en el oficio DNCC-DG-OF-0366-2021 del 10 de junio del 2021, la Directora de Gestión manifestó a esta Auditoría Interna que se han implementado las siguientes actividades de Control:

La Comisión Interna de Aprobación de Contratos cuenta con un equipo de apoyo integrado por un representante de cada uno de sus miembros, para que, antes de que se sesione ordinaria o extraordinariamente, el equipo de apoyo



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 25

proceda a revisar que los contrato (sic) que requieran de aprobación, cuenten con los requisitos, de previo a la aprobación respectiva por parte de la Comisión. (...)

En la sesión de la Comisión, se procede con la verifican (sic) de los aspectos indicados en el Reglamento sobre Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, lo indicado en el oficio remitido por la Asesoría Legal, así como el contenido presupuestario correspondiente. Con estos documentos se analiza para determinar la procedencia o no del refrendo.

Las solicitudes para aprobación de contratos a la Comisión Interna de Aprobación de Contratos se reciben mediante oficio que remiten de las Direcciones Regionales.

La Dirección de Gestión posteriormente, mediante oficio remite los expedientes a la Asesoría Legal para la revisión de los aspectos legales; la Asesoría Legal remite mediante oficio los expedientes indicando que los mismos cumplen con los aspectos legales. Se procede a realizar la revisión de presupuesto y oferta económica con el equipo de apoyo financiero, una vez que cuente con la revisión presupuestaria y la verificación de contenido económico, se convoca a sesión de Comisión, donde se procede con la verifican (sic) de los aspectos indicados en el Reglamento sobre Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública y el análisis de los contratos para determinar la procedencia o no del refrendo.

La Comisión Interna de Aprobación de Contratos remite mediante correo electrónico a las Direcciones Regionales el acta escaneada a fin se proceda con la decisión inicial o como corresponda y posterior la devolución de los expedientes con su contrato mediante oficio.

Adicionalmente, mediante el oficio DNCC-DG-OF-0489-2021 del 20 de agosto del 2021, la Directora de Gestión agregó que:

El documento que Guía el proceso de refrendo por parte de la Comisión Interna de Aprobación de Contratos, es el Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública (R-5-2007-CO-DCA), específicamente en su Capítulo III Alcance del análisis. Artículo 8- Alcance del Análisis de los Contratos.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 26

Al respecto cabe indicar que el Reglamento vigente es el R-CO-44-2007¹⁷, que fue reformado mediante resolución R-DC-114-2016 del 16 de diciembre del 2016, y de conformidad con el artículo 8 del mismo, el alcance del análisis de los contratos no implica una revisión integral del expediente de la contratación, sino que se circunscribirá a la verificación de los siguientes aspectos:

- 1) *Que exista contenido presupuestario suficiente y disponible para cubrir el precio contractual (...)*
- 2) *Que para la selección del contratista se haya seguido el procedimiento ordinario de concurso o la excepción de contratación directa que corresponda (...)*
- 3) *Que estén incorporados en el expediente administrativo de la contratación, los estudios técnicos, legales, financieros, económicos y administrativos, así como cualquier otro que sustente y se requiera para la selección del objeto contractual y los demás términos del cartel (...)*
- 4) *Que las partes tengan la capacidad jurídica para acordar y suscribir las obligaciones contenidas en el contrato (...)*
- 5) *Que consten en el expediente de la contratación, la garantía de cumplimiento y cualquier otra garantía requerida por el cartel del concurso, que se deba hacer valer en la etapa de ejecución contractual, así como el pago de la especies fiscales que correspondan (...)*
- 6) *Que los derechos, obligaciones y demás condiciones incluidas en el contrato, se ajusten a los términos del cartel y sus modificaciones, a la oferta adjudicada y sus aclaraciones, así como a los términos del acto de adjudicación y de los estudios técnicos que lo sustentan, en el entendido de que el análisis de refrendo no implica en absoluto una validación de los estudios técnicos en cuestión, la cual es de entera responsabilidad de los funcionarios o consultores de la Administración que los suscriben. (...)*
- 7) *Que los derechos, obligaciones y demás condiciones incluidas en el contrato, resulten sustancialmente conformes con la Ley de Contratación Administrativa,*

¹⁷ Reglamento N°44. Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública. Contraloría General de la República. La Gaceta N°202 del 22 de octubre del 2007. Versión 4 del 16 de diciembre del 2016.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 27

el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, y la normativa especial que regule la materia objeto del contrato administrativa según corresponda. (...)

8) Que el precio del contrato se ajuste a los términos del avalúo administrativo, en los casos que así corresponda, y según los términos dispuestos en el ordenamiento jurídico.

La revisión de los aspectos anteriores se da con el único objetivo de conceder o no el refrendo del contrato, y así, que éste goce de eficacia jurídica. Lo anterior debe indicarse de manera expresa en el documento en el que se resuelve como tal el refrendo; una vez hecha la revisión.

En adición a lo anterior, se determinó que esta Comisión se ha regido por el Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Interna de Aprobación de Contratos de la DNCC¹⁸; y en atención al oficio DNCC-CIAC-OF-159-2019 de la misma, se autorizó internamente reformar al artículo 2 que señala como atribuciones de la CIAC las siguientes:

Artículo 2 - Atribuciones de la Comisión: *La Comisión Interna de Aprobación de Contratos tendrá como atribuciones:*

a) Refrendar los contratos que le hace llegar el Jefe de la Proveeduría de la Dirección de Gestión, el Director de la Dirección de Gestión o el Coordinador de la Asesoría Legal de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral.

b) Refrendar los convenios para la Ejecución de Fondos Públicos entre la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral y los Comités de CEN CINAI, así como sus adendas.

c) Refrendar los Contratos de Compras de Bienes y Servicios tramitados por los Comités de CEN CINAI.

Esto al amparo de lo que establecen los artículos 17 y 18 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, emitido por la Contraloría General de la República.

Además, agrega el artículo 8 y 9 de este Reglamento interno que:

¹⁸ Reglamento interno. Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Interna de Aprobación de Contratos de la DNCC. Dirección Nacional de CEN-CINAI. 10 de julio del 2017.





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 28

Artículo 8.- *La Comisión únicamente aprobará los contratos y adendas que se establecen en el artículo 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública emitido por la Contraloría General de la República.*

Artículo 9.- *Al amparo de las disposiciones contenidas en el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dentro del plazo de 10 días hábiles, la Comisión Interna de Aprobación de Contratos nombrará un equipo de apoyo integrado por un representante de cada uno de sus miembros, para que antes de la reunión ordinaria o extraordinaria proceda a revisar el contrato de previo a la aprobación respectiva por parte de la Comisión. (...)*

En concordancia con lo anterior, la Directora de Gestión en el mismo oficio de cita, manifestó que:

La Comisión Interna de Aprobación de Contratos cuenta con un equipo de apoyo, de acuerdo con el Reglamento de Funcionamiento Comisión Interna de Aprobación de Contratos de la Dirección Nacional de CEN CINAI, Artículo 9.- el cual indica: (...), la Comisión Interna de Aprobación de Contratos nombrará un equipo de apoyo integrado por un representante de cada uno de sus miembros, para que antes de la reunión ordinaria o extraordinaria proceda a revisar el contrato de previo a la aprobación respectiva por parte de la Comisión.(...)

En atención del artículo 9, manifestó que mediante el Acta Extraordinaria número 016-2021, de fecha desconocida, se procedió a nombrar en el equipo de apoyo a la señora Arellys Salas Castro y al señor Ricardo Benavides Castro, funcionarios de la Asesoría Legal de la DNCC, para que, previo a las reuniones, revisaran todos los documentos presentados ante la Comisión para su aprobación.

¿qué significa refrendar? Según el diccionario Oxford refrendar significa “dar validez a un documento por medio de la firma de una persona autorizada para ello; manifestar públicamente la aprobación de algo o alguien”.

Ahora bien, según el mismo Reglamento N°44 antes citado, en su artículo 2, en lo que interesa indica:

Artículo 2º-Naturaleza del refrendo. El refrendo es un acto de aprobación, por lo que funge como un requisito de eficacia del contrato administrativo (...). Por medio del refrendo la Contraloría General de la República examina y verifica que el clausulado del contrato administrativo se ajuste sustancialmente al



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 29

ordenamiento jurídico, en los términos previstos en el artículo 8º de este Reglamento.

Lo subrayado no corresponde al original

Tal definición se abarca nuevamente en la Ley N°9665¹⁹, que en su artículo 1 señala:

Artículo 1- Sobre el refrendo. *El refrendo de los contratos es un requisito de eficacia de los contratos administrativos, mediante el cual se verifica que el clausulado del contrato administrativo se ajusta sustancialmente al ordenamiento jurídico, las reglas del cartel y los términos de la oferta del contratista.*

Lo subrayado no corresponde al original

Con vista en el Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Interna de Aprobación de Contratos de la DNCC, surgen dudas evidentes de legalidad. Por un lado, la función de dicha Comisión, y por el otro, la competencia del refrendo que se le atribuye.

Corresponde señalar lo que indica el inciso d) del artículo 13 de la Ley General de Control Interno, que en lo que interesa indica:

Artículo 13.-Ambiente de control. *En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:*
(...) d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable. (...)

Es decir, corresponde a la Administración establecer en su normativa interna, las responsabilidades para cada unidad, división o área que pudiese tener la competencia para **aprobar o refrendar** los contratos.

Asimismo, la Contraloría General en su oficio N°11855²⁰ señaló lo siguiente:

¹⁹ Ley N°9665. Ley sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública. Asamblea Legislativa. La Gaceta N°89 del 15 de mayo del 2019.

²⁰ Oficio 11855. (DCA-3324) División de Contratación Administrativa. Contraloría General de la República. 5 de octubre de 2007.





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 30

Al respecto, nuestra jurisprudencia ha señalado que, el visto bueno —o refrendo interno— que, como regla de principio, lo debe emitir la unidad interna de asesoría jurídica de la Administración, corresponde a una actividad técnico jurídica que debe ser confiada a funcionarios, regularmente investidos, bajo una relación de empleo público. Esto, con la finalidad de asegurar la más absoluta imparcialidad y transparencia en el ejercicio de dicha actividad y, de esa forma, evitar un eventual conflicto de intereses que podría darse en el caso en que para ello intervengan privados contratados por la Administración . En apoyo a ese razonamiento, no podemos olvidar el tema de la responsabilidad administrativa y disciplinaria, que adquiere suma importancia a nivel del criterio que se emite con carácter vinculante para la propia Administración, al rendir o denegar una aprobación interna de esta naturaleza, la cual repercute directamente en la ejecución o no de un contrato, es decir en una relación con terceros que le reconoce o deniega derechos y obligaciones.

El subrayado no corresponde al original.

También, más recientemente el Órgano Contralero con respecto a los responsables de emitir el refrendo interno de las contrataciones que se efectúen en las Administraciones, argumentó y concluyó en su oficio 04218²¹, lo siguiente:

(...) no podemos desconocer el hecho innegable de que muchas Administraciones, por su poco personal y falta de recursos, carecen de una unidad jurídica interna. Es por esa razón que, el mismo Reglamento contempló la posibilidad de que dicho refrendo sea otorgado supletoriamente por una unidad distinta a la unidad jurídica, con la condición de que ésta sea “idónea”, además supeditado en la actualidad, a que dicha unidad sea totalmente independiente de la proveeduría y distinta de la auditoría interna. (...) Ahora bien, cuando las condiciones de la Administración no le permiten contar con una unidad jurídica o servicios legales, sea por su poco personal o la falta de recursos, se permite que el refrendo interno lo otorgue supletoriamente, una unidad distinta. La designación de la unidad jurídica o aquella otra con especialidad jurídica deberá realizarla el Jefe de la Administración mediante

²¹ Oficio 04218. (DCA-1165). División de Contratación Administrativa. Contraloría General de la República. 19 de marzo del 2021.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 31

un acto motivado y comunicado formalmente a las instancias internas involucradas en el proceso de contratación administrativa. (...)

Con fundamento en lo expuesto, esta Contraloría General ha determinado que como regla de principio, el refrendo o aprobación interna debe ser emitida por la unidad jurídica de la respectiva institución y, a falta de una unidad jurídica en la entidad, esa aprobación puede ser emitida por una unidad distinta designada al efecto por el jerarca. Esa unidad no puede ser en ningún caso la auditoría interna, y actualmente, tampoco puede serlo la proveeduría institucional.

El subrayado no corresponde al original.

En adición a lo anterior, la Norma 2.5.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, respecto la delegación de funciones, señalan:

2.5.1 Delegación de funciones: *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivos puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes.*

Es decir, cuando se delega, se deben implementar las acciones de control necesarias para fiscalizar el cabal cumplimiento de lo delegado; conforme al artículo 102 b) de la Ley General de la Administración Pública que señala como potestad del superior jerárquico “*Vigilar la acción del inferior para constatar su legalidad y conveniencia, y utilizar todos los medios necesarios o útiles para ese fin que no estén jurídicamente prohibidos*”.

De acuerdo con lo indicado en párrafos anteriores es claro que el refrendo o aprobación interna debe estar a cargo de una Asesoría Jurídica Institucional, o, **cuando se carece de una unidad jurídica interna, la unidad con especialidad jurídica** designada por el Jerarca, que en ningún caso podrá ser la Auditoría Interna; y deberá contar con las disposiciones internas que correspondan para regular ese proceso; además, esa designación debe constar en un acto motivado y emitido conforme al ordenamiento jurídico, y deben establecerse las funciones que cada uno de ellos desempeñará; y cualquier delegación de funciones deberá realizarse de conformidad con el bloque de legalidad.





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 32

A la luz de lo indicado, prevalece la inquietud sobre la seguridad jurídica de la procedencia y competencia actual de la Comisión; pues conforme las normas de Hacienda Pública, que prevalecen sobre las normas internas de la DNCC, el instituto del refrendo es competencia de la unidad de asesoría jurídica institucional; es decir, conformada por profesionales en derecho. Sin embargo, si bien en la DNCC se identificó que la Unidad de Asesoría Legal participa en la Comisión, no es ésta la que concede formalmente el refrendo.

Ya anteriormente, en el informe **SA-02-2018**, esta Auditoría había concluido que:

3.23 *La administración interpreta y considera que los contratos suscritos no reciben el refrendo interno, sino una especie de visto bueno, sin embargo la normativa es clara en señalar que cuando el órgano Contralor exime del Refrendo de la Contraloría, este es sustituido por el refrendo interno a cargo de la Asesoría Jurídica o aquella con especialidad jurídica.*

Por otra parte, esta Auditoría Interna no logró evidenciar la existencia de procedimientos y la definición de responsabilidades con relación a este proceso, que incluye a los llamados “equipos de apoyo”; únicamente se determinó la existencia del acta de designación.

Finalmente, según consultas efectuadas a los miembros de los “equipos de apoyo”, se determinó que no cuentan con un acto administrativo donde se manifieste cuáles son sus responsabilidades como miembros de estos equipos; únicamente recibieron una inducción de lo que debían revisar, pero no se determinó nada por escrito. En lo atinente a la parte jurídica, la base del estudio de los mismos se realiza al amparo del Reglamento N° 44 antes referido.

A manera de ejemplo, respecto al refrendo de la Comisión, mediante oficio DNCC-AI-OF-0173-2021 de fecha 3 de agosto del 2021, se solicitó a la Directora de Gestión la certificación y copia de las actas de aprobación y refrendo de las contrataciones vía SAP 2 de la muestra evaluada. La información recibida se resume en el cuadro siguiente.

Cuadro 3
Refrendo interno de contrataciones SAP 2
Muestra del año 2020

Código	Región	Establecimiento	Servicio	Fecha refrendo	Acta Refrendo
3010708	Central Sur	Loma Larga	Atención integral de infantes	06/04/2020	N° 010-2020
			Modificación al contrato	30/10/2020	N° 031-2020



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 33

Código	Región	Establecimiento	Servicio	Fecha refrendo	Acta Refrendo
1060301	Central Sur	Vuelta de Jorco	Atención integral de infantes, cocina, limpieza y cuidado.	13/02/2020	N° 005-2020
			Servicios de transporte	17/03/2020	N° 009-2020
1070301	Central Sur	Tabarcia	Atención integral de infantes, cocina, limpieza y cuidado.	06/04/2020	N° 010-2020
			Servicios de transporte	20/04/2020	N° 011-2020
			<i>Modificación al contrato transporte</i>	13/11/2020	N° 033-2020
1060102	Central Sur	Aserri	Atención integral de infantes, cocina, limpieza y cuidado.	13/02/2020	N° 005-2020
			Servicios de transporte	17/03/2020	N° 009-2020
			Servicios de transporte	06/04/2020	N° 010-2020
			<i>Modificación al contrato</i>	23/11/2020	N° 036-2020
1100103	Central Sur	La Chorotega de Alajuelita	Atención integral de infantes, cocina, limpieza y cuidado.	13/02/2020	N° 005-2020
			<i>Modificación al contrato</i>	09/10/2020	N° 028-2020
1090201	Central Sur	Salitral de Santa Ana	Atención integral de infantes, cocina, limpieza y cuidado.	13/02/2020	N° 005-2020
7030503	Huetar Caribe	Cairo de Siquirres	Atención integral de infantes, cocina, limpieza y cuidado.	05/03/2020	N° 007-2020
7030102	Huetar Caribe	Siquirres	Atención integral de infantes, cocina, limpieza y cuidado.	05/03/2020	N° 007-2020
			<i>Modificación al contrato</i>	23/11/2020	N° 036-2020
7030119	Huetar Caribe	San Rafael de Siquirres	Atención integral de infantes, cocina, limpieza y cuidado.	05/03/2020	N° 007-2020
			<i>Modificación al contrato</i>	13/11/2020	N° 033-2020
6020103	Pacífico Central	Esparza	Atención integral de infantes, cocina, limpieza y cuidado.	13/02/2020	N° 005-2020
			Servicios de transporte	13/02/2020	N° 005-2020
6010903	Pacífico Central	Monte Verde	Atención integral de infantes, cocina, limpieza y cuidado.	17/01/2020	N° 003-2020
			<i>Modificación al contrato</i>	18/11/2020	N° 035-2020
4030301	Central Norte	San Miguel	Atención integral de infantes, cocina, limpieza y cuidado.	05/03/2020	N° 007-2020
			<i>Modificación al contrato</i>	18/12/2020	N° 043-2020
			<i>Modificación al contrato</i>	23/12/2020	N° 046-2020



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 34

Fuente: Oficio DNCC-DG-OF-0469-2021 del 6 de agosto 2021.

Con vista en lo anterior se puede indicar que consta el refrendo correspondiente de las contrataciones de servicios analizadas, sin perjuicio de una revisión posterior.

2.1.9 La recepción del servicio a satisfacción previo al pago y devolución de garantías.

En la revisión de los libros de actas, en los establecimientos de la muestra, se determinó el pago de facturas por servicios y la devolución de garantías, con relación a la contratación de servicios a través del SAP; sin embargo, no se determinó ningún documento que haga constar la recepción del servicio a satisfacción o que aporte observaciones respecto a los servicios contratados; es decir no hay retroalimentación al respecto, a pesar de que ya se cumplió el plazo de la penúltima autorización por parte del Ente Contralor para la utilización del Sistema Alternativo Precalificado (agosto 2019 a agosto 2021), dado que recientemente autorizó la prórroga por cuatro meses adicionales.

De acuerdo con los expedientes analizados, a la luz del inciso g) del artículo 8 del Reglamento de Contratación Administrativa, con relación a la designación de un encargado general del contrato, no fue posible determinar quién es el funcionario responsable de velar por la ejecución adecuada del contrato, y en caso que corresponda, de emitir las alertas sobre las variaciones en la cantidad requerida de personal que se está contratando, además de que sea el responsable de velar por la calidad del servicio.

No obstante, en la resolución de la Contraloría General de la República²², respecto al *Sistema alternativo precalificado para contratación de servicio de transporte y servicios de atención integral de infantes, cocina, limpieza y apoyo al cuidado de infantes, por parte de los Comités CEN-CINAI*, tanto en el apartado 22.7 como en el apartado 23.5 se establece lo siguiente:

El adjudicatario debe mantener un coordinador general permanente que servirá de enlace con la Jefatura de la Oficina Local o en su defecto con el funcionario que se asigne para ello, el cual será el Encargado de la Supervisión del presente Contrato.

²² Sistema Alternativo Precalificado (SAP 2). Alcance N°180 de La Gaceta del 12 de agosto del 2019.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 35

Este documento es la base legal para la emisión del contrato por este Sistema, por lo cual se considera que lo indicado debe establecerse en la decisión inicial de compra, en el cartel y en el contrato mismo.

La Ley de Contratación Administrativa contempla en su Capítulo X, diferentes sanciones, dentro de las cuales cabe destacar las siguientes:

ARTÍCULO 96.- Otras sanciones. *Se impondrá la sanción de apercibimiento escrito, al funcionario que incurra en alguna de las siguientes infracciones:*

(...) h) Faltar al deber de diligencia esperada de sus condiciones personales y del puesto que ocupa, ya sea por culpa, imprudencia o impericia causando un daño real a los particulares o a la Administración, durante un procedimiento de contratación, siempre que la gravedad de las circunstancias y la cuantía del daño no ameriten una sanción mayor. (...)

ARTÍCULO 96 bis.- Suspensión sin goce de salario. *Se impondrá suspensión sin goce de salario hasta por tres meses, al funcionario público que cometa alguna de las siguientes infracciones:*

(...) b) Dar por recibidos bienes, obras o servicios que no se ajusten a lo adjudicado, sin advertirlo expresamente a sus superiores. (...)

ARTÍCULO 96 ter.- Despido sin responsabilidad patronal. *Incurrirá en causal de despido sin responsabilidad patronal, el servidor público que cometa alguna de las siguientes faltas:*

(...) d) Hacer que la Administración incurra en pérdidas patrimoniales mayores que el monto equivalente a doce meses del salario devengado por el funcionario responsable en el momento de cometer la falta, si realiza la acción con dolo, culpa grave o negligencia en el trámite del procedimiento para contratar o en el control de su ejecución. El despido procederá sin perjuicio de la responsabilidad de indemnizar que deberá ejercerse. (...)

Además de lo anterior, las responsabilidades civiles contempladas en los artículos 108, 109, 110, 201 y 203 de la Ley General de la Administración Pública²³, y las responsabilidades penales

²³ Ley N°. Ley General de la Administración Pública. Asamblea Legislativa. Año 1978. Versión 15 del 11 de mayo del 2021.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 36

contempladas en los artículos 45, 50 y 51 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito²⁴.

De lo anterior se desprende la necesidad y responsabilidad que enfrenta la Administración de plasmar de manera evidente que el servicio contratado, con fondos públicos, ha sido recibido a satisfacción; lo cual no solamente no debe darse por hecho sino que debe evidenciarse las faltas ocurridas durante su prestación, para poder determinar la ejecución de garantías y además ir construyendo una base de datos sobre las experiencias negativas que se puedan haber tenido con los proveedores contratados.

2.1.10 El expediente administrativo

De conformidad con artículo 11 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, respecto al expediente de compras, señala:

Artículo 11.- Expediente. *La decisión inicial dará apertura al expediente electrónico de la contratación en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), dicho expediente deberá contener la totalidad de las actuaciones desarrolladas tanto por la Administración contratante como por los demás participantes, de conformidad con las directrices emitidas por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa en calidad de órgano rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, así como el reglamento de uso del sistema. (...)*

Cuando por caso fortuito o fuerza mayor resulte imposible la conformación del expediente electrónico en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), la Administración contratante deberá esperar que el impedimento sea superado. En caso de que la espera amenace imposibilitar la satisfacción del interés público perseguido con la contratación pendiente de inicio, deberá conformarse el expediente de la contratación a través de un medio electrónico distinto del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), cumpliendo con la totalidad de las formalidades que el ordenamiento jurídico impone a la conformación de expedientes administrativos y las disposiciones específicas de la materia de contratación administrativa, este se mantendrá en custodia y bajo

²⁴ Ley N°8422. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Asamblea Legislativa. La Gaceta N° 212 del 29 de octubre del 2004. Versión 10 del 10 de junio del 2019.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 37

responsabilidad de la Proveduría Institucional respectiva, la cual garantizará su libre acceso.

Lo subrayado no corresponde al original

Como ya se ha indicado en párrafos anteriores, el procedimiento de compra SAP 2, no se publicó en SICOP ni se utilizó un medio electrónico distinto; no obstante, los expedientes se conformaron de manera física, y según consultas realizadas, el Proveedor Institucional manifestó que se custodian de la siguiente manera:

- Los expedientes de los oferentes precalificados a Nivel Nacional se custodian en la Proveduría Institucional, pero los expedientes de los oferentes precalificados a Nivel Regional, se custodian en la oficina Regional respectiva. (Fase 1)
- Los expedientes de las contrataciones relacionados con la Fase 2, son tramitados y custodiados directamente por los Comités de cada establecimiento, y le corresponde a la Dirección Regional y Oficinas Locales llevar el control respectivo.

En apariencia, dado que el procedimiento de contratación no se tramitó vía SICOP ni a través de otro sistema, según lo señalado en el artículo 11 antes referido, los expedientes administrativos se fraccionaron, y a pesar de que la Fase 1 del procedimiento de compra ya culminó, no se ha unificado cada expediente para ser custodiado en su totalidad por la Unidad de Proveduría Institucional.

Es claro que el procedimiento de compra SAP 2 fue dividido en dos fases, tal y como fue señalado en el Análisis de Aplicación del Sistema Alternativo Precalificado, facilitado por la Administración:

Fase 1: que corresponde a la precalificación de oferentes la cual recae sobre el nivel central de la Dirección Nacional de CEN CINAI específicamente en su Unidad de Proveduría. Los expedientes de esta fase son custodiados en el Nivel Regional. (Anexo 1).

Fase 2: que corresponde a la ejecución del proceso de contratación administrativa según las necesidades de cada centro y comunidad, la cual desarrolla cada comité de CEN CINAI con apoyo de los equipos locales y regionales, en conjunto con la Asesoría Legal y la Comisión Institucional de Aprobación de Contratos de la Dirección Nacional de CEN-CINAI.





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 38

Sin embargo, de conformidad con el oficio 01856 de la Contraloría General²⁵, mediante el cual otorgó la autorización para la utilización del SAP, se indica con toda claridad que:

*(...) Como aspecto de particular atención, se indica que deberá coordinarse para que la **publicación del Sistema se realice mediante la Plataforma SICOP** y de manera accesoria vía diario oficial La Gaceta, considerando que la primera, se constituye en el medio oficial para el desarrollo de los procesos contractuales del Estado y sus Instituciones, según lo indica el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa.*

*(...) Deberá quedar constancia en los expedientes administrativos correspondientes, de todas las actuaciones relacionadas con cada contratación que se realice, para efectos de control posterior. **Se entiende que salvo casos justificados debidamente acreditados, los procedimientos deben realizarse vía plataforma SICOP.***

La situación de fraccionamiento de expedientes ya había sido señalada como un hallazgo en el **Informe SA-02-2018** de setiembre del 2018, cuando se determinó, respecto a la Fase 2, que *Los expedientes se encontraban algunos en el establecimiento, otros en la Oficina Local, otros en la Dirección Regional o en Nivel Central en trámite de la Comisión de Aprobación Interna*, y en la conclusión 3.18 se indicó:

3.18 *La Administración efectuó el proceso de la modalidad de Precalificación por medio físico de dos expedientes, uno para cada fase del proceso.*

A la fecha, no consta que la jefatura de la Unidad de Proveeduría Institucional haya instruido la unificación de los expedientes como corresponde, tanto en las compras realizadas mediante SAP 1, como las realizadas mediante de SAP 2; tampoco consta instrucción al respecto por parte del jerarca institucional.

De la muestra evaluada en Fase 2, esta Auditoría Interna determinó que no todos los expedientes estaban completamente foliados; en apariencia, podría obedecer a que no se les ha dado un seguimiento continuo posterior a cierto trámite, probablemente el refrendo a la contratación, y posteriormente a ello se continúa adjuntando documentación, que por lo general no se numera. Es importante acotar que cuando el SAP 2 finalice, también debe constar el finiquito del contrato y el cierre de los expedientes.

²⁵ Oficio 01856 (DCA-0536). División de Contratación Administrativa, Contraloría General de la República. 11 de febrero del 2019.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 39

Al respecto, la Contraloría General de la República ha reiterado que cuando se realizan procedimientos de contratación administrativa, no hay que perder de vista que se hacen con fondos públicos, lo que significa que se está manejando dinero de todos los ciudadanos, y, por ende, el procedimiento de compra debe realizarse con seriedad, de forma tal que **todas las acciones queden debidamente registradas.**

De todo lo anterior, se puede concluir en forma preliminar, que los expedientes administrativos deben ser compaginados siguiendo el orden cronológico de los actos y trámites del procedimiento, lo cual implica que las actuaciones deben incorporarse en forma correlativa o en sucesión inmediata. Además, la foliatura de los expedientes en orden cronológico tiene como finalidad facilitar el manejo de la información que contienen y forma parte de la garantía constitucional del debido proceso, toda vez que un expediente sin foliar produce inseguridad a la Administración e interesado, por lo que el expediente debe estar foliado con una sola numeración.²⁶

Además, el mismo Ente Contralor ha definido el expediente administrativo como:

El conjunto ordenado y completo de documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y base, para el procedimiento de compras, el cual debe estar siempre disponible para que sus posibles interesados y todos aquellos que lo deseen, tengan la posibilidad de revisarlo y obtener copias del mismo. Para lo cual debe encontrarse debidamente foliado, siguiendo un consecutivo numérico.

En cuanto al orden de los expedientes revisados, todos se encontraron en buenas condiciones; aunque se observó un patrón estándar para la organización de los documentos, se determinó que algunos expedientes lucen más organizados y accesibles que otros.

2.2 Sobre la ejecución del sistema respecto a los parámetros definidos en la autorización de la Contraloría General y lo plasmado en el propio sistema.

Según la Constitución Política, todo procedimiento de contratación que se realice con fondos públicos, indispensablemente, debe observar el procedimiento ordinario de licitación que corresponda aplicar de acuerdo al monto de la contratación.

²⁶ Oficio 15419. Contraloría General de la República. 5 de diciembre de 2002 (DAGJ-2011-2002).





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 40

No obstante, en los artículos 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y el 146 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se faculta a la Contraloría General de la República para autorizar de forma excepcional la contratación directa o el uso de procedimientos sustitutivos a los ordinarios, entendiéndose que, en materia de contratación administrativa, **prevalece la satisfacción del interés público de los habitantes**. Para garantizar de manera razonable esta satisfacción del interés público deben seguirse los principios que rigen la contratación administrativa dispuestos en la Ley y su Reglamento, y el resto del ordenamiento jurídico.

En cuanto a la adaptabilidad de los principios generales que rigen esta materia, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece en su artículo 134 lo siguiente:

Artículo 134.-Trámite. *La actividad contractual excluida legalmente de los procedimientos ordinarios de contratación, deberá adaptarse, en lo pertinente, a los principios generales, a los requisitos previos que correspondan y a las normas generales sobre el cartel y la oferta.*

A excepción de los supuestos de proveedor único, actividad ordinaria e interés manifiesto de colaborar con la Administración, se deberá verificar que el eventual contratista no esté cubierto por el régimen de prohibiciones.

El mecanismo de selección del contratista, así como su aplicación han de ser expeditos, prácticos y ajenos a plazos cuya extensión desvirtúen su naturaleza.

Lo subrayado no corresponde al original

La adaptabilidad a los principios generales, requiere necesariamente la promulgación de reglamentos propios institucionales que definan claramente los aspectos específicos para las compras públicas en aras de respetar los principios de eficiencia, eficacia y transparencia.

Esta Auditoría mediante el **Informe SA-02-2018**, de setiembre del 2018, con relación a la Verificación de la Implementación del Sistema Alternativo Precalificado (SAP), había señalado en su recomendación 4.21: *“Elaborar el Reglamento Interno de Contrataciones en donde se estipule las responsabilidades y roles de cada actuante, todo de conformidad con el Principio de Legalidad”*; sin embargo, dicha recomendación aún se encuentra pendiente. Cabe indicar que la existencia del procedimiento SAP, no sustituye la necesidad de la reglamentación propia requerida.

En ausencia de la reglamentación respectiva, de seguido se analiza la observancia de los principios de contratación administrativa plasmados en la Ley y Reglamento.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 41

2.2.1 Evaluación de 14 puntos del oficio 01856 del 11 de febrero de 2019 (DCA-0536)

En este apartado esta Auditoría hace referencia al **Servicio Preventivo de Asesoría N° SAS-008- 2021**, comunicado mediante oficio DNCC-AI-OF-0131-2021 del 11 de junio del 2021; en el cual se evaluó el cumplimiento de los 14 puntos del oficio 01856 del 11 de febrero de 2019 (DCA-0536).

A continuación, se retoman únicamente los puntos sobre los cuales se obtuvo referencia adicional.

3. De previo al vencimiento del plazo, en caso de que se requiera continuar con el sistema alternativo de contratación que se autoriza, la Administración deberá remitir un análisis de la aplicación del sistema en el que se analice el alcance de objetivos, los mecanismos de eficiencia alcanzados y las ventajas, así como un análisis de costo-beneficio de la utilización del Sistema (debe definir oportunamente los indicadores).

Al respecto, la Administración emitió el documento denominado “Análisis de Aplicación del Sistema Alternativo Precalificado No. 2019-SAP-001-2019 (SAP2)” con fecha de julio del 2021 del cual se extrae lo siguiente.

Llama la atención de esta Auditoría que, con vista en el comportamiento de la situación sanitaria del país (**ver imagen 1**), desde el 9 de marzo del 2020 que se reportó el primer caso COVID-19 hasta noviembre del 2020 que había sido el pico más alto de la pandemia, se observó que ese pico ha sido superado con tendencia hacia arriba desde mayo del 2021; sin embargo, en la figura 3 del documento emitido por la Administración, que refiere a la distribución de contratos efectivos por año y por servicio usando SAP 2, entre agosto del 2019 y mayo del 2021, hubo un incremento de contrataciones por concepto de Atención Integral de Infantes, de 45 (año 2020) a 117 (enero a mayo 2021), a pesar de las medidas dispuestas para contener el contagio, cuyo efecto se nota en la disminución de la presencialidad de los niños en los establecimientos; confirmado así en las visitas.

Si bien el Ministerio de Educación ha dispuesto medidas que han tendido a una mayor participación de manera presencial en los centros educativos, esto no se ha visto enteramente reflejado en la participación de los servicios de los CEN-CINAI.

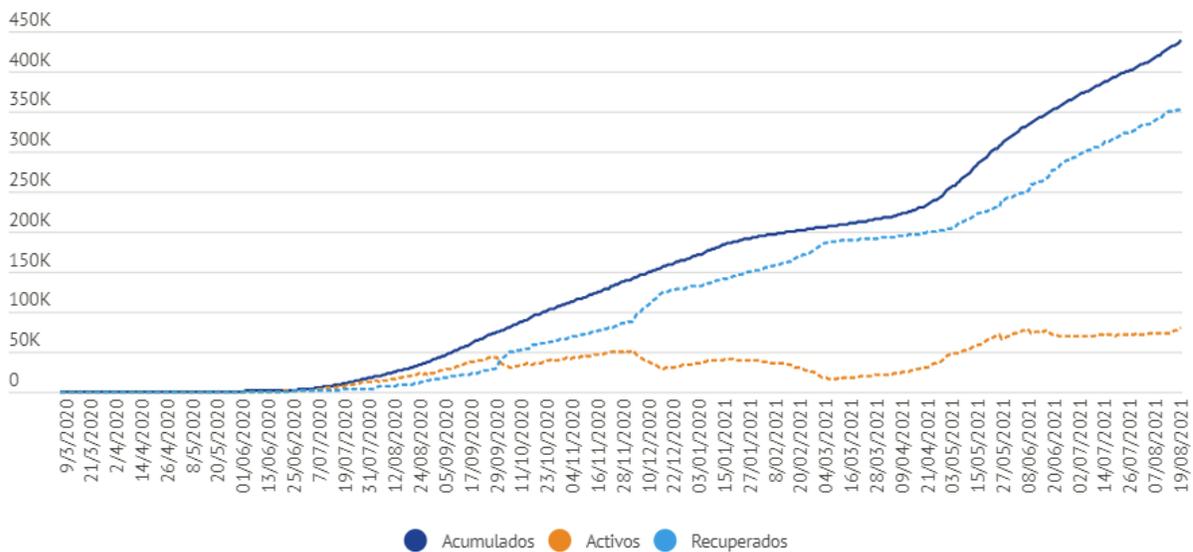


Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 42

Imagen 1
Histograma de casos COVID-19 según condición
Marzo 2020 al 19 de agosto 2021



Fuente: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/741-noticias-2020/1725-situacion-nacional-covid-19>

Para efectos ilustrativos, se analizaron los datos de la ejecución programática de julio 2020 a junio 2021, facilitados por la Dirección de Información; de aquí se extrajo para cada uno de los establecimientos de la muestra: el total de niños inscritos para los servicios de atención y protección infantil (API), el total de niños inscritos solamente para los servicios de comidas servidas (CS), y el total de niños que se encuentran en casa bajo acompañamiento familiar (INT). Para determinar la cantidad de niños presenciales se definió la siguiente fórmula, con la asesoría técnica respectiva:

$$a + b = \text{Total niños inscritos} - c = \text{Total de niños presenciales}$$

API = variable (a)
CS = variable (b)
INT = variable (c)

La información se resume en el siguiente cuadro, donde se observa el porcentaje de presencialidad versus los inscritos.



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 43

Cuadro 4
Promedio de presencialidad en los establecimientos de la muestra
Entre julio 2020 y junio 2021

Código	Región	Establecimiento	Inscritos*	Acomp. Fam.**	Presenciales (a + b) - c	
			TOTAL (a + b)	Total Intramuros (c)		
1100103	Central Sur	La Chorotega de Alajuelita	63	31	32	50%
1070301	Central Sur	Tabarcia	65	27	38	58%
1090201	Central Sur	Salitral de Santa Ana	46	18	28	62%
3010708	Central Sur	Loma Larga	47	30	16	35%
1060102	Central Sur	Aserrí	139	87	52	37%
1060301	Central Sur	Vuelta de Jorco	58	38	20	34%
7030102	Huetar Caribe	Siquirres	92	43	48	53%
7030119	Huetar Caribe	San Rafael de Siquirres	257	101	156	61%
7030503	Huetar Caribe	Cairo de Siquirres	137	49	88	64%
4030301	Central Norte	San Miguel	46	30	17	36%
6010903	Pacífico Central	Monte Verde	95	59	36	38%
6020103	Pacífico Central	Esparza	134	88	46	34%

* Inscritos = API + CS, ** Acompañamiento familiar = intramuros que permanecen en casa.

Fuente: Análisis de datos de la ejecución programática de julio 2020 a junio 2021.

De acuerdo al análisis de ejecución programática de julio 2020 a junio 2021, se determinó una presencialidad entre el 34 y 64 por ciento, con relación a la totalidad de niños inscritos durante ese mismo período.

No obstante, la Administración le atribuye a la aplicación del SAP 2 un aumento significativo de clientes del servicio de cuidado, alimentación y transporte, como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 5
Aumento de clientes CENCINAI por uso del SAP 2
Año 2017 versus 2020

Servicio	2017	2020	% Incremento
Cuido diurno	27.000	32.344	20%
Cuido nocturno	71	119	68%





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 44

Servicio	2017	2020	% Incremento
Cuido y alimentación nocturna	1.940	4.132	113%
Alimentación niños y madres	26.184	46.096	76%
Transporte diurno	0	4.953	Nuevo servicio
Transporte nocturno	0	5.819	Nuevo servicio

Fuente: Análisis de Aplicación del Sistema Alternativo Precalificado No. 2019-SAP-001-2019 (SAP2).

Sin embargo, respecto a dicha información, la Administración no aporta evidencia que permita determinar si previo al año 2020 los servicios de los CENCINAI estaban restringidos a falta de personal; dado que, en apariencia la Administración atribuye que por las contrataciones alcanzadas mediante SAP 2 se pudo ampliar el servicio que no se estaba brindando. Sin embargo, la Administración indica que las demandas de estos servicios están asociadas principalmente a ampliación horaria, solicitud de servicios nocturnos y aumento de servicios.

Cabe recordar el principio básico sobre el que se basa una economía de mercado: **la ley de la oferta y la demanda**. Este principio refleja la relación que existe entre la demanda de un bien o servicio y la cantidad ofrecida de ese bien o servicio.

Si bien es cierto en los servicios que ofrece la DNCC a través de sus establecimientos, no media un intercambio económico, sí hay una oferta de servicios ante una demanda de ellos; es decir, no podría hablarse de un aumento en la oferta de servicios si no existe una demanda real de ellos, mucho menos si estos servicios significan una afectación al Erario público.

Asimismo, es necesario recordar que el SAP como alternativa de contratación administrativa no es un medio en sí mismo para aumentar la oferta de servicios de la DNCC ante una demanda específica; se supone que es una alternativa que se aprobó para facilitar los trámites administrativos que se requieren para abastecer una **demanda existente**, no una expectativa de demanda.

Tal y como lo indica el artículo 5 de la Ley 8131²⁷ uno de los principios presupuestarios que deben atenderse es el principio de gestión financiera:

²⁷ Ley N°8131. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Asamblea Legislativa. La Gaceta 198 del 16 de octubre de 2001. Versión 6 del 3 de diciembre del 2018.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 45

b) Principio de gestión financiera. *La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.*

El subrayado no corresponde al original.

En el análisis de aplicación del SAP realizado por la Administración, respecto a la demanda de servicios presenciales indicaron:

Por la demanda de los servicios presenciales las regiones Central Occidente y Central Este no ejecutaron en su totalidad los contratos refrendados, además, la reducción del servicio presencial exclusivamente para niñas y niños que necesitaran el cuidado para que los adultos trabajen redujo la necesidad de contratar servicios de transporte de forma importante.

El subrayado no corresponde al original.

Lo anterior permite aclarar que la reducción del servicio presencial no es una percepción subjetiva de esta Auditoría Interna.

Con relación a los mecanismos de eficiencia alcanzados y las ventajas, la Administración se limitó a presentar en su informe la Figura 7 (de su análisis), en el cual presentó enunciados que denominó “mecanismos” y enunciados que describieron la “ventaja” alcanzada. A continuación, se presenta el Cuadro 6: *Mecanismos de eficiencia y ventajas de la aplicación del SAP*, según la percepción de la Administración de la DNCC, y de seguido, el criterio de la Auditoría Interna.

Cuadro 6
Mecanismos de eficiencia y ventajas de la aplicación del SAP
(según percepción de la Administración de la DNCC)

Mecanismo	Ventaja
Tiempo invertido en proceso de contratación	Aumento de la agilidad en la dotación de los insumos a los servicios de cuidado, alimentación, atención y protección infantil.
Especificidad de los carteles de contratación	Las características de los insumos adquiridos se adaptan a las necesidades particulares de cada comunidad, dentro de las especificaciones dadas por la Dirección Nacional de CEN CINAI para asegurar la calidad de los servicios.





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 46

Mecanismo	Ventaja
Contratación de servicios en cada lugar aumenta el arraigo y sentimiento de apego con el servicio	Reducción de la rotación del personal lo que disminuye los costos de inducción al trabajo. Estabilidad en el personal favorece el desarrollo de las niñas y los niños. La ejecución de los recursos favorece la dinámica comercial y desarrollo de la comunidad. Crecimiento empresarial comunal.
Continuidad de servicio	Las niñas y niños cuentan con servicios de calidad y oportunidad acorde a sus necesidades
Tiempo invertido y calidad de las verificaciones realizadas en las unidades fiscalizadoras de todos los niveles de gestión.	Al ser un proceso unificado las oficinas locales, áreas de gestión regional, unidad de asuntos jurídicos y financiero del nivel central, así como la Comisión de Aprobación de contratos, pueden realizar con mayor agilidad y calidad la revisión de los contratos y así cumplir con las altas demandas de aprobación que se tienen en momentos de alta demanda del año.
Fortalecimiento para la migración total de las contrataciones a la plataforma SICOP	Capacitación a los miembros de Comité de CEN CINAI en la Ley de Contratación y su reglamento. Recomendación a los proveedores SAP 02 de inscripción en SICOP a partir de su selección en la Fase 1. Dotación de equipo de computación y conectividad a los establecimientos sede de los Comités de CEN CINAI
Fortalecimiento de las capacidades organizaciones comunales	Comités de CEN-CINAI como representantes comunales con capacidad para realizar procesos de contratación eficientes como un mecanismo de participación ciudadana

Fuente: Análisis de Aplicación del Sistema Alternativo Precalificado No. 2019-SAP-001-2019 (SAP2).

Sobre el tiempo invertido en el proceso de contratación: Con relación a ello, no existe un análisis comparativo entre el trámite ordinario de contratación administrativa para estos servicios de atención integral y cuidado, versus el sistema alternativo, ya que como lo ha indicado la misma Administración, no se habían realizado este tipo de contratos previo a la aprobación del Sistema Alternativo Precalificado 1 y 2.

Sobre la especificidad de los carteles: La “especificidad de los carteles” a la que alude la Administración es un criterio que debe prevalecer en todos los procesos de contratación administrativa; es decir no es una ventaja ofrecida únicamente por el SAP o cualquier otra alternativa de contratación. La Ley N° 7494 y su Reglamento, exigen la aplicación de Principios de eficacia y eficiencia en **todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa**, que deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 47

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.**

Sobre la contratación de servicios locales: Respecto al objetivo de contratar servicios en las localidades de cada establecimiento con el fin de promover estabilidad y desarrollo económico a nivel local, se pudo determinar que fue un objetivo planteado para la aprobación del SAP; sin embargo, no hay algo que permita demostrar que así se esté cumpliendo. En primer lugar, como ya se ha señalado en apartados anteriores de este Informe, pese a la lista de proveedores precalificados, se ha observado la adjudicación a un único proveedor en diversos establecimientos y se ha determinado con vista en los expedientes, la participación de uno o pocos oferentes; en segundo lugar, aunque en apariencia el personal subcontratado por las empresas adjudicadas es de las zonas cercanas a los establecimientos, no hay nada que lo demuestre, ni se determinó un análisis que permita evidenciar la “dinámica comercial” y mucho menos, la participación empresarial local a la que apunta la Administración de la DNCC en su justificación para la aprobación del Sistema Alternativo.

Sobre la continuidad del servicio: este debe responder a dos fuentes de recursos: los propios pertenecientes a la Dirección Nacional y los contratados mediante cualquier proceso de contratación administrativa; es decir, la continuidad del servicio no está supeditada al uso o no del SAP, pues como se indicó, no es un medio en sí mismo.

Sobre el tiempo invertido y calidad de las verificaciones: respecto al tiempo invertido y las verificaciones realizadas en las unidades fiscalizadoras de todos los niveles de gestión, cabe señalar que son aspectos que deben estar contemplados en un Reglamento de Contratación Administrativa de la DNCC, que además, debe incluir los procedimientos necesarios para este tipo de contratación. En definitiva, no tiene relación alguna el tipo de contratación que se utilice para garantizar “*el cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración*”, bajo principios de eficacia y eficiencia. Tanto las Oficinas Locales, las Áreas de Gestión Regional, la Unidad de Asuntos Jurídicos, la Unidad Financiera del Nivel Central y la Comisión de Aprobación de Contratos, y cualquier otro funcionario de la DNCC, están llamados a cumplir con el Deber de Probidad dispuesto en el artículo 3 de la Ley 8422:

Artículo 3º-Deber de probidad. *El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al*



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 48

demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

Sobre la migración a SICOP: Por otra parte, señala la administración como mecanismo de eficiencia en la aplicación del SAP, el fortalecimiento para la migración total de las contrataciones a la plataforma SICOP; al respecto cabe indicar que el uso del SICOP rige a partir de la publicación del Reglamento para la utilización del SICOP²⁸, es decir desde enero del 2019; por lo tanto el uso del SAP no exime a la Administración de utilizar dicho Sistema de compras, sea para este o cualquier otra alternativa de contratación administrativa que no esté considerada dentro de las excepciones del artículo 9 de dicho Reglamento. En suma, la Contraloría General de la Republica condicionó el uso del SAP a la utilización del SICOP; sin embargo, pese a que no se publicó en dicho Sistema, pese a que la Auditoría ya había advertido al respecto en su Informe 02-2018, y tampoco se determinó autorización del Ente Rector para no incluirlo en el Sistema, el SAP fue autorizado.

Sobre el fortalecimiento de las capacidades en las organizaciones comunales: Al respecto, si bien es cierto que se ha tratado de estandarizar el proceso de contratación en esta alternativa específica, como se señaló anteriormente, son aspectos que deben estar contemplados en un Reglamento de Contratación Administrativa de la DNCC y los procedimientos necesarios para este tipo de contratación de servicios, y no tiene relación alguna el tipo de contratación que se utilice para garantizar “*el cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración*”.

6. *La valoración de la razonabilidad de los precios en cada una de las contrataciones, resulta ser responsabilidad de la Administración y debe quedar constando en el expediente administrativo levantado para la contratación.*

Como ya fue analizado y expuesto el criterio de esta Auditoría Interna en el apartado 2.1.1 de este Informe, respecto al análisis de mercado para definir las condiciones presupuestarias de la contratación, no hay evidencia de dicho análisis; tampoco se evidenció la existencia de un estudio para determinar la razonabilidad de los precios.

²⁸ Decreto Ejecutivo N°41438. Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas "SICOP". Poder Ejecutivo. La Gaceta n°13 del 18/01/2019. Versión 2 del 28/09/2020.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 49

Al respecto la Administración indicó:

La Dirección Nacional de CEN CINAI realiza el estudio de razonabilidad de precios en el proceso de elaboración y asignación del presupuesto a cada Comité de CEN CINAI. El expediente administrativo levantado para cada contratación inicia con la carta del jefe de oficina local que da certeza de la disponibilidad presupuestaria. Se ha identificado una oportunidad de mejora para hacer explícita la valoración de la razonabilidad (sic) de los precios en cada expediente de contratación, realizado por la administración, lo que será integrado al plan de mejora.

Con relación a la parte económica, en los expedientes de la muestra se determinó únicamente:

El contenido presupuestario por parte de la Oficina Local.

El Cartel, que en el punto 5.3 Del precio, incluye un cuadro con la siguiente información: Cantidad de personal contratado, puesto, salario bruto mensual, personal sustituto, sub total (bruto mensual + sustituto) y la provisión por vacaciones, aguinaldo, cesantía, cuotas patronales, póliza del INS, TOTAL MENSUAL SALARIOS más cargas sociales; gastos administrativos y operacionales, utilidad, TOTAL MENSUAL, I.V.A y TOTAL MENSUAL.

Cuadro comparativo de ofertas.

No obstante, como ya fue indicado, en ninguno de los expedientes consta la valoración de la razonabilidad de los precios; lo cual podría llevar a alguna de las siguientes situaciones:

- a. **Existencia de monopolio**, al respecto, el artículo 5 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, N°7472, establece que en situaciones de monopolio la Administración Pública está en la obligación de fijar los precios.
- b. **Existencia de barreras de entrada**, al definir requisitos excesivos con el objetivo o el efecto de que una sola empresa los satisfaga; ésta al ser concedora de que no tiene competencia, establece precios mucho más altos en la oferta.
- c. **Existencia de acuerdos entre empresas**, el objetivo común de un acuerdo colusorio entre los oferentes de una licitación es elevar el monto de la oferta ganadora,





1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 50

incrementando consecuentemente el provecho ilegítimo, el cual no necesariamente se traduce en dinero distribuido entre los oferentes que participaron en el acuerdo, sino también en acuerdos de dominio de un mercado específico.

Por eso resulta necesario investigar las razones de los precios ofertados durante el proceso de contratación, ya que, en cualquiera de los escenarios descritos anteriormente, se podría estar ante una situación en la cual el proveedor oferente, solicite un precio excesivo. La valoración de la razonabilidad de los precios es responsabilidad del Jerarca y sus titulares subordinados implicados en los procesos de contratación.

7. *Deberá quedar constancia en los expedientes administrativos correspondientes, de todas las actuaciones relacionadas con cada contratación que se realice, para efectos de control posterior. Se entiende que, salvo casos justificados debidamente acreditados, los procedimientos deben realizarse vía plataforma SICOP.*

De conformidad con el inciso a) del artículo 9 del Reglamento para la utilización del SICOP²⁹, se podrá prescindir del uso de SICOP:

a) Cuando la naturaleza especial o las circunstancias concurrentes propias de la contratación específica justifiquen que no procede, o que resulte más conveniente llevar a cabo el concurso por otros medios. Para la validez del procedimiento se requiere criterio favorable del Rector del SICOP y que esa circunstancia se advierta a todos los interesados en el cartel del procedimiento.

Lo subrayado no corresponde al original.

De acuerdo con lo anterior, la Contraloría General de la República³⁰, en diversas ocasiones ha indicado que, en caso que corresponda al inciso a), **deben acreditarse en el expediente de la contratación los documentos emitidos por la autoridad competente en los que se demuestre que se encuentra autorizado para efectuar el concurso fuera de la plataforma SICOP**, o bien, promueva el procedimiento por medio de dicho sistema, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa.

²⁹ Decreto Ejecutivo N° 41438-H. Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas "SICOP". Poder Ejecutivo. La Gaceta N°13 del 18 de enero del 2019. Versión 2 del 28 de setiembre del 2020.

³⁰ Resolución N° R-DCA-00035-2021. División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República. Recurso de objeción del 12 de enero del 2021. Página 9.





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 51

Al respecto, en el Informe **SA-02-2018**, la Auditoría Interna en su recomendación 4.17 dirigida a la Directora Nacional indicó:

4.17 *Contar con autorización del ente rector en el manejo del Sistema Integrado de Compras (SICOP), para realizar estas modalidades por otro medio que no sea este sistema, justificando las razones que correspondan. Ver punto 2.7*

No obstante, respecto a lo anterior, con vista en los expedientes administrativos en la Fase 2, que corresponde a *“la ejecución del proceso de contratación administrativa según las necesidades de cada centro y comunidad, la cual desarrolla cada comité de CEN CINAI con apoyo de los equipos locales y regionales, en conjunto con la Asesoría Legal y la Comisión Institucional de Aprobación de Contratos de la Dirección Nacional de CEN-CINAI”*, se determinó que no existen documentos emitidos por la autoridad competente en los que se demuestre que la DNCC se encuentra autorizada para efectuar el concurso fuera de la plataforma SICOP; por lo anterior el jerarca está llamado a determinar si existe o no responsabilidad administrativa sobre la omisión del acto correspondiente.

En lo sucesivo, en los expedientes administrativos de la muestra se constató evidencia de diversos actos o procedimientos, de los cuales se detallan algunos en el cuadro siguiente, con las respectivas observaciones generales:

Cuadro 7
Documentos existentes en los expedientes Fase 2 del SAP
Período 2020

Documentos	Observaciones generales
Actas de acuerdos	Acta de asamblea y acta de comité. La redacción de los acuerdos es muy general dado que no detalla el Sistema Alternativo Precalificado al que se refiere ni el período de tiempo que pretende cubrirse, entre otros.
Oficio de justificación de las necesidades de contratación	Las observaciones específicas se abarcaron en el apartado 2.1.2. Tal oficio no se acompaña de ningún estudio de mercado para determinar la razonabilidad de los precios.
Invitación a los participantes	No consta la respuesta de todos los proveedores precalificados a los que se les dirige la invitación, y se observan correos de “no entregado”. No hay evidencia de que los correos electrónicos hayan sido confirmados.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 52

Documentos	Observaciones generales
Cartel	Las observaciones específicas se abarcaron en el apartado 2.1.2
Registro de recepción de ofertas y acta de apertura.	Sí existe. Por lo general se observa un único oferente.
Ofertas recibidas	Se observan ofertas iniciales con un precio determinado por el proveedor que en muchas ocasiones sobrepasa el presupuesto para la contratación. Posteriormente se le solicita un "ajuste" al precio y el proveedor siempre muestra su anuencia. Nuevamente se evidencia la ausencia de un estudio de la razonabilidad de los precios.
Lista de cotejo de ofertas	No se evidencian observaciones o subsanes al respecto.
Acuerdo de adjudicación	La redacción de los acuerdos es muy general dado que no detalla el Sistema Alternativo Precalificado al que se refiere ni el período de tiempo que pretende cubrirse, entre otros.
Entero timbres fiscales	En el entero no se detalla el Sistema Alternativo Precalificado al que se refiere ni el período de tiempo que pretende cubrirse. Tampoco hace referencia al número de contratación administrativa.

Fuente: Revisión física de documentos, Auditoría Interna. Julio 2021.

12. Se advierte a la Administración que deberá verificar la transacción y la legalidad en cada una de las contrataciones, estableciendo los mecanismos de control interno necesarios para ello. De igual forma, deberá verificar que los medios y formas de pago válidas de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

En los expedientes de la muestra hay evidencia de la aplicación de formularios de control dispuestos por la Administración para la revisión de los expedientes en Fase 2, tales como:

- ✓ Lista de cotejo que contiene 43 puntos de revisión.
- ✓ Formulario para la Autoevaluación y Supervisión (FAES) del cumplimiento del procedimiento de compra de servicios por parte de los Comités mediante SAP 2.

No se observaron en los expedientes de la muestra, documentos que evidencien la verificación de la valides de los medios y formas de pago, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

2.2.2 Sobre la contratación de servicios para cubrir necesidades permanentes



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 53

El régimen de contratación administrativa permite la contratación de servicios técnicos o profesionales, tanto de personas físicas como jurídicas, de conformidad con el artículo 64³¹ de la Ley de Contratación Administrativa. No obstante, la misma normativa es clara al señalar que esta contratación no puede generar una relación de empleo público y en ese sentido, la Contraloría General de la República se ha pronunciado en reiteradas oportunidades en cuanto a la necesidad de evitar que, a través de una contratación de esta naturaleza, se cometa lo que ella define como un “fraude laboral”.

Al respecto ha indicado³² que:

La contratación administrativa no puede prestarse para el “fraude laboral”, esto es, como un mecanismo que encubra una relación de empleo público. Insistimos que su objeto contractual debe ser específico, esto es, referirse a una necesidad administrativa puntual, susceptible de ser verificada en el cumplimiento de las obligaciones y derechos asumidos previamente. En cuanto a su fase de preparación, selección y adjudicación se deben de seguir los procedimientos y normas que al efecto prevé la Ley de Contratación Administrativa y el Reglamento General.

Lo subrayado no corresponde al original.

El Ente Contralor³³ agregó además que:

Lo anterior supone que como primera premisa, la contratación de servicios técnicos o profesionales es abiertamente permitida por la legislación aplicable, siempre que se cumple con la condición de no llegar a desnaturalizar su aplicación para propiciar relaciones de empleo público encubiertas³⁴.

Cabe señalar que ya esta (sic) Contraloría General, en el oficio 0533 de 21 de enero de 1998 (DGCA-72-98) de la entonces Dirección General de Contratación Administrativa, delimitó algunas de las características propias de la contratación administrativa de servicios, tales como especificidad del contrato, posibilidad de verificar sus resultados, forma de pago (pago de

³¹ Reformado mediante la Ley N° 8511 publicada en La Gaceta N° 128 del 4 de julio de 2006.

³² Oficio 3984. (DGCA-414). División de Contratación Administrativa. Contraloría General de la República. 1° de abril de 1997.

³³ Oficio 8232. (DCA-2520). División de Contratación Administrativa. Contraloría General de la República. 24 de julio del 2007.

³⁴ Artículo 163 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 54

honorarios profesionales), ocasionalidad de las necesidades que satisface, entre otros.

A la vez, se le distinguió de la relación jurídica de orden laboral, en la cual se identifican como características esenciales los elementos de la subordinación jurídica, una relación continua y permanente, pago mediante sueldo fijo, entre otras.

(...) debe quedar claro que efectivamente no procede procurar la satisfacción de necesidades continuas a través de la contratación administrativa de servicios profesionales o técnicos.

Lo subrayado no corresponde al original.

En las visitas realizadas a los establecimientos de la muestra, esta Auditoría conoció que muchas de las auxiliares de cocina y maestras tienen bastante tiempo de laborar para establecimientos de la DNCC, siendo los casos de mayor atención, el de colaboradoras que sobrepasan los 8 años de servicio, bajo la modalidad de servicios profesionales adquiridos por contratación administrativa, que se han adjudicado a diversos proveedores a lo largo del tiempo.

En ese sentido, si las funciones que realiza determinada persona continúan siendo indispensables para el funcionamiento de determinado puesto, sea atención integral y cuidado de infantes o cocina, estamos en presencia de un régimen de índole laboral, dado que a través de dichas contrataciones se satisfacen necesidades continuas.

Independientemente de las razones que dan origen a la situación que enfrenta la Dirección Nacional de CECINAI, al igual que en la mayoría de las instituciones públicas, hay escasez de recurso humano en muchas áreas, pero estas necesidades deberían solventarse a través del nombramiento de puestos de naturaleza o índole laboral, por tratarse de necesidades continuas o permanentes; por lo cual, es evidente que, pese a las necesidades de la Administración, existe una imposibilidad de índole legal para contratar servicios en esos términos a lo largo del tiempo, además de que no se ha definido la posibilidad de verificar los resultados de los servicios contratados.

2.3 Sobre la eficacia y los beneficios económicos del sistema alternativo de contratación frente al régimen ordinario.

Las compras públicas cumplen un papel fundamental para que las instituciones lleven a cabo sus actividades y den cumplimiento a sus objetivos, en procura





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 55

de la satisfacción del interés general creando valor público para el ciudadano. Colateralmente, estas tienen un impacto sobre la actividad económica y pueden servir como instrumento de política pública por sí mismas. Realizar las adquisiciones de la forma más eficiente posible, podría permitir incluso la liberación de recursos para expandir la cobertura de beneficios públicos especialmente a las poblaciones menos favorecidas. (...)

La consolidación de la contratación pública del Estado costarricense en una sola plataforma electrónica de adquisiciones representa un desafío para el país ante los importantes beneficios derivados tales como transparencia, estandarización, automatización de procesos y procedimientos, mayor competencia, igualdad de oportunidades, eficiencia del gasto, consolidación e integridad de la contratación administrativa.

Así introduce la Contraloría General de la República el análisis realizado sobre la eficiencia de las compras públicas electrónicas³⁵.

En materia de compras públicas, con la promulgación de la Ley N° 9395, el país adoptó una tendencia hacia un único medio para centralizar sus compras, que en teoría, se traduciría en la generación de ahorros en las instituciones usuarias, potenciando además, el ahorro a las instituciones que se encuentran en proceso de incorporación para tramitar todos sus procedimientos en esta plataforma.

La plataforma SICOP, brinda una oportunidad para gestionar el proceso de contratación pública, con mayor eficiencia, eficacia y transparencia del proceso de contratación pública y en consecuencia gestionar ahorros y beneficios.

Señala además el Ente Contralor que, en materia de Gestión para Resultados del sector público, **corresponde a la Administración Activa intensificar los esfuerzos en la aplicación de este modelo como facilitador para mejorar la gestión pública de bienes y servicios para la sociedad.**

En el marco de lo antes señalado, la Administración en su Informe “Análisis de Aplicación del Sistema Alternativo Precalificado No. 2019-SAP-001-2019 (SAP2)”, en la Figura 11: Comparación de las posibilidades de los Comités de CEN CINAI para aplicar el régimen ordinario con el SAP

³⁵ DFOE-SAF-OS-00003-2019. Transformación hacia una mayor eficiencia de las compras públicas electrónicas: beneficios y ahorros de la unificación. Contraloría General de la República. Publicación diciembre 2019.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 56

para la contratación de insumos necesarios para la prestación de los servicios, resume lo que, a su consideración, se traduce en beneficios económicos del SAP frente al régimen ordinario; sin embargo, a continuación las observaciones al respecto.

La Administración señala como ventajas del SAP por encima del régimen ordinario, el cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, la efectiva satisfacción del interés general, el uso eficiente de los recursos institucionales y la selección de la oferta más conveniente. Tal parece entonces que la Administración señala como ventajas lo que en realidad es una obligación en cualquier procedimiento de compras públicas; ¿acaso no ha habido armonía en los procesos de contratación ordinaria y el SAP mismo, con la planeación de las compras, o con los procedimientos financieros, o un adecuado sustento de la decisión inicial de compras?.

Sigue siendo evidente la falta de regulación institucional en materia de compras, independientemente de la alternativa que se elija.

La Administración carece de un argumento cuantificable y calificable que permita determinar los beneficios económicos del Sistema Alternativo, ya que, como bien lo había señalado la Administración, antes de la aplicación del SAP 1 y 2, no se habían realizado procedimientos de contratación administrativa para el mismo objeto contractual, que permitan realizar una comparación entre dos figuras de la misma índole. Lo indicado, adquiere mayor relevancia si se revisan las justificaciones que fueron presentadas a la Contraloría General para que se permitiera usar el SAP y no los procedimientos ordinarios, en tanto las razones dadas, no estarían siendo reales en la operación y ejecución del Sistema.

2.4 Sobre las circunstancias que originaron la aprobación del procedimiento versus la necesidad actual.

De conformidad con el oficio N°05820 (DCA-1042) del 23 de mayo del 2017, la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República autorizó la utilización del Sistema Alternativo Precalificado para la adquisición de bienes y servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI por el plazo de un año, dadas las siguientes circunstancias:

- a) El objeto contractual se requiere con frecuencia en función de la cantidad de Comités.
- b) Existe desconocimiento y por lo general baja escolaridad de los miembros de Comités para asumir las obligaciones que implica la actividad contractual, la naturaleza de los objetos y las circunstancias que los rodean.
- c) Se requiere un mecanismo distinto que le permitan a los Comités poder desarrollar la actividad contractual de forma transparente, efectiva y eficiente.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 57

- d) El sistema alternativo propuesto, vendría a facilitar una serie de actuaciones a los Comités, en lo correspondiente a la tramitación del procedimiento, la invitación y el estudio de ofertas.
- e) El sistema alternativo sería utilizado en casos en los que por monto se deba promover un procedimiento de licitación (ya sea pública o abreviada)

Para realizar un análisis oportuno de los aspectos anteriores, es necesario aclarar que, en el tema que se contempla en este Informe de Auditoría, hay dos aspectos fundamentales de análisis inicial: por un lado, la imperiosa necesidad del objeto contractual: *servicios de cuidado integral de infantes y transporte de infantes*; y por otro, la necesidad de un procedimiento alternativo dadas las circunstancias mencionadas.

En primer lugar, cuando se trata de compras públicas, no es posible que se justifique la contratación de servicios “*con el fin de aumentar la cobertura*” (oferta de servicios), ya que la teoría indica que el elemento clave en la evaluación de mercados para un servicio, consiste en establecer primeramente un patrón de la demanda de esos servicios para un período de tiempo, por lo general un año, ya que algunos servicios pueden tener un patrón de demanda menos constante que otros, por lo cual **no es suficiente asumir** que esa demanda será constante.

Cabe recordar que cada vez que se ofrece un servicio y no existe demanda de él, este servicio se pierde para siempre; son recursos públicos mal utilizados y por los cuales se deberá rendir cuenta; la Administración podría estar costeando servicios que al parecer no son requeridos de acuerdo con la demanda.

Es decir, no basta con la intención de “*aumentar la cobertura*” de los servicios prestados por la DNCC. En apariencia, el análisis de la Administración debería ser al revés y de forma planificada: **primero debería gestionarse el aumento de la población a atender** (demanda), promocionando el alcance de los servicios que se brindan en el establecimiento específico; **segundo**, tras obtener una respuesta que se evidencie con el registro (inscripción) y la asistencia presencial de nuevos beneficiarios, **se valora aumentar el recurso que sea necesario**, dentro de los términos autorizados, a través de la contratación de servicios.

Como ya fue señalado, se desconoce la justificación o certificación de la imperiosa necesidad de la contratación de servicios, sobre todo con la situación de emergencia sanitaria que ha repercutido en la baja presencialidad de los niños en los establecimientos; además de diversas circunstancias ajenas a esta situación.

Al respecto, en el mismo **Informe SA-02-2018**, se emitió la recomendación 4.8 que indicó:



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 58

4.8 Revisar los contratos actuales y futuros con el fin de que el servicio que se desea contratar, sea eficiente, o sea, que no se contrate un número mayor de espacios en lo atinente a buseta de transporte y/o personal en servicios, n (sic) lo que se reitera dar cumplimiento al adecuado uso de los recursos públicos.

Lo subrayado no corresponde al original

Ahora bien, en cuanto a la necesidad de un procedimiento alternativo dadas las circunstancias mencionadas, tampoco se ha evidenciado adecuadamente que el SAP 2 sea la mejor alternativa.

La Administración debería echar mano a la experiencia adquirida en los procesos de contratación que se han llevado a cabo a través del SAP 1 y SAP 2, y analizar una propuesta que contemple la combinación de aspectos positivos que se hayan determinado en diversas modalidades de contratación, siempre con la meta principal de responder al buen uso de los recursos públicos.

Cabe indicar que el artículo 171 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa sobre los contratos de servicio indica:

Artículo 171.-Contrato de Servicios. (...) *Cuando las condiciones del mercado, así como la alta y frecuente demanda de servicios lo recomienden, se podrá pactar el compromiso de suplir los servicios, según las necesidades puntuales que se vayan dando durante un período determinado. Las cotizaciones se harán sobre la base de precios unitarios formulados con fundamento en una proyección de los costos y eventuales demandas del servicio. El cartel deberá definir con toda claridad, entre otros: el plazo de la contratación, el cual no podrá ser superior a cuatro años, las reglas sobre la eventual exclusividad, la metodología de ejecución del contrato y demás asuntos pertinentes. La Administración podrá incluir en su cartel mecanismos que le permitan variar los precios originalmente contratados, cuando éstos no reflejen las variaciones sustanciales y sostenidas del mercado, que se hayan producido con posterioridad. Para ello deberá establecer reglas claras que garanticen una adecuada y equilibrada aplicación de esta facultad.*

Lo subrayado no corresponde al original.

De acuerdo a lo anterior, el mismo ordenamiento jurídico permite establecer otro tipo de condiciones más favorables al Erario público en cuanto a la contratación de servicios según la demanda de ellos.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 59

La Contraloría General de la República ha manifestado³⁶ con relación a las proyecciones de demanda de servicios que, si bien es cierto una Institución puede alegar no haber contratado anteriormente servicios de la misma naturaleza, ello en modo alguno imposibilita a la Administración para dibujar o proyectar al menos **niveles de demanda de estos servicios**, los cuales, si bien no van a estar asociados a contrataciones anteriores, sí puede la Institución estimarlos a partir de su propia experiencia cuando estos mismos servicios han sido cubiertos por éste. Incluso, indicó que, aun prescindiendo de esta experiencia previa, la misma Administración podría establecer proyecciones de demanda **a partir del conocimiento que tiene del objeto contractual** considerando su impacto y especialidad. Omitir esta proyección puede impactar precisamente en la correcta formulación de las ofertas por parte de los potenciales oferentes, sin que esta proyección implique, que estos trasladen los riesgos del negocio a la Administración, sino únicamente es determinar un comportamiento en todo caso referencial de estos servicios en el tiempo, que permita a los oferentes valorar su participación en el concurso.

Ahora bien, de conformidad con los límites presupuestarios establecidos por la Contraloría General de la República se permite optar por uno u otro procedimiento de compra, pero cabe indicar a manera de ejemplo que, tanto la licitación pública como el Sistema Alternativo Precalificado, exigen la publicación en el Diario Oficial La Gaceta, y por su parte la licitación abreviada tiene un límite específico de proveedores; por lo tanto, las diversas alternativas de compras públicas tienen sus pro y sus contra respecto a la inversión de tiempo requerido para su consecución; por tanto, habría que realizar un análisis de la línea del tiempo invertida en las contrataciones realizadas vía SAP 2, que demuestren que, sin esa alternativa, el procedimiento correspondiente requería de mayor tiempo para concluir con el objeto de compra pública.

En todo caso, la premisa para realizar un procedimiento de contratación administrativa debe ser la debida planificación; por lo tanto, el tipo de procedimiento que corresponda utilizar debe responder a ello y deben contemplarse los tiempos que sean necesarios para llevarlo a cabo; esto garantiza la realización de procedimientos transparentes y eficaces.

Con relación a las circunstancias que originaron la aprobación del procedimiento alternativo de contratación en la DNCC, es importante señalar que, independientemente del nivel de escolaridad que tengan los miembros de los Comités, siempre debe existir acompañamiento por parte de la administración activa, y las responsabilidades sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico recaen en el jerarca de la Institución, siendo los Comités *órganos de apoyo de la Dirección*

³⁶ Resolución N° R-DCA-00459-2015. División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República. Recurso de objeción del 24 de junio del 2015. Página 4.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 60

Nacional en el ámbito local y por tanto constituyen órganos auxiliares de la función pública que realiza, y que por tal motivo se encuentran subordinados, y éstos actúan en representación Institucional.

Que el SAP haya permitido o no facilitar las actuaciones de los Comités en materia de contratación administrativa, aun no se ha podido demostrar. Lo cierto es que los sujetos de la administración activa involucrados en el proceso de contratación ordinaria son los mismos que intervienen en los procesos de contratación a través del sistema alternativo; por lo cual, cuando la Administración asevera que *“con SAP los procesos de compras se pueden realizar con mayor agilidad y la revisión de los contratos se puede realizar con mayor calidad para cumplir con las altas demandas de aprobación que se tienen”*, se considera que no tiene razón de ser; no se justifica que para unos trámites de compras las unidades involucradas resulten más eficientes que para otros, siendo que para todas las compras públicas el objetivo institucional se enfoca en *“los niños y madres en condiciones de vulnerabilidad social y de salud”*, independientemente de los medios legales que se utilicen para alcanzar dicho objetivo.

¿Se mantiene la necesidad actualmente? En apariencia no, aunque esto no podría ser generalizado sin datos cuantitativos precisos. Sí se observó en las visitas de campo una reducción en la presencialidad de los niños, así confirmado por las funcionarias encargadas de los establecimientos; se nos indicaron variaciones de horarios de servicio e intermitencia de presencialidad en algunos otros casos.

No se determinó un análisis de la cantidad de niños por rangos de edades que requieren ser atendidos, lo cual resultaría de gran importancia para establecer las prioridades y necesidades para brindar servicios de apoyo oportunos, dado que el servicio de cuidado es muy variable, según los rangos de edad de los niños.



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 61

3. Conclusiones

3.1 Sobre la correcta aplicación del procedimiento para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI

- 3.1.1 En las Regiones Central Sur, Central Norte y Brunca, el registro de proveedores precalificados, para el servicio de Atención Integral de Infantes y Cocina, Limpieza y Apoyo en Cuido de Infantes, está compuesto por un único proveedor, a saber: Wellness Vida Optima, Ecot S.A. y Kids Star Kingdom S.A., respectivamente. Tomando en cuenta el registro levantado a Nivel Central para varias regiones, las posibilidades de participación de estas tres regiones referidas se verían aumentadas; sin embargo, a la hora de ofertar, únicamente participó un único proveedor, por lo que no necesariamente podría afirmarse que tal adjudicación se haya realizado a la oferta más conveniente o que se esté propiciando adecuadamente la competencia entre los oferentes.
- 3.1.2 No hay evidencia de un estudio de mercado que permitiera determinar cuál era el precio razonable para los servicios que se contrataron, que permitiera delimitar las condiciones presupuestarias de la contratación de servicios, y que permitiera comparar los servicios contemplados en el cartel y lo que realmente ofrece el mercado. Únicamente se conocieron los montos máximos establecidos para contratos de transporte y servicios, aplicables para las contrataciones 2021.
- 3.1.3 Cuando el objeto contractual contempla varios bienes o servicios independientes y de diversa índole entre sí, la Administración debe analizar, si es recomendable o no, que en el cartel se plantee esa necesidad en líneas separadas; esto permitiría que los proveedores puedan ofertar para los bienes o servicios en los cuales tengan capacidad, evitando así que se limite su igualdad de participación y no se promuevan situaciones de desventaja.
- 3.1.4 No hay evidencia que indique que el Sistema Alternativo Precalificado haya sido utilizado para otros fines ajenos a los aprobados por el Ente Contralor; sin embargo, se determinó que se realizaron contrataciones de personal extra, tanto de servicios de atención integral como de servicios de cocina y limpieza, pese a que se redujo la presencialidad en el período revisado; y tampoco se ubicó en ningún expediente la justificación o certificación de la imperiosa necesidad de ese recurso.
- 3.1.5 No hay evidencia de la inclusión de las Pymes en las compras públicas de la administración, según criterios de localización y sostenibilidad.





**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 62

- 3.1.6 De conformidad con el inciso a) del artículo 8 del RLCA, la utilización del SAP no contempla una planeación que permita pactar el compromiso de suplir los servicios requeridos según las necesidades puntuales que se vayan dando durante un período determinado; de conformidad con el artículo 171 del RLCA; únicamente contempla aspectos referentes al principio de mutabilidad del contrato.
- 3.1.7 No hay evidencia real y objetiva que permita establecer el costo-beneficio que ha representado el SAP 2, por lo que parece poco probable que se garantice seguridad razonable y eficiencia del SAP 2 frente a otros procesos de contratación.
- 3.1.8 No hay evidencia de que los establecimientos que están ejecutando SAP 2, hayan reportado a la Administración que los objetivos que pretendían cubrir con la contratación han cambiado por diversas circunstancias, principalmente por el efecto de la pandemia.
- 3.1.9 Los Comités únicamente tramitan y efectúan todo el proceso de contratación administrativa, pero no participan del análisis de requerimientos del Establecimiento.
- 3.1.10 No se observó en los expedientes el “acuse de recibido” de la invitación a participar, de varios proveedores precalificados, a excepción del proveedor que más tarde resultó adjudicado.
- 3.1.11 En todos los expedientes consta el acta respectiva que define al proveedor precalificado que ha sido adjudicado.
- 3.1.12 En el contrato se establecieron responsabilidades al contratista que están ligadas, en su mayoría, a la protección de la ejecución del fin contractual, al control y la fiscalización de algunas tareas. Sin embargo, no se establecen responsabilidades o “limitaciones” para el contratante, por el uso inadecuado que se le pudiera dar al recurso humano cuyo servicio específico se está contratando: servicio de atención integral de infantes y cocina, limpieza y apoyo en cuidado de infantes.
- 3.1.13 Para la evaluación de los precios de las ofertas, resulta necesario realizar un estudio de mercado que analice todos los factores que conforman los costos del servicio que se pretende contratar, y conocer cuál es el porcentaje de utilidad que la norma permite.
- 3.1.14 El plazo estipulado en los contratos para brindar los servicios, no ha sido congruente con el plazo indicado en el cartel, de conformidad con la Resolución de la Contraloría General de la República respecto al SAP 2.



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 63

- 3.1.15 Con vista en el Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Interna de Aprobación de Contratos de la DNCC, surgen dudas evidentes de legalidad. Por un lado, la función de dicha Comisión, y por el otro, la competencia del refrendo que se le atribuye.
- 3.1.16 El refrendo o aprobación interna debe estar a cargo de una Asesoría Jurídica Institucional, o, cuando se carece de una unidad jurídica interna, la unidad con especialidad jurídica designada por el Jerarca; y deberá contar con las disposiciones internas que correspondan para regular ese proceso; además, esa designación debe constar en un acto motivado y emitido conforme al ordenamiento jurídico, y deben establecerse las funciones que cada uno de ellos desempeñará; y cualquier delegación de funciones deberá realizarse de conformidad con el bloque de legalidad.
- 3.1.17 Corresponde a la Administración establecer en su normativa interna, las responsabilidades para cada unidad, división o área que tiene la competencia para aprobar o refrendar los contratos y cualquier otra participación en el proceso, que incluye a los llamados “equipos de apoyo”; es claro que el refrendo o aprobación interna debe estar a cargo de una Asesoría Jurídica Institucional, o la unidad con especialidad jurídica designada por el Jerarca.
- 3.1.18 No se determinó ningún documento que haga constar la recepción del servicio a satisfacción o que aporte observaciones, positivas y/o negativas, respecto a los servicios contratados; ni se determinó quién es el funcionario responsable de velar por la ejecución adecuada del contrato y de emitir las alertas sobre las variaciones en la cantidad requerida de personal contratado. No hay registros para poder determinar la ejecución de garantías.
- 3.1.19 La Unidad de Proveeduría Institucional no ha instruido la unificación de los expedientes administrativos como corresponde, tanto en las compras realizadas mediante SAP 1, como las realizadas mediante SAP 2; tampoco consta instrucción al respecto por parte del jerarca institucional. En cuanto al orden de los expedientes revisados, todos se encontraron en buenas condiciones; y aunque se observó un patrón estándar para la organización de los documentos, se determinó que algunos expedientes lucen más organizados y accesibles que otros; también se encontraron hojas sin foliar.

3.2 Sobre la ejecución del sistema respecto a los parámetros definidos en la autorización de la Contraloría General y lo plasmado en el propio sistema

- 3.2.1 A pesar de las medidas dispuestas para contener el contagio, cuyo efecto se nota en la disminución de la presencialidad de los niños en los establecimientos, la Administración



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 64

reporta un incremento de contrataciones por concepto de Atención Integral de Infantes, de 45 (año 2020) a 117 (enero a mayo 2021). Sin embargo, las medidas que han tendido a una mayor participación de manera presencial en los centros educativos, no se han visto enteramente reflejadas en la participación de los servicios de los CEN-CINAI, y de acuerdo al análisis de ejecución programática de julio 2020 a junio 2021, se determinó una presencialidad entre el 34 y 64 por ciento, con relación a la totalidad de niños inscritos. Aunado a ello, la Administración indicó una reducción del servicio presencial que disminuyó la necesidad de contratar servicios de transporte de forma importante (Oficio DNCC-OF-0692-2021 – anexo 2); es decir, la reducción del servicio presencial no es una percepción subjetiva de esta Auditoría Interna.

- 3.2.2 La Administración no aporta evidencia que permita determinar si previo al año 2020 los servicios de los CENCINAI estaban restringidos a falta de personal; por lo tanto, no podría hablarse de la necesidad de aumentar la oferta de servicios si no existe una demanda real de ellos, mucho menos si estos servicios significan una afectación al Erario público. El SAP como alternativa de contratación administrativa no es un medio en sí mismo para aumentar la oferta de servicios de la DNCC ante una demanda determinada.
- 3.2.3 Con relación al tiempo invertido en el proceso de contratación, no existe un análisis comparativo entre el trámite ordinario de contratación administrativa para estos servicios de atención integral y cuidado, versus el sistema alternativo.
- 3.2.4 La “especificidad de los carteles” a la que alude la Administración como característica del SAP 2 es un criterio que debe prevalecer en todos los procesos de contratación administrativa, no solo en el SAP.
- 3.2.5 Aunque en apariencia el personal subcontratado por las empresas adjudicadas es de las zonas cercanas a los establecimientos, no hay nada que lo demuestre, ni se determinó un análisis que permita evidenciar la “dinámica comercial” y mucho menos, la participación empresarial local a la que apunta la Administración en su justificación para la aprobación del Sistema Alternativo.
- 3.2.6 La continuidad del servicio no está supeditada al uso o no del SAP, pues como se indicó, no es un medio en sí mismo. Por lo tanto, no tiene relación alguna el tipo de contratación que se utilice para garantizar “el cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración”, bajo principios de eficacia y eficiencia.



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 65

- 3.2.7 El uso del SAP no exime a la Administración de utilizar el SICOP; sea para esta o cualquier otra alternativa de contratación administrativa que no esté considerada dentro de las excepciones del artículo 9 de dicho Reglamento. Los documentos emitidos por la autoridad competente en los que se demuestre que se encuentra autorizado para efectuar el concurso fuera de la plataforma SICOP, deben acreditarse en los expedientes respectivos de la contratación.
- 3.2.8 No hay evidencia en los expedientes de la muestra, respecto la verificación de la validez de los medios y formas de pago, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.
- 3.2.9 En las visitas realizadas se determinó que mucho del personal contratado a través del SAP tienen bastante tiempo de laborar para establecimientos de la DNCC bajo la modalidad de servicios profesionales adquiridos por contratación administrativa, que se han adjudicado a diversos proveedores a lo largo del tiempo, por lo que a la luz de los criterios emitidos por la Contraloría General de la República, se podría estar en presencia de un régimen de índole laboral, dado que a través de dichas contrataciones se satisfacen necesidades continuas. Es claro que existe una imposibilidad de índole legal para contratar servicios en esos términos a lo largo del tiempo, máxime si no se ha definido la posibilidad de verificar los resultados de los servicios contratados.

3.3 Sobre la eficacia y los beneficios económicos del sistema alternativo de contratación frente al régimen ordinario

- 3.3.1 Es evidente la falta de regulación institucional en materia de compras, independientemente de la alternativa que se elija.
- 3.3.2 La Administración carece de un argumento cuantificable y calificable que permita determinar los beneficios económicos del Sistema Alternativo, ya que, como bien lo había señalado la Administración, antes de la aplicación del SAP 1 y 2, no se habían realizado procedimientos de contratación administrativa para el mismo objeto contractual, que permitan realizar una comparación entre dos figuras de la misma índole.

3.4 Sobre las circunstancias que originaron la aprobación del procedimiento versus la necesidad actual

- 3.4.1 Cuando se trata de compras públicas, no es posible que se justifique la contratación de servicios “con el fin de aumentar la cobertura” (oferta de servicios), ya que la teoría indica que el elemento clave en la evaluación de mercados para un servicio, consiste en



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 66

- establecer primeramente un patrón de la demanda de esos servicios para un período de tiempo; por lo cual no es suficiente asumir que esa demanda será constante.
- 3.4.2 No hay evidencia que el uso del SAP 2 sea la mejor alternativa en cuanto a la necesidad de un procedimiento alternativo dadas las circunstancias mencionadas.
- 3.4.3 La Administración debería echar mano a la experiencia adquirida en los procesos de contratación que se han llevado a cabo a través del SAP 1 y SAP 2, y analizar una propuesta que contemple la combinación de aspectos positivos que se hayan determinado en diversas modalidades de contratación, siempre con la meta principal de responder al buen uso de los recursos públicos.
- 3.4.4 Aun prescindiendo de una experiencia previa, la misma Administración podría establecer proyecciones de demanda a partir del conocimiento que tiene del objeto contractual considerando su impacto y especialidad.
- 3.4.5 El procedimiento que corresponda utilizar debe responder a una adecuada planificación, por lo cual deben contemplarse los tiempos que sean necesarios para llevarlo a cabo, si esto garantiza la realización de procedimientos transparentes y eficaces.
- 3.4.6 Siempre debe existir el acompañamiento a los Comités por parte de la Administración Activa, ya que las responsabilidades sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico recaen en el jerarca de la Institución, siendo los Comités órganos de apoyo de la Dirección Nacional en el ámbito local y que constituyen órganos auxiliares de la función pública que realiza; por ello se encuentran subordinados, y éstos actúan en representación Institucional.
- 3.4.7 Los sujetos de la administración activa involucrados en el proceso de contratación ordinaria son los mismos que intervienen en los procesos de contratación a través del sistema alternativo; por lo cual, cuando la Administración asevera que *“con SAP los procesos de compras se pueden realizar con mayor agilidad y la revisión de los contratos se puede realizar con mayor calidad para cumplir con las altas demandas de aprobación que se tienen”*, se considera que no tiene razón de ser; no se justifica que para unos trámites de compras las unidades involucradas resulten más eficientes que para otros.
- 3.4.8 Las administradoras de los establecimientos visitados confirmaron la reducción en la presencialidad de los niños, e indicaron variaciones de horarios de servicio e intermitencia de presencialidad en algunos otros casos. Sin embargo, no se determinó un análisis de la



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 67

cantidad de niños por rangos de edades que requieren ser atendidos, con el fin de establecer las prioridades y necesidades para brindar servicios de apoyo oportunos.

4. Recomendaciones

De conformidad con las competencias y deberes que le confieren a la Auditoría Interna, el artículo 12, inciso c); el artículo 22 y el artículo 32 de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes recomendaciones, con el propósito de que sean debidamente implementadas, en un plazo de conformidad con lo que establece su artículo 37, sobre los informes dirigidos al jerarca; para fortalecer los sistemas de control interno y atender de manera apropiada las responsabilidades establecidas en dicha Ley. En caso de discrepancia de tales recomendaciones, el jerarca o los titulares subordinados, deberán ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga.

AL DIRECTOR (A) NACIONAL DEL CEN-CINAI, O QUIEN OCUPE SU CARGO

- 4.1 **Girar las instrucciones que correspondan y disponer las medidas que estime pertinentes**, con el propósito de que las recomendaciones que se detallan a continuación sean debidamente implementadas por los titulares subordinados, bajo la supervisión que el jerarca defina, y estableciendo el plazo de cumplimiento de conformidad con lo que establece el artículo No.37 antes referido. **(Plazo de cumplimiento: inmediato)**
- 4.2 **Girar las instrucciones que correspondan para establecer un procedimiento específico para la adquisición de bienes y servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI**, que sea parte integral del Reglamento de Contratación Administrativa de la DNCC, en el cual se contemple lo concerniente al análisis de las ofertas más convenientes, al análisis de la promoción de la competencia, al análisis de mercados, al análisis de precios, al análisis de las condiciones presupuestarias de la contratación y a la correcta definición del objeto contractual; de manera que no limite la igualdad de participación de los oferentes potenciales y no permita colocarlos en situación de desventaja. Además de contemplar todo lo concerniente a las buenas prácticas de contratación administrativa y lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. **(Plazo de cumplimiento: inmediato)**
- 4.3 **Realizar un análisis exhaustivo** junto con las partes involucradas, **respecto al uso del SAP**, para identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA), según las dos experiencias vividas; con el fin de diseñar un plan de mejora que contemple corregir las debilidades, afrontar las amenazas, mantener las fortalezas y





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 68

explorar nuevas oportunidades (plan CAME). Este análisis debe considerar la posibilidad de prescindir del uso del Sistema Alternativo y trasladar las necesidades de contratación a los procedimientos ordinarios. (Plazo de cumplimiento: **60 días**)

- 4.4 **Solicitar el criterio respectivo** al ente fiscalizador externo que considere pertinente para definir la normativa interna con relación a la aprobación o refrendo de los contratos que surjan de los procesos de contratación administrativa. Dicha normativa debe contemplar a todos los participantes del proceso e incluye a los llamados “equipos de apoyo”. (Plazo de cumplimiento: **60 días**)
- 4.5 Respecto a futuras contrataciones públicas de servicios de personal, **analizar y dejar constancia de ello, sobre el acto administrativo que motiva dicha contratación;** de manera que se establezca la necesidad puntual, que se identifiquen las obligaciones y derechos asumidos, los cuales sean susceptibles de verificarse; y donde se determine la ocasionalidad de las necesidades que busca satisfacer, con el fin de no establecer una relación jurídica de orden laboral. (Plazo de cumplimiento: **inmediato**)
- 4.6 **Determinar si existe o no responsabilidad administrativa** a falta de contar con la autorización por parte de la autoridad competente, para que la DNCC pudiera efectuar el procedimiento de compras mediante el SAP, fuera de la plataforma SICOP. (Plazo de cumplimiento: **60 días**)

AL PROVEEDOR (A) INSTITUCIONAL DEL CEN-CINAI, O QUIEN OCUPE SU CARGO

- 4.7 **Girar las instrucciones que correspondan y liderar el proceso de unificación de expedientes administrativos de compras públicas** realizadas mediante el Sistema Alternativo Precalificado, de manera que en cada expediente conste el conjunto de documentos y actuaciones que justifican el procedimiento y los actos administrativos realizados por las partes involucradas en el proceso de compra, de conformidad con el artículo 11 del RLCA. (Plazo de cumplimiento: **inmediato**)
- 4.8 **Finiquitar el proceso de emisión, revisión, aprobación y publicación del Reglamento de Contratación Administrativa de la DNCC**, en concordancia con la legislación vigente, en el cual se contemple como parte integral, el procedimiento específico para la adquisición de bienes y servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI; el uso del SICOP en todos los procesos de compras públicas; y el análisis de la demanda real de servicios, previo a cualquier contratación de servicios de atención integral de infantes, cocina y transporte. (Plazo de cumplimiento: **60 días**)



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 69

ANEXO 1

Cumplimiento de recomendaciones de la Auditoría Interna Informe 02-2018

Recomendación	Estado	Avance
4.3 Girar instrucciones para que, una vez se defina claramente el ámbito de acción de los comités y funcionarios en el SAP, se consignen las acciones y responsabilidades mediante un reglamento de contratación para todas las compras institucionales, los procedimientos, capacitación que le siguen y la integración de la normativa de control interno.	Parcialmente Cumplida	<ul style="list-style-type: none">El Departamento de Proveeduría realizó un borrador de un reglamento de proveeduría Institucional, sin embargo, aún no se cuenta con dicho reglamento oficializado. Según correo electrónico de la Contralora existen procedimientos del SAP en el cual se incluyen responsabilidades.Deben remitir dichos procedimientos oficializados a la Auditoría Interna.
4.8 Revisar los contratos actuales y futuros con el fin de que el servicio que se desea contratar, sea eficiente, o sea, que no se contrate un número mayor de espacios en lo atinente a buseta de transporte y/o personal en servicios, n lo que se reitera dar cumplimiento al adecuado uso de los recursos públicos.	Parcialmente Cumplida	<ul style="list-style-type: none">La Administración manifestó que lo corrigió en el cartel. Pendiente remitir el cartel a la Auditoría Interna.
4.14 Integrar las acciones de control interno, propias de la administración activa, así como de los titulares subordinados y responsable del proceso de control interno institucional.	Parcialmente Cumplida	<ul style="list-style-type: none">Pendientes manuales o procedimientos oficializados.
4.15 Integrar en la etapa de planificación el cronograma, integrando el proceso de subsane, de manera que se respeten los plazos de ley.	Parcialmente Cumplida	<ul style="list-style-type: none">Pendiente procedimientos oficializados que guíen a los comités en la subsanación.
4.17 Contar con autorización del ente rector en el manejo del Sistema Integrado de Compras (SICOP), para realizar estas modalidades por otro medio que no sea este sistema, justificando las razones que correspondan.	Parcialmente Cumplida	<ul style="list-style-type: none">Se realizó una reunión el 14 de enero del 2020 con la DGABCA para coordinar incorporación de los Comités de CENCINAI a la plataforma SICOP. Aun no se cuenta con la evidencia del resultado de la gestión.

Nota: El resto de las recomendaciones contempladas en este informe se consideran "cumplidas" según documentación presentada por la Administración; queda pendiente la comprobación en sitio. (Referencia DNCC-AI-OF-0023-2020 y DNCC-AI-SA-001-2021)





1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 70

ANEXO 2

Observaciones de la Administración al informe DNCC-AI-SA-005-2021

Evaluación y verificación del control interno establecido en la aplicación del Sistema Alternativo
Precalificado para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI de la DNCC

Período 2020 a Junio 2021

Observaciones de la Administración	"En la página 9 del informe se establece tiempo de observaciones para el informe en cinco días hábiles y el oficio DNCC-AI-OF-0220-2021 se refiere a 10 días hábiles por lo que es necesario corregir el plazo".		
¿Se acoge?	SI <input checked="" type="checkbox"/>	NO	PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	El plazo original efectivamente era de cinco días; no obstante, la señora Directora Nacional, solicitó 10 días de plazo. El documento enviado fue el borrador y aún no había sido actualizado.		

Observaciones de la Administración	<p>"En las páginas 12 y 13 se afirma que... <i>"el registro de proveedores precalificados se reduce a un único proveedor"</i> lo cual no corresponde, en tanto, el registro de cada región como es visible en la resolución SAP 2- fase 1, para ambos objetos contractuales posee más de un proveedor precalificado. Esta afirmación señalada se presta a confusión al no hacer visible que el hallazgo corresponde al único proveedor participante y por tanto, al único proveedor adjudicado, ante esto, se sugiere revisar este párrafo.</p> <p>Respecto a lo que se indica en la página 13 también se sugiere revisar la afirmación del párrafo 2 en la cual se menciona ... <i>"existe un único proveedor precalificado para el servicio a contratar"</i>, lo cual no corresponde en tanto el registro adjunto demuestra que hay una cantidad mayor en el registro y a lo que se refiere el párrafo es a la participación en la fase 2. Parece que para el análisis no se toman en cuenta los proveedores precalificados que en la resolución aparecen como "nivel central" por estar precalificados para más de una región, tema aclarado a esa Auditoría en DNCC-DG-UI-OF-141-2021 del 28 de julio 2021 (anexo 3)".</p>		
¿Se acoge?	SI	NO	PARCIALMENTE <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>La fuente a la cual se refiere la Administración ya había sido conocida y se ratifica lo indicado en el Informe: para las tres regiones señaladas, para el servicio de Atención Integral de Infantes y Cocina, Limpieza y Apoyo en Cuido de Infantes, de manera específica <u>existe un único proveedor</u>.</p> <p>La resolución DNCC-DG-PI-R-084-2019 indica que hay un registro de proveedores que ofertaron para varias regiones del país, lo que significa que, para el caso del ejemplo (tres regiones señaladas) las posibilidades de participación eran mayores; sin embargo, esto a nivel de registro, porque al momento de ofertar solamente participó un proveedor.</p> <p>Con el fin de complementar lo anotado, el texto de referencia se sustituye por el siguiente:</p>		





DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 71

Sin embargo, llamó la atención que, para las Regiones Central Sur, Central Norte y Brunca, el registro de proveedores precalificados, para el servicio de Atención Integral de Infantes y Cocina, Limpieza y Apoyo en Cuido de Infantes, esté compuesto por un único proveedor, a saber: Wellness Vida Optima, Ecot S.A. y Kids Star Kingdom S.A., respectivamente. Tomando en cuenta el registro levantado a Nivel Central para varias regiones, las posibilidades de participación de estas tres regiones referidas se verían aumentadas, sin embargo, a la hora de ofertar, únicamente participó un único proveedor. Cabe señalar que la participación de proveedores se constató, en una de las Regiones visitadas como parte de la muestra cuyos expedientes se comprobó la utilización del SAP 2, se visualizó la participación de un único proveedor, y por tanto, el proveedor adjudicado.

Observaciones de la Administración "Sobre este mismo hallazgo se puede decir que, tomando en cuenta que para este estudio solo se revisaron 12 expedientes en la muestra, del total de establecimientos que se contrataron a través del Sistema Alternativo Precalificado para la adquisición de servicios para el período 2020 y 2021, y que de estos 12 corresponden a servicios de cocina, limpieza y cuidado de infantes y uno de transporte, sería importante ampliar este hallazgo revisando esta situación a mayor escala, para conocer si corresponde a una generalidad".

¿Se acoge? SI NO PARCIALMENTE

Argumentos de la Auditoría Interna Para los efectos del análisis al que se refiere este informe, se aplicó la metodología de estadística inferencial, la cual pretende explicar el efecto de una o varias situaciones presentadas, por ello la muestra del 25% resulta suficiente a efecto de ilustrar las situaciones encontradas y no se requiere una mayor representatividad de la población evaluada. La propuesta de ampliar la muestra, no responde a la relación costo-beneficio, dado que esta ampliación acarrearía un costo mayor a los beneficios que podrían derivarse, toda vez que implica una mayor inversión de tiempo y recursos para analizar in situ situaciones que ya han sido constatadas a través de la muestra seleccionada; ello significaría aplazar la comunicación de los resultados obtenidos de la auditoría realizada, que a su vez, significaría la pérdida de oportunidad para la toma de acciones inmediatas por parte de la Administración Activa.

Observaciones de la Administración "A continuación, se cita lo indicado en la misma página 13 en el párrafo 5, para luego referirse, a ello. "...En la revisión de los expedientes de la muestra, no se pudo determinar la existencia de un estudio de mercado que permitiera determinar cuál es el precio razonable para los servicios que se contrataron, o que permitiera delimitar las condiciones presupuestarias de la contratación de servicios; por lo que no se podría decir que el precio contratado es conveniente o competitivo para la Administración; tampoco se determinó un ejercicio comparativo entre los servicios contemplados en el cartel y lo que realmente ofrece el mercado. De hecho, no se logró evidenciar que la Administración haya hecho un estudio de mercado, para justificar, al menos, la necesidad de gestionar la prórroga de la autorización del Sistema Precalificado, una vez alcanzado su plazo de vigencia. Cabe recordar que el sondeo de mercado persigue precisamente esta valoración comparativa entre diferentes bienes y servicios que presenten



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 72

	<p><i>condiciones similares, para llevar a la mejor escogencia dentro de la oferta del mercado; e incide, en determinar si el SAP es el medio más idóneo para la adquisición de servicios, frente al concurso ordinario que por cuantía corresponda".</i></p> <p>Si es (sic) bien es cierto, los expedientes no evidencian estudios de mercado sobre el precio, la administración si aportó aclaración sobre como determina la razonabilidad de los mismos y explica cómo establece el monto máximo dentro de un ejercicio para delimitar las condiciones presupuestarias de cada objeto contractual, elemento que no se hace mención en dicho informe y se considera importante aportar como información, ya que, corresponde a una evidencia de acciones al respecto realizadas por administración, que aunque carece de opciones para generar comparaciones estrictas de servicios con condiciones similares por su no existencia en el mercado, lleva a cabo anualmente, ejercicios de análisis interno de las diferentes variables que componen cada servicio, a fin de establecer montos de precio razonables, acordes a sus características y a lo solicitado en el cártel. Ante esto, se solicita se haga mención a esta información aportada para este estudio, información que fue de conocimiento de esta auditoría. Se anexa correo del 5/3/2021 sobre el tema. (anexo 21)".</p>		
¿Se acoge?	SI	NO	PARCIALMENTE <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>Cabe aclarar que el correo de cita no fue enviado con anterioridad a la Auditoría Interna como señaló la Administración; sin embargo, el correo u algún otro documento recientemente facilitados, no demostraron los análisis anuales que la Administración indicó realizar; ni tampoco "los ejercicios de análisis interno de las diferentes variables que componen cada servicio, a fin de establecer montos de precio razonables, acordes a sus características y a lo solicitado en el cártel", a los que apuntó en esta observación.</p> <p>Ahora bien, mediante oficio DNCC-DG-UPI-OF-107-2021 del 10 de junio 2021, el señor Proveedor Institucional a la consulta:</p> <p>4. ¿Consta en los expedientes de la Fase II, el estudio del análisis de razonabilidad de los precios, además se incluye la certificación de contenido presupuestario?, respondió: "La razonabilidad de precios en tanto a los transportes esto no se presenta, por el motivo de que es materialmente imposible tener una tabla para realizar un estudio con base al ente rector Consejo Transporte Publico (sic). Referente a los servicios de Integración estos, si bien es cierto no tengo conocimiento que se allá realizado estudio de mercado, pero si deben de realizar las adjudicaciones basándose en los salarios estipulados por ley, y el porcentaje de réditos que la empresa debe de obtener. Referente al presupuesto este si tienen en sus manos el presupuesto correspondiente, pero la práctica que ellos han utilizado es no indicar al oferente cuanto es el presupuesto que se cuenta".</p> <p>De lo indicado por el señor Proveedor Institucional, es claro que no existe el estudio de mercado, y tampoco consta en los expedientes el análisis de la razonabilidad de los precios, aunque para definirlos se tomen en cuenta los salarios estipulados por ley y el porcentaje de réditos que la empresa obtenga.</p> <p>Se consideró adicionar parcialmente, y a manera de aclaración, el comentario al que refiere la Administración, toda vez que se evidencia su accionar; pero también, dado que el mismo</p>		



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 73

	<p>reafirma la inexistencia de los estudios de mercado, hallazgo que fue argumentado por esta Auditoría.</p> <p>Al texto de referencia se adiciona lo siguiente:</p> <p>Sin embargo, si bien es cierto, los expedientes no evidencian estudios de mercado, con vista en el correo electrónico de fecha 5 de marzo del 2021, la señora Subdirectora Nacional, comunicó los montos máximos establecidos para contratos de transporte y servicios, aplicables para las contrataciones 2021; lo cual, la Administración considera, es la base sobre la cual determina la razonabilidad de los mismos.</p>
--	--

Observaciones de la Administración	<p>"Al final de página 13 y principios de la 14, texto que se transcribe, se hace mención a la utilización de líneas independientes o cotización de todo el objeto y el numeral 66 del RCA, que ratifica la obligatoriedad de la administración en cotizar todo el objeto. Son claros, los carteles (sic) sobre estos servicios a contratar, que no se aceptan ofertas parciales, en tanto, se define que las características del servicio requerido no permiten su definición en líneas independientes, en tanto, se afectaría su funcionalidad y la continuidad para la atención de lo que se requiere, por lo cual no se observan, anomalías o hallazgo al establecer un solo objeto en el servicio, por su naturaleza y simultaneidad".</p>
------------------------------------	---

¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
------------	----	--	--------------

Argumentos de la Auditoría Interna	<p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe. Se afirma que no se puede definir en líneas independientes porque se "afectaría su funcionalidad y la continuidad para la atención de lo que se requiere", pero no se brinda una explicación técnica de ello, especialmente de cómo esa naturaleza de servicio y sus componentes, son indisolubles; o que uno depende del otro por lo que impide considerar que diferentes proveedores brinden el servicio por separado.</p> <p>Es claro que la actividad de Auditoría Interna no debe ir más allá de la materia de su competencia y conocimiento, en garantía de la independencia que debe caracterizar el ejercicio de su función.</p> <p>Siendo que existen competencias y prohibiciones que tanto la administración activa como la auditoría interna deben acatar y atender de conformidad con lo establecido, cada uno de ellos responsable de su labor y las decisiones que tomen en su desempeño, las cuales deberán estar alineadas a los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de la Administración Pública, entre otros elementos del ordenamiento jurídico.</p> <p>Las decisiones que tome la Administración respecto lo indicado en el Informe y sus recomendaciones, son responsabilidad del jerarca y sus titulares subordinados, sobre las cuales deberá dejar constancia de su justificación y motivación, como en derecho corresponde.</p>
------------------------------------	--



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 74

Observaciones de la Administración	<p>“Sobre el mismo asunto, en la página 15, se realiza una afirmación que posee una interpretación inexacta sobre el servicio a contratar, al aseverarse que en una sola línea de detallan servicios diferentes, lo cual puede corresponder a un desconocimiento sobre los requerimientos incluidos en el cártel (sic), ya que, para ambos se requiere la colaboración y el cuidado de infantes, por lo cual que dos proveedores distintos, oferten sobre cada línea podría traer a lo interno conflicto de intereses, afectación en la funcionalidad y en la continuidad en la atención, en tanto, se establecen como funciones complementarias.</p> <p>Es de destacar, además, que los proveedores conocen del servicio por el cual podrán ser contratados desde la fase 1 y que no se aceptan ofertas parciales, por lo que aportado por la Región Central Sur carece de fundamento, en tanto, si el proveedor fue precalificado en fase 1, debía cumplir con todas las características para brindar el servicio completo. Se puede destacar que en esta fase quedaron fuera oferentes que solo ofertaron para, cocina, limpieza o cuidado de infantes, en tanto, el requerimiento es de un solo objeto de la misma naturaleza dividido en dos tipos de actividades, pero que brindan simultáneamente el servicio.</p> <p>Por lo anterior, se sugiere revisar la pertinencia de mantener este hallazgo”.</p>
¿Se acoge?	SI <input type="checkbox"/> NO <input checked="" type="checkbox"/> PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>El enunciado al que hace referencia la Administración, es un hallazgo, que como tal, se constató con hechos que sucedieron en una Dirección Regional de la muestra; por lo cual, no obedece a un tipo de interpretación “inexacta”, ni de los hechos ni del Cartel, el cual también fue analizado.</p> <p>Cabe indicar que un hallazgo es algo que “aparece” durante el ejercicio de auditoría, es el resultado de la evidencia. Es errado considerar que un hallazgo se pueda “desaparecer” u omitir. Claro está que, un hallazgo, se puede justificar a través de la CAUSA, pero tampoco ha sido el caso, ya que no se aporta evidencia que argumente el hecho.</p> <p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe.</p>

Observaciones de la Administración	<p>“Sobre lo anterior, en la página 16, se hace mención nuevamente sobre los servicios con una visión de servicios independientes de diversa índole y el cártel (sic) en el apartado de requerimientos es claro en determinar que ambos corresponde a una misma naturaleza, por lo cual se considera importante revisar la recomendación de la división de líneas en lo respectivo a este asunto, en tanto, no son dos líneas lo requerido sino un servicio en sí mismo y esto, se considera no limita la participación, ni sea desventajoso, porque todos los oferentes precalificados están apegados al requerimiento del servicio requerido, desde su participación en fase 1, el cual es de interés público, de acuerdo a lo requerido y no ajustado a las características de quienes pretenden ofertar. Este requerimiento pretende una empresa, que asegure la continuidad, con una sola naturaleza, relacionada a la atención de infantes en cuidado, alimentación e higiene”.</p>
¿Se acoge?	SI <input type="checkbox"/> NO <input checked="" type="checkbox"/> PARCIALMENTE



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 75

Argumentos de la Auditoría Interna	<p>Se aclara que lo indicado es una recomendación general que dicta la norma. Le corresponde al jerarca y sus titulares subordinados determinar si debe o no acatar lo indicado, y argumentar las justificaciones técnicas y legales que correspondan; sin perjuicio de una fiscalización posterior de esta Auditoría.</p> <p>Sin embargo, para evitar una inadecuada interpretación el texto se ajusta de la siguiente manera:</p> <p>Por ello, cuando el objeto contractual contempla varios bienes o servicios independientes y de diversa índole entre sí, de conformidad con las normas que rigen el proceso de contratación administrativa, la Administración debe analizar, si es recomendable o no, que en el cartel se plantee esa necesidad en líneas separadas; esto permitiría que los proveedores puedan ofertar para los bienes o servicios en los cuales tengan capacidad, evitando así que se limite su igualdad de participación y no se promuevan situaciones de desventaja. Del análisis que realice la Administración debe constar el argumento que justifique la decisión de mantener el objeto contractual en una sola línea, de conformidad con el ordenamiento jurídico.</p>
Observaciones de la Administración	<p>"En la página 16. párrafo 3 en adelante. Sobre lo expuesto respecto al ... <i>"método de observación, tras las visitas realizadas a los establecimientos de la muestra, se logró determinar que el porcentaje de presencialidad es mucho menor a la cantidad de niños inscritos; por lo que llamó la atención que se estuvieran realizando contrataciones de personal extra, tanto de servicios de atención integral como de asistentes de cocina, cuando se observa una desproporción entre la demanda del servicio y el personal requerido para atenderla"</i></p> <p>Es importante aclarar que por el cumplimiento de los lineamientos en salud y la situación pandémica, CEN CINAI para el servicio de Atención y Protección Infantil implementa tres modalidades de atención, presencial, alterno y CEN CINAI en casa, por lo cual, este método de observación usado por la Auditoría no contempla las otras modalidades de atención que se están implementando actualmente, y sobre las cuales también se apoya desde este servicio contratado, este método solo se refiere a la cantidad de niños observados en un día presencialmente y no contempla las acciones para las otras modalidades de atención que se están implementando.</p> <p>Ante esto se solicita se incluya información sobre estas modalidades en este informe y sobre las cuales se aporta información suministrada al respecto por la Directora Técnica de la Institución Xiomara Molina. Adjunta descripción de las modalidades en el anexo 6 DNCC-DT-OF-314-2021".</p>
¿Se acoge?	SI NO <input checked="" type="checkbox"/> PARCIALMENTE
	Efectivamente se conoció en su momento de las tres modalidades de atención: presencial, alterno y CEN CINAI en casa; sin embargo, estas modalidades de atención fueron propuestas e implementadas por la Administración a partir de la situación sanitaria a causa de la pandemia, por lo tanto no forma parte del antecedente que originó la aprobación del Sistema Alternativo Precalificado desde el año 2017, ni de la nueva aprobación en el año 2019; además, tal y como lo indicó la Contraloría General de la República en su oficio 01856 del 11 de febrero del 2019,



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 76

<p>Argumentos de la Auditoría Interna</p>	<p>"... respecto a las prórrogas para el uso de estos sistemas, como sucede con la solicitud presentada por el CEN-CINAI, la norma indica que es posible otorgarla, siempre y cuando se acredite ante esta Contraloría General la permanencia de las razones que justificaron la solicitud original."</p> <p>Además, en la última prórroga otorgada por el Órgano Contralor, mediante oficio 11156 de fecha 28 de julio del 2021, por lo que resta del año 2021, se indicó: "...estima este órgano contralor que la Administración acreditó la permanencia de las razones que justificaron su autorización otorgada por este órgano contralor y con ello las razones de interés público que acreditan la no aplicación del procedimiento ordinario; lo anterior es así en el tanto la Administración se refirió a los beneficios brindados por la aplicación del sistema, el aumento en la participación de proveedores y con ello la prestación de mejores servicios para la población beneficiada, donde incluso se aumentó el horario de los servicios brindados y con ello el aumento respecto del año 2017, de más de 5.000 niños que son atendidos con los servicios del Sistema Alternativo."</p> <p>Por lo anterior, es evidente que las modalidades de atención: alterno y CEN CINAI en casa, no estuvieron <i>per se</i> contempladas, como parte de los objetivos definidos para la aprobación del SAP; por tanto, cabe indicar que los recursos adquiridos mediante las contrataciones de servicios realizadas por esta modalidad, no pueden ni deben ser desviados para otros fines distintos a los definidos para su aprobación.</p> <p>Si bien la ampliación de los horarios de atención y la aplicación de horarios alternos que se dieron a partir de la pandemia son parte de los servicios en los establecimientos, objeto de la autorización del Ente Contralor, es claro, que ambas modalidades de atención no son objeto de estudio en esta evaluación; sin perjuicio de una fiscalización posterior.</p>
---	--

<p>Observaciones de la Administración</p>	<p>"En la página 19, se afirma que el SAP no contempla plan de contingencia según demanda de los requerimientos, desde el cartel (sic) hasta el contrato, sin embargo, es de aclarar que previo a la salida de los cárteles (sic) se instruyó a los Directores Regionales y Jefes de OL a hacer un estudio a priori respecto a los servicios requeridos y a las demandas de la población de acuerdo a las modalidades de atención definidas y en muchos de las cárteles (sic) ya el recurso definido a contratar es menor al programado, por las condiciones de la pandemia, además se anota en el cartel (sic) que la administración podrá aumentar o disminuir el contrato según necesidad o caso fortuito. Se aporta cartel (anexo 5) y se aporta como evidencia la minuta de reunión DNCC-SUB-DT-DR-MIN-007-2021 realizada para analizar la estrategia de fortalecimiento del crecimiento y desarrollo en intramuros en la Región y analizar las necesidades de contrataciones ante la emergencia sanitaria por COVID-19 (anexo 7) con mención de instrucción a directores regionales, así como certificación de disminución de la meta en las contrataciones de dos regiones".</p>			
<p>¿Se acoge?</p>	<table border="1"><tr><td>SI</td><td>NO</td><td>PARCIALMENTE <input checked="" type="checkbox"/></td></tr></table>	SI	NO	PARCIALMENTE <input checked="" type="checkbox"/>
SI	NO	PARCIALMENTE <input checked="" type="checkbox"/>		
<p>Argumentos de la Auditoría Interna</p>	<p>Lo que se quiso indicar en dicho apartado, es que la utilización del SAP no contempla una planeación que permita pactar (en el contrato) el compromiso de suplir los servicios requeridos</p>			



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 77

según las necesidades puntuales que se vayan dando durante un período determinado; de conformidad con el artículo 171 del RLCA.

Si bien el cartel estipula una cláusula que indica: *"El Comité CEN-CINAI se reserva el derecho de aumentar o disminuir el contrato, hasta en un cincuenta por ciento (50%), según lo regulado por los artículos 12 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 208 de su reglamento, comunicando con anticipación su modificación con quince días naturales al plazo"*, esto se refiere al principio de mutabilidad del contrato.

Por lo anterior, en aras de aclarar lo señalado, el texto se ajusta de la siguiente manera:

De conformidad con el inciso a) del artículo 8 del RLCA antes mencionado, la utilización del SAP no contempla una planeación que permita pactar el compromiso de suplir los servicios requeridos según las necesidades puntuales que se vayan dando durante un período determinado; de conformidad con el artículo 171 del RLCA.

Si bien el cartel estipula una cláusula que indica:

El Comité CEN-CINAI se reserva el derecho de aumentar o disminuir el contrato, hasta en un cincuenta por ciento (50%), según lo regulado por los artículos 12 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 208 de su reglamento, comunicando con anticipación su modificación con quince días naturales al plazo.

Lo anterior se refiere al principio de mutabilidad del contrato, que "opera, pues la Administración cuenta con los poderes y prerrogativas necesarios para introducir modificaciones a los contratos, con el objeto de que cumplan con el fin público asignado que debe proteger y realizar", pero lo que se requiere, además, es que se defina la necesidad del recurso, dado que, como ya se ha indicado, en medio de la situación sanitaria que vive el país por el COVID-19, el servicio se ha mermado sustancialmente y el recurso contratado permanece en los establecimientos; recurso que no puede ni debe ser utilizado para otros fines.

Si bien se evidenció una reunión realizada el 5 de mayo del 2021 *"para analizar la estrategia de fortalecimiento del crecimiento y desarrollo en intramuros en la Región y analizar las necesidades de contrataciones ante la emergencia sanitario por COVID-19"*, según indicó la minuta; no hay evidencia adicional, en los expedientes administrativos correspondientes, de que este tipo de análisis se haya realizado oportunamente durante las primeras semanas de la pandemia que se declaró a principios del año 2020, o al menos en meses posteriores a ello y durante el año 2021.

Observaciones de la
Administración

"En la página 20, cuando se mencionan las funciones de los comités de CEN CINAI (...)

Sobre esta mención que se hace sobre de donde nacen las necesidades de contratación y las acciones que realizan los comités en los procesos de contratación, debe tomarse en cuenta lo que establece el reglamento orgánico en relación a las funciones de los Comités, en tanto, los mismos son definidos como órganos de apoyo para la ejecución de las actividades de los establecimientos de la Dirección Nacional de CEN-CINAI, integrados por miembros de la



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 78

	<p>comunidad y que colaborarán con estos Centros, ejerciendo las atribuciones conferidas por el presente Reglamento. El artículo 39 que describe sus funciones de apoyo, sobre las cuales se destacan: las de planificación, promoción y realización de contrataciones.</p> <p>Es en la función de planificación en conjunto con los y las funcionarias donde se analizan los requerimientos, sin embargo, desde lo que establece este reglamento, la tarea de establecer la necesidad de contratación, no se ve como una función propia y única de los Comités; que esta función se establezca primordialmente desde la oficina local, podría no ser una anomalía, en tanto, la misma se hace con base en lo planificado, los estudios de necesidad y demanda de los servicios realizada y la promoción de los servicios, lo cual si se realiza conjuntamente con el Comité, como lo determina este reglamento, por cuanto, se sugiere revisar este párrafo a la luz de lo que se destaca en el reglamento supra".</p>
¿Se acoge?	SI NO <input checked="" type="checkbox"/> PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>Como bien lo indica la Administración, "... que esta función se establezca primordialmente desde la oficina local, podría no ser una anomalía"; es la Administración Activa quien deberá analizar la procedencia o no de las acciones específicas señaladas, de conformidad con el ordenamiento jurídico correspondiente. Cabe indicar que se desconoce si dicho análisis fue realizado desde que el mismo hecho fue señalado en el informe SA-02-2018.</p> <p>Además, en el análisis de procedencia, deberá tomar en cuenta lo que indicó la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-299-2015 sobre la naturaleza jurídica de los Comités de CEN CINAI, quien concluyó:</p> <ul style="list-style-type: none">a) <i>Los comités de CEN CINAI son órganos públicos de apoyo de la Dirección Nacional de CEN CINAI y actúan en su representación en el nivel local para el cumplimiento del fin público encomendado. En consecuencia, sus miembros son servidores públicos, aun cuando no exista remuneración para el desempeño de sus cargos;</i>b) <i>Dado ello, la Dirección Nacional de CEN CINAI cuenta con atribuciones jerárquicas de control y fiscalización de los recursos y la actividad que realizan, sin perjuicio de los demás controles establecidos en el ordenamiento jurídico;</i>c) <i>Consecuentemente, la personería jurídica otorgada a los comités CEN CINAI para mejorar la gestión de los recursos y los procesos de contratación en cumplimiento del fin asignado, no desvirtúa su naturaleza pública ni la relación de subordinación con la Dirección de CEN CINAI.</i> <p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe.</p> <p>Es claro que la actividad de Auditoría Interna no debe ir más allá de la materia de su competencia y conocimiento, en garantía de la independencia que debe caracterizar el ejercicio de su función.</p> <p>Siendo que existen competencias y prohibiciones que tanto la administración activa como la auditoría interna deben acatar y atender de conformidad con lo establecido, cada uno de ellos responsable de su labor y las decisiones que tomen en su desempeño, las cuales deberán</p>



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 79

	<p>estar alineadas a los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de la Administración Pública, entre otros elementos del ordenamiento jurídico.</p> <p>Las decisiones que tome la Administración respecto lo indicado en el Informe y sus recomendaciones, son responsabilidad del jerarca y sus titulares subordinados, sobre las cuales deberá dejar constancia de su justificación y motivación, como en derecho corresponde.</p>
--	---

Observaciones de la Administración	<p>"Sobre lo apuntado en la página 20 punto 2.1.4, respecto a las invitaciones que en algunos establecimientos se indicó que esa invitación se hace por varios medios locales, entre ellos la iglesia de la comunidad; vale la pena aclarar, por parte de la Auditoría Interna, si se consignó la presencia de una invitación por medios locales, un rótulo o un comunicado de iglesia, para estos dos objetos contractuales en algún centro, ya que, para contratación ordinaria, si se usan estos medios locales, pero para los objetos contractuales en mención se usa el precalificado, por lo que puede prestarse a confusión en la respuesta de las o los funcionarios, sino se hace la aclaración en la pregunta".</p>
------------------------------------	---

¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
------------	----	--	--------------

Argumentos de la Auditoría Interna	<p>El enunciado al que hace referencia la Administración, es un hallazgo que, como tal, se constató con hechos identificados en un establecimiento.</p> <p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe.</p> <p>Es claro que la actividad de Auditoría Interna no debe ir más allá de la materia de su competencia y conocimiento, en garantía de la independencia que debe caracterizar el ejercicio de su función.</p> <p>Siendo que existen competencias y prohibiciones que tanto la administración activa como la auditoría interna deben acatar y atender de conformidad con lo establecido, cada uno de ellos responsable de su labor y las decisiones que tomen en su desempeño, las cuales deberán estar alineadas a los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de la Administración Pública, entre otros elementos del ordenamiento jurídico.</p> <p>Las decisiones que tome la Administración respecto lo indicado en el Informe y sus recomendaciones, son responsabilidad del jerarca y sus titulares subordinados, sobre las cuales deberá dejar constancia de su justificación y motivación, como en derecho corresponde.</p>
------------------------------------	---

Observaciones de la Administración	<p>"En un apartado inicial de la página 21, se hace mención a que en ninguna de las cláusulas del contrato se ha contemplado el grado de responsabilidad de las partes por los riesgos asociados a la contratación, de manera que se garantice seguridad razonable y eficiencia en la utilización del recurso contratado, en caso de variaciones por caso fortuito; sin embargo, en las cláusulas de la séptima en adelante permite a la administración ampliar, reducir o rescindir el contrato, (anexo 5 página 105 en adelante) y además el RCA ampara rescisiones o suspensiones por caso fortuito. Se solicita revisar esta mención".</p>
------------------------------------	--

¿Se acoge?	SI	NO	PARCIALMENTE <input checked="" type="checkbox"/>
------------	----	----	--



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 80

Argumentos de la
Auditoría Interna

En este apartado lo que se quiso decir con *"responsabilidad por riesgos asociados a la contratación"* se refiere al **uso inadecuado que se le pudiera dar al recurso humano** cuyo servicio específico se está contratando: servicio de atención integral de infantes y cocina, limpieza y apoyo en cuidado de infantes.

Efectivamente ya había sido conocido que, en algunas de las cláusulas del contrato, a partir de la séptima, se establecieron responsabilidades al contratista, pero este tipo de responsabilidades están ligadas, en su mayoría, a la protección de la ejecución del fin contractual, al control y fiscalización de algunas tareas; cláusulas que no dejan de ser comunes a todo contrato administrativo, sin que se observara, conforme la naturaleza y necesidades de la entidad, algún clausulado pertinente a riesgos en sí de este tipo de contratos. Sin embargo, no se establecen "limitaciones" para el contratante para utilizar el recurso en otras tareas diferentes para las que se solicitó el servicio, por ejemplo; o de otra índole similar.

Por lo anterior, en aras de aclarar lo señalado, **el texto se ajusta de la siguiente manera:**

El documento consta de dieciséis cláusulas, entre las cuales, a partir de la cláusula séptima, se establecieron responsabilidades al contratista que están ligadas, en su mayoría, a la protección de la ejecución del fin contractual, al control y la fiscalización de algunas tareas. Sin embargo, no se establecen responsabilidades o "limitaciones" para el contratante, por el uso inadecuado que se le pudiera dar al recurso humano cuyo servicio específico se está contratando: servicio de atención integral de infantes y cocina, limpieza y apoyo en cuidado de infantes.

En el Informe Técnico de la Evaluación sobre la continuidad de los servicios durante la pandemia, se indicó en el apartado 6.1.2 que según evaluación realizada sobre cuáles aspectos fueron considerados por la jefatura de Oficina Local para la implementación de las estrategias CEN-CINAI en Casa, en el establecimiento donde laboran, el 81% de las personas funcionarias tuvo un ajuste en la ejecución de todas las actividades correspondiente a su cargo, por lo que la Administración debe verificar que el recurso humano contratado mediante SAP no se esté utilizando en otras tareas diferentes para las que se solicitó el servicio, pretendiendo justificar que se trata de variaciones por caso fortuito, como ha sido la realidad nacional por la emergencia sanitaria vinculada a la pandemia desde el último año y medio; lo anterior, independientemente a que la necesidad del servicio original persista o no.

Observaciones de la
Administración

"Al final de la página 21, se destaca que *.."se ha observado a través de los expedientes revisados, que el proveedor precalificado establece un precio en su oferta, el cual posteriormente ajusta a petición de la unidad contratante, por cuanto el establecimiento específico probablemente no ha verificado oportunamente que el contenido presupuestario fuera suficiente para cubrir los costos del servicio"*, sobre esto, sería importante conocer la cantidad de expedientes en la muestra que tenían esta solicitud de ajuste al proveedor para conocer si fue un caso esporádico por sesgo interno o corresponde a una práctica generalizada, en tanto, no se tienen quejas de proveedores al respecto. Este hallazgo del informe puede contradecirse, también con la argumentación sobre que la administración no conoce previo al inicio del proceso de contratación el precio razonable, en tanto, es sabido, de



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 81

	previo por las partes contratantes el límite máximo, y es establecido y revisado por distintos medios.”.		
¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>Como ya se indicó, para los efectos del análisis al que se refiere este informe, se aplicó la metodología de estadística inferencial, la cual pretende explicar el efecto de una o varias situaciones presentadas, por ello la muestra analizada resulta suficiente a efecto de ilustrar las situaciones encontradas.</p> <p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe.</p> <p>Es claro que la actividad de Auditoría Interna no debe ir más allá de la materia de su competencia y conocimiento, en garantía de la independencia que debe caracterizar el ejercicio de su función.</p> <p>Siendo que existen competencias y prohibiciones que tanto la administración activa como la auditoría interna deben acatar y atender de conformidad con lo establecido, cada uno de ellos responsable de su labor y las decisiones que tomen en su desempeño, las cuales deberán estar alineadas a los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de la Administración Pública, entre otros elementos del ordenamiento jurídico.</p> <p>Las decisiones que tome la Administración respecto lo indicado en el Informe y sus recomendaciones, son responsabilidad del jerarca y sus titulares subordinados, sobre las cuales deberá dejar constancia de su justificación y motivación, como en derecho corresponde.</p> <p>Nuevamente se recalca la importancia de realizar un estudio de mercado que analice todos los factores que conforman los costos del servicio que se pretende contratar, y conocer cuál es el porcentaje de utilidad que la norma permite.</p>		

Observaciones de la Administración	<p>La Administración hace referencia a la cita bibliográfica N°19 Oficio 11855. (DCA-3324) División de Contratación Administrativa. Contraloría General de la República. 5 de octubre de 2007 y al respecto señala:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hace referencia a la designación de los miembros de la Comisión Interna de Aprobación de Contratos de la Dirección Nacional CEN-CINA (resolución CEN-CINAI-1709-2015)• Refiere al artículo 18 del Reglamento a la Ley de Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública.• Hace referencia al criterio DCA-1165 (oficio 04218) del 19 de marzo del 2021, de la División de Contratación Administrativa de la CGR que concluye lo siguiente: <i>Con fundamento en lo expuesto, esta Contraloría General ha determinado que como regla de principio, el refrendo o aprobación interna debe ser emitida por la unidad jurídica de la respectiva institución y, a falta de una unidad jurídica en la entidad, esa aprobación puede ser emitida por una unidad distinta designada al efecto por el jerarca. Esa unidad no puede ser en ningún caso la</i>
------------------------------------	--



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 82

	<p><i>auditoría interna, y actualmente, tampoco puede ser la proveeduría institucional.</i></p> <ul style="list-style-type: none">Hace un análisis de los insumos antes referidos y concluye: Dicho criterio; a saber, en el caso concreto fue aportado por el Lic. Ricardo Benavidez Castro y la Lcda. Detsy Espinoza Fuentes, jefatura de la Asesoría Legal. Criterio DCA- 1165 de fecha 19 de marzo de 2021, emitido por la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República. <p>"Por lo anterior, al respecto, se solicita evaluar, si con los criterios aportados, sigue siendo necesario, contar con criterio externo al respecto, como se solicita en el informe".</p>
¿Se acoge?	SI NO PARCIALMENTE <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>Se acoge la referencia suministrada del criterio DCA-1165 (oficio 04218) del 19 de marzo del 2021, de la División de Contratación Administrativa de la CGR, por lo que se hará mención en el Informe.</p> <p>Pese a que el tema de refrendo ya había sido analizado en el Informe SA-002-2018, llama la atención la aparente necesidad de la Administración de justificar lo que, a la luz de la normativa evaluada incluyendo el criterio aportado por la misma, pareciera injustificable, toda vez que como bien lo señaló el Órgano Contralor: <i>"no podemos desconocer el hecho innegable de que muchas Administraciones, por su poco personal y falta de recursos, carecen de una unidad jurídica interna. Es por esa razón que, el mismo Reglamento contempló la posibilidad de que dicho refrendo sea otorgado supletoriamente por una unidad distinta a la unidad jurídica, con la condición de que ésta sea "idónea", además supeditado en la actualidad, a que dicha unidad sea totalmente independiente de la proveeduría y distinta de la auditoría interna. (...) Ahora bien, cuando las condiciones de la Administración no le permiten contar con una unidad jurídica o servicios legales, sea por su poco personal o la falta de recursos, se permite que el refrendo interno lo otorgue supletoriamente, una unidad distinta. La designación de la unidad jurídica o aquella otra con especialidad jurídica deberá realizarla el Jefe de la Administración mediante un acto motivado y comunicado formalmente a las instancias internas involucradas en el proceso de contratación administrativa."</i></p> <p>No obstante, como se ha indicado en reiteradas ocasiones, <i>"Serán responsabilidad del jefe de la jerarquía y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento"</i>; asimismo <i>"c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan"</i>; de conformidad con los artículos 10 y 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, respectivamente.</p> <p>Conforme lo citado, la Administración debe analizar jurídicamente si la entidad presenta una causa probada, que le requiera prescindir del servicio de refrendo por parte de la Unidad de Asesoría Legal, dado que la Institución sí cuenta con tal recurso, y pese a ello, deposita tal función en una Comisión que incluye funcionarios de otras disciplinas.</p>



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 83

Es claro que la actividad de Auditoría Interna no debe ir más allá de la materia de su competencia y conocimiento, en garantía de la independencia que debe caracterizar el ejercicio de su función.

Siendo que existen competencias y prohibiciones que tanto la administración activa como la auditoría interna deben acatar y atender de conformidad con lo establecido, cada uno de ellos responsable de su labor y las decisiones que tomen en su desempeño, las cuales deberán estar alineadas a los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de la Administración Pública, entre otros elementos del ordenamiento jurídico.

Las decisiones que tome la Administración respecto lo indicado en el Informe y sus recomendaciones, son responsabilidad del jerarca y sus titulares subordinados, sobre las cuales deberá dejar constancia de su justificación y motivación, como en derecho corresponde.

Con el fin de ampliar el criterio referido en el Informe sobre el refrendo, **el texto se ajusta de la siguiente manera:**

También, más recientemente el Órgano Contralor con respecto a los responsables de emitir el refrendo interno de las contrataciones que se efectúen en las Administraciones, argumentó y concluyó en su oficio 04218 , lo siguiente:

(...) no podemos desconocer el hecho innegable de que muchas Administraciones, por su poco personal y falta de recursos, carecen de una unidad jurídica interna. Es por esa razón que, el mismo Reglamento contempló la posibilidad de que dicho refrendo sea otorgado supletoriamente por una unidad distinta a la unidad jurídica, con la condición de que ésta sea "idónea", además supeditado en la actualidad, a que dicha unidad sea totalmente independiente de la proveeduría y distinta de la auditoría interna. (...) Ahora bien, cuando las condiciones de la Administración no le permiten contar con una unidad jurídica o servicios legales, sea por su poco personal o la falta de recursos, se permite que el refrendo interno lo otorgue supletoriamente, una unidad distinta. La designación de la unidad jurídica o aquella otra con especialidad jurídica deberá realizarla el Jerarca de la Administración mediante un acto motivado y comunicado formalmente a las instancias internas involucradas en el proceso de contratación administrativa. (...)

Con fundamento en lo expuesto, esta Contraloría General ha determinado que como regla de principio, el refrendo o aprobación interna debe ser emitida por la unidad jurídica de la respectiva institución y, a falta de una unidad jurídica en la entidad, esa aprobación puede ser emitida por una unidad distinta designada al efecto por el jerarca. Esa unidad no puede ser en ningún caso la auditoría interna, y actualmente, tampoco puede serlo la proveeduría institucional.

El subrayado no corresponde al original.



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 84

Observaciones de la Administración	<p>"En la página 31, punto 2.19 se dice <i>"...En la revisión de los libros de actas, en los establecimientos de la muestra, se determinó el pago de facturas por servicios y la devolución de garantías, con relación a la contratación de servicios a través del SAP; sin embargo, no se determinó ningún documento que haga constar la recepción del servicio a satisfacción o que aporte observaciones respecto a los servicios contratados"</i>.</p> <p>Respecto a este párrafo se solicita se valore el existen otros documentos como actas de comités, planillas y formularios que hacen constar recepción a satisfacción y devolución de garantías, para lo cual, si se considera, también se podría solicitar."</p>		
¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe, ni aporta prueba documental en el plazo otorgado para ello, posterior a la presentación de resultados preliminares.</p> <p>Se recuerda que el medio idóneo para hacer constar todos los actos relacionados con la contratación, previo-durante y hasta el cierre del mismo, es el expediente administrativo, siendo este el conjunto ordenado de documentos y actuaciones de respaldo del acto administrativo. Además, cabe recordar que en contratación pública se debe cumplir las formalidades establecidas. En tal sentido, el proceso de recepción provisional y definitiva, puede revisarse en la LCA y RLCA, al respecto.</p> <p>Los argumentos amparados en el ordenamiento jurídico respecto a los expedientes administrativos ya fueron presentados en el Informe en el apartado 2.1.10 El expediente administrativo.</p>		

Observaciones de la Administración	<p>"En la página 32 sobre la mención de que <i>"...El adjudicatario debe mantener un coordinador general permanente que servirá de enlace con la Jefatura de la Oficina Local o en su defecto con el funcionario que se asigne para ello, el cual será el Encargado de la Supervisión del presente Contrato"</i>.</p> <p>Existen documentos como las planillas que manda el jefe de Oficina Local de forma mensual, los reportes de inconsistencias, entre otros, que lo definen como quien coordina y recibe a satisfacción el servicio, con esto, ha sido posible la aplicación de multas y aplicaciones de garantía. Podría entonces, hacerse mención a estos documentos, aunque se aclare que es necesario se especifique en el cartel y en el contrato y además puede solicitarse sean aportados".</p>		
¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe; y sobre los documentos que refiere como <i>"recibido a satisfacción del servicio"</i> sobre los cuales <i>"ha sido posible la aplicación de multas y aplicaciones de garantía"</i>, no aporta prueba documental en el plazo otorgado para ello, posterior a la presentación de resultados preliminares.</p>		



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 85

	<p>Nuevamente se recuerda que el medio idóneo para hacer constar todos los actos relacionados con la contratación, previo-durante y hasta el cierre del mismo, es el expediente administrativo, siendo este el conjunto ordenado de documentos y actuaciones de respaldo del acto administrativo. Además, cabe recordar que en contratación pública se debe cumplir las formalidades establecidas. En tal sentido, el proceso de recepción provisional y definitiva, puede revisarse en la LCA y RLCA, al respecto.</p> <p>Los argumentos amparados en el ordenamiento jurídico respecto a los expedientes administrativos ya fueron presentados en el Informe en el apartado 2.1.10 El expediente administrativo.</p>
--	--

Observaciones de la Administración	<p>"En la página 34, se menciona que: <i>"En apariencia, dado que el procedimiento de contratación no se tramitó vía SICOP ni a través de otro sistema, según lo señalado en el artículo 11 antes referido, los expedientes administrativos se fraccionaron, y a pesar de que la Fase 1 del procedimiento de compra ya culminó, no se ha unificado cada expediente para ser custodiado en su totalidad por la Unidad de Proveeduría Institucional"</i></p> <p>La administración aclara que la fase 1, no corresponde un proceso de compra, sino un proceso de precalificación, por lo cual es necesario para referir la acción de mejora, aclarar con más elementos porque se percibe como fraccionado el expediente, podría requerirse que cada expediente contenga el resultado de esta fase como prueba de la inclusión de los participantes en esta fase, más sería improcedente ubicar información en cada expediente de los proveedores precalificados en la fase 1 en tanto en este momento se desconoce elementos propios de cada contratación en la fase 2 y si serán adjudicados."</p>
------------------------------------	--

¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
------------	----	--	--------------

Argumentos de la Auditoría Interna	<p>En ampliación al texto referido en el Informe, para mayor claridad el texto se amplía de la siguiente forma:</p> <p>Es claro que el procedimiento de compra SAP 2 fue dividido en dos fases, tal y como fue señalado en el Análisis de Aplicación del Sistema Alternativo Precalificado, facilitado por la Administración:</p> <p><i>Fase 1, que corresponde a la precalificación de oferentes la cual recae sobre el nivel central de la Dirección Nacional de CEN CINAI específicamente en su Unidad de Proveeduría. Los expedientes de esta fase son custodiados en el Nivel Regional. (Anexo 1).</i></p> <p><i>Fase 2: que corresponde a la ejecución del proceso de contratación administrativa según las necesidades de cada centro y comunidad, la cual desarrolla cada comité de CEN CINAI con apoyo de los equipos locales y regionales, en conjunto con la Asesoría Legal y la Comisión Institucional de Aprobación de Contratos de la Dirección Nacional de CEN-CINAI.</i></p> <p>Sin embargo, de conformidad con el oficio 01856 de la Contraloría General, mediante el cual otorgó la autorización para la utilización del SAP, se indica con toda claridad que:</p>
------------------------------------	---



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 86

Observaciones de la Administración	<p>(...) Como aspecto de particular atención, se indica que deberá coordinarse para que la publicación del Sistema se realice mediante la Plataforma SICOP y de manera accesoria vía diario oficial La Gaceta, considerando que la primera, se constituye en el medio oficial para el desarrollo de los procesos contractuales del Estado y sus Instituciones, según lo indica el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa.</p> <p>(...) Deberá quedar constancia en los expedientes administrativos correspondientes, de todas las actuaciones relacionadas con cada contratación que se realice, para efectos de control posterior. Se entiende que salvo casos justificados debidamente acreditados, los procedimientos deben realizarse vía plataforma SICOP.</p> <p>Los argumentos amparados en el ordenamiento jurídico respecto a los expedientes administrativos ya fueron presentados en el Informe en el apartado 2.1.10 El expediente administrativo.</p>
---	---

Observaciones de la Administración	<p>"Sobre el mismo asunto, en la página 35, se describe que: "...La situación de fraccionamiento de expedientes ya había sido señalada como un hallazgo en el Informe SA-02-2018 de setiembre del 2018, cuando se determinó, respecto a la Fase 2, que Los expedientes se encontraban algunos en el establecimiento, otros en la Oficina Local, otros en la Dirección Regional o en Nivel Central en trámite de la Comisión de Aprobación Interna", sobre lo cual es importante aclarar que, la administración interpretó que esta observación se hace sobre los expedientes de fase 2, situación que se corrigió con el hallazgo. En relación a los expedientes fase 1, este informe SA-02-2018, hace mención al reguardo (sic) y orden de estos expedientes, por lo cual no se considera exista tal fraccionamiento. Además, podría considerarse importante la aclaración en tanto, la palabra fraccionamiento en materia de contratación está definida en el Reglamento a la Ley de Contratación y se refiere a aspectos distintos a los indicados en el informe".</p>			
¿Se acoge?	<table border="1"><tr><td>SI</td><td>NO <input checked="" type="checkbox"/></td><td>PARCIALMENTE</td></tr></table>	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE		
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>Cabe indicar que el término fraccionar, de conformidad con el diccionario RAE, es la acción y efecto de fraccionar, y fraccionar, es dividir algo en partes o fracciones. La apreciación de la Administración sobre la utilización del término "fraccionamiento" no tiene razón de ser en el tema que nos ocupa. Cabe recordar que en contratación pública no se conoce la validación del levantamiento de dos o más expedientes para un solo concurso o procedimiento de contratación, conforme la LCA y el RLCA; mucho menos en el uso del SICOP. Es claro que el expediente es uno solo, según lo verificado, eso no se está cumpliendo.</p> <p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe.</p> <p>Las decisiones que tome la Administración respecto lo indicado en el Informe y sus recomendaciones, son responsabilidad del jerarca y sus titulares subordinados, sobre las cuales deberá dejar constancia de su justificación y motivación, como en derecho corresponde.</p>			



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 87

Los argumentos amparados en el ordenamiento jurídico respecto a los expedientes administrativos ya fueron presentados en el Informe en el apartado 2.1.10 El expediente administrativo.

Observaciones de la Administración

"El siguiente texto es de la página 38; "...Llama la atención de esta Auditoría que, con vista en el comportamiento de la situación sanitaria del país (ver imagen 1), desde el 9 de marzo del 2020 que se reportó el primer caso COVID-19 hasta noviembre del 2020 que había sido el pico más alto de la pandemia, se observó que ese pico ha sido superado con tendencia hacia arriba desde mayo del 2021; sin embargo, en la figura 3 del documento emitido por la Administración, que refiere a la distribución de contratos efectivos por año y por servicio usando SAP 2, entre agosto del 2019 y mayo del 2021, hubo un incremento de contrataciones por concepto de Atención Integral de Infantes, de 45 (año 2020) a 117 (enero a mayo 2021), a pesar de las medidas dispuestas para contener el contagio, cuyo efecto se nota en la disminución de la presencialidad de los niños en los establecimientos; confirmado así en las visitas".

Sobre esto, cabe resaltar que, con la figura siguiente, que la administración incluyó en informe entregado a la auditoría y a la Contraloría General de la República que las contrataciones del 2021 son significativamente menores a las del 2020, por lo que la administración no tiene clara la afirmación que indica que se aumentó en tiempos de pandemia por Covid 19 la cantidad de contrataciones. Puede aclararse, que este cuadro no detalla que solo se incluyen cinco meses de contrataciones en el año 2019 porque en ese año se utilizó el SAP 1 y el 2, por lo que el cuadro no presenta el total anual sino como se indica en el título sólo el SAP 2, lo cual pudo prestarse a confusión.

Lo anterior a pesar que la Dirección Nacional de CEN CINAI registra aumento de centros nuevos en los últimos años al asumir 43 edificios originalmente construidos para CECUDI, en los que se tiene una meta de 3706 niñas y niños. (anexo 7). Además, los contratos fueron variados según las necesidades específicas (sic) de cada comunidad y el comportamiento pandémico".

¿Se acoge? SI NO PARCIALMENTE

Argumentos de la Auditoría Interna

De lo indicado por la Administración cabe aclarar lo siguiente:

- El cuadro al que refiere la Administración es el denominado: Figura 1: Contrataciones realizadas por los Comités de CEN CINAI usando Sistema Alternativo Precalificado 02, agosto 2019- mayo 2021; ubicado en la página 4 del Informe Análisis de Aplicación del Sistema Alternativo Precalificado.
- El cuadro referido por la Auditoría en el presente Informe, es el denominado: Figura 3. Distribución de contratos efectivos por año y por servicio usando Sistema Alternativo Precalificado 02, agosto 2019- mayo 2021; ubicado en la página 5 del Informe Análisis de Aplicación del Sistema Alternativo Precalificado.

El período "entre agosto del 2019 y mayo del 2021", obedece al período de tiempo que contempló la figura 3; sin embargo, dentro del mismo texto del Informe se indicó "... hubo un incremento de contrataciones por concepto de Atención Integral de Infantes, de 45 (año 2020)



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 88

	<p>a 117 (enero a mayo 2021)...", por lo que es claro que la comparación es entre el año 2020 y enero y mayo 2021.</p> <p>También fue de conocimiento en el mismo Informe de Análisis del SAP suministrado por la Administración, que se rescindieron varios contratos, tanto de transporte como de atención integral.</p> <p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe.</p>
--	--

Observaciones de la Administración	<p>"En las páginas 38, 39 y 40 donde se destacan detalles de la ejecución programática, se destaca también que para este análisis sólo se toma en cuenta la modalidad presencial para servicio API, sin incluir las modalidades establecidas por la pandemia las cuales también se apoyan con servicios de contratación lo cual es CEN CINAI en casa y API alterno, así como sólo comidas servidas, lo cual se considera debe incluirse como aclaración."</p>		
¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>Como ya se indicó, respecto a otra observación planteada por la Administración a este Informe, efectivamente se conoció en su momento de las tres modalidades de atención: presencial, alterno y CEN CINAI en casa; sin embargo, estas modalidades de atención fueron propuestas e implementadas por la Administración a partir de la situación sanitaria a causa de la pandemia, por lo tanto no forman parte del antecedente que originó la aprobación del Sistema Alternativo Precalificado desde el 2017, ni tampoco de la nueva aprobación en el 2019; además, tal y como lo indicó la Contraloría General de la República en su oficio 01856 del 11 de febrero del 2019, "... respecto a las prórrogas para el uso de estos sistemas, como sucede con la solicitud presentada por el CEN-CINAI, la norma indica que es posible otorgarla, siempre y cuando se acredite ante esta Contraloría General la permanencia de las razones que justificaron la solicitud original". Además, en la última prórroga otorgada por Ente Contralor mediante oficio 11156 de fecha 28 de julio del 2021, por lo que resta del año 2021, se indicó que: "...estima este órgano contralor que la Administración acreditó la permanencia de las razones que justificaron su autorización otorgada por este órgano contralor y con ello las razones de interés público que acreditan la no aplicación del procedimiento ordinario; lo anterior es así en el tanto la Administración se refirió a los beneficios brindados por la aplicación del sistema, el aumento en la participación de proveedores y con ello la prestación de mejores servicios para la población beneficiada, donde incluso se aumentó el horario de los servicios brindados y con ello el aumento respecto del año 2017, de más de 5.000 niños que son atendidos con los servicios del Sistema Alternativo".</p> <p>Por lo anterior, es evidente que las modalidades de atención: alterno y CEN CINAI en casa, no estuvieron ni están contempladas como parte de los objetivos definidos para la aprobación del SAP; por tanto, los recursos adquiridos mediante las contrataciones de servicios realizadas por esta modalidad, no pueden ni deben ser desviados para otros fines distintos a los definidos para su aprobación.</p>		



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 89

	<p>Es claro entonces, que ambas modalidades de atención no son objeto de estudio en esta evaluación; sin perjuicio de una fiscalización posterior.</p> <p>La presencialidad de los niños por comidas servidas, sí fue tomado en cuenta ya que corresponde a un servicio intramuros., según se define en el Manual Operativo de Atención Integral Infantil: <i>Intramuros: incluye servicios cotidianos en los establecimientos CEN-CINAI.</i></p>
--	---

Observaciones de la Administración	<p>"También, en la página 40, respecto a dicha información, se afirma que <i>la Administración no aporta evidencia que permita determinar si previo al año 2020 los servicios de los CEN - CINAI estaban restringidos a falta de personal; dado que, en apariencia la Administración atribuye que por las contrataciones alcanzadas mediante SAP 2 se pudo ampliar el servicio que no se estaba brindando</i>".</p> <p>Sobre lo anterior, se aclara que las demandas de estos servicios están asociadas principalmente a ampliación horaria, solicitud de servicios nocturnos y aumentos de servicios imposible de cubrir los cuales corresponden a demandas temporales, que tienden a movilizarse año con año, datos que son incluidos en información de estudios en regiones y herramienta de metas."</p>
------------------------------------	---

¿Se acoge?	SI	NO	PARCIALMENTE <u>X</u>
------------	----	----	-----------------------

Argumentos de la Auditoría Interna	<p>De lo apuntado por la Administración se entiende que las demandas de estos servicios corresponden a demandas temporales, lo que reafirma entonces, la urgencia de definir con claridad qué es lo que se requiere, cómo se requiere y en qué momento se requiere; en torno al servicio contratado.</p> <p>Para efectos aclaratorios se complementa el texto de la siguiente manera:</p> <p>Sin embargo, respecto a dicha información, la Administración no aporta evidencia que permita determinar si previo al año 2020 los servicios de los CENCINAI estaban restringidos a falta de personal; dado que, en apariencia la Administración atribuye que por las contrataciones alcanzadas mediante SAP 2 se pudo ampliar el servicio que no se estaba brindando. Sin embargo, la Administración indica que las demandas de estos servicios están asociadas principalmente a ampliación horaria, solicitud de servicios nocturnos y aumento de servicios.</p>
------------------------------------	---

Observaciones de la Administración	<p>"Sobre esto, también el informe menciona en la página 41, <i>...si bien es cierto en los servicios que ofrece la DNCC a través de sus establecimientos, no media un intercambio económico, sí hay una oferta de servicios ante una demanda de ellos; es decir, no podría hablarse de un aumento en la oferta de servicios si no existe una demanda real de ellos, mucho menos si estos servicios significan una afectación al Erario público</i>".</p> <p>En las acciones sobre lo citado en este párrafo se puede indicar que se instruye a los directores regionales hacer estudios constantes de demanda real de los servicios en cada región, más frecuentes en tiempo de pandemia por cambios en los lineamientos de movilidad y aforos, lo</p>
------------------------------------	---



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 90

	cual no se evidencia ciertamente en los expedientes, y es una acción que debe ser visible, sin embargo, hay evidencia de la realización de estas tareas, en todas".		
¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe, ni aporta prueba documental en el plazo otorgado para ello, posterior a la presentación de resultados preliminares.		

Observaciones de la Administración	<p>"En la pág. 43 se indica "... no hay nada que lo demuestre, ni se determinó un análisis que permita evidenciar la "dinámica comercial" y mucho menos, la participación empresarial local a la que apunta la Administración de la DNCC en su justificación para la aprobación del Sistema Alternativo".</p> <p>Se considera al respecto que, podría el tamaño y el tipo muestra utilizada por esta auditoría no permitir encontrar evidencias sobre esta dinámica comercial y sobre todo por los pocos expedientes de servicios de transporte que se revisaron, en el cual sólo se revisa un contrato, esto podría llevar a tener dificultad para evaluar este elemento local, ya que, se conoce que es en estos servicios donde es más visible la presencia de proveedores locales y tampoco se dice en el estudio si se encuentran evidencias, más allá de los expedientes revisados, para decir que no hay evidencias que demuestren la participación local, lo cual se considera es necesario aclarar. Se sugiere también valorar la conveniencia de expresar estos alcances de la muestra para la evaluación de estos elementos o si se incluyeron otros detalles que permitieron evaluar que no encontraron estas evidencias".</p>		
¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>Como ya se indicó, para los efectos del análisis al que se refiere este informe, se aplicó la metodología de estadística inferencial, la cual pretende explicar el efecto de una o varias situaciones presentadas, por ello la muestra analizada resulta suficiente a efecto de ilustrar las situaciones encontradas.</p> <p>Nuevamente se recuerda que el medio idóneo para hacer constar todos los actos relacionados con la contratación, previo-durante y hasta el cierre del mismo, es el expediente administrativo, siendo este el conjunto ordenado de documentos y actuaciones de respaldo del acto administrativo. Además, cabe recordar que en contratación pública se debe cumplir las formalidades establecidas.</p> <p>No es correcto suponer que cubriendo el 100% de la población estadística en estudio se tengan hallazgos contrarios a los demostrados, pues la base administrativa por la que se rige el tema evaluado, está dada por el mismo jerarca y los titulares subordinados de la DNCC.</p> <p>Lo que esté procedimentado deberá cumplirse tal cual, y lo que no esté procedimentado, es una prueba más de las debilidades de control interno que se han apuntado.</p>		



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 91

Observaciones de la Administración	<p>"En la página 45 del informe se dice "... En suma, la Contraloría General de la República condicionó el uso del SAP a la utilización del SICOP; sin embargo, pese a que no se publicó en dicho Sistema, pese a que la Auditoría ya había advertido al respecto en su Informe 02-2018, y tampoco se determinó autorización del Ente Rector para no incluirlo en el Sistema, el SAP fue autorizado". Sobre esto, se omite, lo explicado por la administración en informe exhaustivo enviado a la Auditoría Interna y a la CGR al respecto, lo cual, se considera debe mencionarse en este informe, ya que corresponden a acciones realizadas por la administración sobre este tema".</p>		
¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>Las acciones realizadas por la Administración, conocidas por esta Auditoría, no han dado el resultado esperado al respecto, y ciertamente el incumplimiento existe a pesar de que ya había sido señalado en el Informe SA-002-2018 y solicitado de manera expresa por el Ente Contralor. Cabe indicar que cualquier explicación administrativa que se brinde, no tiene la capacidad de obviar el incumplimiento con respecto al uso exigido del SICOP.</p> <p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe.</p> <p>Las decisiones que tome la Administración respecto lo indicado en el Informe y sus recomendaciones, son responsabilidad del jerarca y sus titulares subordinados, sobre las cuales deberá dejar constancia de su justificación y motivación, como en derecho corresponde.</p>		

Observaciones de la Administración	<p>"En las páginas de la 42 a la 45 se presenta el cuadro 6 sobre eficiencia y eficacia aportado por la administración y se observan señalamientos de la auditoría sobre estos puntos como insuficientes, lo cual se revisa, sobre esto, se tomará en cuenta para profundizar en ampliación de los elementos que llevaron a estas conclusiones, en informes de seguimiento, ya que toda la información utilizada tiene sustento incluso en estudios del mismo ente contralor".</p>		
¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe.</p> <p>Las decisiones que tome la Administración respecto lo indicado en el Informe y sus recomendaciones, son responsabilidad del jerarca y sus titulares subordinados, sobre las cuales deberá dejar constancia de su justificación y motivación, como en derecho corresponde.</p>		

Observaciones de la Administración	<p>"En las páginas 45 y 46, se destaca "... Como ya fue analizado y expuesto el criterio de esta Auditoría Interna en el apartado 2.1.1 de este Informe, respecto al análisis de mercado para definir las condiciones presupuestarias de la contratación, no hay evidencia de dicho análisis. ... se podría estar ante una situación en la cual el proveedor oferente, solicite un precio excesivo"</p>		
------------------------------------	---	--	--



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 92

	De lo anterior se aclara que, si se realizan acciones que permiten el estudio de razonabilidad de precio, ciertamente, no visibles en el expediente, lo cual debe mejorarse, sin embargo, es de señalar que, con el establecimiento de los precios máximos razonados, no es posible ofertar un precio excesivo porque existe un tope máximo razonable. En este informe la Auditoría indica que pudo pasar, pero no aporta si encontraron evidencia de presencia de precios excesivos en las contrataciones revisadas, elemento que es muy importante de conocer por esta administración, en tanto, corresponde también a detalles que son revisados para su debida aprobación".		
¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>Se aclara que lo indicado es una recomendación general que dicta la norma. En todo caso, pese a las explicaciones señaladas, la Administración no aporta evidencia que certifique la existencia de precios razonables en todas las compras efectuadas; por lo que resulta incorrecto darlo por hecho; y peor aún, apuntar a que la Auditoría no encontró evidencia de precios excesivos, cuando la falta de estudios que permitan brindar seguridad sobre precios razonables, es real.</p> <p>Sin embargo, le corresponde al jerarca y sus titulares subordinados determinar si debe o no acatar lo indicado, y argumentar las justificaciones que correspondan; sin perjuicio de una fiscalización posterior de esta Auditoría.</p> <p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe.</p>		
Observaciones de la Administración	<p>"En las páginas 47 y 48 se lee "... No obstante, respecto a lo anterior, con vista en los expedientes administrativos en la Fase 2, que corresponde a la ejecución del proceso de contratación administrativa según las necesidades de cada centro y comunidad, la cual desarrolla cada comité de CEN CINAI con apoyo de los equipos se determinó que no existen documentos emitidos por la autoridad competente en los que se demuestre que la DNCC se encuentra autorizada para efectuar el concurso fuera de la plataforma SICOP; por lo anterior el jerarca está llamado a determinar si existe o no responsabilidad administrativa sobre la omisión del acto correspondiente".</p> <p>En relación a este punto, ya retomado anteriormente, no se hace mención en ningún apartado a las acciones y justificaciones aportadas a la AI y a la CGR, ni de la evidencia de las acciones realizadas por la administración, las cuales fueron también conocidas y solicitadas por el ente contralor, así como el balance entre el interés superior de las niñas y los niños, frente a las posibilidades del Estado".</p>		
¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	Las acciones realizadas por la Administración no tienen la capacidad de obviar el incumplimiento con respecto al uso exigido del SICOP.; es evidente que dichas acciones no han dado el resultado esperado al respecto; ciertamente, con su observación, la Administración confirma que el incumplimiento existe.		



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 93

La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe.

Las decisiones que tome la Administración respecto lo indicado en el Informe y sus recomendaciones, son responsabilidad del jerarca y sus titulares subordinados, sobre las cuales deberá dejar constancia de su justificación y motivación, como en derecho corresponde.

Observaciones de la
Administración

"En la página 51 "...En las visitas realizadas a los establecimientos de la muestra, esta Auditoría conoció que muchas de las auxiliares de cocina y maestras tienen bastante tiempo de laborar para establecimientos de la DNCC, siendo los casos de mayor atención, el de colaboradoras que sobrepasan los 8 años de servicio, bajo la modalidad de servicios profesionales adquiridos por contratación administrativa, que se han adjudicado a diversos proveedores a lo largo del tiempo. ...En ese sentido, si las funciones que realiza determinada persona continúan siendo indispensables para el funcionamiento de determinado puesto, sea atención integral y cuidado de infantes o cocina, estamos en presencia de un régimen de índole laboral, dado que a través de dichas contrataciones se satisfacen necesidades continuas. Independientemente de las razones que dan origen a la situación que enfrenta la Dirección Nacional de CEN CINAI, al igual que en la mayoría de las instituciones públicas, hay escasez de recurso humano en muchas áreas, pero estas necesidades deberían solventarse a través del nombramiento de puestos de naturaleza o índole laboral, por tratarse de necesidades continuas o permanentes; por lo cual, es evidente que, pese a las necesidades de la Administración, existe una imposibilidad de índole legal para contratar servicios en esos términos a lo largo del tiempo, además de que no se ha definido la posibilidad de verificar los resultados de los servicios contratados".

Sobre lo anterior, es necesario que el informe de la auditoría indique el objeto de contratación como está establecido, en tanto, la administración por este medio, no contrata auxiliares de cocina ni maestras, lo que contrata son servicios de cocina, limpieza y cuidado de infantes, para ello, no solicita auxiliares de cocina ni profesionales en docencia, lo contratado no son servicios profesionales, son servicios del nivel técnico; Cocina, Limpieza y Cuido de Infantes (CLC) y Atención Integral de Infantes (AII)

Que estas personas hayan sido contratadas por diversos proveedores de servicios por un largo tiempo determinado, no es un elemento para indicar que se está dando un régimen de índole laboral, ya que los contratos bajo los cuales se da está contratación corresponden a lo solicitado por la CGR, cumpliendo con criterios de ocasionalidad, especificada en cada contrato sobre las características del servicio y posibilidad de verificar resultados. La situación de que una persona se mantenga en diferentes empresas que brindan este tipo de servicios puede ser más bien asociada a variables ya mencionadas en el informe, como empleabilidad en la zona y capacitación sobre el servicio en específico. Por lo cual es recomendable revisar estas consideraciones respecto a la naturaleza del servicio.

La administración contrata servicios de cocina, limpieza y cuidado de infantes a los proveedores precalificados, el personal que brinda esos servicios es parte de la planilla de las empresas precalificadas, la relación laboral de las personas es con la empresa que las contrata y no con



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 94

	<p>la DNCC. El hecho de recibir servicios de un mismo proveedor bajo la legislación costarricense no genera relación laboral con el prestador.</p> <p>Estas contrataciones se hacen para cubrir necesidades temporales de ampliación horaria, o modalidades adicionales de atención en los servicios extra, ejemplo por tiempo de Pandemia, servicios nocturnos, cada año se atienden diferente cantidad de niños para atención en la noche, cantidad que la define la demanda y también el tiempo de contrato cambia con las necesidades, 10 meses, otros 7 meses, hasta 4 meses, lo cual se establece con los requerimientos que también cambian año a año, tampoco, se contratan servicios por largo del tiempo ininterrumpido. Cada año se valora la necesidad y se establece la cantidad, tiempo y tipo de las contrataciones. Respecto a la verificación de los resultados se han hecho explícitos en diversos informes, en el anexo 8 y 9 se incluye dos estudios como ejemplos".</p>
¿Se acoge?	SI NO <input checked="" type="checkbox"/> PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>A lo largo del informe se ha indicado correctamente el objeto contractual. Si a lo que se refiere la Administración es cómo se denomina a las personas que cumplen con el servicio de Atención Integral de infantes y Cocina, Limpieza y Apoyo al Cuido de infantes, al respecto cabe indicar que, durante las visitas realizadas a los establecimientos, el mismo personal de los establecimientos se refiere a "auxiliares de cocina y maestras" cuando habla del recurso humano contratado por SAP.</p> <p>Si existe una designación diferente para este personal, se desconoce y tampoco fue señalado por la Administración.</p> <p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe, ni aporta prueba documental en el plazo otorgado para ello, posterior a la presentación de resultados preliminares.</p> <p>En todo caso, cabe precisar que la valoración administrativa se dirige a que los contratos no son con las personas físicas, sino con proveedores o empresas; y por eso no valida la observación con respecto al personal. Sin embargo, en realidad esa presunción carece de respaldo ante el riesgo de los contratos realidad, donde lo que importa, en resumidas cuentas, es que se presenten tres elementos en la relación: un horario regular; pago de servicio de forma regular, y subordinación. Independientemente de que haya o no un proveedor intermediario o una empresa, la Administración debe revisar cuando esos tres elementos típicos del contrato laboral se presentan; y por ende, prevenir su permanencia.</p> <p>La Administración debe ser consciente si la necesidad contractual por servicios profesionales es más bien una necesidad regular y permanente, no temporal. Cuando la necesidad se convierte en algo permanente, el contrato por servicios profesionales debe revisarse para verificar si supera los principios de legalidad.</p>
Observaciones de la Administración	<p>"En la página 54, sobre la demanda del servicio...</p> <p>De acuerdo con lo indicado, por esta la auditoría al respecto de la necesidad y la demanda deservicio, se reitera que la administración ha asumido demandas constantes de las</p>



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 95

<p>comunidades, centros educativos nocturnos y familias, por eso año a año se revisan las demandas, los tiempos y los requerimientos por comunidad. La demanda se establece con relación al requerimiento de ampliación horaria o modalidades de servicio y el mandato dado por el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 de aumentar la cobertura, en un proceso cuidadoso que involucra a los tres niveles de gestión con que cuenta la Dirección Nacional de CEN CINAI y que no se evidencia en el informe de la auditoría, con un rol relevante de los directores regionales, se anexan minutas (anexo 10)</p> <p>El proceso inicia con la formulación de las metas por establecimiento, para ello se consideran diferentes variables, tales como; población inscrita, listas de espera, distancia de las viviendas de las niñas y niños respecto al CEN CINAI, disponibilidad de transporte público, necesidades de servicio nocturno, coordinación con las escuelas y colegios nocturnos, listas de población sin servicios dadas por SINIRUBE y enviadas por la Dirección Técnica (anexo 11 al 20), tamaño y cantidad de espacios para la atención en cada centro, cantidad de personal en planilla, normativa sobre cantidad de niñas y niños por adulto según la edad.</p> <p>Las metas por establecimiento se totalizan y se obtiene las metas y necesidades de insumos como contratación de transporte y de servicios de cocina, limpieza y cuidado de infantes a nivel nacional. El nivel central realiza estudios de razonabilidad de precios en el proceso de elaboración y asignación del presupuesto a cada Comité de CEN CINAI. El expediente administrativo levantado para cada contratación inicia con la carta del jefe de oficina local que da certeza de la disponibilidad presupuestaria. Como ya se indicó en el informe presentado a la Contraloría General de la República del que esa auditoría tiene copia, se ha identificado una oportunidad de mejora para hacer explícita la valoración de la razonabilidad de los precios en cada expediente de contratación, realizado por la administración, lo que será integrado al plan de mejora.</p> <p>Como se ha demostrado, la administración que cuenta con 70 años de experiencia en la entrega de este tipo de productos y servicios, ha estimado la demanda insatisfecha con un método lícito, siendo que el mismo informe en la página 56 dice "...sí puede la Institución estimarlos a partir de su propia experiencia cuando estos mismos servicios han sido cubiertos por éste. Incluso, indicó que, aun prescindiendo de esta experiencia previa, la misma Administración podría establecer proyecciones de demanda a partir del conocimiento que tiene del objeto contractual considerando su impacto y especialidad.</p> <p>Como ya se ha explicado la Dirección Nacional de CEN CINAI no sólo utiliza su propia experiencia para la estimación de la demanda insatisfecha, sino que usa datos oficiales y públicos para hacerlo. Además, mantiene constante revisión de la población atendida (oferta) y de la población sin servicio (demanda insatisfecha) se aporta como evidencia la minuta de reunión DNCC-SUB-DT-DR-MIN-007-2021 realizada para analizar la estrategia de fortalecimiento del crecimiento y desarrollo en intramuros en la Región y analizar las necesidades de contrataciones ante la emergencia sanitario por COVID-19 (anexo 10)".</p>	<p>¿Se acoge?</p> <table border="1" style="width: 100%;"><tr><td style="width: 33%;">SI</td><td style="width: 33%; text-align: center;"><input checked="" type="checkbox"/> NO</td><td style="width: 33%;">PARCIALMENTE</td></tr></table>	SI	<input checked="" type="checkbox"/> NO	PARCIALMENTE
SI	<input checked="" type="checkbox"/> NO	PARCIALMENTE		
<p>Argumentos de la Auditoría Interna</p>	<p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe.</p>			



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 96

Las decisiones que tome la Administración respecto lo indicado en el Informe y sus recomendaciones, son responsabilidad del jerarca y sus titulares subordinados, sobre las cuales deberá dejar constancia de su justificación y motivación, como en derecho corresponde.

Observaciones de la Administración

"El informe en la página 56, hace la siguiente mención: "... siempre debe existir acompañamiento por parte de la administración activa, y las responsabilidades sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico recaen en el jerarca de la Institución, siendo los Comités órganos de apoyo de la Dirección Nacional en el ámbito local y por tanto constituyen órganos auxiliares de la función pública que realiza, y que por tal motivo se encuentran subordinados, y éstos actúan en representación Institucional".

No obstante, al respecto, no se indica cual es el hallazgo en el informe al respecto, además, se omite mencionar las capacitaciones dadas a los Comités de CEN CINAI y el acompañamiento que con la contratación de técnicos especializados se da, a pesar que todo esto es de conocimiento de esta auditoría".

¿Se acoge? SI NO PARCIALMENTE

Argumentos de la Auditoría Interna

La cita anterior no es un hallazgo en sí mismo, corresponde a una recomendación con base en la normativa.

Pese a los comentarios de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe, ni aporta prueba documental en el plazo otorgado para ello, posterior a la presentación de resultados preliminares.

Observaciones de la Administración

"En la página 57 del informe se dice: "la Administración asevera que "con SAP los procesos de compras se pueden realizar con mayor agilidad y la revisión de los contratos se puede realizar con mayor calidad para cumplir con las altas demandas de aprobación que se tienen", se considera que no tiene razón de ser; no se justifica que para unos trámites de compras las unidades involucradas resulten más eficientes que para otros, siendo que para todas las compras públicas el objetivo institucional se enfoca en "los niños y madres en condiciones de vulnerabilidad social y de salud", independientemente de los medios legales que se utilicen para alcanzar dicho objetivo"

Al respecto se considera que el informe, requiere que se destaque la complejidad de un proceso de contratación de este tipo, el cual (sic) no sólo está asociado al servicio a contratar, sino que intervienen en esa complejidad múltiples factores que es necesario anticipar , si bien, esta auditoría quiere visualizar que la rapidez o no de una contratación no está vinculada al sistema utilizado, esta administración sigue considerando que elementos como la FASE 1 de precalificación, dominio del sistema por las partes y logística establecida en (sic) de previo, permite más agilidad y seguridad en los participantes con la aplicación de un sistema como este, además que se reconoce la mística con que trabajan las organizaciones locales y el logro de los resultados esperados a pesar de las limitaciones que tienen que mitigar."



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 97

¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe. El señalar que "permite más agilidad y seguridad", es una apreciación que la Administración debe sustentarse con datos, a través de documentos de respaldo idóneos. Lo indicado no es parte de la evaluación del Informe.		

Observaciones de la Administración	<p>"En la página 57 el informe dice "... No se determinó un análisis de la cantidad de niños por rangos de edades que requieren ser atendidos, lo cual resultaría de gran importancia para establecer las prioridades y necesidades para brindar servicios de apoyo oportunos, dado que el servicio de cuidado es muy variable, según los rangos de edad de los niños".</p> <p>Con esta afirmación, se hace necesario indicar que en el nivel local y en el nivel central por la formulación de las metas de atención, se realiza un proceso de priorización según rangos de edad, que se realiza para cada establecimiento, por lo cual es necesario destacar en el informe si se consultó sobre esto en estos niveles. Se indica desde la Dirección técnica que no se solicitó y si se han realizado estos estudios por parte de la UNAT, y se aportaron con buena nota en un estudio a la CGR.</p> <p>El informe de la auditoría, no refiere por los puntos tratados, la figura del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), creado por la Ley No. 9137, desde abril 2013, vinculante para la Dirección Nacional de CEN CINAI y que dentro de sus pilares tiene:</p> <ul style="list-style-type: none">• Índice de focalización de beneficiarios.• Asignar un orden a la demanda existente de los programas sociales selectivos (como los se analizan en el informe de la auditoría) <p>Por lo cual, de mantenerse elementos propios de la priorización de los servicios, se hace necesario referir. La Dirección Nacional de CEN CINAI mantiene coordinación constante con el SINIRUBE y ajustó su sistema de selección para el cumplimiento de la Ley 9137, la identificación de la demanda insatisfecha de los programas selectivos es por ley resorte de este sistema, la DNCC es un usuario de esa información, no el responsable. Como usuario responsable se desarrollan constantes esfuerzos por localizar a la población en mayor grado de pobreza, se anexa como evidencia oficios con los que la Dirección Técnica entrega a las diferentes regiones la lista de niñas y niños en condición de pobreza extrema sin servicios del Estado, según los registros del SINIRUBE. (Anexos del 11 al 20).</p> <p>Además, la información de SINIRUBE es pública mediante la página web, en ella con facilidad se muestran los siguientes datos, el 57.45% de los hogares tienen miembros menores a 12 años, en estos 241.959 niñas y niños viven en extrema pobreza por lo que con sus ingresos no pueden adquirir ni los alimentos de la canasta básica alimentaria, o sea sus ingresos no les permiten tener seguridad alimentaria, ni siquiera a nivel de energía, menos aún a nivel de micronutrientes, 521.082 niñas y niños viven en pobreza básica y 133.500 niñas y niños forman</p>
------------------------------------	--



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 98

	parte de los hogares en vulnerabilidad económica. El 30.48% de los hogares no cuentan con algún beneficio del Estado, la cantidad de población infantil en pobreza sin atender es suficiente evidencia de la demanda insatisfecha, estos son datos públicos, ampliamente divulgados de forma oficial y por los noticieros, por lo que no se comprende la duda sobre la demanda insatisfecha, basta con una mirada a los mapas de pobreza para comprobar que la distribución geográfica de la pobreza cubre el territorio nacional".		
¿Se acoge?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>	PARCIALMENTE
Argumentos de la Auditoría Interna	<p>El enunciado referido claramente indica "no se determinó un análisis de la cantidad de niños por rangos de edades que requieren ser atendidos", en ningún momento se está indicando que no exista información disponible a nivel país respecto al registro de beneficiarios del Estado.</p> <p>A lo largo del Informe se indica el objeto del estudio de Auditoría y posterior a su presentación preliminar, con más razón, debería estar claro que lo que se está analizando es la aplicación del SAP como una alternativa de contratación; al respecto, todo, en el sentido completo de la palabra, debe constar en el expediente administrativo correspondiente al proceso de compra que incluye todos los antecedentes que originaron la necesidad y por ende la contratación de servicios.</p> <p>Sobre el "proceso de priorización según rangos de edad, que se realiza para cada establecimiento", según lo señala la Administración, no se determinó nada en el expediente.</p> <p>La apreciación de la Administración no aporta elementos adicionales a los que se conocieron durante el desarrollo del Informe, ni aporta prueba documental en el plazo otorgado para ello, posterior a la presentación de resultados preliminares.</p>		

Observaciones de la Administración	<p>"A la luz de los apuntado en este oficio y sobre observaciones en las diferentes páginas del informe, proyectándose esta administración en la atención de las recomendaciones sobre los hallazgos que da el informe, se considera conveniente que esta auditoría pueda revisar el contenido de las conclusiones que se detallan a continuación para incluir si así se considera aspectos aclarativos aportados en este texto, se detalla a continuación lo que se considera desde la administración, puede revisarse:</p> <p>A. En Conclusiones</p> <p>3.1: Sobre la correcta aplicación del procedimiento para la adquisición de servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI.</p> <p>• 3.1.1 / • 3.1.2 / • 3.1.3 / • 3.1.4 / • 3.1.6 / • 3.1.8 / • 3.1.9 / • 3.1.12 / • 3.1.13 / • 3.1.15</p> <p>3.2: Sobre la ejecución del sistema respecto a los parámetros definidos en la autorización de la Contraloría General y lo plasmado en el propio sistema.</p> <p>• 3.2.1 / • 3.2.2 / • 3.2.5 / • 3.2.7 / • 3.2.8 / • 3.2.9</p> <p>3.4: Sobre las circunstancias que originaron la aprobación del procedimiento versus la necesidad actual.</p>
------------------------------------	--



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 99

	• 3.4.1 / • 3.4.4 / • 3.4.6 / • 3.4.8 B. En Recomendaciones • 4.5 / • 4.7".		
¿Se acoge?	SI	NO	PARCIALMENTE <u>X</u>
Argumentos de la Auditoría Interna	<ul style="list-style-type: none">Las conclusiones modificadas son las siguientes: 3.1.1 En las Regiones Central Sur, Central Norte y Brunca, el registro de proveedores precalificados, para el servicio de Atención Integral de Infantes y Cocina, Limpieza y Apoyo en Cuido de Infantes, está compuesto por un único proveedor, a saber: Wellness Vida Optima, Ecot S.A. y Kids Star Kingdom S.A., respectivamente. Tomando en cuenta el registro levantado a Nivel Central para varias regiones, las posibilidades de participación de estas tres regiones referidas se verían aumentadas; sin embargo, a la hora de ofertar, únicamente participó un único proveedor, por lo que no necesariamente podría afirmarse que tal adjudicación se haya realizado a la oferta más conveniente o que se esté propiciando adecuadamente la competencia entre los oferentes. 3.1.2 No hay evidencia de un estudio de mercado que permitiera determinar cuál era el precio razonable para los servicios que se contrataron, que permitiera delimitar las condiciones presupuestarias de la contratación de servicios, y que permitiera comparar los servicios contemplados en el cartel y lo que realmente ofrece el mercado. Únicamente se conocieron los montos máximos establecidos para contratos de transporte y servicios, aplicables para las contrataciones 2021. 3.1.3 Cuando el objeto contractual contempla varios bienes o servicios independientes y de diversa índole entre sí, la Administración debe analizar, si es recomendable o no, que en el cartel se plantee esa necesidad en líneas separadas; esto permitiría que los proveedores puedan ofertar para los bienes o servicios en los cuales tengan capacidad, evitando así que se limite su igualdad de participación y no se promuevan situaciones de desventaja. 3.1.6 De conformidad con el inciso a) del artículo 8 del RLCA, la utilización del SAP no contempla una planeación que permita pactar el compromiso de suplir los servicios requeridos según las necesidades puntuales que se vayan dando durante un período determinado; de conformidad con el artículo 171 del RLCA; únicamente contempla aspectos referentes al principio de mutabilidad del contrato. 3.1.17 Corresponde a la Administración establecer en su normativa interna, las responsabilidades para cada unidad, división o área que tiene la competencia para aprobar o refrendar los contratos y cualquier otra participación en el proceso, que incluye a los llamados "equipos de apoyo"; es claro que el refrendo o aprobación interna debe estar a cargo de una Asesoría Jurídica Institucional, o la unidad con especialidad jurídica designada por el Jерarca.Se incorporan como conclusiones (ya eran parte del cuerpo del Informe), por lo tanto, se corre la numeración de las conclusiones 3.1.12 en adelante.		



Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



**DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL**



AUDITORÍA INTERNA

1 de noviembre del 2021
DNCC-AI-SA-005-2021
Página 100

3.1.12 En el contrato se establecieron responsabilidades al contratista que están ligadas, en su mayoría, a la protección de la ejecución del fin contractual, al control y la fiscalización de algunas tareas. Sin embargo, no se establecen responsabilidades o "limitaciones" para el contratante, por el uso inadecuado que se le pudiera dar al recurso humano cuyo servicio específico se está contratando: servicio de atención integral de infantes y cocina, limpieza y apoyo en cuidado de infantes.

3.1.13 Para la evaluación de los precios de las ofertas, resulta necesario realizar un estudio de mercado que analice todos los factores que conforman los costos del servicio que se pretende contratar, y conocer cuál es el porcentaje de utilidad que la norma permite.

3.1.15 Con vista en el Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Interna de Aprobación de Contratos de la DNCC, surgen dudas evidentes de legalidad. Por un lado, la función de dicha Comisión, y por el otro, la competencia del refrendo que se le atribuye.

3.1.16 El refrendo o aprobación interna debe estar a cargo de una Asesoría Jurídica Institucional, o, cuando se carece de una unidad jurídica interna, la unidad con especialidad jurídica designada por el Jerarca; y deberá contar con las disposiciones internas que correspondan para regular ese proceso; además, esa designación debe constar en un acto motivado y emitido conforme al ordenamiento jurídico, y deben establecerse las funciones que cada uno de ellos desempeñará; y cualquier delegación de funciones deberá realizarse de conformidad con el bloque de legalidad.

- Las recomendaciones se mantienen.



**Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"**

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 Ext: 120 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr