



11 de junio del 2021

DNCC-AI-OF-0131-2021

Señora

Lidia María Conejo Morales
Directora Nacional de CEN-CINAI

Refiérase al N°

SAS- 008- 2021

Asunto: Respuesta DNCC-OF-0519-2021

Estimada señora:

De conformidad con el oficio DNCC-OF-0519-2021 del día 31 de mayo del año en curso, en el cual solicitó el criterio de esta Auditoría Interna con el objetivo de tramitar ante la Contraloría General de la República la autorización para prorrogar el uso del Sistema Alternativo Precalificado 2019, en adelante SAP-01-2019, con respecto a:

- a) *La correcta aplicación del procedimiento en relación con el objeto autorizado y la verificación de que no se haya utilizado 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 para este sistema.*

Por lo anterior, se procede a dar respuesta a lo solicitado, no sin antes señalar que la finalidad del presente documento, no pretende sustituir a la Administración en la toma de decisiones con relación a las competencias que devienen de la Ley de Creación de la DNCC, N°8809¹, su Reglamento², o del ordenamiento jurídico.

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 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 2021.

Cabe aclarar que, con el fin de evitar riesgos en la emisión de un criterio basado en supuestos fácticos y jurídicos que se desconocen o no han sido profundizados, esta Auditoría procedió a

¹ Ley N°8809. Ley de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. 28 de abril 2010.

² Decreto Ejecutivo 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.





11 de junio del 2021
DNCC-AI-OF-0131-2021
Página 2

realizar las consultas respectivas a los titulares subordinados que se encuentran involucrados en uso pleno de sus competencias respecto al uso del SAP-01-2019.

Expuesto lo anterior, se procede a formular las siguientes consideraciones y observaciones para que este criterio sea utilizado en el proceso de análisis respecto la legalidad y procedencia de las acciones que adopte la Administración de la DNCC, a quien le corresponde tomar las decisiones que considere pertinentes, como en Derecho corresponde.

Sobre la autorización del uso del “Sistema Alternativo Precalificado para la adquisición de bienes y servicios por parte de los Comités de CEN-CINAI”

En el apartado tercero del oficio 01856 (DCA-0536)³, el Órgano Contralor indicó catorce condiciones bajo las cuales se otorgó dicha autorización, a continuación, se expone lo que determinó esta Auditoría sobre cada uno de ellos, según corresponda:

1. *Se autoriza a la Dirección Nacional de CEN-CINAI del Ministerio de Salud 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.*
2. *Dicho sistema deberá de contar con la debida publicación en el Diario Oficial La Gaceta para efectos de publicidad*

Mediante correo electrónico del 9 de junio del 2021, se consultó al Proveedor Institucional al respecto; por el mismo medio se recibió respuesta en la cual adjuntó el Alcance N°180 de la Gaceta N°150, en el cual se publicó el SAP-001-2019; demostrando el cumplimiento de esas condiciones.

**Imprenta Nacional
La Uruca, San José, C. R.**

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

RESOLUCIONES DE LA CONTRALORÍA

SALUD

DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI

SISTEMA ALTERNATIVO PRECALIFICADO N° 2019-SAP-001-2019

Para la contratación de servicios de transporte y servicios de atención integral de infantes, cocina, limpieza y apoyo al cuidado de infantes, por parte de los Comités CEN-CINAI. La Contraloría General de la República, mediante el oficio DCA-0536 No. 01856 del 11 de febrero de 2019, autoriza al Ministerio de Salud para 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.

³ 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 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



11 de junio del 2021
DNCC-AI-OF-0131-2021
Página 3

Producto de ese concurso, se aprobó un total de 757 contrataciones, según oficio DNCC-OF-0566-2021, suscrito por la Directora Nacional. Se adjunta detalle:

AÑO	TRANSPORTE	ATENCIÓN INTEGRAL	TOTAL DE CONTRATACIONES APROBADAS
Agosto a Dic 2019	28	23	51
Enero a Dic 2020	188	272	460
Enero a Mayo 2021	8	117	125
Total	345	412	757

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).*

A la fecha, esta Auditoría desconoce el análisis de la aplicación del Sistema, que incluya el alcance de los objetivos, los mecanismos de eficiencia alcanzados y las ventajas, así como un análisis de costo-beneficio de la utilización del mismo.

4. *Tanto el Ministerio de Salud como los Comités de CEN-CINAI asumen la responsabilidad por las razones que motivaron la presente autorización en los términos indicados.*

De acuerdo con las consultas efectuadas y la revisión del cartel SAP-01-2019, este consta de dos fases, la primera denominada *Conformación de Expedientes de Registros de Oferentes Precalificados*, ejecutada por la Dirección Nacional de CEN-CINAI, y la segunda fase denominada *Procedimiento de Licitación por parte de los Comités CEN-CINAI*, ejecutada por los Comités de CEN-CINAI. Por ello, esta Auditoría entiende que tanto la Dirección como los Comités, asumen la responsabilidad que les compete.





11 de junio del 2021
DNCC-AI-OF-0131-2021
Página 4

5. *En el caso de las compras de alimentos, se entiende que no podrá realizarse contratación alguna al amparo del sistema alternativo autorizado, si el CEN-CINAI va a ser suplido por el Consejo Nacional de Producción (CNP), de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica del CNP.*

Mediante consulta al Sistema de Compras Públicas SICOP, se constató el procedimiento de Contratación Administrativa N° 2019CD-000059-0012700001, denominada *Compra paquetes de alimentos DAF de CEN-CINAI al CNP*, bajo la modalidad según demanda, amparado en el artículo 2 inc. c) de la Ley Contratación Administrativa y artículo 138 Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, ambos referentes la actividad contractual entre sujetos de derecho público.

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.*

Al respecto, mediante oficios DNCC-AI-OF-0129-2021 y DNCC-DG-UPI-OF-107-2021, ambos del 10 de junio del 2021, se consultó a la Unidad de Proveeduría de la DNCC, la respuesta fue la siguiente:

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. Referente a los servicios de Integración estos, si bien es cierto no tengo conocimiento que se allá (sic) 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.

Por la anterior, con meridiana claridad, se desprende que no existe evidencia de un análisis que permita valorar la razonabilidad de los precios en cada una de las contrataciones.

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.*

Se revisó una muestra de los expedientes que se encuentran en custodia de la Unidad de Proveeduría Institucional, donde se evidenció lo siguiente:





11 de junio del 2021
DNCC-AI-OF-0131-2021
Página 5

Sobre el control relacionado con la Primera Fase:

- Las ofertas de los oferentes se recibieron tanto en el Nivel Central, como a Nivel Regional, los expedientes se custodian de acuerdo con esa recepción.
- Se revisó solamente la custodia de los expedientes recibidos en el Nivel Central, de la muestra seleccionada se determinó que la mayoría de los expedientes están foliados, sin embargo, las últimas dos o tres hojas no cuentan con el folio respectivo, esos últimos folios corresponden a un documento denominado “Lista de Chequeo Sistema Precalificado 2019”.
- La Auditoría Interna, no revisó lo concerniente a los expedientes que están en el Nivel Regional.

A su vez, sobre este mismo tema se consultó al Proveedor Institucional, y estas fueron sus respuestas:

2- ¿Dónde se custodian los expedientes de los oferentes que fueron precalificados a nivel nacional?

Los que presentaron sus ofertas aplicando para nivel Nacional, o para varias regiones en este despacho, pero lo que corresponde a Nivel regional de manera específica en cada región.

3- ¿En la muestra revisada por esta Auditoría Interna, se observaron en los expedientes únicamente la documentación correspondiente a la Fase I, indicar donde se encuentra la información correspondiente a la Fase II?

Lo referente a la fase dos le corresponde a la Región y oficinas locales llevar el control respectivo, y a quien se le asignó la custodia de cada expediente de las contrataciones, es cada comité que realiza el trámite.

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*





11 de junio del 2021
DNCC-AI-OF-0131-2021
Página 6

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.

Mediante oficio DNCC-OF-0519-2021 del 31 de mayo del año en curso, suscrito por la Directora Nacional, se solicitó criterio sobre los puntos a) y b) de esta condición.

9. *Cualquier modificación que se requiera al sistema alternativo autorizado, deberá contar previamente con la autorización de este órgano contralor.*

Para dicha autorización, la Dirección Nacional es quien tramita lo pertinente.

10. *Se advierte a la Administración que en apego a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa y 8, 9 y 10 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, al inicio de cada uno de los procedimientos de compra, deberá constar en el expediente la respectiva reserva presupuestaria donde se acredite que se tiene el contenido presupuestario suficiente y disponible y deberá ser emitida la decisión inicial correspondiente, en la cual se plasme la justificación de la compra.*

Mediante oficio DNCC-AI-OF-0130-2021, se consultó a la Directora de Gestión, que respondió con el oficio DNCC-DG-OF-0366-2021, e indicó lo siguiente:

Se procede con la verificación 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.

De acuerdo con lo manifestado por la Directora de Gestión, la Comisión de Refrendo es quien valida que se cuente con el contenido presupuestario, previo al referendo interno.

11. *De previo a adjudicar, la Administración deberá proceder a verificar que los proveedores se encuentren al día en sus obligaciones con la seguridad social, que se encuentren al día en el pago de sus obligaciones con FODESAF y que no se encuentren afectados por alguna causal de prohibición, sancionado o inhabilitado para contratar con la Administración. La verificación del cumplimiento de dichos aspectos queda a entera responsabilidad de la Administración y deberá constar expresamente en el respectivo expediente administrativo.*





11 de junio del 2021
DNCC-AI-OF-0131-2021
Página 7

De la muestra de expedientes que revisó la Auditoría se evidencia que, al momento de la recepción de la Fase I, se contó con esa documentación respectiva.

Además, mediante oficio DNCC-DG-OF-0366-2021 y con relación a la Fase II, se nos indicó:

(...) 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. (...)

Según lo indicado por la Administración, previo al refrendo interno se válida que se cuente con los aspectos legales requeridos en ese proceso de Precalificación.

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.

A la fecha, esta Auditoría desconoce el análisis de la aplicación del Sistema, que permita verificar que los medios y formas de pago son válidas de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

13. Deberán atenderse las mismas condiciones señaladas en el oficio No. 05820 (DCA-1042) del 23 de mayo de 2017, en particular respecto a aspectos relacionados con las condiciones técnicas, sistema de evaluación y el deber de referenciar un sistema recursivo.

Como se indicó anteriormente, esta Auditoría procedió a revisar de manera documental lo citado por la Administración, sin embargo, no se verificó la ejecución in situ de la Fase II.

14. Que con fundamento en el artículo 3 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, se exige de refrendo contralor las contrataciones que lleguen a suscribirse en la aplicación del sistema de contratación que se autoriza, pero deberán adoptarse las medidas de control interno relativas a la gestión contractual generada con ocasión de la aplicación del sistema alternativo que aquí se autoriza.

Sobre las medidas de Control Interno, que instauró la Administración Activa se determinó lo siguiente:





11 de junio del 2021
DNCC-AI-OF-0131-2021
Página 8

Mediante oficio DNCC-DG-OF-0366-2021 se indicó:

(...) Las Actividades de control que se han implementado. 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 proceda a revisar que los contrato 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 verificación 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 (...)

Mediante oficio DNCC-DG-UPI-OF-107-2021 se indicó:

5. ¿En el análisis de la muestra se observó un documento denominado “Lista de Cotejo Fase I”, en el cual se detalla la revisión de aspectos correspondientes al concurso, ¿hubo colaboración de funcionarios de la Proveeduría Institucional en la revisión de los aspectos señalados en la lista de cotejo? En caso negativo indicar las razones y cuáles funcionarios efectuaron dicha revisión.

Lo que se realizó como lista de cotejo fue revisada por un comité de contratación y en él se tomó las decisiones para ello por mayoría.

6. ¿En la revisión de la muestra se observaron subsanes mediante correo electrónico, lo anterior quedó tipificado de esa manera en el cartel? En caso negativo, indicar las razones que correspondan.

La manera de recibir subsanes, esa medida la tomo el suscrito para no crear retraso en el proceso y para no afectar a los oferentes a Nivel Nacional por su traslado, y tomando en cuenta que en cada región se debía de recibir los subsanes, pero quien tenía que resolverlos fue el suscrito por consiguiente era materialmente imposible realizarlo de otra manera.





11 de junio del 2021
DNCC-AI-OF-0131-2021
Página 9

Asimismo, la Jefatura de la Unidad de Proveeduría, indicó que se le asignó a un equipo de funcionarios la aplicación de una “Lista de cotejo SAP-01-2019”, que no era capital humano de la Proveeduría Institucional, dada la carencia de recurso humano que tiene esa unidad organizativa.

Se determinó que dicho documento cuenta con cuatro espacios para la firma de los accionantes, pero solo se visualizaron tres firmas.

Finalmente, sobre las recomendaciones emitidas en el informe de control interno SA-02-2018 de fecha 28 de setiembre del 2018 de esta Auditoría Interna, y de acuerdo con el seguimiento efectuado, la Administración de manera documental muestra el cumplimiento de dichas recomendaciones, pero dado la situación de emergencia Nacional a raíz del COVID-19 y otras limitantes que ha tenido esta Unidad, no se ha podido efectuar la verificación física correspondiente.

Conclusiones:

1. La utilización del SAP-01-2019, posterior a su aprobación cumplió con la publicación en el Diario Oficial la Gaceta, aprobando consigo 757 contrataciones.
2. Se desconoce el análisis de la aplicación del Sistema, que incluya el alcance de los objetivos, los mecanismos de eficiencia alcanzados y las ventajas, así como un análisis de costo-beneficio de la utilización del mismo.
3. En apariencia, la Dirección Nacional de CEN-CINAI y los Comités CEN-CINAI, han asumido la responsabilidad que les compete con relación a la utilización del SAP-01-2019.
4. Con meridiana claridad, se desprende que no existe evidencia de un análisis que permita valorar la razonabilidad de los precios en cada una de las contrataciones.
5. Respecto la Primera Fase, los expedientes se custodian según Nivel Central y Nivel Regional. Los expedientes de muestra del Nivel Central se encuentran foliados casi en su totalidad.
6. Según el Proveedor Institucional, respecto la Fase Dos, la información de los expedientes es responsabilidad de las Direcciones Regionales y sus respectivas Oficinas Locales.
7. La Comisión de Refrendo es quien valida que se cuente con el contenido presupuestario, previo al refrendo interno.
8. Se desconoce el análisis de la aplicación del Sistema, que permita verificar que los medios y formas de pago son válidas de acuerdo con el ordenamiento jurídico.





11 de junio del 2021
DNCC-AI-OF-0131-2021
Página 10

9. Esta Auditoría procedió a revisar de manera documental lo citado por la Administración, sin embargo, no se verificó la ejecución en sitio de la Fase Dos.
10. Se determinó que la Administración ha instaurado medidas de Control Interno, entre ellas el funcionamiento de la Comisión Interna de Aprobación de Contratos como órgano asesor.
11. La Administración de manera documental mostró el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el Informe SA-02-2018, las mismas no han sido corroboradas de manear física por esta Auditoría.

El presente documento, es un servicio de carácter constructivo y preventivo, con el fin de apoyar las gestiones de la Administración Activa, en apego al cumplimiento de los objetivos del sistema de control interno, en cuanto a la eficiencia y eficacia de sus operaciones, así como el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico atinente.

Atentamente,

Mauren Navas Orozco
Auditora Interna

Shantaly Junier Hyman
Auditoría Interna

Adrián Montoya Arias
Auditoría Interna

MNO/SJH/AMA
C archivo



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 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr