



DNCC-AI-SA-006-2022

27 de octubre del 2022

Informe sobre el Control Interno aplicado en el proceso de Contratación Administrativa para la adquisición de Bienes y Servicios por parte del Nivel Central de la Dirección Nacional de CEN-CINAI mediante la Plataforma SICOP

Realizado por:
Shantaly Junier Hyman

Revisado por:
Dr. Christian Campos Monge
Asesor Jurídico Externo de la Auditoría Interna

Revisado y aprobado:
Mauren Navas Orozco





CONTENIDO

Resumen ejecutivo	4
1. Introducción	7
1.1 Origen del estudio	7
1.2 Objetivo general	7
1.3 Objetivos específicos	8
1.4 Naturaleza y alcance de la Auditoría.....	8
1.5 Metodología aplicada	9
1.6 Criterios de selección de la muestra	10
1.7 Limitaciones del estudio	11
1.8 Generalidades	11
1.9 Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	12
1.10 Siglas	12
2. Resultados.....	13
2.1 Debilidades identificadas en la fase de planificación de la actividad contractual.	14
2.1.1 Aspectos de mejora en la decisión inicial	15
2.1.2 Ausencia de estudios de mercado y de mecanismos para calcular la razonabilidad del precio	17
2.1.3 Sobre la posible fragmentación	19
2.1.4 Falta de roles y responsabilidades del Encargado General del Contrato.....	23
2.1.5 Carencia del cronograma de tareas	25
2.2 Debilidades en la fase de proceso contractual	26
2.2.1 Aspectos de mejora en el pliego de condiciones	26
2.3 Debilidades en la fase de ejecución contractual	28
2.3.1 Debilidades en la Recepción definitiva y Provisional.	28
2.3.2 Carencia de documentación de soporte de los pagos	31
2.4. Aspectos de control interno	32
2.4.1 Carencia de instrumentos internos que en materia de compras	32
2.4.2 Actualización oportuna de la documentación de respaldo de los expedientes	34
2.5 Sobre la atinencia de la contratación con respecto a la función de la Unidad	36
2.6 Sobre la implementación del nuevo modelo de compras públicas	38



DNCC-AI-SA-006-2022

Audit^oría
INTERNA CEN-CINAI

2.7. Fortalecimiento de las competencias del capital humano en materia de Contratación	
Administrativa	40
3. Conclusiones	43
4. Recomendaciones	44



DNCC-AI-SA-006-2022

Resumen ejecutivo

¿Qué examinamos?

La presente auditoría de carácter especial tuvo como propósito examinar los procesos de contratación administrativa realizados por la Dirección Nacional de CEN-CINAI, a fin de verificar de manera razonable su cumplimiento de conformidad con la normativa aplicable, el uso de sanas prácticas y medidas de control interno que propicien la eficiencia, eficacia y valor por dinero de los procesos de compras públicas e identificación de potenciales riesgos en la adquisición de bienes y/o servicios.

El periodo se encuentra comprendido entre el 1° de enero del 2019 y el 31 de diciembre del 2021, cabe indicar que se examinó con mayor detalle aquellas contrataciones que a criterio de la Auditoría se consideró necesario.

¿Por qué es importante?

La Dirección Nacional de CEN-CINAI, es una institución de alcance nacional, cuyo objetivo radica en brindar servicios de atención integral a niños, adolescentes, mujeres embarazadas y madres en periodo de lactancia, siendo así que, para lograr este objetivo se adquieren diversos bienes y servicios para facilitar la gestión de las funciones que se desempeñan y brindar una mejor atención a los ciudadanos que utilizan nuestros servicios.

Expuesto lo anterior, se considera que esta auditoría es relevante, puesto que permite identificar acciones de mejora en el proceso de contratación administrativa que deba realizar la Dirección Nacional de CEN-CINAI, con el objetivo de generar insumos que fortalezcan los mecanismos de control interno en las adquisiciones de bienes y servicios basados en los principios de transparencia, eficiencia y eficacia.

¿Qué encontramos?

Como resultado de la revisión de una muestra de expedientes, se evidenció que, para el proceso de contratación de bienes y servicios, la Dirección Nacional de CEN-CINAI cuenta con una serie de oportunidades de mejora, por lo que se hace necesario implementar procedimientos formales, para el aseguramiento y la razonabilidad en la ejecución de dicho proceso, dentro de ellos se tiene: la carencia de sondeos o estudios de mercado, cronogramas, mecanismos de verificación de la ejecución contractual, ausencia de documentos relacionados con el pago de los bienes y servicios adquiridos.

DNCC-AI-SA-006-2022

Además, de la revisión realizada se determinó que no se constata en el expediente de SICOP una verificación de existencias de inventario antes de realizar el proceso de compra. En las contrataciones bajo modalidad de entrega según demanda, no se logra verificar la procedencia de las existencias de consumo potencial; es decir, el informe técnico que logre dar una base técnica cierta, de los consumos hechos con anterioridad, para poder estimar aproximadamente la cantidad de insumos que se podría estar consumiendo, algo que de igual manera incide en no tener registros que ayuden a precisar con mayor seguridad los precios pagados, en aras de facilitar nuevas contrataciones con precios razonables. La carencia del dato de existencias dificulta la trazabilidad de los bienes disponibles a lo largo del tiempo, impactando negativamente el alcance en los procedimientos de contratación, debido a que se imposibilita identificar adecuadamente la necesidad.

Por eso, se determinó que el proceso administrativo de contratación ejecutado por la Dirección Nacional de CEN-CINAI no garantiza la razonabilidad de los precios pagados en la adquisición de bienes y servicios, debido a que no existe evidencia en el expediente electrónico, de cómo se estiman. Es decir, si bien se asigna un presupuesto, no se logra relacionar esa decisión del compromiso económico con una base técnica de cuantía.

Por otro lado, en cuanto a los tiempos de duración, de conformidad con la normativa los plazos se estiman razonables, aun y cuando cabe resaltar la casi ausencia de la información de la ejecución del contrato, un aspecto que se contrapone con el deber de tener expedientes al día, actualizados y completos conforme el marco de regulación de SICOP. Cabe mencionar que del análisis efectuado no se incluye las contrataciones que realizan los Comités de CEN-CINAI.

¿Qué sigue?

Con el objetivo de orientar a la Administración Activa en la subsanación de las debilidades detalladas en el presente informe, se emiten recomendaciones para una debida implementación, dirigidas en primera instancia a la Directora Nacional para instruya a los funcionarios correspondientes para la implementación de la recomendaciones, a la Directora de Gestión para brinde el acompañamiento respectivo al Proveedor Institucional y a este para la emisión, divulgación e implementación de procedimientos de contratación administrativa de conformidad con la jurisprudencia (legal-técnica) vigente emitida por el Ente Rector en la materia, lo anterior con el fin de contar con la trazabilidad de la contratación, tal y como se debe de efectuar acorde al principio de transparencia.

Por otro lado, la incorporación de una estimación adecuada de los precios de los bienes y servicios a contratar, dado a que no se evidencia que se haya efectuado sondeos o estudios de mercado. A su vez, tampoco se refleja la razonabilidad de los precios de las ofertas recibidas y



DNCC-AI-SA-006-2022

Audit^{oría}
INTERNA CEN-CINAI

los bienes/servicios pagados, por lo que es necesario que se fortalezca los mecanismos de control interno mediante la realización de procedimientos para cumplir lo establecido en la normativa.

En línea con lo anterior, y en aras de la transparencia y uso adecuado de los recursos públicos, que se elabore e incorpore dentro del expediente las verificaciones previas de inventario para justificar la procedencia de la contratación, y la descripción de la necesidad a satisfacer.

Por otro lado, se determinó que la Dirección Nacional de CEN-CINAI presenta un nivel básico en los preparativos para la puesta en práctica de todos los alcances de la nueva Ley General de Contratación Pública, N° 9986, por lo que resulta necesario el desarrollo de acciones que permitan gestionar los eventuales efectos que este cambio conlleva sobre la prestación de los servicios que brinda, lo anterior con el propósito de cumplir con los principios estipulados en la nueva Ley, que tienen como propósito generar valor público desde la actividad contractual, por medio de la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, la sostenibilidad ambiental, la inclusividad social y el desarrollo regional.

Finalmente, que se redoblen los esfuerzos para la aprobación e implementación de un plan de capacitación para todas las áreas y funcionarios que deben cumplir funciones dentro del proceso de contratación administrativas, pues los hallazgos dan muestra de un posible desconocimiento de la aplicación del marco legal - técnico que rige la materia y ante la entrada en vigencia de la LGCP a partir de diciembre del año en curso, pues resulta aún más inminente esta necesidad de fortalecimiento de las capacidades del capital humano de la institución.

Dirección Nacional de CEN-CINAI

“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DNCC-AI-SA-006-2022

Auditoría
INTERNA CEN-CINAI

1. Introducción

1.1 Origen del estudio

El uso eficiente de los recursos públicos, así como la calidad del servicio que se ofrece a los ciudadanos depende en gran medida de una efectiva gestión del proceso de contratación administrativa, que contribuya al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos trazados por la administración. En este sentido, es fundamental que la institución desarrolle su capacidad de gestión de los procesos relacionados, cumpliendo con el marco regulatorio existente y haciendo uso de las mejores prácticas en la materia.

En línea con lo anterior, esta Auditoría como parte de su estrategia ejecuta acciones de fiscalización sobre los procesos de contratación administrativa, con el fin de contribuir a su fortalecimiento y proveer a los ciudadanos de servicios públicos de calidad, gestionados eficiente y oportunamente.

La valoración de la gestión que ejecuta la administración sobre los procesos de contratación y sus mecanismos de control permite identificar oportunidades de mejora para el fortalecimiento de dicha actividad, propiciando una mejora en la eficiencia y la calidad de los bienes y servicios requeridos para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Así las cosas, el estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría, con fundamento en las competencias que le confiere la Ley general de control interno.

El presente informe pretende mostrar el desarrollo de la actividad contractual de la Dirección Nacional de CEN-CINAI, en los procesos ordinarios de contratación administrativa de los años 2019, 2020 y 2021. De los hallazgos, se emitirán una serie de recomendaciones, que permitan establecer mejores prácticas, implementadas de conformidad a los principios que rigen las compras públicas y en apego al marco normativo vigente.

1.2 Objetivo general

Analizar los procesos de contratación administrativa realizados por la Dirección Nacional de CEN-CINAI, con el objeto de determinar su apego al ordenamiento jurídico y técnico aplicable, así como también propiciar el cumplimiento de los principios de transparencia, eficiencia y eficacia en la adquisición de bienes y servicios.

1.3 Objetivos específicos

1. Evaluar la documentación contenida en los expedientes electrónicos de SICOP, considerando la normativa técnica y legal aplicable en la materia.
2. Verificar que conste en los expedientes electrónicos de SICOP los controles establecidos para garantizar que los bienes y servicios recibidos cumplan de conformidad a lo contratado.
3. Revisar en los expedientes electrónicos de SICOP la documentación de pago de las respectivas contrataciones.
4. Verificar la reglamentación interna en materia de contratación administrativa.
5. Identificar las necesidades de capacitación del capital humano en materia de contratación administrativa.

1.4 Naturaleza y alcance de la Auditoría

En el presente estudio, se revisaron los procedimientos de contratación realizados en los años 2019, 2020 y 2021 por la Dirección Nacional de CEN-CINAI. Alcanza a revisar algunos procedimientos de contratación de escasa cuantía, abreviados y públicos, que dictaron al menos adjudicación y se formalizó contrato.

Durante el período comprendido entre 2019 y el 2021, se realizaron un total de 273 procedimientos de contratación. En el siguiente cuadro se muestra el detalle anual de cada tipo de procedimientos.

Cuadro N°.1
Cantidad Contrataciones según tipo de procedimiento

Tipo de procedimiento	2019	2020	2021	Totales
Contratación Directa	89	44	38	171
Contratación Especial	3	10	8	21
Licitación Abreviada	51	17	11	79
Licitación Pública	2	0	0	2
Totales	145	71	57	273

Fuente: Elaboración propia de la Auditoría Interna con reporte generado por SICOP

Tal y como se desprende del cuadro anterior en el periodo auditado del 2019 se realizaron 89 contrataciones directas; 3 procesos de contratación especial; 51 licitaciones abreviadas y 2 licitaciones públicas.

DNCC-AI-SA-006-2022

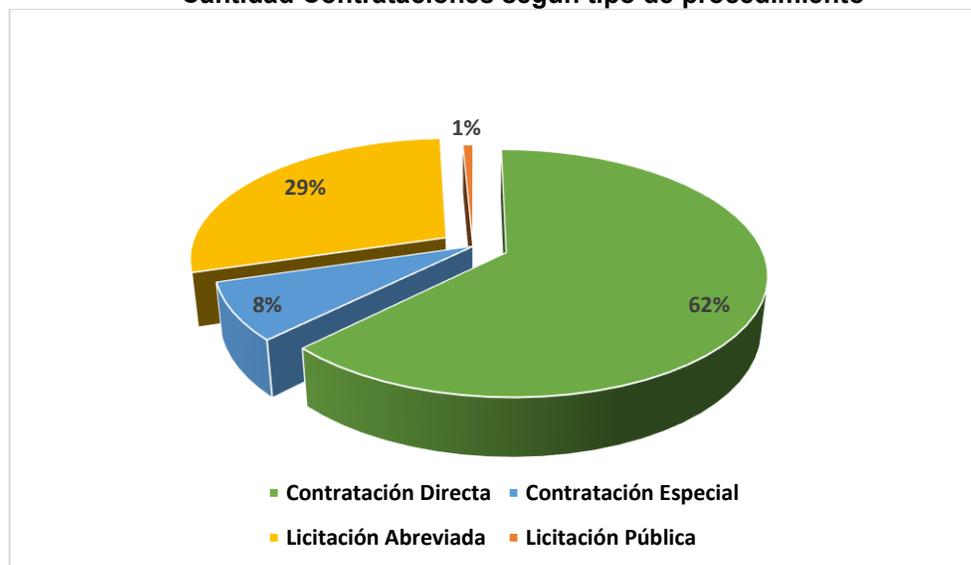
En el año 2020 se realizaron 44 contrataciones directas; 10 procesos de contratación especial; 17 licitaciones abreviadas; no hubo licitaciones públicas.

En el último periodo auditado correspondiente al 2021, se promovieron 38 contrataciones directas, 8 procesos de contratación especial, 11 licitaciones abreviadas, tampoco hubo licitaciones públicas.

Según esos datos, en el año 2019 fue donde se realizaron más trámites de compras, en el año 2020 y 2021, hubo una disminución sustancial de la cantidad de contrataciones, lo cual podría estar directamente ligado con la afectación por la pandemia provocada por enfermedad respiratoria del coronavirus SARS-COV-2 (Covid-19).

De manera gráfica se muestra la distribución de los trámites, indicados en párrafos anteriores, el tipo de procedimientos más utilizado por la DNCC es la contratación directa.

Gráfico N°.1
Cantidad Contrataciones según tipo de procedimiento



Fuente: Elaboración propia de la Auditoría Interna con reporte generado por SICOP

1.5 Metodología aplicada

El desarrollo de la auditoría se sustenta en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público¹ (NGASP), las Normas para el ejercicio de las auditorías internas en el sector público (R-DC-119-2009), así como, las fuentes de criterios de auditoría aplicables al estudio.

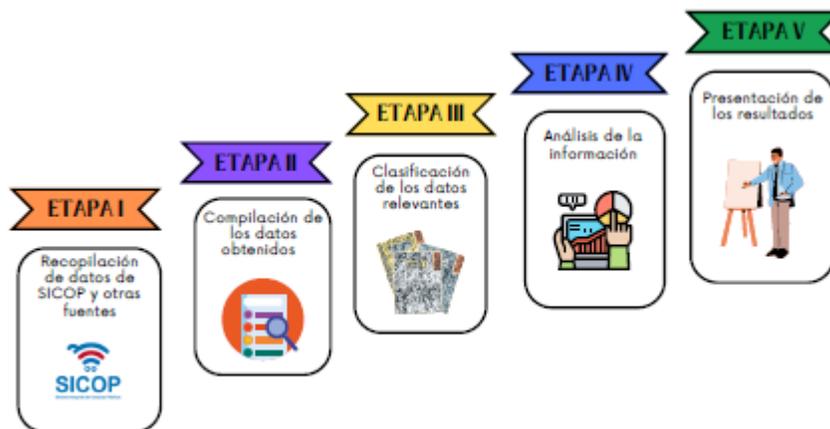
¹ Resolución R-DC-64-2014

La metodología aplicada consistió en la revisión de los expedientes electrónicos contenidos en la plataforma SICOP promovidos durante el periodo 2019-2021, a su vez se aplicaron entrevistas y se solicitó información a los funcionarios de la Proveeduría Institucional y a otros usuarios de la Administración que participan en el proceso de compras de la DNCC.

Posteriormente, se llevó a cabo el respectivo análisis de la información, con el fin de contar con una visión amplia y completa de los procedimientos de compra pública.

Se realizaron las siguientes actividades:

Figura N°.1
Metodología de trabajo aplicada para el análisis de la información



Fuente: Elaboración Propia de la Auditoría Interna

1.6 Criterios de selección de la muestra

- 1) Se revisaron los expedientes de Licitación Pública, Licitación Abreviada y Contrataciones Directas de Escasa Cuantía.
- 2) De los expedientes en SICOP se consideró aquellos que logran tener un acto firme de adjudicación y contrato celebrado.
- 3) Se seleccionaron expedientes cuyo monto presupuestado fuera igual o superior a los 15.000.000 en el caso de las contrataciones directas y de 50.000.000 millones hacia arriba en las otras modalidades.
- 4) Se agregan al estudio, unos expedientes de especial interés de la Auditoría Interna.



DNCC-AI-SA-006-2022

Audit^{oría}
INTERNA CEN-CINAI

1.7 Limitaciones del estudio

De conformidad con la revisión realizada se observó que algunos apartados de SICOP actualmente no están siendo utilizados por la Administración, por ende, ante la carencia de información durante la etapa de ejecución del estudio se limitó la capacidad de revisión de los procedimientos de contratación.

1.8 Generalidades

El proceso de contratación administrativa se rige por el ordenamiento jurídico y técnico aplicable que señala las pautas y medidas a seguir por parte las instituciones públicas, siendo parte de estas la Dirección Nacional de CEN-CINAI, así como de los oferentes de bienes de bienes y servicios. Los principales instrumentos jurídicos que rigen la materia la Ley de Contratación Administrativa² y su Reglamento³, el Reglamento para la utilización del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)⁴, las cuales constituyen la base para la adquisición de obras de infraestructura, bienes y servicios.

Otro instrumento relevante en el proceso de compras públicas radica en que sean ejecutados al margen de lo establecido en la Ley General de Control Interno N.º 8292, a fin de garantizar la eficiencia y eficacia de los mismos, garantizando la transparencia, la rendición de cuentas y la adecuada administración del riesgo y el buen uso del erario público.

Aunado a lo anterior, se consideran algunas directrices emitidas por el Ente Rector en la materia, es decir, el Ministerio de Hacienda, específicamente las emitidas por la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa. A su vez, cabe recalcar que el pilar del sistema jurídico costarricense es nuestra carta magna, la Constitución Política de Costa Rica, de la cual se despliegan todas las normas supra.

Dentro de la estructura orgánica de la Dirección Nacional de CEN-CINAI, se encuentra la Dirección de Gestión, está conformada por cuatro unidades, a saber, Unidad Financiera, Unidad de Servicios Generales, Unidad de Gestión Institucional del Recurso Humano y Unidad de Proveeduría Institucional; este último de conformidad con el Reglamento para el Funcionamiento de las Proveedurías Institucionales⁵ y el Reglamento Orgánico Institucional⁶, le compete tramitar los procedimientos de contratación.

² Ley N.º 7494, publicada en el Alcance 20 de La Gaceta N.º 110 del 8 de junio de 1995.

³ Decreto Ejecutivo N.º 33411-H del 27 de septiembre de 2006.

⁴ Decreto N.º 41438-H del 12 de octubre del 2018.

⁵ Decreto N.º 30640-H

⁶ Decreto N.º 37270 – S del 27 de junio del 2012



DNCC-AI-SA-006-2022

Auditoría
INTERNA CEN-CINAI

1.9 Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría

La presentación de los resultados, las conclusiones y recomendaciones producto del estudio a que alude el presente informe, se llevó a cabo por medio de la plataforma TEAMS el día 11 de octubre de las corrientes. Para la presente exposición de resultados se contó con la participación de la Directora Nacional Yessenia Williams González, la Directora de Gestión Lady Leitón Solís, el Proveedor Institucional, Wilber Dormond Salazar, el Asesor Legal Externo de la Auditoría Interna, el Dr. Christian Campos Monge y los funcionarios de la Auditoría Interna Shantaly Junier Hyman, elaboradora del presente informe y Mauren Navas Orozco, Auditora Interna.

1.10 Siglas

En el siguiente cuadro se detalla el significado de las siglas utilizadas en el presente informe:

Sigla	Descripción
DNCC	Dirección Nacional de CEN-CINAI
LGCI	Ley General de Control Interno N.º 8292
LGPA	Ley General de Contratación Pública
LCA	Ley de Contratación Administrativa
RLCA	Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa
NGASP	Normas Generales de Auditoría para el Sector Público
SICOP	Sistema Integrado de Compras Públicas
DGABCA	Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa
RUSICOP	Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas "SICOP"

Dirección Nacional de CEN-CINAI

“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr

DNCC-AI-SA-006-2022

Audit^{oría}
INTERNA 

2. Resultados

A continuación, se muestran los resultados de la recopilación, clasificación y análisis de las contrataciones de la DNCC publicadas en el Sistema SICOP durante los periodos 2019, 2020 y 2021, se logran evidenciar y sintetizar los hallazgos más comunes o generales.

En los siguientes apartados, se revisaron algunos procesos que requieren acciones de mejora en ciertas actividades de las fases de contratación administrativa, con el fin de que la administración tome las previsiones necesarias e implementen las gestiones correctivas y preventivas correspondientes, a fin de fortalecer y lograr una mayor transparencia en el proceso de contratación administrativa.

En esa misma línea, se observaron oportunidades de mejora que podrían simplificar la cantidad procesos de contratación ejecutados por la DNCC, tomando en consideración aspectos como la economía procesal cuando la naturaleza de los bienes y servicios a adquirir permitan la unificación de la compra en un solo procedimiento de contratación.

Como se observa en la siguiente figura, los requisitos previos y la planificación encabezan el inicio de cualquier procedimiento de contratación, seguidamente, se confecciona la decisión inicial y así sucesivamente cada una de las actividades correspondientes.

Figura N°.2
Fases y actividades del proceso de contratación administrativa



Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr

2.1 Debilidades identificadas en la fase de planificación de la actividad contractual.

La planificación forma un papel primordial concerniente a la efectividad de la contratación pública, es por ello por lo que, previo a la adquisición de cualquier bien o servicio, la Administración debe planificar tomando como base las necesidades a satisfacer, lo anterior en alineación con Plan Operativo Institucional.

Los contratos celebrados, ya sea que correspondan a la adquisición de bienes o servicios, deben obligatoriamente responder a una necesidad institucional, la consecución de los fines públicos, deben estar vinculados con el alcance de las metas y objetivos institucionales, es decir, es la primera interrogante que no puede faltar en la etapa de planificación contractual antes de girar la decisión administrativa o decisión inicial.

Bajo esa línea, se puede decir que, la fase de planificación conlleva al menos las siguientes actividades fundamentales:

- La identificación de la necesidad institucional a satisfacer
- La escogencia del bien o servicio atinente para suplir dicha necesidad
- La estimación del presupuesto necesario
- La elaboración del programa de adquisiciones o plan de compras
- La decisión inicial

Con respecto al primer punto, el artículo 6 de la LCA⁷ y el artículo 7 de su reglamento, disponen que el Programa de Adquisiciones debe contener como mínimo, los diferentes tipos de bienes, servicios u obras a contratar, el proyecto o programa dentro del cual se realizará la contratación, su monto, el periodo estimado de inicio, la fuente de financiamiento y cualquier otra información pertinente.

De acuerdo con la revisión efectuada, se logró determinar que la Administración realiza la publicación de los planes de compra en SICOP, así como también en la página web institucional, de acuerdo a los requerimientos mínimos solicitados en la normativa, por lo cual se cumple en este punto con el principio publicidad establecido en el artículo 6 Ley N° 7494.

Aunado a lo anterior, el proceso de compras públicas se rige además por principios generales establecidos, tales como el principio de eficiencia y eficacia, en el numeral 4 de la ley supra, que acota lo siguiente:

⁷ Ley N° 7494

DNCC-AI-SA-006-2022

Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.

Las disposiciones que regulan la actividad de contratación administrativa, deberán ser interpretadas de la manera que más favorezca la consecución de lo dispuesto en el párrafo anterior.

(Lo subrayado no corresponde al original)

Es por ello que, en apego a esos principios, la fase planificación del proceso de contratación administrativa debe estar sujeta a la planificación institucional, para el cumplimiento de los fines y metas, asegurando el logro de los objetivos institucionales.

Partiendo de lo citado, es importante recalcar que los principios permanecen y se deben de emplear en todas las fases del procedimiento de contratación, independientemente del tipo de procedimiento seleccionado.

Expuesto lo anterior a continuación, se identificaron situaciones observadas en la fase de planificación que vulneran la normativa anteriormente señalada, las cuales se exponen en términos generales seguidamente:

2.1.1 Aspectos de mejora en la decisión inicial

Al respecto, el artículo 7 de la Ley supra, establece que el procedimiento de contratación se inicia con la decisión administrativa de promover el concurso, acto que debe contener, entre otros, una justificación de su procedencia.

Por su parte, en el artículo 8 del RLCA, dicha decisión administrativa se conoce como “Decisión Inicial”, que señala lo siguiente:

La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jarca 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

DNCC-AI-SA-006-2022

Auditoría
INTERNA CEN-CINAI

Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo, el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda.

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

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.

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.

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.

En ese sentido, la decisión inicial establecida por la normativa, es el documento oficial que fundamenta el inicio de cada proceso de compra, por lo tanto, debería de contener al menos los aspectos mínimos señalados anteriormente. No obstante, de la revisión que se efectuó a 50

Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr

DNCC-AI-SA-006-2022

expedientes, la decisión inicial en todos los procesos revisados, omiten detallar algunos de los puntos señalados anteriormente, ya que estos se encuentran en otros documentos que se anexan al cartel electrónico de SICOP y no se acreditan propiamente en dicha decisión inicial, de conformidad con el ordenamiento jurídico, dentro de ellos se mencionan:

- Las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran.
- La estimación actualizada del costo del objeto.
- Procedimientos de control de calidad.

En cuanto a este último, la no acreditación de procedimientos de control de calidad, podría provocar que no se detecten los incumplimientos del contratista en la etapa de ejecución contractual.

2.1.2 Ausencia de estudios de mercado y de mecanismos para calcular la razonabilidad del precio

En oficio DGABCA-NP-444-2011, emitido por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, señala lo siguiente:

El artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa, debe concordarse con lo regulado en el artículo 9 del Reglamento General de Contratación Administrativa, que establece la necesidad de que todo procedimiento de contratación cuente con la previsión presupuestaria respectiva, de manera que una vez que la contratación sea adjudicada la Administración pueda cumplir con el compromiso adquirido con un tercero y esta situación debe ser prevista desde la decisión inicial, para tales efectos es que cumple un papel preponderante el análisis preliminar del costo de la obra, bien o servicio que se va a contratar para conocer de antemano el costo estimado de lo que se va a contratar, situación que contribuye en buena medida a garantizar la efectividad de la contratación. Lo anterior no implica que los Jefes de Programa deban remitir a las Proveedurías Institucionales proformas de diferentes proveedores con el monto de los bienes y servicios que se pretenden contratar, sino que la idea es que realicen una investigación preliminar en el mercado para efectos de asignar el presupuesto correspondiente a cada contratación.

(Lo subrayado no corresponde al original)

En esa misma línea, en el numeral 34 de la LGCP respecto a estudios de mercado y precios de referencia, señala lo siguiente:

DNCC-AI-SA-006-2022

Previo a la estimación de la contratación, la Administración debe considerar lo indicado en el artículo 17 de la presente ley como un insumo más, debiendo realizar un sondeo o un estudio de mercado según lo que disponga el reglamento de esta ley, sustentado en información de fuentes confiables con el propósito de obtener los precios de referencia a los que podrá adquirir los bienes, las obras y los servicios y determinar los precios ruinosos o excesivos, conforme lo establezca el reglamento de esta ley.

El estudio de mercado tendrá también como fin establecer la existencia de bienes, obras o servicios, en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas, así como verificar la existencia de proveedores, permitir la toma de decisiones informadas respecto del procedimiento de contratación y proporcionar información para la determinación de disponibilidad presupuestaria. Dicho estudio deberá considerar todo el ciclo de vida de la contratación y tomar en cuenta el principio de valor por el dinero, todo lo cual se deberá desarrollar en el reglamento de la presente ley.

(Lo subrayado no corresponde al original)

De conformidad con el presente estudio, en la muestra de 50 expedientes revisados no se observa un documento que acredite o indique expresamente que se realizaron los estudios de mercado o investigación preliminar en el mercado para estimar el costo de los bienes o servicios a adquirir. Tampoco se constata que exista algún documento que permita respaldar el cálculo de costo aproximado de la compra. Ante la ausencia de estudios de mercados o valoración de precios, resulta imposible determinar la razonabilidad del costo.

Así las cosas, de la muestra de trámites extraídos de SICOP, en el 100% de los expedientes revisados no se observa que se hayan establecidos parámetros o umbrales basados en estudios de mercado para la detección de precios ruinosos o excesivos, es decir, para valorar si este supera la utilidad razonable del mercado. En ese sentido, el artículo 30 del RLCA establece cuando un precio se considere inaceptable, será motivo de exclusión de la oferta que los contenga.

En esa misma línea, no se observó constancia de la valoración de los precios ofertados por parte de la Administración, como una posible consecuencia de no conocer el precio razonable, ante este panorama se podría dar una exposición de que se exceda en el pago de un bien y/o servicio y de la disponibilidad presupuestaria, o por otro lado, el riesgo de aceptar precios muy por debajo de los precios establecidos en el mercado, lo anterior dado a que no se implementa como sana práctica y como medida de control interno márgenes presupuestarios. Esta omisión podría estar ocurriendo por la falta de procedimientos internos y controles que permitan garantizar la razonabilidad de los precios de bienes y servicios contratados por la DNCC.

Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr

En consecuencia, no se logra garantizar la razonabilidad de los precios ofertados y, por ende, la Administración se ve ante un riesgo primero de adjudicar ofertas con precios que podrían ser no razonables y más grave aún, pagar estos servicios y/o bienes, la Administración debe tener claro que, por medio de los estudios de razonabilidad de los precios, se logra mitigar estos riesgos y a su vez se amplía la posibilidad de obtener mejores precios de mercado en favor de la institución, además; de una rendición de los recursos públicos asignados.

2.1.3 Sobre la posible fragmentación

La figura de fragmentación se encuentra regulada en el artículo 37 y 13 de la Ley de Contratación Administrativa y en su Reglamento (RLCA) respectivamente, que señala lo siguiente:

13.-Fragmentación. La Administración no podrá fraccionar sus operaciones respecto a necesidades previsibles con el propósito de evadir el procedimiento de contratación que corresponde. Todas aquellas contrataciones que pudieran reportar economías de escala deberán efectuarse en forma centralizada, para lo cual deberá existir la planificación de compras respectiva, si así resulta más conveniente para el interés público.

La fragmentación se reputa ilícita cuando, contándose en un mismo momento dentro del presupuesto ordinario con los recursos necesarios y habiéndose planificado las necesidades administrativas concretas, se realiza más de una contratación para el mismo objeto, con los efectos de evadir un procedimiento más complejo.

La Administración deberá planificar anualmente sus compras y fijar fechas límites para que las unidades usuarias realicen los pedidos de los bienes y servicios que requieren con la debida antelación, a fin de poder agrupar los objetos de las compras. Fuera de esas fechas no se podrán atender pedidos que no sean calificados de necesidades urgentes o imprevistas.

Las adquisiciones deberán agruparse por líneas de artículos dependientes entre sí.

No se considerará fragmentación:

a) La adquisición de bienes y servicios que sean para uso o consumo urgente, siempre que existan razones fundadas para admitir que no hubo imprevisión por parte de la Administración.

b) La adquisición de bienes y servicios distintos entre sí a pesar de que estos estén incluidos dentro del mismo gasto-objeto.

DNCC-AI-SA-006-2022

Audit^{oría}
INTERNA CEN-CINAI

c) *La promoción de procedimientos independientes para el desarrollo de un determinado proyecto, siempre y cuando exista una justificación técnica que acredite la integralidad de éste.*

d) *Los casos en que a pesar de que se conoce la necesidad integral, se promueven varios concursos para el mismo objeto, originado en la falta de disponibilidad presupuestaria al momento en que se emitió la decisión inicial en cada uno de los procedimientos.*

e) *La adquisición de bienes y servicios para atender programas, proyectos o servicios regionalizados o especiales. Quedan excluidos de la aplicación de este inciso los productos de uso común y continuo.*

Partiendo de lo anterior, resulta importante destacar que cuando exista una necesidad previamente definida y la Administración cuente con el contenido presupuestario en un mismo momento, según la normativa expuesta las compras se deben de agrupar con el fin de no efectuar más de una contratación de un mismo objeto contractual. Lo anterior, permitiría a la Administración obtener de los oferentes una mayor economía de escala, siendo que uno de los propósitos de la contratación pública es la obtención de mejores precios.

Por otra parte, cuando la Administración se encuentre en situaciones imprevisibles y de carácter urgente deberá acreditar en el expediente electrónico ubicado en SICOP la justificación del porqué no con figura dentro de una contratación ilícita, así como la situación presentada por la cual no se pudo agrupar dicha contratación.

De conformidad con el análisis de las contrataciones ubicadas en SICOP correspondientes al periodo 2021, se observó la publicación de dos procedimientos para la adquisición de tintas y tóner, a continuación, se detallan en las imágenes:

Número de procedimiento	Número de SICOP	Secuencia	Descripción	Fecha de publicación
2021LA-000006-00127000 01 [Versión Actual]	20210600765	00	Tintas y tóner para las Oficinas Locales y Establecimientos CEN-CINAI 2021	15/06/2021

Número de procedimiento	Número de SICOP	Secuencia	Descripción	Fecha de publicación
2021CD-000014-00127000 01 [Versión Actual]	20210600647	00	Tintas y tóner para las Nivel Central y Direcciones Regionales CEN-CINAI 2021	16/06/2021

Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr

Por medio de oficio DNCC-DG-UPI-OF-0266-2021, suscrito por el Proveedor se amplía respuesta realizada a la siguiente consulta:

¿Cuándo se realizan compras que son financiadas por diferentes fuentes de financiamiento (Fodesaf / Gobierno), para adquirir bienes o servicios de similar naturaleza, se agrupan en un solo procedimiento de contratación o se realiza mediante procedimientos de contratación diferentes? En caso de que corresponda, ejemplificar con datos reales.

Las contrataciones que son financiadas por diferentes fuentes de financiamiento (Fodesaf / Gobierno) se llevan en forma separada, tanto para llevar un control de las cantidades contratadas (ya sea de activos, servicios o artículos), además esto permite diferenciarlas para poder posteriormente realizar la distribución de las mismas según su fuente de financiamiento. Por ejemplo, tenemos las contrataciones:

- *Para tintas y tóner, las cuales unas son para Nivel central y Regiones (Presupuesto Gobierno) y otra para Oficinas Locales y establecimientos (Presupuesto Fodesaf)*

Expuesto lo anterior, a continuación, se muestra un cuadro comparativo:

Cuadro Comparativo Tintas y Tóner 2021		
Número de procedimiento	2021LA-000006-0012700001	2021CD-000014-0012700001
Descripción del procedimiento	Tintas y tóner para las Oficinas Locales y Establecimientos CEN-CINAI 2021	Tintas y tóner para las Nivel Central y Direcciones Regionales CEN-CINAI 2021
Fecha de Publicación	15/06/2021	16/06/2021
Tipo de procedimiento	LICITACIÓN ABREVIADA	CONTRATACIÓN DIRECTA
Inicio de recepción de ofertas	16/06/2021	18/06/2021
Cierre de recepción de ofertas	30/06/2021	25/06/2021
Presupuesto total estimado	29.985.764,1 [CRC]	12.489.961,19 [CRC]
Fecha de solicitud de materiales bienes o servicios	20 de mayo del 2021	20 de mayo del 2021
Certificación presupuestaria	DNCC-UF-027-2021 de fecha 26 de mayo de 2021	DNCC-UF-028-2021 de fecha 26 de mayo de 2021
Partida presupuestaria	2.01.04	2.01.04



DNCC-AI-SA-006-2022

Fondos	Programa 632, Provisión de Servicios de Salud	Programa 632, Provisión de Servicios de Salud
Decisión inicial	Oficio DNCC-OF-0413-2021 del 05 de mayo de 2021	Oficio DNCC-OF-0474-2021 del 21 de mayo de 2021
Asunto en la decisión inicial	Decisión inicial adquisición de consumibles para equipo de impresión FODESAF	Decisión inicial adquisición de consumibles para equipo de impresión GOBIERNO

Del cuadro anterior se observa las siguientes similitudes entre ambas:

- Corresponden a bienes de uso común en la DNCC.
- Las certificaciones presupuestarias se efectuaron el mismo día.
- La partida presupuestaria es 2.01.04, denominada tintas y tonners.
- Las solicitudes de materiales se efectuaron el mismo día.
- Los fondos corresponden al programa 632, denominado servicios de salud.

Por otro lado, cabe acotar lo siguiente:

- Se observa que, de conformidad con lo citado en la normativa, se contaba con el contenido presupuestario en un mismo momento.
- Se conoce que la DNCC cuenta con dos fuentes de financiamiento (FODESAF y Gobierno) que alimentan un único presupuesto y un plan de compras institucional, por lo que es deber de la Administración en uso de los principios de eficiencia y eficacia agrupar las compras que son afines por naturaleza, dado a que, si hay similitud de naturaleza, quebrar la compra sí podría caer en fraccionamiento ilícito.
- Si bien es cierto, un requisito previo es la certificación de presupuesto, en la misma se podría citar las diversas fuentes que alimentan la contratación.

Así las cosas, como consecuencias de una posible fragmentación se encuentran las siguientes:

- La institución debe realizar más procedimientos de compras para suplir las mismas necesidades institucionales.
- Por ende, los funcionarios de la Proveeduría Institucional y demás funcionarios que participan en el proceso de compras deben invertir más tiempo en la elaboración de cada etapa de proceso de compras.
- En línea con lo anterior, se podría afectar la economía procesal ya que se deben llevar a cabo dos procedimientos.

DNCC-AI-SA-006-2022

Audit^{oría}
INTERNA CEN-CINAI

- Al realizar varios procedimientos, no se promueve una economía de escala, por lo cual cuales los bienes adquiridos podrían estar comprándose a precios superiores y por consiguiente, un uso irracional de los recursos públicos.

Expuesto lo anterior, corresponde expresar que el funcionario público que propicie o disponga la fragmentación ilegal, es objeto de sanción conforme al artículo 96 bis del LCA. No obstante, en este informe dicha condición no se analizó como parte del presente estudio, sino que se alerta lo citado en la normativa para concientizar a la Administración de las posibles sanciones que le podría acarrear.

Lo mencionado toma mayor relevancia, con la entrada en vigencia de la Ley General de Contratación Pública, N° 9986, que instituye en sus artículos 32, 33, 34 y 37 sobre la prevalencia de la economía a escala, la prohibición de fragmentación y separación por funcionalidad, la aplicación de los estudios de mercado y precios de referencia, así como la definición en la decisión inicial de la descripción y estimación del costo del objeto de conformidad con las disposiciones internas de cada institución y el cronograma con las tareas y las unidades responsables de su ejecución. Expresamente el artículo 33 supracitado acota lo siguiente:

Prohibición de fragmentación y separación por funcionalidad: La Administración, incluidos sus órganos desconcentrados, no podrá fragmentar las adquisiciones de los bienes, las obras y los servicios que requiera con el propósito de variar el procedimiento de contratación.

En ese sentido, la LGCP refuerza lo regulado por la LCA y el RLCA, señalando en el artículo 125, las causales de sanción a funcionarios públicos, dentro de estos:

w) Incumplir las obligaciones de consolidación de requerimientos de consumo y aprovechamiento de economías de escala o las prohibiciones de fragmentación de adquisiciones establecidas en esta ley.

La confección de instrumentos de regulación interna ante la entrada en vigencia de la Ley supra, constituye una acción de mejora importante a implementar por la Administración, por ello, es necesario duplicar los esfuerzos con el fin de efectuar las contrataciones de conformidad con la legislación vigente.

2.1.4 Falta de roles y responsabilidades del Encargado General del Contrato

De conformidad con la directriz DGABCA-0015-2018, debido a la importancia de la figura del encargado del contrato, en toda formalización contractual debe incluirse una cláusula en la cual se haga mención de sus obligaciones mínimas definidas en esta directriz, y si se considera

DNCC-AI-SA-006-2022

necesario designar un Gerente de Proyecto y un encargado del contrato, indicándose la respectiva distribución de funciones, además de los siguientes datos:

- I. Nombre completo y número de cédula.
- II. Puesto o cargo que ocupa en la institución.
- III. Dependencia donde labora.
- IV. El lapso por el que se extiende su designación como encargado del contrato.

En la revisión de la muestra, la totalidad de los expedientes revisados contiene la decisión inicial, en el cual se indica el funcionario encargado de administrar el contrato, sin embargo, no se observa las roles o responsabilidades que deben ejecutar los mismos.

Así las cosas, en la directriz supra se señalan 23 obligaciones mínimas que deben realizar los encargados de contratos, a continuación, se señalan las siguientes:

- Realizar un control objetivo de la ejecución contractual, aplicando las medidas de control de forma eficiente en los procesos involucrados a fin de que el objeto contractual se cumpla a cabalidad.
- Verificar que el producto sea de la calidad y cumpla los requerimientos establecidos en la contratación mediante control técnico en procura de que el contratista se ajuste a las condiciones y plazos establecidos en el contrato.
- Coordinar con el analista de la contratación, la actualización oportuna del expediente electrónico en SICOP, remitiéndole todos los documentos generados y recibidos fuera del Sistema en el ejercicio de sus funciones
- Recibir, mediante acta, los bienes, obras o servicios en las condiciones de calidad y plazo acordado en el contrato, para lo cual debe coordinar dicha recepción con las dependencias correspondientes, en el lugar y tiempo pactado o en su defecto rechazar por el mismo medio.

Cabe mencionar que, cada contrato de conformidad con su naturaleza y plazos, podrían demandar la implementación de diversos mecanismos de control de calidad. Esta situación podría provocar que el administrador del contrato no tenga claro las responsabilidades que conlleva dicho rol, siendo así omiso al ejecutar actividades que le corresponden.

Aunado a lo anterior, pese a que en la directriz supracitada se establecen las obligaciones mínimas, estas podrían variar de una contratación a otra, por lo que esta información requiere ser analizada y adaptada a cada contratación específica.

2.1.5 Carencia del cronograma de tareas

Por otro lado, y en relación precisamente con asignar tareas a áreas en materia de contratación pública, es de especial valor considerar que la LCA, señala:

“Artículo 7º-Inicio del procedimiento. El procedimiento de contratación se iniciará con la decisión administrativa de promover el concurso, emitida por el jerarca o titular subordinado competente.

Esta decisión encabezará el expediente que se forme y contendrá una justificación de su procedencia, una descripción y estimación de costo del objeto, así como el cronograma con las tareas y los responsables de su ejecución.

Bajo esa misma línea, la nueva Ley General de Contratación Pública (LGPA) No. 9986, que entra en vigencia en diciembre del presente año, en el artículo 37 señala:

*La decisión inicial contendrá una justificación de la procedencia de la contratación, una descripción y estimación del costo del objeto, el cronograma con las tareas y las unidades responsables de su ejecución con las fechas de inicio y finalización, un funcionario designado como administrador del contrato, los parámetros de control de calidad, los terceros interesados y/o afectados así como las medidas de abordaje de estos sujetos cuando el proyecto lo amerite y los riesgos identificados, debiendo procurarse que el riesgo en ningún caso superará el beneficio que se obtendrá con la contratación. **El cronograma definitivo con los funcionarios responsables deberá elaborarlo la Proveeduría.***

(Lo subrayado no corresponde al original)

Referente al cronograma se efectuó la siguiente consulta al Proveedor Institucional:

¿Se establece un cronograma de acuerdo con los plazos definidos para cada contratación sobre cada una de las etapas según el tipo de procedimiento?

Respuesta: No se hace un cronograma ya que son bastantes compras, lo anterior dado a que no tienen el recurso humano y de tiempo.

En la totalidad de los expedientes revisados, no se observó que se incluyera el cronograma de actividades con los plazos definidos y las tareas específicas por responsable. Lo anterior, dificulta el seguimiento, control y la trazabilidad del proceso de compras, además; podría ser un incumplimiento, dado que la norma actual lo señala, pero de conformidad con la nueva normativa en esta materia, que rige a partir de diciembre 2022, será un requerimiento obligatorio.

2.2 Debilidades en la fase de proceso contractual

La fase del proceso contractual comprende la definición del cartel del concurso, su publicación, la recepción, análisis de ofertas, adjudicación de la compra, confección del contrato, y la ejecución de éste. En esta fase, tiene particular importancia el principio de libre competencia, establecido en la LCA y en su reglamento, mediante el cual se debe garantizar la posibilidad de competir entre los oferentes, sin introducir en el cartel restricciones técnicas, legales o económicas que injustificadamente limiten la participación de potenciales oferentes. Al respecto, en materia de criterios de sustentabilidad la “Normativa técnica para la aplicación de criterios sustentables en las compras públicas y guía para la implementación”⁸, señala que dichos criterios pueden ser incluidos en los carteles de las compras públicas como criterios de admisibilidad o de evaluación; dependiendo de si el criterio es indispensable para la prestación del servicio o no lo es, dado que si es indispensable se convierte en criterio de admisibilidad. En caso contrario, si el criterio agrega valor al servicio y si se relaciona con el objeto contractual, es un criterio de evaluación.

Por su parte, respecto a los principios de eficiencia y eficacia se establece que todo procedimiento debe tender a la selección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, a partir de un correcto uso de los recursos disponibles. Particularmente, el principio de eficacia señala que la contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración.

Por tanto, de acuerdo con todo lo indicado en párrafos anteriores, se logró determinar lo siguiente:

2.2.1 Aspectos de mejora en el pliego de condiciones

La Contraloría General de la República, en la resolución No. R-DCA-684-2014 de las diez horas del veintinueve de setiembre del dos mil catorce señaló:

“...el pliego de condiciones constituye el reglamento específico de la contratación, según lo dispone el artículo 51 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA). En él, la Administración plasma los requerimientos que considera necesarios para la debida satisfacción de su necesidad y con ella la obtención del fin público. Así, en el cartel se definen los requisitos que resultan necesarios para determinar que una oferta resulte elegible, identificando de forma precisa los documentos que se deberán aportar para la demostración de la idoneidad del oferente en aspectos económicos, técnicos u otros.”

⁸ De la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, del Ministerio de Hacienda.

DNCC-AI-SA-006-2022

Audit^{oría}
INTERNA CEN-CINAI

En relación con lo expuesto, a nivel normativo, el artículo 51 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, dispone que el cartel constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve.

El documento denominado pliego de condiciones, referente a las pólizas señala lo siguiente:

Obligatoriamente el contratista deberá contar con una póliza de "Seguro de Riesgos de Trabajo", con motivo de las actividades inherentes a la prestación del servicio, contra las lesiones y/o muerte que puedan sobrevenir en dicha labor.

*Adicionalmente, **de considerarse pertinente** por parte de la Dirección Nacional de CEN-CINAI la suscripción de una póliza que ampare los daños o pérdidas producidas por accidentes durante el desarrollo del contrato, tal condición **se indicará en las condiciones técnicas del concurso.***

Dichas pólizas rendidas por el contratista deberán estar registradas y ser expedidas por cualquiera de las aseguradoras que cuenten con la respectiva autorización administrativa, emitida por la Superintendencia General de Seguros SUGESE.

En contratación realizada por esta Unidad de Auditoría Interna, uno de los oferentes solicitó aclaración sobre lo siguiente:

Agradezco aclarar lo siguiente:

1.- Si se está solicitando la póliza de riesgos solo para personas jurídicas. En el caso de los profesionales liberales personas físicas, que no somos patronos, sino trabajadores independientes, no tiene por qué solicitarse ese requisito.

2.- ¿Por qué, en todo caso, se dice que la póliza de riesgos del trabajo, se puede solicitar en cualquier aseguradora, si ese seguro sigue siendo monopolio del INS?

La respuesta a dicha aclaración por parte de la Unidad de Proveeduría fue la siguiente:

Queda a criterio de la persona física, si es tomadora del seguro o no.

De la muestra se observó que el documento denominado pliego de condiciones no se adapta a todas las contrataciones, parece usarse un machote, por lo que la confección de los términos y condiciones podrían no estar acordes con la necesidad y naturaleza del contrato. Esta situación podría confundir al oferente con la documentación que debe presentar para participar en el concurso, lo cual crearía conflictos de interpretación de la documentación. Como generaría el riesgo de que la Administración, por no confeccionar un cartel propio, resulte que el objeto por adquirir no se defina, describa o determine conforme la necesidad en sí que se tiene.

2.3 Debilidades en la fase de ejecución contractual

La última fase de la actividad contractual, denominada fase de ejecución contractual es fundamental para garantizar que los bienes y/o servicios recibidos del adjudicatario cumplan con las especificaciones técnicas y condiciones establecidas en el cartel del procedimiento y en el contrato pactado, para los casos en que se requiere de ese documento. Para este fin, el RLCA establece, en el inciso c) del artículo 8, que en la decisión inicial se debe acreditar la naturaleza del objeto contractual, los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y para la recepción de la obra, suministro o servicio.

Complementariamente, el Manual de Nomas de Control Interno para el Sector Público establece en su norma 4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones, lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2⁹.”

En tal sentido, se acreditan las siguientes debilidades:

2.3.1 Debilidades en la Recepción definitiva y Provisional.

Una vez que la Administración reciba el objeto de compra adjudicado, el siguiente paso debe proceder la revisión del mismo, dicha revisión se divide en dos etapas:

1) Recepción Provisional: Se encuentra regulado en el artículo 202 del RCLA, la cual a su vez cita que:

La recepción provisional, del objeto se entenderá como el recibo material de los bienes y servicios, en el lugar estipulado, o en su defecto en el fijado en el cartel.

(...) El funcionario encargado del trámite, acompañado de la respectiva asesoría técnica, deberá levantar un acta en la cual consignará las cantidades recibidas, la hora, fecha y la firma de los presentes. Para esta diligencia podrá utilizarse como acta una copia del detalle del pedido u orden de compra.

⁹ Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos: Integración a la gestión, responder a riesgos, contribuir al logro de los objetivos con un costo razonable, ser viables, estar documentados y ser debidamente divulgados. Norma 4.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público. Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero de 2009.



DNCC-AI-SA-006-2022

Como podemos observar, esta recepción aún no es la definitiva, es provisional, en la misma no se efectúa una revisión a fondo del objeto recibido, sino más bien se hace una verificación física de lo pactado.

2) Recepción Definitiva: De acuerdo con el artículo 203 del cuerpo normativo supracitado, señala:

La recepción definitiva del objeto será extendida dentro del mes siguiente a la recepción provisional o dentro del plazo establecido en el cartel o bien, vencido el plazo para corregir defectos.

Para ello se levantará un acta en que quede constancia clara de la forma en que se ejecutó el contrato, indicando al menos, tiempo de ejecución y las prórrogas concedidas, cuando fuera pertinente, forma en que se cumplieron las obligaciones, garantías ejecutadas o penalidades impuestas, ajuste a las muestras aportadas.

En caso de objetos y servicios muy simples y a criterio de la Administración, la recepción provisional podrá coincidir con la recepción definitiva y así se hará constar en la respectiva acta.

Todo pago a cargo de la Administración se realizará luego de la recepción definitiva de los bienes y servicios.

Una vez concluida la recepción provisional, el contratante cuenta con hasta un mes para realizar la recepción definitiva, en la cual, se revisa detalladamente que los aspectos técnicos cumplan con las condiciones pactadas, lo anterior se acepta mediante el acta correspondiente.

El decreto ejecutivo N°41438-H, sobre el reglamento para la utilización del SICOP, señala entre cosas que el expediente electrónico debe contar el acta de recepción definitiva y provisional.

Bajo ese contexto se realizó una revisión de la muestra seleccionada donde se logró determinar que, en algunos casos dicha recepción carece de información relacionada al bien, como por ejemplo en la contratación 2019LN-000001-0012700001 se observa que se subió un documento correspondiente en el apartado para la recepción provisional / definitiva.



DNCC-AI-SA-006-2022

[Información general del cartel]

Titulo	RECEPCION DE LOS BIENES		
Numero del cartel de la institucion	2019LN-000001-0012700001	Numero de SICOP	20190501116 - 00
Descripcion del procedimiento	Enfriadores y Congeladores para Establecimientos CEN-CINAI		
Tipo de procedimiento	LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL		
Etapas	Recepción provisional/definitiva		
Contenido	Se adjunta documento de recepción		

[Archivo adjunto]

No	Nombre del documento	Archivo adjunto
1	Recepción	REVISION TEC CAMARAS Y CONGELADORESS.pdf [467712 MB]

ASUNTO: REVISIÓN TÉCNICA EQUIPO REFRIGERACIÓN

Estimada señor:

Realizada revisión técnica a los equipos de, congeladores y cámaras de refrigeración según el número de procedimiento 2019 LN 000001-0012700001 se obtuvo como resultado que, lo ingresado cumple con las descripciones establecidas en las especificaciones.

Por lo tanto se solicita se continúe con el proceso correspondiente.

Sin más que agregar se despide cordialmente,

Pese a que en SICOP se ubica dicho documento que al parecer corresponde a la recepción provisional o definitiva, al revisar el contenido de este no se observan detalles de los bienes que fueron revisados, como por ejemplo cantidades, ni la fecha en que realizó la revisión de los bienes u otros aspectos que la Administración considere convenientes.

A su vez, dicho pliego carece de la firma del encargado general del contrato, por cual se desconoce si el mismo participó en la recepción definitiva del bien. De acuerdo con la directriz DGABCA-0010-2018 del ente rector, se indica las obligaciones mínimas de los encargados de contratos se encuentran las siguientes:

Verificar que el producto sea de calidad y cumpla con los requerimientos establecidos en la contratación mediante control técnico en procura de que el contratista se ajuste a las condiciones y los plazos establecidos en el contrato. Para

Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños"

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr

DNCC-AI-SA-006-2022

tal efecto podrá solicitar asistencia a las unidades técnicas respectivas cuando sea necesario.

Recibir, mediante acta los bienes, obras o servicios, en las condiciones de calidad y plazo en el contrato.

Lo anterior denota la necesidad de una regulación interna, que permitan a los encargados de contratos tener los aspectos mínimos que debe contener la recepción de bienes / servicios.

2.3.2 Carencia de documentación de soporte de los pagos

En el ordenamiento jurídico, se señala la exigencia de asignar y comprometer los recursos financieros previo al inicio del proceso de adquisición.

En ese mismo sentido, de conformidad con la LCA y el RLCA según rezan los artículos 33 y 34, el trámite para pago de facturas para la adquisición de bienes o servicios de los procesos de contratación es de 30 a 45 días plazos que en la práctica son observados en términos generales, y cuyo incumplimiento son no solo generadores del reconocimiento de intereses moratorios sino de responsabilidad del funcionario infractor.

La Dirección de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, en oficio DGABCA-00477-2020 de fecha 08 diciembre del 2020, la señora Maureen Barrantes Rodríguez, Directora General, indicó lo siguiente:

“según lo establecido en la Directriz DGABCA-0013-2017, del 7 de noviembre de 2017, “Aspectos mínimos que debe contener el expediente digital de Contratación Administrativa en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)”, indica los aspectos a considerar en el expediente electrónico, indicando en lo que interesa:

“Es responsabilidad del analista, incorporar en el expediente electrónico, los documentos que por su naturaleza no se puedan presentar de manera digital. La incorporación de este tipo de documentos deberá realizarse en un plazo que en ningún caso excederá dos días hábiles contados a partir del recibido correspondiente por parte de la Proveeduría Institucional, y deberá realizarse en atención a la normativa vigente y a los manuales de procedimientos oficiales, emitidos por el proveedor del servicio de plataforma SICOP los cuales se encuentran publicados en la página del sistema SICOP.

En este sentido, como se desprende de la directriz de cita, le corresponde al analista la responsabilidad de incorporar los documentos que se generen fuera de sistema al expediente electrónico, en las diferentes etapas del proceso. En este punto resulta de

DNCC-AI-SA-006-2022

Audit^{oría}
INTERNA CEN-CINAI

importancia indicar, si la administración considera oportuno que, en fase de ejecución contractual, el Administrador del Contrato sea el que tenga la responsabilidad de ingresar toda aquella documentación que se tramite fuera del sistema, entonces podrá reasignar el trámite a este funcionario para que mantenga el expediente actualizado en esta etapa, las veces que considere necesario.

Ahora bien, bajo el principio de concentración normativa y desconcentración operativa, que rige la materia de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, cada administración contratante es la responsable de efectuar los procedimientos que considere necesarios, para llevar a cabo sus procesos de contratación administrativa en estricto apego a la legislación vigente y a los lineamientos emitidos por este Órgano Rector.”

Del 100% de la muestra revisada en el sistema denominado “SICOP”, no se observa los documentos de soporte de los pagos efectuados, es decir, no hay constancia de los comprobantes o facturas. La carencia de documentación de respaldo podría estar ligada a la falta regulaciones internas que guíen a los funcionarios usuarios de la plataforma SICOP, sobre los roles correspondiente en el proceso de contratación, esto podría ocasionar un incumplimiento al principio de transparencia, como al principio de legalidad porque la fase de ejecución debe quedar, en todo lo documental, en el expediente SICOP de la contratación.

2.4. Aspectos de control interno

2.4.1 Carencia de instrumentos internos que en materia de compras

El artículo 15 de la LGCI, señala que se deben *“documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones”*.

En ese contexto, se considera importante señalar la norma 1.4 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)¹⁰, referente a Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI:

La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias. (...)

¹⁰ Resolución del Despacho de la Contralora General de la República N° R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009

DNCC-AI-SA-006-2022

Auditoría
INTERNA CEN-CINAI

Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes:

c. La emisión de instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI estén debidamente documentados, oficializados y actualizados, y sean divulgados y puestos a disposición para su consulta”.

Ese mismo cuerpo normativo en la norma 4.1, sobre las actividades de control indica:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante.

(Lo resaltado no corresponde al original)

Mediante servicios preventivo de advertencia SAD-06-2019, sobre la falta de manuales y regulación interna en la Proveeduría Institucional, emitido por la Auditoría Interna se advierte que:

“(…) al no contar con instrumentos propios adoptados a la institución, se reitera la necesidad imperiosa de que esa unidad organizativa cuente con procedimientos e instructivos internos para direccionar, orientar y regular el proceso de contratación y que los mismos se adapten a las funcionalidades del SICOP”

A pesar de que existe senda normativa sobre las actividades de control interno y de que la Auditoría Interna ha advertido sobre ese tema, la DNCC aún carece de instrumentos de control interno que regulen y orienten las actuaciones que deben realizar los funcionarios correspondientes de conformidad con el rol que ejerza en el proceso de compras.

Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr

DNCC-AI-SA-006-2022

Como por ejemplo en las etapas del proceso de contratación, no se ubicaron procedimientos que al menos incluyan, en la etapa de planificación los siguientes aspectos a considerar:

- Documento que acredite que el bien o servicio es requerido por parte de la unidad usuaria.
- Que se haya efectuado una revisión de inventarios en el caso de bienes para constatar que no exista en el inventario de la bodega el bien que se está requiriendo.
- Estudio del consumo del bien para que este no quede almacenado en bodegas.
- En el caso de compra de activos, considerar aspectos de logística en la distribución y almacenamiento para evitar la pérdida de garantías.
- Prever que la unidad usuaria cuenta con la infraestructura física adecuada para utilizar dicho bien, como por ejemplo tomas corrientes adecuados, espacio físico, entre otros.

En cuanto a la fase de ejecución contractual:

- Instrumentos de control que faciliten la verificación de las especificaciones técnicas.
- La Auditoría no logró determinar que la Proveeduría Institucional posea una valoración de los riesgos asociados al proceso de adquisición de bienes y servicios.

Fase de gestión contractual

- Formularios oficializados para la recepción provisional y definitiva de las compras.
- En caso de que se requiera formulario que acredite el aval técnico.

Por último, las regulaciones internas emitidas en contratación pública deben ser precisas, es necesario decir que urge un deber de revisión de las normas internas, dado el cambio legal que se avecina. Es así, imperioso que la institución mediante reglamentación en esta materia defina, revise y ajuste en lo oportuno para asegurar la correcta operación de la Administración.

Tal y como se evidencia en párrafos anteriores, si bien existen labores que se realizan en forma manual por parte de los analistas de los procedimientos, no existen un procedimiento aprobado, oficializado y divulgado, que dirija el accionar de los funcionarios a documentar las acciones en las contrataciones.

2.4.2 Actualización oportuna de la documentación de respaldo de los expedientes

De acuerdo con el principio de transparencia que rige todo proceso de contratación administrativa y las disposiciones normativas contempladas en el RLCA, las Normas de Control Interno para el Sector Público, promulgadas por la Contraloría General, el expediente electrónico

DNCC-AI-SA-006-2022

de cada trámite de contratación administrativa debe constar toda la documentación que soporte las actuaciones realizadas por la Administración para llevarlo a cabo.

Por otra parte, el artículo 16 de la Ley General de Control Interno N.º 8292, dispone la obligación para las instituciones públicas de contar con una adecuada gestión documental y del sistema de información respectivo.

En el artículo 7 del RUSICOP se establece lo siguiente:

Artículo 7º- Actos por realizar en SICOP. Todo acto de los procedimientos de la contratación administrativa se deberán realizar por medio de SICOP, entre ellos publicidad de los planes de compra, manejo e inscripción en el Registro de proveedores, uso del Catálogo de bienes y servicios, decisión inicial, confección del cartel, plazo máximo para recepción de ofertas y documentos adjuntos al cartel, celebración de subastas o remate, hora y fecha de apertura de las ofertas, las condiciones generales así como las especificaciones técnicas, legales, financieras y de calidad, metodología de evaluación, criterios de desempate, forma de pago, plazo de entrega, objeciones, modificaciones y aclaraciones, acta de apertura electrónica, estudio de admisibilidad de ofertas, indicación de la garantía de cumplimiento o de participación, recibido de la garantía del producto, estudio de impacto ambiental, cuando así se solicite, subsanes (solicitudes y presentaciones), pago de timbres y especies fiscales, análisis legal, económico y técnico de las ofertas, análisis integral de las ofertas, recomendación de la Comisión de Recomendación de adjudicaciones o declaratoria de desierta o infructuosa, acto final debidamente fundamentado. (Adjudicación, declaratoria de desierta o infructuosa), orden de compra o pedido, fase recursiva: Escritos de presentación de recursos y su correspondiente resolución debidamente fundamentada, formalización contractual y su refrendo interno o refrendo contralor según corresponda, resolución o rescisión contractual, acta de recepción provisional y definitiva, finiquitos.

De las normas transcritas, se interpreta que el expediente electrónico debe contener todos los actos que se generaron en la contratación, por lo cual resulta importante concientizar a los funcionarios responsables de dicha actualización.

Por ejemplo, se observa, en tal sentido, que en contratación 2019CD-000023-0012700001, denominado Compra de inmueble para ubicar CEN CINAI de Cóbano, Puntarenas, la actualización de documentos relevantes se da hasta el 09 de mayo del 2022 de documentos fechados desde el 2019.

A la luz de la LGCP, ante situaciones como las descritas anteriormente se podría estar incurriendo en el riesgo de ser sancionado, según lo señalado en el o) del artículo 125 que reza lo siguiente:

Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr

DNCC-AI-SA-006-2022

Serán objeto de sanción las siguientes conductas:

(...) o) No incorporar, dentro del plazo fijado en los artículos 56, inciso g); 61, inciso g) y 63, inciso e) de la presente ley, la información en el sistema digital unificado.

Sobre el particular, a efectos de evitar posibles incumplimientos y sanciones que esto que puede causar, es primordial mejorar e instaurar actividades de control interno que ayuden a mitigar la materialización de estos riesgos.

2.5 Sobre la atinencia de la contratación con respecto a la función de la Unidad

En las contrataciones revisadas, publicadas en SICOP se observaron varios procedimientos de compra en los cuales funcionarios de la Unidad de Normalización y Asistencia Técnica, ostentan el rol de Administrador de la Contratación y Encargado de estudios técnicos, a continuación, se detallan:

NUMERO PROCEDIMIENTO	OBJETO CONTRACTUAL	ADMINISTRADOR CONTRATACION	ENCARGADO ESTUDIOS TECNICOS
2019CD-000058-0012700001	Termómetros digitales para control de temperatura en alimentos de Establecimientos CEN-CINAI	MARCELA AMADOR CALVO	MARCELA AMADOR CALVO
2019CD-000059-0012700001	Compra paquetes de alimentos DAF de CEN-CINAI al CNP	MARCELA AMADOR CALVO	LUIS BERNARDO MORERA CALVO
2019CD-000061-0012700001	Reserva abierta para servicios de análisis microbiológicos a alimentos y bebidas de la Dirección Nacional de CEN-CINAI	MARCELA AMADOR CALVO	MARCELA AMADOR CALVO
2019CD-000065-0012700001	Solución reveladora de placa bacteriana dental para atención bucodental CEN-CINAI	MARCELA AMADOR CALVO	MARCELA AMADOR CALVO
2019LA-000045-0012700001	Procesador de alimentos vertical para Establecimientos de CEN-CINAI	MARCELA AMADOR CALVO	MARCELA AMADOR CALVO
2019LA-000049-0012700001	Equipo menor para comedores de Establecimientos CEN-CINAI	MARCELA AMADOR CALVO	LUIS BERNARDO MORERA CALVO
2020CD-000009-0012700001	Colchonetas para descanso de niños en Establecimientos CEN-CINAI	MARCELA AMADOR CALVO	ZUNY MATILDE MARTINEZ MONTERO
2020CD-000012-0012700001	Mascarillas desechables y guantes ambidextros de látex para la DNCC	MARCELA AMADOR CALVO	MARCELA AMADOR CALVO

Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DNCC-AI-SA-006-2022

Auditoría
INTERNA CEN-CINAI

NUMERO PROCEDIMIENTO	OBJETO CONTRACTUAL	ADMINISTRADOR CONTRATACION	ENCARGADO ESTUDIOS TECNICOS
2020LA-000007-0012700001	Mobiliario de 2 compartimentos para aulas de CEN-CINAI	MARCELA AMADOR CALVO	ZUNY MATILDE MARTINEZ MONTERO
2021CD-000011-0012700001	Cepillos dentales para niños de 2 a 6 años atendidos en establecimientos CEN-CINAI	MARCELA AMADOR CALVO	LUIS BERNARDO MORERA CALVO
2021CD-000020-0012700001	Cortes de tela lineta color verde agua para uniformes de trabajadores auxiliares de servicios de alimentación en Establecimientos CEN CINAI.	MARCELA AMADOR CALVO	LUIS BERNARDO MORERA CALVO
2021CD-000021-0012700001	Gorros de tela lineta blanca para trabajadores auxiliares de servicios de alimentación en Establecimientos CEN CINAI.	MARCELA AMADOR CALVO	LUIS BERNARDO MORERA CALVO
2021LA-000007-0012700001	Batidoras semi industriales para Establecimientos CEN-CINAI	MARCELA AMADOR CALVO	LUIS BERNARDO MORERA CALVO

Las funciones establecidas en el reglamento a la Ley Constitutiva de la Direccional Nacional de CEN-CINAI, número 8809, en el artículo 17 indica: "(...) a) *Unidad de Normalización y Asistencia Técnica. Es la unidad organizativa responsable de elaborar las normas y brindar la asistencia técnica en materia de desarrollo infantil, emitiendo lineamientos, directrices y estrategias que permitan su desarrollo e innovación para el adecuado cumplimiento de las normas y procesos. Su objetivo es asegurar la calidad, eficiencia y oportunidad en la prestación de servicios. (...)*".

Dentro de las funciones establecidas en la Estudio Técnico- Documento de organización Institucional entregado a MIDEPLAN en el año 2011, corresponden a funciones de la Unidad de Normalización y Asistencia Técnica las siguientes:

"Elaborar, validar, divulgar y evaluar el cumplimiento de las normas técnicas que guían la ejecución de la provisión de servicios en nutrición y desarrollo infantil.

Brindar asistencia técnica a las unidades organizativas de la Dirección CEN CINAI cuando se requiera.

Brindar asistencia técnica en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos en nutrición y desarrollo infantil.

Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños"

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr

DNCC-AI-SA-006-2022

Dar seguimiento a la prestación de los planes, programas, proyectos y servicios, promovidos por la Dirección Nacional de CEN-CINAI.

Apoyar actividades de capacitación en los diferentes niveles de gestión, sobre aspectos inter o multidisciplinarios, incluyendo las comunidades.

Participar en investigaciones en coordinación con la Unidad de Investigación y Vigilancia del crecimiento y desarrollo, para llenar los vacíos de conocimiento en temas prioritarios de nutrición, desarrollo infantil y atención a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Evaluar y actualizar continuamente los procesos a su cargo con base en indicadores de desempeño establecidos.”

De conformidad con lo citado en las normas transcritas, pareciera ser que los procesos contractuales asignados a la UNAT, no tiene relación con las funciones que por Ley son competencia de esta Unidad, ni con la especialización o perfiles profesionales que tienen dichos funcionarios. De hecho, en la LGCP, art. 37, se usa los términos “jefatura de la unidad solicitante” o por el “titular subordinado competente”, de manera que ese marco legal, parece preciso en sentar responsabilidad de la decisión inicial, por áreas en específico con la necesidad de contratación, y por especialidad, cuestión que cabe revisar conforme la reglamentación interna de CEN-CINAI, los programas y áreas funcionales, donde están ubicados esas jefaturas o titulares subordinados, como señala la LGCP.

Expuesto lo anterior, resulta procedente, revisar y asegurar que las funciones en contratación públicas asignadas a la UNAT y otras Unidades de la DNCC, tengan claro y expreso respaldo en la Ley de la DNCC, su reglamento autónomo, y demás normas internas donde se describe a esa Unidad, y las tareas delegadas; que con respecto a la UNAT, posibles tareas en contratación pública, obedecen y se asignen, previa garantía de capacidad técnica y de especialización, tanto en la persona titular de esa área, como de los funcionarios ahí asignados; que, caso contrario, revisar que no se está sustrayendo de las direcciones regionales ó de otras unidades, deberes identificables en las regulaciones internas, por remitirlas a la UNAT. Lo anterior resulta necesario revisar, en aras de prevenir la presencia de ius variandi, sea, que a los funcionarios que ocupan plazas que se describen con un grupo determinado de funciones, no se les esté asignado otras labores que no están respaldadas.

2.6 Sobre la implementación del nuevo modelo de compras públicas

En el mes de mayo del año 2021, se aprobó el expediente legislativo 21.546, de lo cual se desprende la creación de la Ley General de Contratación Pública, N° 9986, misma que derogará

Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr

DNCC-AI-SA-006-2022

la ley actual, Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 que ha estado en vigencia desde mayo de 1966. Esta Ley entrará a regir a partir del **1 de diciembre de 2022**.

Expuesto lo anterior, esta Auditoría mediante el servicio preventivo de asesoría N°SAS-006-2021 de fecha 31 de mayo del 2021, alertó a la Administración para que se tomaran las previsiones respectivas con el fin de estar preparados para la implementación de la Ley.

Aunado a lo anterior, en acatamiento a lo instruido por la Contraloría General de la República, mediante oficio N° 2364 (DFOE-CAP-0267) de fecha 14 de febrero de las corrientes, se aplicó el instrumento de medición denominado “Herramienta para determinar el nivel de preparación institucional para la implementación del nuevo modelo de gestión de compras pública”. El resumen de los resultados de la aplicación del mismo se consigna el siguiente cuadro:

Dimensión	Porcentaje
Estrategia y Estructura	0,000 %
Procesos e Información	0,013 %
Competencia y Equipos	0,000 %
Liderazgo y Cultura	0,053 %
TOTAL	0,067 %

Fuente: Resumen Ejecutivo Herramienta CGR

También se efectuó un Servicio de Advertencia denominado “SAD-02-2022 Seguimiento a la Gestión Pública. Nuevo modelo de gestión de compra pública: Nivel de preparación institucional para su implementación”, en el mismo se indicó el grado incipiente de la DNCC con respecto a la aplicación de la nueva ley.

En resumidas cuentas, la DNCC se encuentra un Nivel de preparación inicial para implementar el nuevo modelo de compras públicas, dicha situación preocupa a esta Auditoría Interna, dado que nos encontramos a dos meses aproximadamente para la entrada en vigor del ordenamiento jurídico citado y no se observan avances en la preparación correspondiente. A la nueva Ley, se debe sumar que la entidad esté preparada para la implementación de Reglamento de tal Ley, que está cercano de ser emitido.

Ante la no preparación, en tiempo y forma para la entrada en vigor de los procedimientos de contratación que se promuevan una vez que entre vigencia el nuevo marco regulatorio, podría presentarse deficiencias, irregularidades y atrasos en la implementación; es decir, se corre el riesgo de no cumplir con el marco mencionado. Dicha situación podría provocar el debilitamiento del sistema de control interno, con consecuencias negativas en la correcta ejecución de los

DNCC-AI-SA-006-2022

procesos de contratación, sin obviar el riesgo de abrir procedimientos sancionatorios por el incumplimiento de las regulaciones, considerando que, entre otros, la nueva Ley amplía considerablemente las causales de sanción contra los funcionarios públicos.

Por otro lado, desconoce esta Auditoría, si la Administración cuenta con un equipo a lo interno que lidere el proceso preparatorio, donde se identifiquen acciones para el acompañamiento al personal, tampoco se logra determinar que, se haya promovido el enfoque de gestión para resultados en las compras públicas

Finalmente, de cara al deber de revisar, reformar y/o actualizar las normas internas de contratación pública, en razón del cambio legal sustancial que entra en vigencia en diciembre del 2022, es recomendable que la Administración retome, analice y proceda como en derecho corresponda, en conjunto con las diferentes unidades organizativas, para la revisión de lo requerido en la Ley No. 9986 con el fin de concretar en los procedimientos institucionales el nuevo modelo de gestión de las compras públicas, por lo que, se hace necesario contar con un análisis técnico que sustente la capacidad para la correcta aplicación de la Ley supra, minimizando los riesgos de su implementación de manera oportuna.

2.7. Fortalecimiento de las competencias del capital humano en materia de Contratación Administrativa

En las Normas de Control Interno para el Sector Público, se cita lo siguiente:

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

(Lo resaltado no corresponde al original)

Referente al tema de capacitación se planteó la siguiente consulta al Proveedor Institucional:

Pregunta: *¿Se encuentran capacitados todas las personas responsables de utilizar el SICOP?*

Respuesta: *Capacitación no se ha realizado por falta de presupuesto.*

DNCC-AI-SA-006-2022

Pregunta: *¿Realiza actividades de capacitación, coordinación y asesoría con los responsables de servicios o/y unidades internas que intervienen en la contratación administrativa?*

Respuesta: *La Proveeduría hace lo posible para capacitar al personal. Kennett y Alexander habían realizado una inducción a los compañeros del DNCC. Por falta de presupuesto ha costado capacitar al personal.*

Por otro lado, se realizó la consulta sobre capacitación en materia de contratación administrativa a dos funcionarias que han fungido como encargadas de contratos y respondieron lo siguiente:

(...) se han solicitado capacitaciones en contratación administrativa y la Proveeduría ha realizado pequeñas inducciones, pero no está contenta con las inducciones y se pidió a Recursos Humanos incorporar dentro de las capacitaciones sobre el tema Contratación Administración.

Ha solicitado capacitación, pero no ha recibido capacitación. Les falta conocimiento en legislación, específicamente en la Ley de Contratación Administrativa y en la Ley General de Administración Pública, les falta el conocimiento legal para saber cual es el riesgo que cada funcionario asume

Aunado a lo anterior, los funcionarios de la Proveeduría Interna han manifestado la necesidad de capacitación de dicha Unidad:

Cabe destacar que es de mucha importancia la instrucción y capacitación a los compañeros, pero desmotiva que a las puertas de la entrada en vigencia de la nueva Ley de General de Contratación Pública 9986, el personal de la UPI carezca de instrucción de la misma, pese que en reiteradas ocasiones se ha indicado la necesidad de adiestramiento a los compañeros de la UPI sin resultados positivos de parte de la Institución y que aun contando con un departamento de capacitación en la UGR, lo único a lo que se invita es a formación irrelevante con las funciones principales de cada Unidad Organizativa como por ejemplo:

- *Las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y el Debido Proceso según la normativa costarricense.*
- *Norma técnica nacional 02: Taller Lineamientos para descripción archivística.*
- *Curso Valor Público institucional.*
- *Curso Virtual Liderazgo y Gestión del Talento Humano*

Los anteriores son ejemplos de algunos cursos que si bien es cierto pueden ser de interés en la función de algunos compañeros, distan de una necesidad propia

Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DNCC-AI-SA-006-2022

y de los demás compañeros de la UPI, misma que debe manejarse por medio de los valores autodidácticos propios y de gestiones de adiestramiento fuera de la Institución.

Además, han manifestaron lo siguiente:

Por último, pero no menos importante, realmente me parece que la Administración debería valorar las capacitaciones que brinda para el desarrollo de las labores que desempeñamos, ya que, en lo personal, luego de cuatro años de laborar en esta Proveeduría Institucional, Nunca hemos tenido (al menos mi persona) una capacitación referente a labores propias del cargo a pesar de que las hemos solicitado. E incluso me parece que los primeros a llevar la capacitación sobre la nueva ley de Contratación Administrativa deberían ser los funcionarios de la Proveeduría Institucional que se encuentran inmersos en el día a día y que requieren para un buen desempeño de nuestras labores.

Esto desmotiva a la proactividad de los funcionarios, ya que si bien es cierto que hemos sido autodidácticos y las gestiones de adiestramiento las hemos realizado con recursos propios y fuera de horario laboral. Esperamos que, al no tener capacitación sobre esta nueva ley, no afecte labores que desempeñamos diariamente.

En resumidas cuentas, los conocimientos adquiridos en materia de contratación administrativa han sido obtenidos de forma autodidáctica, dado a que según lo expuesto por los mismos funcionarios no han recibido capacitación en esta materia. Lo anterior, podría ocasionar riesgos en la aplicación oportuna la normativa, para acordar acciones que permitan que el entorno institucional se acople a los cambios venideros y conseguir los resultados pertinentes.

Es por ello, **resulta urgente** que la Administración redoble los esfuerzos y sobre todo ante la cercana entrada de nueva Ley General de Contratación Pública, tomando en consideración la identificación de las necesidades en estos tópicos, a fin de actualizar y fortalecer las competencias del capital humano, de tal manera que se logre minimizar algunas brechas de formación del personal.

DNCC-AI-SA-006-2022

3. Conclusiones

- En la evaluación realizada a la gestión de la actividad contractual de la DNCC, se determinaron oportunidades de mejora que deben ser atendidas con el propósito de contribuir de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos institucionales.
- Como corolario elemental, es necesario que se ejerza por parte de la institución, una supervisión más rigurosa de la gestión de los procesos, con el fin de asegurar en forma razonable el cumplimiento de la normativa en contratación administrativa.
- Se determinaron aspectos que ameritan ser revisados por la Proveduría Institucional con el objetivo de garantizar de manera razonable la transparencia en los procesos de contratación, la información que respalda el pago de los bienes y servicios, con el objetivo optimizar el uso de los recursos públicos.
- Se evidenció que no se constata en SICOP una verificación de existencias de inventario de previo a la publicación de la contratación.
- La Administración debe abordar la forma en que se realizan las contrataciones según demanda, lo anterior dado a no evidencia el consumo potencial, lo cual podría provocar incurrir en procedimientos errados, al no estimarse adecuadamente los consumos.
- Es claro que la Administración Activa no ha comprendido que el uso del Sistema SICOP le es vinculante para todas las etapas del proceso, lo que denota un riesgo importante de legalidad, y desde luego de control interno institucional.
- Se torna fundamental que la Administración tome las previsiones correspondientes para alinear los procedimientos y la regulación interna en esta materia de conformidad con la nueva Ley General de Contratación Pública.
- El proceso de contratación ejecutado por la administración no garantiza la razonabilidad de los precios pagados en la adquisición de bienes y servicios.
- El sistema de control interno requiere perfeccionarse a efectos de esta materia, mediante la divulgación de procedimientos.
- De conformidad con el bloque de legalidad, debe haber armonía y congruencia en las funciones, competencias de las áreas, y asignación de deberes, según criterios de competencias legales, y capacidad y especialidad de los funcionarios para asumir responsabilidades.

Dirección Nacional de CEN-CINAI

“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr

- No se logra evidenciar que el personal de la Proveeduría Institucional, ni los actuantes en el proceso de contratación, hayan recibido la capacitación necesaria para el cabal cumplimiento de sus funciones, sobre todo con la entrada en vigencia de la nueva Ley de Contratación Pública.

4. Recomendaciones

De conformidad con las competencias asignadas, se emiten las siguientes recomendaciones, las cuales deben ser atendidas por la Administración dentro del plazo o en el término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado podría ser motivo para sentar responsabilidades.

4.1 A la Directora (a) Nacional

4.1.1 Comunicar los resultados del presente Informe a las unidades involucradas y a quien estime pertinente, 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 dentro de los plazos de cumplimiento establecidos para cada recomendación. (Referencia: todo el informe) (Plazo de cumplimiento: al 15 de noviembre del 2022)

4.1.2 Instruir a los funcionarios correspondientes, para el diseño e implementación de mecanismos de control, que permitan la trazabilidad de los objetivos y metas instituciones, que se logran alcanzar mediante los procesos de contratación administrativa ejecutados por la DNCC. (Referencia: todo el informe) (Plazo de cumplimiento: al 15 de noviembre del 2022)

4.1.3 Definir en conjunto con las unidades que participan en los procesos de contratación administrativa (Dirección de Gestión, Proveeduría Institucional, Unidad Financiera, Asesoría Legal, Unidades Solicitantes), las necesidades de capacitación del capital humano que participa del proceso, con el fin de desarrollar un plan de formación que contribuya a su fortalecimiento y a la adecuada aplicación de la normativa en compras públicas. (Referencia: hallazgo 2.7) (Plazo de cumplimiento: al 25 de noviembre del 2022)

4.1.4 Girar instrucciones a los funcionarios correspondientes, para que en futuras contrataciones se incorpore mecanismos que permitan determinar la estimación actualizada del costo del objeto, de acuerdo con lo establecido con la normativa vigente en cuanto a la estimación del negocio. (Referencia: hallazgo 2.1) (Plazo de cumplimiento: al 15 de noviembre del 2022)

4.2 A la Director (a) de Gestión

4.2.1 Brindar acompañamiento en la revisión, aprobación y divulgación de los instrumentos y/o procedimientos que preparen a la Proveeduría Institucional para afrontar los cambios que se presentan en la Nueva Ley General de Contratación Pública, N° 9986. Dicho acompañamiento debe quedar evidenciado. (Referencia: hallazgo 2.4, 2.6 y 2.7) (Plazo de cumplimiento: al 30 de diciembre del 2022).

4.2.2 Realizar una revisión y validación de que los procedimientos divulgados se implementen adecuadamente en todas las etapas del proceso de contratación administrativa (Referencia: hallazgo 2.4 y 2.7) (Plazo de cumplimiento: al 15 de febrero del 2023).

4.2.3 Coordinar e implementar junto con el Proveedor Institucional las gestiones correspondientes para que se realicen revisiones periódicas, para asegurar a partir de la emisión del presente informe que los expedientes electrónicos en el sistema digital unificado establecido por el ordenamiento jurídico cuenten con la información completa de los actos correspondientes al proceso de contratación administrativa. (Referencia: hallazgo 2.3, 2.4 y 2.7) (Plazo de cumplimiento: al 15 de marzo del 2023).

4.3 Al Proveedor institucional

4.3.1 Elaborar, aprobar, divulgar e implementar instrumentos de control interno y procedimientos considerando los alcances de la nueva Ley General de Contratación Pública, N° 9986, que sirvan de guía a los funcionarios que ejercen roles en proceso de compras institucionales en la elaboración e incorporación, en el sistema digital unificado establecido por el ordenamiento jurídico, en los espacios correspondientes en este para tal fin, de toda la información pertinente relacionada a los procesos de contratación, referente a:

- a) Descripción del objeto, las especificaciones técnicas y las características de las obras, bienes o servicios requeridos.
- b) Justificación de la necesidad a satisfacer
- c) Justificación del procedimiento de contratación elegido.
- d) Designación del administrador del contrato, con detalle de sus roles y responsabilidades.
- e) Actas de recepción de bienes
- f) Sondeos o estudios de mercado y de razonabilidad de precios
- g) Facturas y comprobantes de pago
- h) Cronograma del procedimiento de contratación y asegurar su debido cumplimiento.
- i) Indicación de si se dispone de recurso humano e infraestructura administrativa



DNCC-AI-SA-006-2022

- j) La finalidad pública que se persigue satisfacer con el concurso
- k) La justificación de la escogencia de la solución técnica para satisfacer la necesidad
- l) Definición de los requisitos de control de calidad a aplicar en la ejecución contractual.
- m) Vigilancia del proceso de ejecución, que permita evaluar y ver los resultados
- n) Cualquier otro documento que se considere pertinente. (Referencia: todo el informe)
(Plazo de cumplimiento: al 30 de diciembre del 2022).