

DNCC-AI-SA-005-2023

26 de julio del 2023

Evaluación y verificación del control interno establecido en la recepción y fiscalización de los bienes y servicios adquiridos mediante contrataciones 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001, de alimentos frescos no perecederos y, paquetes de alimentos DAF, respectivamente; adjudicadas al Consejo Nacional de Producción (CNP).

Realizado por:
Shantaly Junier Hyman

Revisado y aprobado por:
Mauren Navas Orozco



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

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	7
1.1 Origen del estudio	7
1.2 Objetivo general	7
1.3 Objetivos específicos	7
1.4 Naturaleza y alcance del estudio	8
1.5 Metodología aplicada	8
1.6 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría	8
1.7 Generalidades acerca del estudio de auditoría	9
1.8 Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría	14
1.9 Siglas	15
2. Resultados	16
2.1 Aspectos principales de los procesos de contratación administrativa números 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001	17
2.1.1 Sobre el expediente físico y/o digital	17
2.1.2 Modificaciones unilaterales al contrato	25
2.1.3 De los responsables contractuales	27
2.1.4 De las actuaciones por parte de la Dirección Técnica y la Unidad de Normalización y Asistencia Técnica	29
2.1.5 Sobre el papel de la Proveduría Institucional	35
2.1.6 Valoración de las sanciones en las contrataciones 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001	36
2.1.7 Sobre el papel de la Unidad Financiera	41
2.2 Verificación del cumplimiento de los objetos contractuales establecidos en las contrataciones 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001	47
2.2.1 Incumplimientos identificados	49
2.3 Afectación a los servicios que brinda la Dirección Nacional de CEN-CINAI por incumplimientos en los objetos contractuales	63
3. Conclusiones	68
4. Recomendaciones	69

DNCC-AI-SA-005-2023

Evaluación y verificación del control interno establecido en la recepción y fiscalización de los bienes y servicios adquiridos mediante contrataciones 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001, de alimentos frescos no perecederos y, paquetes de alimentos DAF, respectivamente; adjudicadas al Consejo Nacional de Producción (CNP).

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué se examina?

Sobre el concepto de “sistema de control interno”, se examina la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de algunos objetivos dentro de los cuales se incluye la protección y conservación del patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; asimismo, sobre el concepto de componentes del control interno, se examina que el jerarca y los titulares subordinados apoyen constantemente el sistema de control interno y demuestren su compromiso con su diseño, su implantación, su fortalecimiento y su evaluación constante. Por ello se examinó el control interno establecido en la recepción y fiscalización de los bienes y servicios adquiridos mediante las contrataciones 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001, de alimentos frescos no perecederos y, paquetes de alimentos DAF, respectivamente; adjudicadas al Consejo Nacional de Producción (CNP).

¿Por qué es importante?

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

¿Qué se encontró?

Tal y como lo ha manifestado la Contraloría General de la República, la contratación directa obligatoria ordenada por el artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP es constitucional y legalmente válida en tanto cumpla la función de una mejor satisfacción del interés general, al garantizar la eficiencia y continuidad del servicio público.

26 de julio del 2023
RESUMEN EJECUTIVO

Cuando en la aplicación de la citada norma, no se satisface el interés general y se amenaza seriamente la continuidad y eficiencia del servicio que brindan las otras entidades cocontratantes del CNP es factible recurrir a otros medios legales de contratación que hagan retornar las cosas a su estado de normalidad; es decir se puede recurrir a un procedimiento concursal ordinario con el fin de que el servicio público no se paralice y de esa forma se satisfaga el interés general; lo anterior como en derecho corresponda.

De la revisión de los aspectos principales de las contrataciones números 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001, a la luz de la extinta Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, se evidenciaron serias deficiencias en las gestiones previas al proceso de contratación con el CNP; desde que se emitió la Decisión Inicial, hasta el planteamiento del objeto contractual, la definición de roles de los responsables contractuales (parte contratante y parte contratada), la definición de sanciones como multas y cláusulas penales, y la definición de los roles fiscalizadores de las Unidades implicadas, entre otros. Cabe indicar que dichos aspectos mantienen su vigencia a la luz de la nueva Ley General de Contratación Pública, N°9986 y su Reglamento.

La afectación a los servicios que brinda la Dirección Nacional de CEN-CINAI está evidenciada tras identificar reiterados incumplimientos en los objetos contractuales de las contrataciones analizadas; incumplimientos que presuntamente se han dado desde fechas cercanas al inicio de cada una de las contrataciones y en apariencia se habrían presentado en otras contrataciones previas.

No se logró determinar que la Administración haya efectuado alguna gestión tendiente a señalar los supuestos en que el CNP es incapaz de dar cumplimiento al mandato legal proveniente del artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP para satisfacer el interés público y como consecuencia, exponga los motivos suficientes para requerir la aplicación de soluciones alternativas de contratación ordinarias o que promuevan la necesidad de un procedimiento de excepción como mejor vía para la satisfacción del interés público.

A la luz de las acciones efectuadas por la Administración Activa, es altamente probable que a falta de controles y procedimientos concretos, ésta haya permitido que el cumplimiento de ambos contratos suscritos con el CNP se haya visto comprometido, incumpliendo así sus mandatos de contribuir a mejorar el estado nutricional de la población materno-infantil, el adecuado desarrollo de la niñez y la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria de calidad, para aquellos niños que viven en condiciones de pobreza y/o riesgo social.

¿Qué sigue?

El jerarca deberá comunicar los resultados del presente Informe de Auditoría a las unidades involucradas y a quien estime pertinente, con el propósito de que las recomendaciones que se

26 de julio del 2023
RESUMEN EJECUTIVO

detallan a continuación sean debidamente implementadas por los titulares subordinados, bajo la supervisión que el jerarca defina, y estableciendo el plazo de cumplimiento de conformidad con lo que establece el artículo N°37 de la Ley General de Control Interno. Deberá brindar acompañamiento a la Dirección de Gestión, a la Dirección Técnica y a sus unidades involucradas, respectivamente, para que valoren la definición y actualización de las “características técnicas y condiciones del contrato”, que formarán parte integral de las condiciones cartelarias para contrataciones futuras, relacionadas con alimentos frescos y no perecederos, y la contratación de paquetes DAF; con el objetivo de corregir las debilidades identificadas en este Informe en diversos aspectos tales como: el planteamiento del objeto contractual, la definición de roles de los responsables contractuales, la definición de las multas, sanciones y cláusulas penales, y la definición de los roles fiscalizadores de las Unidades implicadas, entre otros. Apegado a la Ley y su Reglamento vigentes en materia de compras públicas. Además, brindar acompañamiento a la Dirección de Gestión, a la Dirección Técnica y a sus unidades involucradas, respectivamente, para que valoren el establecimiento de mecanismos de control eficientes y suficientes que coadyuven al levantamiento de datos históricos que permitan demostrar si las contrataciones suscritas con el CNP satisfacen o no el interés general y si amenazan o no la continuidad y eficiencia de los servicios que brinda la DNCC. Además, incluir otros tópicos como la razonabilidad o no en los precios, entre otros. Deberá valorar la necesidad de identificar los supuestos en que el CNP es o sería incapaz de dar cumplimiento al mandato legal proveniente del artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP para satisfacer el interés público, con el fin de argumentar los motivos suficientes para requerir la aplicación de soluciones alternativas de contratación.

Por su parte el Director (a) de Gestión de la Dirección Nacional de CEN-CINAI, deberá participar y apoyar en lo que corresponda a sus unidades involucradas en la definición y actualización de las “características técnicas y condiciones del contrato”, que formarán parte integral de las condiciones cartelarias para contrataciones futuras, relacionadas con alimentos frescos y no perecederos, y la contratación de paquetes DAF; con el objetivo de corregir las debilidades identificadas en este Informe en diversos aspectos. Además, valorar la aprobación, el establecimiento y la divulgación de instrumentos de control interno para llevar a cabo la gestión del proceso de visado de facturas; tanto del CNP como de otros proveedores, tomando en consideración el alto volumen de facturas generadas para una misma contratación, que deben ser tramitadas como en Derecho corresponda.

Por su parte el Director (a) Técnico de la Dirección Nacional de CEN-CINAI, deberá participar y apoyar en lo que corresponda a sus unidades involucradas en la definición y actualización de las “características técnicas y condiciones del contrato”, que formarán parte integral de las condiciones cartelarias para contrataciones futuras, relacionadas con alimentos frescos y no perecederos, y la contratación de paquetes DAF; con el objetivo de corregir las debilidades

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

26 de julio del 2023
RESUMEN EJECUTIVO

identificadas en este Informe en diversos aspectos. Además, participar y apoyar en lo que corresponda a sus unidades involucradas en el establecimiento de mecanismos de control que coadyuben al levantamiento de datos históricos que permitan demostrar si las contrataciones suscritas con el CNP satisfacen o no el interés general y si amenazan o no la continuidad y eficiencia de los servicios que brinda la DNCC. Además, incluir otros tópicos como la razonabilidad o no en los precios, entre otros.

En encargo de la Proveeduría de la Dirección Nacional de CEN-CINAI, deberá participar y apoyar en la definición y actualización de sanciones como cláusulas penales, multas y ejecución de garantías, y comunicar lo que corresponda, las cuales formarán parte integral de las condiciones cartelarias para contrataciones futuras, relacionadas con alimentos frescos y no perecederos, y la contratación de paquetes DAF; con el objetivo de corregir las debilidades identificadas en este Informe; y analizar y apoyar al Jerarca en la identificación de los supuestos en que el CNP es o sería incapaz de dar cumplimiento al mandato legal proveniente del artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP para satisfacer el interés público, con el fin de argumentar los motivos suficientes para requerir la aplicación de soluciones alternativas de contratación.

Los Directores Regionales de la Dirección Nacional de CEN-CINAI, deberán participar y apoyar en lo que se les requiera para la aplicación de mecanismos de control que coadyuben al levantamiento de datos históricos que permitan demostrar si las contrataciones suscritas con el CNP satisfacen o no el interés general y si amenazan o no la continuidad y eficiencia de los servicios que brinda la DNCC. Además, incluir otros tópicos como la razonabilidad o no en los precios, entre otros.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

1. Introducción

1.1 Origen del estudio

Esta auditoría fue realizada de conformidad con las competencias que le confiere la Ley N°8292¹ a la Auditoría Interna, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público², las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público³, y la Ley N°8809⁴ y su Reglamento⁵.

El estudio de auditoría se desarrolló de conformidad con el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna 2022-2023 dado a conocer a la Directora Nacional de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (Dirección Nacional de CEN-CINAI, DNCC) y registrado en el sistema dispuesto por la Contraloría General de la República (CGR) para este fin.

1.2 Objetivo general

Evaluar y verificar el control interno establecido en la recepción y fiscalización de los bienes y servicios adquiridos mediante contrataciones 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001, de alimentos frescos no perecederos y, paquetes de alimentos DAF, respectivamente; adjudicadas al Consejo Nacional de Producción (CNP).

1.3 Objetivos específicos

- a) Evaluar las principales actividades de control en los procesos de contratación administrativa números 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001. Para ello, se verificará en los expedientes respectivos:
- la conformación del expediente físico y/o digital (SICOP)
 - el planteamiento del objeto contractual
 - los roles de los responsables contractuales (parte contratante y parte contratada)
 - el rol de la Proveduría Institucional
 - la valoración de las sanciones por incumplimientos
 - el alcance del proceso de visado de facturas por pagar al CNP

¹ Ley N°8292. Ley General de Control Interno. La Gaceta número 169 del 4 de setiembre 2002.

² R-DC-64-2014. Contraloría General de la República. 11 de agosto del 2014.

³ Resolución R-DC-119-2009. La Gaceta número 28 del 10 de febrero 2010;

⁴ Ley N°8809. Ley de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. 28 de abril 2010.

⁵ Decreto 37270. Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición de Centros Infantiles de Atención Integral. La Gaceta 179, del 17 de setiembre del 2012.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

- b) Verificar el cumplimiento de los objetos contractuales establecidos en las contrataciones 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001, suscritas entre el Consejo Nacional de la Producción y la Dirección Nacional de CEN-CINAI.
- c) Determinar la posible afectación a los servicios que brinda la Dirección Nacional de CEN-CINAI en caso de identificar incumplimientos en los objetos contractuales de las contrataciones indicadas.

1.4 Naturaleza y alcance del estudio

Este estudio constituye una auditoría para la evaluación y verificación del control interno establecido en la recepción y fiscalización de los bienes y servicios adquiridos mediante contrataciones 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001, de alimentos frescos no perecederos y, paquetes de alimentos DAF, respectivamente; adjudicadas al Consejo Nacional de Producción (CNP); durante el periodo 2018-2022.

1.5 Metodología aplicada

Dicho estudio se basa en el análisis de la normativa correspondiente en materia de contratación administrativa; de manera específica se valoró la Ley y Reglamento vigentes al momento en que se realizaron las dos contrataciones analizadas en el presente informe.

El mismo se realizó aplicando la metodología de estadística inferencial, la cual pretende explicar el efecto de una o varias situaciones presentadas; por lo cual se evaluó una muestra que representa el 88% de la población en estudio, a efecto de ilustrar las situaciones encontradas, por lo que no se requirió mayor representatividad de la población evaluada. Esta muestra considera las diversas observaciones realizadas por las diferentes Oficinas Locales, Direcciones Regionales y el Nivel Central.

Se efectuaron las reuniones y entrevistas necesarias con personal especialista en nutrición y otros funcionarios relacionados. Además, se efectuaron visitas de campo a algunos establecimientos.

1.6 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría

Dentro de las limitaciones del estudio, se tiene que algunas de las herramientas aplicadas no se lograron responder en los tiempos previstos por motivo de las agendas laborales de los funcionarios, y además del escaso capital humano con que cuenta la Auditoría Interna para llevar a cabo el mismo.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Existe mucha información reportada por los niveles locales y establecimientos; sin embargo, la misma no ha sido procesada por la Administración Activa en una única base de datos, estandarizada y uniforme, que permita realizar mayores valoraciones de su contenido, respaldándola debidamente con las pruebas que correspondan.

1.7 Generalidades acerca del estudio de Auditoría

a) Sobre la Dirección Nacional de CEN-CINAI

La Dirección Nacional de CEN-CINAI fue creada mediante la Ley N° 8809⁶, con los siguientes fines, señalados en su artículo 2:

ARTÍCULO 2.- Fines. *La presente Ley tendrá los siguientes fines:*

- a) Proporcionar un marco legal para garantizar una mayor eficiencia y eficacia de las actividades de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral.*
- b) Garantizar la atención nutricional e integral de las personas usuarias del servicio de los CEN-CINAI, en forma continua y eficiente, satisfaciendo de esta manera la necesidad social de las personas usuarias.*

Como parte de las atribuciones institucionales, el artículo 3 de dicha Ley indica:

- a) **Contratar bienes y servicios de acuerdo con los procedimientos establecidos** en la Ley N° 7494, Contratación administrativa, de 2 de mayo de 1995, y sus reformas. Prioritariamente, deberá proveerse de los productos que requiera para la ejecución de sus programas mediante los centros de comercio regional o local.*

Lo resaltado no corresponde al original.

Por su parte, el Reglamento Orgánico institucional⁷, en su artículo 2 establece el marco estratégico por el que se rige, y entre ello señala:

Artículo 2º- Marco Estratégico de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral.

La Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (Dirección Nacional de CEN-CINAI) contribuye a

⁶ Ley N°8809. Ley de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. Asamblea Legislativa. 28 de abril 2010.

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

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

proteger y mejorar el estado de salud y bienestar de las personas usuarias de los servicios de salud en nutrición y desarrollo infantil brindados con calidad, accesibilidad y equidad. (...)

c) Misión:

*Contribuir al bienestar actual y futuro de los niños y niñas, brindando servicios de salud en Atención y Protección Infantil, **Nutrición Preventiva**, y Promoción del Crecimiento y Desarrollo Infantil con calidad, accesibles y equitativos; dirigidos a la niñez desde su periodo de gestación a menos de 13 años, a sus grupos familiares y comunidad, impulsando la participación social y el desarrollo integral del país.*

d) Visión:

*La Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral **será una institución líder en la prestación de servicios de salud en nutrición y desarrollo infantil con equidad, según las necesidades de la niñez en Costa Rica. La población reconocerá como una institución accesible, confiable y solidaria que, en el marco de los derechos de la infancia, apoya a los grupos familiares y comunidades, en la tarea de crianza de los niños y niñas. Se caracteriza por la capacidad técnica, compromiso y efectividad del personal.***

Lo resaltado no corresponde al original.

b) Sobre la obligatoriedad de comprar al Consejo Nacional de Producción (CNP)

De conformidad con la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción⁸, específicamente en su artículo 9, se establece la obligación de los entes públicos de proveerse con el CNP; dicho artículo señala lo siguiente:

*Los entes públicos **están obligados a proveerse del Consejo Nacional de Producción (CNP) todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de esta Institución, a los precios establecidos.** Para tal efecto, dichos entes quedan facultados para que contraten esos suministros directamente con el CNP, el cual no podrá delegar ni ceder, en forma alguna, esta función.*

En cumplimiento de esta labor, el CNP deberá fungir, con carácter de prioridad, como facilitador en el acceso a este mercado, por parte de los micro, pequeños

⁸ Ley N°2035. Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción. Asamblea Legislativa. Colección de leyes y decretos, año 1956, semestre 2, tomo 1, página 31. Versión 13 del 7 de febrero del 2019.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas de Costa Rica.

El C.N.P. podrá contratar con otro tipo de proveedor o proveedores, cuando se carezca de oferta por parte del micro, pequeño y/o mediano productor nacional, o se presente desabastecimiento en el ámbito nacional, a fin de resguardar el mercado, garantizando el servicio al cliente, mientras el C.N.P., con sus propios recursos, promueve, impulsa, desarrolla o gestiona y habilita los programas dirigidos a los proveedores prioritarios, señalados en el párrafo anterior de este artículo, como obligación expresa del C.N.P. de apoyar, en el ámbito nacional, a este tipo de productores para incorporarlos a los procesos que desarrolla.

Lo resaltado no corresponde al original.

c) Sobre la Normativa en Contratación Administrativa

Si bien a la fecha de publicación de este informe ya se encuentra vigente la nueva Ley de Compras Públicas⁹ y su Reglamento¹⁰, el análisis realizado se basa en la Ley de Contratación Administrativa¹¹ y su Reglamento¹² anteriores, dado que las contrataciones evaluadas datan de los años 2018 y 2019. Tanto en dicha Ley como en su Reglamento, se establecían algunos siguientes principios

Principios de Ley:

Artículo 4º-Principios de eficacia y eficiencia. *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.

⁹ Ley N°9986. Ley General de Contratación Pública. Asamblea Legislativa. La Gaceta N°103 del 31 de mayo del 2021. Alcance N°109. Versión 2 del 12 de diciembre del 2022.

¹⁰ Decreto Ejecutivo N°43808. Reglamento a la Ley General de Contratación Pública. Poder Ejecutivo. 22 de noviembre del 2022.

¹¹ Ley N°7494. Ley de Contratación Administrativa. Asamblea Legislativa. La Gaceta 110 del 8 de junio de 1996. Versión 35 del 18 de febrero del 2021.

¹² Decreto Ejecutivo N°33411. Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Poder Ejecutivo. La Gaceta N°210 del 2 de noviembre del 2006, Versión 20 del 6 de febrero del 2020.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Principios por Reglamento:

Artículo 2º-Principios. La actividad contractual se registrará, entre otros, por los siguientes principios:

- a) **Eficiencia.** 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 públicos. En las distintas actuaciones prevalecerá el contenido sobre la forma.
- b) **Eficacia.** La contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración.
- c) **Publicidad.** Los procedimientos de contratación se darán a conocer por el medio electrónico designado al efecto, atendiendo su naturaleza. Se debe garantizar el libre y oportuno acceso al expediente electrónico, que deberá contener la totalidad de las actuaciones relacionadas con la actividad de contratación administrativa realizada. (Así reformado el inciso anterior por el artículo 1º del decreto ejecutivo N° 41243 del 10 de julio del 2018)
- d) **Libre competencia.** Se debe garantizar la posibilidad de competencia entre los oferentes. No deben introducirse en el cartel restricciones técnicas, legales o económicas que injustificadamente limiten la participación de potenciales oferentes.
- e) **Igualdad.** En un mismo concurso los participantes deben ser tratados y examinados bajo reglas similares.
- f) **Buena fe.** Las actuaciones desplegadas por la entidad contratante y por los participantes se entenderán en todo momento de buena fe, admitiendo prueba en contrario.

Dichos principios generales de la contratación pública rigen transversalmente en toda la actividad contractual en que medie el empleo de fondos públicos y durante todo el ciclo de la compra pública.

d) Sobre el sistema de control interno

Al respecto, en el capítulo II, artículos del 7 al 11 de la Ley General de Control Interno, se desglosan los criterios que deben cumplir todas las instituciones cubiertas por esta Ley, a saber, dentro de esta la DNCC. A continuación se detallan los siguientes:

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Artículo 7º—Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno.

Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley.

Artículo 8º—Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d) **Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.**

Artículo 10. —Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

Artículo 11. —El sistema de control interno en la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo. El jerarca y los titulares subordinados tendrán la responsabilidad de analizar las implicaciones en el sistema de control interno, cuando se lleve a cabo una desconcentración de competencias, o bien la contratación de servicios de apoyo con terceros; **asimismo, la responsabilidad de tomar las medidas correspondientes para que los controles sean extendidos, modificados y cambiados, cuando resulte necesario.**

Lo resaltado no corresponde al original.

Por su parte, en las Normas de Control Interno para el Sector Público¹³ se señala lo siguiente:

¹³ N-2-2009-CO-DFOE. Aprobados mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República N° R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009. Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero, 2009.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

6.2 Orientaciones para el seguimiento del SCI: *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben definir las estrategias y los mecanismos necesarios para el efectivo funcionamiento del componente de seguimiento del SCI. Dichas orientaciones deben ser congruentes y estar integradas a las gestiones relacionadas con la operación, mantenimiento y perfeccionamiento del SCI, ser de conocimiento de todos los funcionarios, estar disponibles para su consulta y ser revisadas y actualizadas periódicamente.*

Como parte de tales orientaciones, entre otros, se deben establecer formalmente, mecanismos y canales de comunicación que permitan la detección oportuna de deficiencias y desviaciones del SCI, y que quienes las detecten informen con prontitud a la autoridad competente para emprender las acciones preventivas o correctivas que procedan, de acuerdo con la importancia y riesgos asociados.

Lo resaltado no corresponde al original.

e) Sobre los funcionarios públicos

El artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica señala lo siguiente:

Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

Lo resaltado no corresponde al original.

1.8 Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría

La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y recomendaciones del estudio a que alude el presente informe, se realizó mediante reunión presencial el día 12 de julio del 2023, con la presencia de la señora Yesenia Williams González, Directora Nacional, la señora Marianella Ribas Fallas, Subdirectora Nacional, la señora Detsy Espinoza Fuentes, encargada de la Unidad de Asesoría Legal, la señora Lady Leitón Solís, Directora de Gestión, la señora

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Xiomara Molina Retana, Directora Técnica, el señor Guillermo Castro Rodríguez, encargado de la Proveeduría Institucional y el señor Christian Campos Monge, Asesor Legal Externo de la Auditoría Interna; todos en compañía del equipo de Auditoría Interna conformado por Mauren Navas Orozco, Auditora Interna, Shantaly Junier Hyman, Auditora y Adrián Montoya Arias, este último funcionario tuvo participación en la elaboración del informe expuesto. Posteriormente, se remitió el documento digital en versión preliminar o borrador, mediante oficio DNCC-AI-OF-122-2023 del 13 de julio del 2023, con el propósito de que, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, se remitieran a esta Auditoría, las observaciones que se consideraran pertinentes sobre su contenido y el respaldo documental al respecto.

Cumplido el plazo indicado anteriormente, al día 26 de julio del 2023, no se recibió en esta Auditoría ningún tipo de observaciones al Informe preliminar, por lo cual no existe anexo ni valoración alguna de señalamientos realizados por la Administración Activa.

1.9 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"
OEM	Orden de entrega de mercadería
SCI	Sistema de Control Interno

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

2. Resultados

Para efecto del análisis que nos ocupa, del total de la población conformada por 9 Direcciones Regionales, representadas en un total de 41 Oficinas Locales, que a su vez administran un total de 635 establecimientos a lo largo del país¹⁴, se obtuvo información proveniente de 36 Oficinas Locales, que administran el 98.9% del total de establecimientos activos que representan la muestra evaluada, quienes laboran con los productos adquiridos al Consejo Nacional de Producción. El detalle se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro N°1

Muestra de la población usuaria de los productos adquiridos al CNP
Distribución a Nivel Regional, Local y de Establecimientos

Dirección Regional	N° OL	Oficina Local	Cantidad de Establecimientos
Región Central Sur	101	Hatillo	16
	102	Ciudad Colón	18
	103	Tibás	14
	104	Curridabat-Desamparados	14
	105	Aserri-Acosta	18
	106	Guadalupe	16
Región Huetar Norte	201	Ciudad Quesada	22
	202	La Fortuna	16
	203	Santa Rosa	35
	204	San Rafael de Guatuso	12
Región Chorotega	302	Santa Cruz	27
	303	Nicoya	27
	304	Nandayure	15
	305	Cañas	14
Región Huetar Caribe	401	Limón-Matina	25
	402	Pococí 1	15
	403	Siquirres	19
	405	Talamanca	11
Región Brunca	501	Pérez Zeledón 1	21
	502	Buenos Aires	11
	503	Osa-Palmar Norte	6
	504	San Vito	13
	505	Golfito-Corredores	8
	506	Pérez Zeledón 2	20

¹⁴ Ejecución Programática, Abril 2023. Dirección de Información, Unidad Tecnologías de Información y Comunicación.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Dirección Regional	N° OL	Oficina Local	Cantidad de Establecimientos
Región Central Norte	601	Heredia	17
	602	Flores	15
	603	Alajuela	17
	604	Grecia	20
Región Pacífico Central	701	Puntarenas	21
	702	Orotina	17
Región Central Occidente	801	San Ramón	13
	802	Naranjo	13
	803	Palmares	11
Región Central Este	901	Guarco	20
	902	Cartago	24
	904	Turrialba	27
Total de establecimientos (98.9%)			628

Fuente: Elaboración propia, según datos de la Ejecución Programática, Abril 2023.

2.1 Aspectos principales de los procesos de contratación administrativa números 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001

La contratación pública es el proceso a través del cual una entidad pública se abastece de bienes, servicios y obras de manera oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, para la satisfacción de una finalidad pública en busca de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. De acuerdo al principio de transparencia que rige la contratación pública, todos los actos que se emitan a raíz de esta actividad deben ser accesibles de manera libre e igualitaria por parte de los intervinientes en dicha actividad y para cualquier persona interesada; por ello resulta necesario que la información esté disponible, que sea cierta, precisa, oportuna, clara y consistente. Claro está que, como lo indica la Ley, únicamente se exceptúa del libre acceso a la información que se determine confidencial, para lo cual deberá existir un acto motivado.

2.1.1 Sobre el expediente físico y/o digital

De conformidad con artículo 11 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa¹⁵, respecto al expediente de compras, señalaba:

Artículo 11.- Expediente. *La decisión inicial dará apertura al expediente electrónico de la contratación en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), dicho expediente deberá contener la totalidad de las actuaciones desarrolladas tanto por la Administración contratante como por los*

¹⁵ Vigente durante la publicación de los procesos analizados.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

demás participantes, de conformidad con las directrices emitidas por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa en calidad de órgano rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, así como el reglamento de uso del sistema. (...)

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

Lo resaltado no corresponde al original

Es claro que un proceso de contratación pública surge en la búsqueda de satisfacer una necesidad a través de la adquisición de un bien o servicio; por ello, conocer a cabalidad esta necesidad constituye parte de la información básica requerida para dar inicio a la etapa de planificación de ese proceso de compra.

En esta primera etapa se debe definir el pliego de condiciones cartelarias y las especificaciones técnicas correspondientes que se requieren para satisfacer dicha necesidad y se designan los responsables del contrato para la verificación del cumplimiento del objeto pactado.

Bajo ese contexto, la actividad contractual se rige por principios generales establecidos en el artículo 4 de la Ley N°7494 y desarrollados en artículo 2 de su Reglamento; entre otros, los principios de eficiencia y eficacia, mismos que se mantienen y se refuerza con la nueva Ley General de Compras Públicas.

En apego a esos principios, la fase de planificación del proceso de contratación administrativa debe estar sujeta a la planificación institucional, por lo que requiere de los insumos de dicho proceso y de la aplicación de sanas prácticas de gestión. Además, debe realizarse bajo la observancia y aplicación del Reglamento para el uso del sistema integrado de compras públicas

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

"SICOP"¹⁶.

Una vez identificada la necesidad, las condiciones cartelarias y las especificaciones técnicas correspondientes se procede a definir la decisión inicial.

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

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

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

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

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

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

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

(...) 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.

¹⁶ Decreto Ejecutivo N°41438. Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas "SICOP". Poder Ejecutivo. La Gaceta n°13 del 18/01/2019. Versión 2 del 28/09/2020.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

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 Proveeduría Institucional.

Lo resaltado no corresponde al original

Nótese de lo anterior, que hay una clara diferencia entre las condiciones del contrato y las especificaciones técnicas del contrato; de manera que las condiciones del contrato contienen las condiciones o cláusulas comerciales, jurídicas, financieras y de supervisión del contrato administrativo, entre otras; mientras que las especificaciones técnicas proporcionan al licitador los detalles técnicos de materialidad de los bienes y/o servicios que se requiere contratar.

Contratación 2018CD-000074-0012700001, compra de alimentos frescos y no perecederos.

Al respecto de esta contratación, se determinó que no existe un expediente físico complementario al expediente electrónico visible en el sistema integrado de compras públicas "SICOP".

En el expediente electrónico se identificó el documento "**decisión inicial**" **DN-CEN-CINAI-1861-2018**, de fecha 10 de diciembre del 2018 el cual no completó en su totalidad los requisitos que disponía la Ley y Reglamento vigentes al momento del proceso de contratación, en sus artículos 7 y 8 respectivamente; pues entre otras cosas, no se logró identificar de manera integral **en el mismo documento** la descripción detallada del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes a comprar; tampoco se identificó el procedimiento de control de calidad que se aplicaría durante la ejecución del contrato. En dicho documento se identificó la designación de la señora Xiomara Molina Retana, Directora Técnica de la DNCC, como encargada de verificar la correcta ejecución del contrato. Más adelante se identificaron otros documentos no referidos en la decisión inicial, que en apariencia la complementaban.

La decisión inicial refiere a que ésta se emitió considerando la solicitud de materiales DT-UNAT-CEN-CINAI-101-2018, en la cual se observó como descripción del bien o servicio lo siguiente:

- Servicio de suministro de hortalizas
- Servicio de suministro de abarrotes
- Servicio de suministro de cárnicos
- Servicio de suministro de pescado
- Servicio de suministro de pollo
- Servicio de suministro de huevos
- Servicio de suministro de lácteos

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Al respecto, llama la atención cómo es que se concluyó en que esa era la lista de productos requeridos, y cómo se acordó que la descripción de los productos era la más adecuada. Por ejemplo, con relación a las hortícolas se indicó: *“sin proceso tecnológico que altere sus características físico-químicas”*, ¿acaso se refiere a que el producto se debe obtener únicamente por procesos de horticultura orgánica?; en tal caso, ¿quién comprueba que se dé dicha condición?; ¿cuenta la Institución con personal para esa verificación?. Sobre los abarrotes se indicó: *“deben contar con un vencimiento mínimo de 6 meses”*, pero ¿a partir de cuándo? ¿se realizó un estudio para determinar la rotación de los alimentos una vez que están en manos del establecimiento, para poder determinar una fecha mínima de caducidad o de consumo?. Sobre las carnes se indicó: *“deben ser empacados en las cantidades solicitadas por el establecimiento CEN-CINAI y entregarse con una temperatura no mayor a 5° C”*, en este caso no se consideran las variantes en el peso que pueden darse según el grado de congelación del producto; además, ¿cuentan en los establecimientos con instrumentos de verificación para determinar que el producto que se entregará cumple con lo solicitado?. Así sucesivamente en los demás productos, se observan acotaciones que preservan la duda de cómo se asegurarían la calidad y el cumplimiento de lo contratado.

En el expediente electrónico se identificó un documento de *“especificaciones generales logísticas, administrativas y financieras”* junto a otro de *“especificaciones técnicas de alimentos”*, que en apariencia complementaban la decisión administrativa inicial; en ambos pliegos se observó la carencia de información directamente relacionada con la ejecución del contrato.

Si bien se identificaron aspectos relacionados con el lugar, frecuencia y horario de entrega de productos, se indica *“según convenga el adjudicado con el encargado del establecimiento de CEN-CINAI”*, esta situación enmarca al proceso en una situación incierta, imprecisa y de poca claridad con relación a dichos aspectos, que son fundamentales para poder identificar incumplimientos y responsables. Por ejemplo, en las condiciones del oferente, se hace referencia a un *enlace regionalizado*, que en apariencia sería la persona responsable (no identificada) de realizar coordinaciones con alguien (no identificado) en las oficinas locales de la DNCC, para tratar aspectos de la entrega de alimentos, cambio de productos, control de calidad, cumplimiento de especificaciones técnicas de los alimentos y facilitar la gestión para el trámite de pedidos de alimentos de los establecimientos CEN-CINAI. En otras palabras, no se indicó quiénes fungían como enlaces o funcionarios responsables en ambas instituciones.

En el mismo sentido, en las condiciones contractuales no se identificaron otros aspectos como la razonabilidad del tiempo para verificar las entregas, evaluar la calidad del producto (pruebas de contaminación por ejemplo), u otros protocolos de recepción del producto, para cada establecimiento.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Al no observarse una coordinación específica y centralizada en aspectos como la entrega de alimentos, cambio de productos, control de calidad, cumplimiento de especificaciones técnicas de los alimentos y gestión para el trámite de pedidos de alimentos, entre otros, donde quede evidencia escrita o digital, se incrementa el riesgo de perder el seguimiento a los “acuerdos” que eventualmente se hayan tomado al respecto entre las partes, por lo cual ante incumplimientos o variaciones a dichos “acuerdos” también se corre el riesgo de no poder identificar a los responsables de ello.

Al tratarse de una contratación según demanda, en caso de que no se logre identificar una cantidad específica de cada producto requerido es comprensible; sin embargo, en esta contratación del 2018 no es posible identificar un estudio histórico de necesidades conforme a la experiencia institucional, sea por producto, por zona o región; o un análisis o sondeo de mercado que permita delimitar la gama de productos, precios y calidades aceptables; es decir, una herramienta que permitiera valorar la conveniencia o no de determinadas opciones, en aras de justificar una compra razonable, tomando en cuenta las diferencias geográficas, la oferta de ciertos productos en los mercados locales entre otros. Se requiere de una valoración técnica que, basado en la información antes mencionada, permita definir aspectos variables como embalaje especial, transporte, medidas contingentes de conservación, etcétera.

Desde el punto de vista financiero, en las condiciones del cartel no se consideraron aspectos de suma importancia para asegurar el equilibrio financiero del contrato, como por ejemplo: la disposición de agregar o quitar productos sin regla alguna de restricción; por ejemplo límites presupuestarios o rangos de variaciones de precios. Por otra parte, se estableció que la tramitación del pago dependería de la consolidación de una factura que englobara la orden de entrega de las mercancías, sin tomar en cuenta que las ordenes de pedido se generan en momentos distintos, con orígenes distintos (establecimientos), donde no pesa un control cruzado que permita determinar si lo facturado fue recibido en tiempo y forma en cada establecimiento; o si por el contrario hay líneas de la factura que quedarán pendientes de entrega y que no hay seguridad alguna de que lo facturado **pendiente de entrega** vuelva a ser incluido en facturas posteriores; a falta de actividades de control. Este aspecto aún se encuentra en investigación.

Cabe recordar que el contenido del contrato, como **conjunto de derechos y de obligaciones** entre las partes, **permite delimitar lo que debe hacer o entregar el contratista y debe también hacer o entregar la Administración en colaboración con su contratista**¹⁷. Este conjunto de derechos y obligaciones debe ser tendiente a mantener ese equilibrio económico del

¹⁷ Tesis de grado. Mantenimiento del equilibrio económico y financiero de los contratos administrativos. Enrique López Jiménez. Universidad de Costa Rica. 2010. Página 443.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

contrato para beneficio común: la recuperación de lo invertido por el contratista y el buen uso de los recursos públicos por parte de la Institución que le contrató.

Finalmente, ante un expediente digital en SICOP que carece de antecedentes suficientes que permitan comprender o trazar la información requerida, se coloca a la DNCC ante un panorama de riesgo, con un contrato débil en actividades de control ejecutables por la Administración y el Adjudicado, viéndose así falta de claridad en las gestiones fiscalizables.

Contratación 2019CD-000059-0012700001, paquetes de alimentos DAF¹⁸.

Al revisar lo referente a esta contratación, se determinó que tampoco existe un expediente físico complementario al expediente electrónico visible en el sistema integrado de compras "SICOP".

En el expediente electrónico se identificó el documento **"decisión inicial" DNCC-OF-1353-2019**, de fecha 16 de setiembre del 2019, el cual tampoco completó en su totalidad los requisitos que disponía la Ley y Reglamento vigentes al momento del proceso de contratación, en sus artículos 7 y 8 respectivamente; pues entre otras cosas, no se logró identificar de manera integral **en el mismo documento** la descripción detallada del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes a comprar; mismos que conformarían el llamado "paquete DAF"; tampoco se identificó el procedimiento de control de calidad que se aplicaría durante la ejecución del contrato. En dicho documento se identificó la designación de la señora Marcela Amador Calvo, otrora Jefatura de la UNAT-DNCC, como encargada de verificar la correcta ejecución del contrato. Más adelante se identificaron otros documentos no referidos en la decisión inicial, que en apariencia la complementaban.

La decisión inicial refiere a que se emitió considerando la solicitud de materiales DT-CEN-CINAI-UNAT-129-2019 para adquirir hasta 106.491 paquetes de alimentos empacados en bolsa de polietileno transparente y sellada; se observó como descripción del bien o servicio lo siguiente:

- 5 paquetes de arroz de 2 kilos cada uno
- 4 paquetes de frijol de 900 gramos cada uno
- 1 paquete de azúcar de un kilogramo
- 4 paquetes de pastas diversas de 250 gramos cada uno.
- 6 latas de atún con peso escurrido de 130 g ± 10 g
- 3 paquetes de harina de maíz de 500 g ± 10 g
- 2 litros de aceite vegetal en envase de 1 litro

¹⁸ Informe Ejecución Tercer Trimestre Programa Nutrición y Desarrollo Infantil. Definición: Distribución de Alimentos a Familias (DAF), consiste en alimentos no perecederos para distribuir a familias previamente seleccionadas que tienen niños con desnutrición.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

En el documento “especificaciones técnicas del contrato DAF”, que en apariencia complementaba la decisión administrativa inicial; se observa un apartado de requisitos de admisibilidad que, en apariencia se refiere a la admisibilidad de las ofertas; sin embargo, algunos de esos requisitos se refieren a los productos objeto del contrato, que serían sujeto de verificación una vez adjudicado el contrato, como por ejemplo el etiquetado de la bolsa o fechas de vencimiento. Lo anterior se presta para confusión, dado que, en ese apartado del documento se están incluyendo condiciones legales o de otra índole que deben cumplir las ofertas. En adición a dicho documento, se determinó un documento de “especificaciones por producto que conformaría cada paquete DAF”. Ambos documentos carecen de formalidad ya que no cuentan con distintivos institucionales ni cuentan con la firma del funcionario responsable de su autenticidad y contenido.

En este sentido cabe recordar que la especificación técnica como requerimiento de una contratación debe establecer las características de mercancías o servicios a ser contratados, incluyendo aspectos de calidad, desempeño y funcionalidad, procesos y métodos para su producción y aspectos relacionados con la cadena de suministro; también refiere a requisitos de embalaje, marcado o etiquetado, según se aplique a una mercancía o servicio.

En el caso particular de esta contratación se identificó un apartado de “condiciones de entrega” que hace alusión al estado del empaque o envasado de los productos, sobre alimentos faltantes y su reposición, sobre el deterioro o mal estado de los productos. En otros apartados del mismo documento se refiere al cambio de productos por contaminación y la sustitución de productos ofertados en el cartel. Nótese que dicho documento mezcla condiciones de entrega con condiciones referentes a la integridad del producto, lo cual tiende a confundir; en tal caso se podría considerar incluir un apartado para este tipo de requisitos.

Nuevamente en esta contratación (2019CD) al igual que en la anterior (2018CD), se hace referencia a un *enlace regionalizado*, que en apariencia sería la persona responsable (no identificada) de realizar coordinaciones con alguien (no identificado) en las oficinas locales de la DNCC, para tratar aspectos de la entrega de alimentos, cambio de productos, control de calidad, cumplimiento de especificaciones técnicas de los alimentos y facilitar la gestión para el trámite de pedidos de alimentos de los establecimientos CEN-CINAI.

Adicionalmente se identificó un documento denominado “especificaciones técnicas de raciones de alimentos” en el cual se establecen características físicas y de composición de los alimentos.

Asimismo, en otro documento aparte, llamado “pliego de condiciones”, se establecen algunos aspectos relacionados con muestras del producto, plazo de entrega y condiciones de garantía entre otros. Sin embargo, no se identificaron otros aspectos como la razonabilidad del tiempo para verificar las entregas, evaluar la calidad del producto u otros protocolos de recepción del

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

producto, para cada establecimiento. Lo anterior, como refería el artículo 42, inciso b) sobre la estructura mínima en la preparación del cartel de licitación, que contemplaba las especificaciones técnicas, financieras y de calidad.

En esta contratación tampoco se identificó un análisis de mercado que permita delimitar la gama de productos, precios y calidades aceptables; no se observó ninguna justificación para definir la razonabilidad de la compra, tomando aspectos ya señalados en párrafos anteriores como las diferencias geográficas, la oferta de ciertos productos en los mercados locales entre otros.

2.1.2 Modificaciones unilaterales al contrato

El artículo 208, del RLCA respecto a la unificación lateral del contrato indicaba lo siguiente:

Artículo 208.-Modificación unilateral del contrato. *La Administración podrá modificar unilateralmente sus contratos tan pronto éstos se perfeccionen, aún antes de iniciar su ejecución y durante ésta, bajo las siguientes reglas:*

- a) *Que la modificación, aumento o disminución del objeto, **no le cambie su naturaleza, ni tampoco le impida cumplir con su funcionalidad o fin inicialmente propuesto.***
- b) *Que en caso de aumento se trate de bienes o servicios similares.*
- c) ***Que no exceda el 50% del monto del contrato original, incluyendo reajustes o revisiones, según corresponda.***
- d) ***Que se trate de causas imprevisibles al momento de iniciar el procedimiento, sea que la entidad no pudo conocerlas pese a haber adoptado las medidas técnicas y de planificación mínimas cuando definió el objeto.***
- e) *Que sea la mejor forma de satisfacer el interés público.*
- f) *Que la suma de la contratación original, incluyendo reajustes o revisiones de precio, y el incremento adicional no superen el límite previsto para el tipo de procedimiento tramitado.*

En contratos de prestación continua se podrá modificar tanto el objeto como el plazo. En este último supuesto el 50% aplicará sobre el plazo originalmente contratado, sin contemplar las prórrogas.

Cuando el objeto esté compuesto por líneas independientes, el 50% se calculará sobre cada una de ellas y no sobre el monto general del contrato.

El incremento o disminución en la remuneración se calculará en forma proporcional a las condiciones establecidas en el contrato original. En caso de

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

disminución, el contratista tendrá derecho a que se le reconozcan los gastos en que haya incurrido para atender la ejecución total del contrato.

Lo resaltado no corresponde al original

Como se evidencia en la contratación 2019CD, compra de paquetes de alimentos DAF, inicialmente (el 11 de diciembre del 2019) se notificó al CNP el contrato por un monto de ₡2.322.777.375 colones; posteriormente (el 20 de diciembre del 2019) se realizó una modificación unilateral al contrato por parte de la institución, aumentado el monto total del contrato a ₡2.831.368.500 colones. Luego, casi un año después (el 20 de noviembre del 2020) se aumentó dicho contrato en un 50% por un monto de ₡1.548.444.105,108 colones; no obstante, al verificar dicha estimación del 50%, esta Auditoría determinó que dicho monto superó ese 50%.

Nótese en la siguiente imagen que la primera modificación representó un incremento del 21,89% del contrato original, y la segunda modificación representó un incremento del 66.66% del contrato original:

Imagen N°1

Modificación unilateral del contrato 2019CD

* Aumento			
	Número de referencia (Solicitud/Contrato)	Monto de la modificación	Porcentaje de la ampliación
	1072019000200003	2.831.368.500 CRC	121,896 %
	1072020000200001	1.548.444.105,108 CRC	66,663 %
	Monto contrato original	Total de modificaciones	Porcentaje total ampliado
Totales de las líneas	2.322.777.375 CRC	4.379.812.605,108 CRC	188,559 %

Fuente: Imagen tomada de expedientes en SICOP

Con vista en el expediente, la primera modificación contractual se dio con el fin de maximizar los recursos con que contaba la Dirección Nacional de CEN-CINAI, de conformidad con el oficio DNCC-DG-OF-0571-2019.

Asimismo, la segunda modificación contractual, se dio con la justificación de que el contrato estaba perfeccionado, se mantenía vigente la ejecución contractual, y manifestando que dicha modificación no implicaba un cambio en la naturaleza del objeto ni impedía cumplir con la funcionalidad o fin propuestos, y además, se trataba de bienes o servicios similares.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Tales anotaciones en el expediente refieren únicamente al texto del artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, sin que esto represente una justificación real respecto a la imprevisibilidad que motivó la modificación.

Por otro lado, el límite de la Cuantía de la Contratación Directa indicado en la resolución N° R-DC-14-2019¹⁹, que regía en ese momento, estableció que la DNCC se encontraba en el estrato D, cuyo límite específico para el trámite de contratación directa era por la suma de ₡23.740.000,00.

Es evidente que las modificaciones unilaterales realizadas en dicho contrato se alejan de lo dispuesto en el inciso c) del artículo 208 del Reglamento de cita y del artículo 12 de la LCA, que reza lo siguiente:

ARTÍCULO 12.- Derecho de modificación unilateral. Durante la ejecución del contrato, la Administración podrá modificar, disminuir o aumentar, hasta en un cincuenta por ciento (50%), el objeto de la contratación, cuando concurren circunstancias imprevisibles en el momento de iniciarse los procedimientos y esa sea la única forma de satisfacer plenamente el interés público perseguido, siempre que la suma de la contratación original y el incremento adicional no excedan del límite previsto, en el artículo 27 de esta Ley, para el procedimiento de contratación que se trate.

Lo resaltado no corresponde al original

De acuerdo a lo anterior, para que la Administración pudiera haber modificado el contrato, debió cumplir con todos y cada uno de los requisitos citados, sin excepción, pues, la falta de una de las anteriores condiciones, no da lugar a la viabilidad jurídica para realizar la modificación.

Si bien esta contratación fue efectuada entre entes de derecho público, lo correcto era tipificar el trámite como correspondía de acuerdo con los tractos de contratación definidos por el Ente Contralor. Tales modificaciones podrían considerarse una falta de planificación, siendo que la primera modificación se dio aproximadamente 10 días posteriores a la notificación del contrato por parte de la Administración y tomando en cuenta que no se determinó la existencia de un documento que justifique ese aumento (acto administrativo).

2.1.3 De los responsables contractuales

La responsabilidad contractual se origina tras el incumplimiento de cierta obligación o acuerdo de voluntades, derivada de un contrato establecido entre dos o más partes. Se supone que las

¹⁹ Resolución N° DC-14-2019. Límites económicos que establecen los incisos a) al j) de los artículos 27 y 84 de la Ley de Contratación Administrativa y sus reformas. Contraloría General de la República. La Gaceta Alcance N°45, 27 de febrero del 2019.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

partes contratantes deben cumplir con lo que se estipula en el contrato y si se incumple, existe la obligación de indemnizar cuando se demuestre la culpa.

En el ámbito legal, la culpa está en la falta de diligencia y de previsión del autor de cierto acto. Se presenta como una acción o una omisión de carácter voluntario, realizada sin tener malicia, pero que impide que se cumpla el contrato o documento de forma normal. A esto podría agregarse la falta al deber de probidad del funcionario público.

Para poder demandar la responsabilidad contractual es necesario conocer quién o quiénes envisten la responsabilidad en cada una de las partes contractuales: el contratante y el contratado.

Según los documentos que constan en SICOP, para la contratación 2018CD-000074-0012700001, se encuentra como responsable del Contrato a la señora Directora Técnica; y en la contratación 2019CD-000059-0012700001 se encuentra como responsable a la Jefatura de la Unidad de Normalización y Asistencia Técnica (UNAT). Cabe indicar que, tras la salida de la institución de la jefatura de la UNAT (abril 2022), la Directora Técnica asumió de manera verbal el recargo de funciones incluyendo la responsabilidad del contrato 2019CD. En ambos procedimientos de contratación, la contraparte ha sido el representante legal del Consejo Nacional de Producción (CNP).

No obstante, no se observa cuáles son las responsabilidades de dichos responsables del Contrato en la DNCC; y así lo hizo saber la Auditoría Interna en su momento mediante el informe DNCC-AI-SA-006-2022, *“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”*.

De conformidad con la Directriz DGABCA-0015-2018²⁰, se deberán tomar las acciones correspondientes para establecer claramente las responsabilidades de los gerentes de proyecto y encargados del contrato, de tal manera que la planificación, verificación de la debida ejecución, administración y supervisión contractuales, sean adecuadamente distribuidas, evitando: la concentración de funciones en alguno de los cargos, así como duplicidad de funciones. Corresponderá a estos funcionarios, rendir los informes pertinentes a las instancias respectivas en relación a la ejecución contractual según las funciones asignadas a cada uno.

Dicha Directriz enumeró las obligaciones mínimas asignadas a los funcionarios encargados de los contratos, que en lo que interesa indica:

²⁰ Directriz N° DGABCA-0015-2018. Elementos a considerar durante la Ejecución Contractual. Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Ministerio de Hacienda. 7 de noviembre del 2018.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

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

5. Indicar por escrito y de manera detallada al Contratista, la necesidad de corregir cualquier defecto respecto del cumplimiento del objeto contractual así como el plazo en que deberá hacerlo, el cual no podrá exceder la mitad del plazo de ejecución original.

7. Comunicar en forma inmediata al contratista, cualquier ajuste en los tiempos del cronograma o incumplimiento de éste, a fin de que se adopten las medidas pertinentes para su corrección.

9. Verificar que las modificaciones que se presentan en la contratación se ajusten a las reglas establecidas en el artículo 208 del RLCA y a los criterios técnicos que valoren dichas modificaciones.

14. Recomendar la aplicación de cláusulas penales, multas, ejecución de garantías, rescisión o resolución del contrato cuando se advierta fundamento para ello, según la LCA y RLCA.

Propiciar una comunicación eficiente entre las partes que intervienen en la contratación para una correcta ejecución contractual.

21. Emitir el informe final de todos los hechos relevantes de la ejecución del contrato el cual será valorado por el Director de Programa o por quien corresponda para efecto de la elaboración del finiquito, cuando corresponda.

A la luz de lo anterior, no se determinó suficiente evidencia de las acciones ejecutadas por parte de la Administración Activa, para subsanar cada incumplimiento del CNP y sus suplidores. Prevalece la incertidumbre de si ésta, tomó parte suficiente en el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden y si concretamente efectuó sus labores de fiscalización.

2.1.4 De las actuaciones por parte de la Dirección Técnica y la Unidad de Normalización y Asistencia Técnica

A continuación se detallan algunos hechos conocidos por esta Auditoría Interna, con relación al papel desempeñado por la Dirección Técnica y la Unidad de Normalización y Asistencia Técnica con relación a la fiscalización y seguimiento de los contratos con el CNP.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

El día **01 de febrero 2021**, mediante oficio N° DNCC-DT-OF-36-2021, dirigido a los nueve Directores Regionales en ejercicio, la señora Directora Técnica giró indicaciones a fin de mejorar los controles internos con relación a las Órdenes de Entrega de Mercadería (OEM) de las contrataciones que mantiene la DNCC con el CNP, indicando lo siguiente:

1. Contratación de alimentos frescos

- *Todas las Orden de Entrega de Mercadería (OEM) se debe de anotar la cantidad recibida de cada producto con lapicero, sin realizar tachones o alteraciones.*
- *OEM con recibido parcial: de no recibir el producto completo o a satisfacción, el proveedor tiene 24 horas para hacer cambio respectivo o traer el producto pendiente, esta OEM se recibe parcial colocando el sello del establecimiento y escribiendo en observaciones “recibido parcial” y las razones, no se firma. Se deja una copia en establecimiento para la revisión posterior. El proveedor deberá traer una OEM con las correcciones respectivas de acuerdo al producto recibido conforme, se revisa con la copia y se procede a sellar y firmar .*
- *OEM recibidas conforme: cuando todos los productos recibidos cumplen con lo solicitado se firma y se coloca el sello, sin realizar observaciones.*

2. Contratación de DAF

- *Todas las Orden de Entrega de Mercadería (OEM) se debe de anotar la cantidad recibida de paquetes DAF con lapicero, sin realizar tachones o alteraciones.*
- *OEM DAF con recibido parcial: de no recibir el producto completo o a satisfacción, el proveedor tiene 48 horas para hacer cambio respectivo o traer el producto pendiente, esta OEM se recibe parcial y escribiendo en observaciones “recibido parcial” y las razones, no se firma. Este cambio lo realiza las regiones del CNP. La firma de recibido conforme y su sello se colocará al momento de completar la entrega.*
- *OEM DAF recibidas conforme: cuando todos los productos recibidos cumplen con lo solicitado se firma y se coloca el sello, sin realizar observaciones.*
- *En las regiones Central Sur, Central Norte, Central Occidente y Central Este, al recibir el producto con alguna afectación coloca el sello en la OEM sin firmar y escribiendo en observaciones en la OEM “recibido parcial” y las razones, no se firma, el CNP tiene 48 horas para hacer cambio respectivo o traer el producto pendiente, la persona que recibe el producto de manera parcial se debe de comunicar el mismo día con la persona enlace de Oficina Local, posteriormente se comunica a la nutricionista Regional, quien detalla el requerimiento a la señora Karen Navarro Nuñez, encargada de la bodega de abarrotes del PAI, al correo knavarro@pai.go.cr*

El día **12 de octubre 2021**, mediante oficio N° DNCC-DT-OF-0304-2021 dirigido a la señora Lady Leitón Solís, Directora de Gestión, la señora Directora Técnica remitió el reporte de

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

inconformidades detectadas en las regiones Huetar Norte, Brunca, Central Este, Central Sur y Central Occidente; con relación a las contrataciones 2018CD y 2019CD referidas en este Informe de auditoría; tales como, retrasos en la entrega de alimentos raciones DAF, incumplimiento en los plazos, cambios de los productos, entre otros.

El día **26 de noviembre 2021**, mediante oficio N° DNCC-DT-OF-0348-2021 dirigido a la señora Lady Leitón Solís, Directora de Gestión, y al señor Wilber Dormond Salazar, Proveedor Institucional de turno, la señora Directora Técnica remitió el reporte de inconformidades detectadas mediante la Herramienta para el seguimiento de incidentes. Entre las situaciones reportadas se indican: incidentes con la plataforma del CNP, inconformidades por la calidad del producto, retraso en las entregas, y retraso en los cambios de productos.

El día **21 de diciembre 2021**, mediante oficio N° DNCC-DT-OF-353-2021, dirigido a la señora Lady Leitón Solís, Directora de Gestión, y al señor Wilber Dormond Salazar, Proveedor Institucional de turno, la señora Directora Técnica remitió informe sobre las contrataciones realizadas con el CNP. Además de indicar en qué consisten dichas contrataciones, agregó que:

- **Contratación 2018CD-000074-0012700001, denominada Compra de alimentos frescos y no perecederos:**

(...) - Resolución Contractual La Oficina Local, realizará inspecciones aleatorias para la verificación y cumplimiento de los alimentos recibidos, se levantará un acta conteniendo especificaciones técnicas sobre la calidad, tiempos de entrega o cualquier otra situación que afecte la calidad y oportunidad de los servicios.

En caso de afectaciones causadas a los servicios de alimentación la Jefatura de la Oficina Local comunica por escrito formalmente al enlace del CNP.

- **2019CD-000059-00127-0012700001, denominada Compra paquetes de alimentos DAF de CEN-CINAI al CNP:**

(...) - La Unidad de Normalización y Asistencia Técnica realiza las revisiones y seguimiento del cumplimiento de las especificaciones técnicas de los exámenes de laboratorio, seguimiento de meta de la modalidad de atención DAF, en el revisión y rebajo de la orden de pedido por demanda Nacional, para alertar a esta Dirección y las autoridades de requerirse un aumento o ampliación del presupuesto por aumento de clientes con desnutrición y la asistencia técnica a los niveles de las áreas técnicas regionales, en la prestación del servicio de Nutrición Preventiva en la modalidad de DAF.

En caso de afectaciones causadas a los servicios de alimentación la Jefatura de la Oficina Local comunica por escrito formalmente al enlace del CNP.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Esta Dirección recibe las situaciones que no se resuelven por los niveles regionales del CNP para el análisis técnico, tramitar ante la proveeduría y búsqueda de mejoras continua.

Sobre dichas acciones hace referencia a:

Reuniones de coordinación con el señor Yeikol Zúñiga Vargas, Director del PAI (CNP), Coordinaciones de productos de CEN CINAI en casa con el señor Oscar Quirós Mena, Director de Mercadeo CNP, Reportes de incidentes del CNP, implementación de la Herramienta de seguimiento de los incidentes en la entrega de los productos por parte del CNP, Reportes de incidentes a la Dirección de Gestión y a la Proveeduría Institucional de la DNCC, Reportes de incidentes de la herramienta de seguimiento, Pedidos DAF con mucha antelación, y Coordinación para entregas oportunas DAF Diciembre -Enero con José Angulo, Sub-Gerente CNP.

Por otra parte, respecto a los controles establecidos para el cumplimiento técnico normativo relacionado a las contrataciones al CNP mencionó:

- 1. La Dirección Técnica y las Unidades actualizaron las Normas Técnicas Sustantivas (...)*
- 2. Protocolos, procedimientos que guían los Servicios en la pandemia por Covid-19, los cuales fueron oficializados y están actualmente vigentes (...) procedo a detallar los vinculantes a las contrataciones; -PS-Salud-01 Protocolo Sectorial de Salud para la continuidad de los servicios de la Dirección Nacional de CEN-CINAI en medio del COVID-19, Versión 2. -Procedimiento para el Manejo preventivo del riesgo de la enfermedad COVID-19 PRO-CD-PCOP-01, versión #3 -Procedimiento recepción, empaque y distribución de alimentos en tiempos de COVID-19, CENCINAI NUT-AC-RED-P-01, versión #1 -Procedimiento entrega paquetes de alimentos y material educativo intramuros en CEN-CINAI en casa 2021 en tiempos de COVID-19 (...).*
- 3. Plan de monitoreo y seguimiento de la continuidad de servicios de la Dirección Nacional de CENCINAI en medio de la pandemia COVID-19, agosto-diciembre 2020*
- 4. Plan de evaluación sobre la continuidad de los servicios de la Dirección Nacional de CEN CINAI durante la pandemia COVID 19, abril diciembre 2020*
- 5. Informe técnico de la evaluación sobre la continuidad de los servicios de la Dirección Nacional de CEN-CINAI durante la pandemia COVID-19, abril-diciembre 2020, La evaluación contempló el análisis de los criterios de evaluación de pertinencia, eficacia y sostenibilidad de la Estrategia CEN-CINAI en Casa, aplicada con población beneficiaria intramuros de las modalidades de Comidas Servidas y Atención y Protección Infantil, así como participantes de la estrategia Creciendo Juntos (...).*
- 6. Mediante este oficio DNCC-DT-OF-072-2021 esta Dirección solicita a los Directores Regionales el Estudio de Costos del Menú Regional considerando que la alimentación*

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

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

que se brinda en los establecimientos es uno de los pilares fundamentales en los servicios de nutrición preventiva que destaca a los CEN-CINAI.

7. Realizó los Lineamientos establecidos en la Guía Manejo de Alimentos, para minimizar las pérdidas de leche y DAF, Se emitieron a los Directores Regionales mediante oficio DNCCDT-OF-0237-2021.

8. Es importante considerar como relevantes las acciones que proporcionan seguridad en el cumplimiento con el ordenamiento técnico, son conducidas y lideradas de manera con excelencia por la Unidad de Investigación y Crecimiento y Desarrollo UIVCD (...)

Nótese de la descripción dada de la contratación del 2018, que se indica que “*En caso de afectaciones causadas a los servicios de alimentación la Jefatura de la Oficina Local comunica por escrito formalmente al enlace del CNP*”; sin embargo, no se indica o conoce qué se hace después de que se le ha comunicado al CNP, ¿qué seguimiento se le da?, ¿en qué plazo se resuelve?.

El día **2 de mayo del 2022**, mediante oficio N° DNCC-DT-OF-0120-2022 dirigido a la señora Lady Leitón Solís, Directora de Gestión, y al señor Wilber Dormond Salazar, Proveedor Institucional de turno, la señora Directora Técnica remitió reporte de seguimiento a la contratación 2019CD; indicando que:

(...) es evidente que persistente (sic) el no cumplimiento de entrega a tiempo por parte del Consejo Nacional de Producción (CNP) en TODOS los establecimientos CEN CINAI, este se ha incrementado cada mes, hasta 2 meses de atraso al día de hoy. Cabe destacar que la entrega, ha ocasionado serias complicaciones que afectan la calidad en la atención de los clientes DAF, lo que ha obligado a los jefarcas de la Dirección Nacional de CEN CINAI (DNCC) a realizar un seguimiento y control más frecuente, de la situación.

Entre las acciones de seguimiento, cabe mencionar las reuniones semanales con contrapartes del nivel nacional del CNP con la DNCC, las cuales a la fecha siguen siendo infructuosas, pues a pesar de discutir en conjunto las posibles soluciones y acciones de colaboración entre instituciones, no se llegan a concretar en la mayoría de las veces y no llegan a ser suficientes para solventar el problema de retraso en la entrega de paquetes DAF, siendo éste persistente desde Diciembre del 2021 hasta al día de hoy, que no han entregado abril y mayo, no pueden hacerlo, según indicaron en la reunión sostenida el 2 de mayo del 2022, hasta que se solucione la entrada y registro de algunos de los productos que se incluyen en dichos paquetes, para poder completar la producción y la distribución de los mismos.

El día **6 de mayo del 2022**, mediante oficio N° DNCC-DT-OF-0129-2022 dirigido a los Directores Regionales en ejercicio y a las jefaturas de las Áreas Técnicas, la señora Directora Técnica remitió algunas recomendaciones técnicas para fortalecer la alimentación en los hogares con

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

niñas y niños que presentan desnutrición, ante las dificultades de entrega del paquete DAF a grupos familiares en el 2022; e indicó lo siguiente:

Algunas de las “recomendaciones técnicas” para reforzar el servicio DAF mediante la educación alimentaria-nutricional para ayudar a recuperar a estos niños y niñas en condición de desnutrición, son:

- *Reforzar las acciones en estimulación emocional y física. (...)*
- *Continuar ofreciendo la Leche Materna, especialmente en los niños y niñas menores de 2 años.*
- *Verificar que estas niñas y niños que presentan desnutrición están incorporados a las acciones preventivas, de control y de atención de los servicios de salud.*
- *Reforzar la consejería y acciones educativas a madre, padre o persona cuidadora de la niña o niño, en cuanto a los momentos de alimentos de estos niños y niñas los siguientes aspectos como reglas básicas a considerar siempre: (...)*
- *Es necesario que el equipo interdisciplinario de la Oficina Local planifique el seguimiento con estrategias grupales de los casos DAF prioridad 3, seguimiento con estrategias individuales o grupales de los casos prioridad 2 y seguimiento con estrategias individuales a los casos prioridad 1.*
- *Al ser niñas y niños que presentan desnutrición es importante, continuar con la entrega de leche de 1.6Kg, fortaleciendo con intensidad que la leche es para consumo exclusivo de la niña o niño con desnutrición, recordando el paso a paso de la preparación y así lograr su recuperación.*
- *Al momento de la entrega de la leche incluir mensajes educativo sobre diversas preparaciones que contribuyen aumentar el valor nutricional de la leche y de aporte de calorías. Por ejemplo (...)*
- *Recomendar a las familias ofrecer las siguientes combinaciones de alimentos a los niños y niñas con desnutrición. El principio básico es ofrecer proteínas de alto valor biológico o al menos asegurar adecuadas mezclas de alimentos para obtener proteína de buena calidad, carbohidratos complejos y simples (para aumentar aporte calórico en pequeños volúmenes) y grasas. Algunas de estas son (...)*
- *Recomendar a las familias ofrecer consumo de vegetales tipo ensalada a los niños y niñas con desnutrición. Por ejemplo: (...)*

El día **6 de mayo del 2022**, mediante oficio N° DNCC-OF-0489-2022 dirigido al señor Ángel Jiménez Segura, Presidente Ejecutivo del CNP y al señor José Amílcar Angulo Angulo, Gerente General del CNP, la otrora Directora Nacional y la Directora Técnica, se refirieron al incumplimiento de entrega a tiempo por parte del CNP a todos los establecimientos CEN CINAI, situación que, se incrementó cada mes, hasta acumular dos meses de atraso. Se le solicitó un pronunciamiento sobre las posibilidades de asumir la prórroga del contrato, con cumplimiento de las fechas y plazos de entrega del producto. Al respecto, no se ubicó respuesta.

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

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

El día **23 de mayo del 2022**, mediante oficio N° DNCC-DT-OF-0143-2022 dirigido a la señora Lady Leitón Solís, Directora de Gestión, y al señor Wilber Dormond Salazar, Proveedor Institucional de turno, la señora Directora Técnica remitió reporte de seguimiento a la contratación 2019CD; indicando que:

(...) es evidente que persistente (sic) el no cumplimiento de entrega a tiempo por parte del Consejo Nacional de Producción (CNP) en TODOS los establecimientos CEN CINAI, este se ha incrementado cada mes, hasta 2 meses de atraso al día de hoy, los paquetes correspondientes de abril y mayo. Cabe destacar que la entrega, ha ocasionado serias complicaciones que afectan la calidad en la atención de los clientes DAF.

(...) Ante la situación presentada que al 23 de mayo del 2022 las familias de la modalidad de atención DAF no han recibido los alimentos de abril y mayo (...)

De los hechos anteriores denota la intervención de la Dirección Técnica y la Unidad de Normalización y Asistencia Técnica; sin embargo, pareciera que muchos de esos hechos no han traído conclusiones positivas con respecto a la mejora en el servicio por parte del CNP y la disponibilidad, el acceso y el suministro de productos de alta calidad para los establecimientos; lo anterior, puesto que se siguen dando incumplimientos en ese sentido.

2.1.5 Sobre el rol de la Proveeduría Institucional

Respecto a las funciones que deben realizar las proveedurías institucionales en los procesos de contratación administrativa, el legislador había dispuesto en el artículo 105 de la Ley de Contratación Administrativa que: “(...) *existirá una dependencia encargada de los procedimientos de contratación administrativa, con la organización y las funciones que, en cada caso, se determinarán por medio del reglamento*”.

Asimismo, el artículo 106 de esa misma Ley, determinaba que las proveedurías institucionales cuentan con plena competencia para conducir los trámites del procedimiento de contratación administrativa; podrán adoptar los actos y requerir los informes que resulten necesarios para preparar la decisión final.

Por su parte el Reglamento a dicha Ley disponía en su artículo 10 que la Proveeduría Institucional atiende ciertas actividades específicas, entre ellas:

(...) c) Establecer los controles necesarios para cumplir con el cronograma estándar de las tareas y plazos máximos previamente definidos por ésta; para los diferentes procedimientos concursales y de excepción a los procedimientos ordinarios de contratación.

d) Comunicar a cada uno de los funcionarios responsables, los plazos y las tareas que deberán desempeñar, según el cronograma.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

(...) f) Custodiar el expediente original y atender las consultas que la propia Administración o terceros formulen sobre el estado del procedimiento.

De acuerdo a lo anterior, y conforme a las debilidades expuestas en los párrafos anteriores con respecto a los expedientes de las contrataciones analizadas, sobre las carencias en la definición y claridad de los roles de control, seguimiento y cumplimiento de los objetos contractuales, respecto a la falta de eficiencia y eficacia en la resolución de incumplimientos contractuales, sobre la definición de las sanciones aplicables en dichos contratos, entre otros, es evidente que las responsabilidades técnicas que son competencia de la Unidad de Proveeduría Institucional no se han cumplido a cabalidad, en detrimento de una seguridad razonable, considerando los riesgos asociados, para llevar a cabo estas contrataciones.

La nueva Ley de Compras Públicas ha establecido en su artículo 37, entre otras cosas, que la decisión inicial contendrá un cronograma con las tareas y las unidades responsables de su ejecución con las fechas de inicio y finalización; y que el cronograma definitivo con los funcionarios responsables deberá elaborarlo la Proveeduría Institucional. Asimismo, el nuevo Reglamento para el Funcionamiento de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios de Gobierno²¹, en sustitución del anterior, Decreto Ejecutivo N° 30640-H, indica que la Proveeduría Institucional, será la unidad encargada de dirigir el procedimiento de contratación, y llevará a cabo actos tales como: la elaboración de las cláusulas específicas del pliego de condiciones y su publicación, la elaboración de la formalización contractual, así como el trámite de procedimientos de incumplimiento, entre otros; de conformidad con el artículo 5 de dicho Reglamento.

Cabe indicar que mediante el Informe DNCC-AI-SA-006-2022, esta Auditoría ya había evidenciado las debilidades de la unidad de Proveeduría Institucional y sus procesos.

2.1.6 Valoración de las sanciones en las contrataciones 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001

Las sanciones de orden pecuniario se han establecido para indemnizar y resarcir por incumplimientos, en términos dinerarios, siendo éste, patrimonio de las instituciones que no puede dejar de recuperarse. Al respecto la Ley no permite el “trueque” o “arreglos” en sustitución del dinero. Estas sanciones se dan únicamente cuando existen daños y perjuicios.

Sin embargo, no todo incumplimiento es suficiente para acudir a una sanción o resolución contractual; para ello debe haberse definido el incumplimiento como tal. Podríamos señalar tres tipos de sanciones: la cláusula penal, las multas y la ejecución de la garantía.

²¹ Decreto Ejecutivo N° 44027-H. Reglamento para el Funcionamiento de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios de Gobierno. Poder Ejecutivo. La Gaceta N°94, Alcance N°97. 29 de mayo del 2023.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

La Ley 7494 señalaba en su artículo 9 la necesidad de disponer del recurso para la verificación del cumplimiento del objeto contractual; puntualmente indicaba:

ARTÍCULO 9.- Previsión de verificación. *Para comenzar el procedimiento de contratación, la Administración deberá acreditar, en el expediente respectivo, que dispone o llegará a disponer, en el momento oportuno, de los recursos humanos y la infraestructura administrativa suficiente para verificar el fiel cumplimiento del objeto de la contratación, tanto cuantitativa como cualitativamente.*

Lo resaltado no corresponde al original

Además, cabe señalar que para la aplicación de sanciones hay principios a considerar²², a continuación se enuncian de manera resumida algunos de ellos:

Artículo 4. Principios generales.

La Contraloría General aplicará, al menos, los siguientes principios generales de derecho.

a) Principios aplicables al procedimiento administrativo.

1. Debido proceso.
2. Economía procesal.
3. Objetividad.
4. Oralidad.
5. Informalismo.
6. Incomunicabilidad de la nulidad del acto administrativo.
7. Legalidad.
8. No hay nulidad sin verdadero perjuicio.
9. Convalidación por preclusión procesal.
10. Oficiosidad.

Por otra parte, cabe rescatar lo que indica la Resolución R-DCA-00863-2020²³,

²² Resolución R-DC-00125-2022. Reglamento de procedimientos administrativos de la Contraloría General de la República. Contraloría General de la República. 24 de noviembre del 2022.

²³ R-DCA-00863-2020. División de Contratación Administrativa emitido a las catorce horas con veintiún minutos del diecinueve de agosto del dos mil veinte.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

*En efecto esta División ha sostenido en forma reiterada que **la Administración no puede establecer en forma arbitraria o antojadiza la fijación del monto de las multas y la cláusula penal, sino que ello debe tener un respaldo o análisis técnico previo que así lo justifique**, concretamente, en la resolución R-DCA-250-2014 del 28 de abril del 2014 se indicó lo siguiente: “No debe perder de vista la Administración, que un punto sensible en la relación con los contratistas es precisamente, la determinación a priori de los supuestos y los montos que hacen aplicable una cláusula penal, **de ahí la importancia que este aspecto quede claramente identificado desde las bases mismas del cartel con la finalidad de dotar a esa relación contractual, de la suficiente seguridad jurídica a efecto de evitar interpretaciones que puedan llegar a hacer nugatorio para la Administración o lesivo para la contratista, el ejercicio de esta potestad por la primera. De ahí que el régimen sancionatorio de la relación particular, debe plasmarse con claridad no solo en punto al quantum sino además, la forma en que la Administración pretenderá aplicarla en el caso de producirse los supuestos que la activan. De ahí que en el cartel respectivo deberá incorporarse no solo la definición precisa del quantum de la sanción y los supuestos que la hacen aplicable, sino además como bien lo explica la Administración en su oficio de respuesta, los montos y la forma en que la aplicará de llegar a producirse.***

Lo resaltado no corresponde al original

Según revisión efectuada a los expedientes electrónicos de ambas contrataciones, visibles en el sistema integrado de compras públicas "SICOP", se identificaron dos tipos de sanciones: multa y cláusula penal, sin que se ubique algún documento que respalde, motive, y justifique, las disposiciones de sanción económica.

Cabe indicar que, los textos disponibles en los apartados del expediente electrónico referentes a posibles sanciones, son textos generales que suelen utilizar las Administraciones, que no necesariamente responden técnicamente a la naturaleza de los objetos contratados y no se redactan pensando en el objeto y cartel específico de la contratación de marras.

El artículo 162 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, estipulaba diferentes modalidades de contratación: sea por cantidad definida, por entrega según demanda y a través de una ejecución por consignación. Sobre la entrega según demanda el artículo indicaba:

Artículo 162.-Modalidades del contrato de suministros. *La contratación del suministro de bienes muebles podrá realizarse bajo alguna de las siguientes modalidades:*

*(...) **b) Entrega según demanda:** cuando las condiciones del mercado, así como el alto y frecuente consumo del objeto lo recomienden, **en suministros***

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

tales como alimentos, productos para oficina y similares, se podrá pactar no una cantidad específica, sino el compromiso de suplir los suministros periódicamente, según las necesidades de consumo puntuales que se vayan dando durante la fase de ejecución. En este supuesto la Administración incluirá en el cartel, a modo de información general, los consumos, al menos del año anterior.

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

En este tipo de contrataciones será posible la inclusión de nuevos suministros no contratados originalmente, en tanto obedezca a una necesidad surgida con posterioridad al inicio del concurso que originó el contrato, que se trate de bienes de similar naturaleza, que el aumento no implique más de un 50% de la cantidad de bienes originalmente contratados, estimación inicial y que además, se acredite la razonabilidad del precio cobrado.

Lo resaltado no corresponde al original

Una de las ventajas de la contratación según demanda es que se garantiza que la calidad del producto no desmejore por consecuencias propias del bodegaje como la humedad, el polvo, etcétera; al ser entregados al momento que se van a utilizar.

En el contexto de este tipo de contratación, en el expediente 2018CD se determinó la existencia de una única orden de compra por la totalidad de lo presupuestado y ninguna orden de pedido, como sería aplicable en la modalidad según demanda; asimismo, en la contratación 2019CD se

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

identificó una única orden de pedido que representó cerca del 22% del presupuesto. Por otro lado, tal como se indicó anteriormente, no se ubicó documentación donde se establezca, al menos, el consumo anual de los diversos productos; ni tampoco donde se observen los precios unitarios establecidos según los precios del mercado. Esta situación deja en riesgo a la DNCC, ya que se desconoce el costo ofertado con relación a otros potenciales proveedores.

Tal y como lo ha manifestado la Contraloría General de la República²⁴, el contrato de entrega según demanda *“trata de una pluralidad de entregas sucesivas en el tiempo que pretenden satisfacer una necesidad estable y duradera de la Administración de abastecerse del suministro respectivo, y cuyas cantidades pueden variar de un pedido a otro, pero sin que ello implique que se rompa el carácter estable y duradero del vínculo contractual”*.

Nótese que en apariencia en ninguna de las contrataciones evaluadas se identificó cuál fue el compromiso de suplir los suministros periódicamente, según las necesidades de consumo puntuales que se vayan dando durante la fase de ejecución, tal y como lo manifestaba el artículo 162 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Por otra parte, al valorar la redacción de los párrafos inscritos en el apartado “Condiciones del contrato”, se puede observar enunciados como:

Quando el adjudicatario por su culpa o negligencia no cumpla con la entrega de la totalidad de los bienes y/o servicios adjudicados (...)

(...) por concepto de multa, proceda a cobrar el equivalente al del 1 % (uno por ciento) sobre el monto de la compra por cada día de atraso (...)

En definitiva, no es viable que en una contratación bajo la modalidad “según demanda” se pretenda solicitar la totalidad de los bienes adjudicados, pues no tendría razón de ser la modalidad de contratación elegida. Tampoco se podría pretender sancionar la no entrega de la “totalidad de bienes adjudicados” puesto que no es un hecho real. Al respecto debe valorarse la periodicidad de las órdenes de compra requeridas como parte de la contratación, que deberá armonizarse con respecto a la dinámica de solicitudes por parte de los establecimientos CEN-CINAI, ya que también resulta inviable pretender que se realice una orden de compra para cada solicitud por establecimiento; solicitudes que actualmente se realizan de manera semanal.

Tampoco se le encuentra sentido que, habiendo una única orden de compra, se pretenda multar sobre ésta el 1%; máxime que no se identifica un análisis técnico que lo justifique; multa que de aplicarse podría significar una decisión desproporcionada e irrazonable.

²⁴ Oficio N° 05380 (DCA-0880). Contraloría General de la República. 16 de abril del 2015.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Otro aspecto resaltable es que, en particular, ambas contrataciones son de bienes, no de servicios, por lo cual resulta improcedente referirse en las cláusulas de sanciones como “bienes o servicios”.

En la cláusula penal, se señaló que la sanción es sobre la parte efectivamente incumplida y no sobre la totalidad; sin embargo, aunque esta medida podría resultar certera para estimar la penalidad, al no haber órdenes de compra individualizadas para cada pedido, podría resultar materialmente imposible determinar cuál es la parte incumplida y que esa estimación asegure proporcionalidad y razonabilidad.

Finalmente se puede concluir que las sanciones dispuestas en ambos expedientes, no están claramente identificadas ni dan la suficiente seguridad jurídica a efecto de evitar interpretaciones que puedan llegar a hacer del ejercicio de esta potestad una acción nugatoria para la Administración o lesiva para el contratista. Además, no se identificaron documentos anexos al expediente que permitieran aclarar los vacíos que se dejan ver en los enunciados de sanciones, por lo que se presume que no existen.

La falta de un efectivo diseño del apartado “Condiciones del contrato”, en ambas contrataciones, ha comprometido negativamente la capacidad de la DNCC para exigir su cumplimiento; y peor aún, tras incumplimientos detectados, ha limitado la aplicación de los instrumentos jurídicos correspondientes en pro del interés público y la recuperación de los dineros públicos.

2.1.7 Sobre el rol de la Unidad Financiera

El artículo 22 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos²⁵, sobre las Unidades Financieras señala que en cada órgano componente de la Administración Central, existirá una Unidad encargada de la administración financiera, que dependerá administrativamente de la jerarquía formal del órgano de que se trate, y técnicamente del Ministerio de Hacienda; asimismo, en su artículo 23 establece las responsabilidades y funciones de estas Unidades, cuya responsabilidad será el adecuado y oportuno cumplimiento de todas las etapas relacionadas con la gestión de los recursos financieros institucionales, tales como: programación, formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria.

Específicamente en las contrataciones objeto de esta auditoría, la Unidad Financiera reviste un papel relevante en la gestión de los recursos financieros y la validación de derechos pecuniarios; a continuación se evaluará el proceso de visado de las facturas del CNP.

²⁵ Decreto Ejecutivo N° 32988. Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Poder Ejecutivo. La Gaceta N°74 del 18 de abril del 2006. Versión 11 del 15 de setiembre del 2021.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Sobre la revisión del bloque de legalidad en el proceso de visado de las facturas del CNP

El visado es un requisito previo a la emisión de una orden de pago contra los fondos del Estado contenidos en el Presupuesto de la República; esta revisión es un proceso de verificación en el cual participan diferentes sujetos públicos con responsabilidades directas en la ejecución del gasto; es un deber de las administraciones que viene de la normativa establecida por la Contraloría General de la República, así como otras normas concordantes, como la Ley General de Control Interno y la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Según los artículos 10 y 11 del Reglamento sobre visado de gastos²⁶, corresponde a la Administración Activa verificar la conformidad del gasto con el bloque de legalidad, además de designar los responsables de dicha; según se indica a continuación:

Artículo 10.-Responsabilidad de verificar la legalidad del gasto. 1. La Administración Activa deberá verificar en el proceso de visado la conformidad de un gasto con el bloque de legalidad con anterioridad a la emisión de la orden de pago, de acuerdo con los establecido en las directrices, lineamientos e instructivos que emita la Contraloría General de la República y la normativa emitida por los órganos que forman parte del Sistema de Visado.

El reconocimiento de la obligación por parte la Administración Activa para hacer efectivo el pago, debe darse por medio del documento idóneo definido para esos efectos, tales como la orden de pago y la resolución administrativa, entre otros. En el caso de mandatos y sentencias judiciales en firme, estos serán títulos únicos y suficientes para el pago respectivo.(...)

Artículo 11.-Designación de responsables de la verificación del bloque de legalidad en el proceso de visado.

1. La Administración Activa deberá designar, de conformidad con la normativa vigente, a los funcionarios responsables de la verificación del bloque de legalidad en el proceso de visado en cada uno de los órganos comprendidos dentro del ámbito de aplicación de este Reglamento.

2. Los nombres de las personas designadas por la Administración Activa como funcionarios responsables, así como los cambios posteriores, deberán

²⁶ Reglamento N° 2. Reglamento sobre visado de gastos con cargo al presupuesto de la República. Resolución R-2-2003-CO-DFOE. Contraloría General de la República. La Gaceta N°235 del 05 de diciembre del 2003. Versión 3 del 01 de octubre del 2019.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

comunicarse a la Contraloría General de la República, a más tardar cinco días hábiles después de que la Administración asuma el respectivo acuerdo.

Lo resaltado no corresponde al original

Expuesto lo anterior, de conformidad con la revisión efectuada específicamente para el visado de las facturas que se pagan al Consejo Nacional de Producción, no se logró determinar que exista un documento formal para la designación de el o los funcionarios responsables del visado, tal como lo estipula el mencionado artículo; a pesar que se tiene entendido que participan varios funcionarios de la Unidad Financiera de la DNCC.

Para el proceso de visado no se determinó algún procedimiento oficializado y divulgado en el cual sean visibles las responsabilidades de cada funcionario que interviene; únicamente se conoció una lista de chequeo para verificar los aspectos que deben revisarse.

Tras consultar por los responsables designados, se manifestó que dicha designación se indicó en dos correos electrónicos de noviembre del 2018; sin embargo, de su lectura y revisión no se desprende que exista una designación clara y formal sobre el tema de visado.

El primer correo, del 17 de noviembre del 2018, se refiere al trámite de factura electrónica a Nivel Nacional; el segundo correo, del 22 de noviembre del 2018, se refiere a la designación de una cuenta de correo electrónico para los trámites de visado, a saber: dn.facturaelectronica@cen.cinai.go.cr

Imagen N°2

Visado de facturas del CNP



Fuente: Expediente del Consejo Nacional de Producción

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

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

La única designación que aparece es:

(...) Eduardo Madrigal será el responsable de darle mantenimiento y llevar el control de comprobantes electrónicos, según lo acordado en la reunión del día de ayer, el suplente será Jineth Varela.

La firma de ambos funcionarios es comprobable en el visado de algunas facturas analizadas, tal y como se observa en la Imagen N° 2.

Según se le manifestó a esta Auditoría Interna, aunque no se cuenta con el procedimiento de visado de la DNCC, el cual en apariencia está en proceso, la Administración utiliza el Reglamento de Visado y otros documentos que ha emitido la Contraloría General de la República como ente rector en esta materia.

Tal y como lo indican los artículos 13 y 15 de la Ley General de Control Interno, en cuanto al ambiente de control y las actividades de control, respectivamente, entre los deberes del jerarca y de los titulares subordinados, se encuentran:

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

Artículo 15.- Actividades de control. *Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: a) 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. (...)*

De manera más específica, el Reglamento sobre visado de gastos, referido párrafos atrás, es conteste con lo indicado por la Ley General de Control Interno, y al respecto establece:

Artículo 13.-Cumplimiento de la normativa de control interno.

1. El superior jerarca y los titulares subordinados de los órganos comprendidos dentro del ámbito de aplicación de este Reglamento, serán responsables en los términos de la Ley N° 8292 de establecer los mecanismos de control interno que respalden su gestión, y que garanticen razonablemente el manejo adecuado de los recursos públicos que administran.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

2. Específicamente les corresponderá para efectos de la adecuada ejecución del proceso de visado:

a. Establecer, mantener, perfeccionar y evaluar los sistemas de control interno relativos al proceso de visado.

b. Efectuar eficientemente los procedimientos y controles previstos para una correcta ejecución presupuestaria, conforme con las prescripciones legales, a los montos y términos previstos en su presupuesto.

c. Verificar la corrección contable y jurídica del manejo presupuestario.

d. Cumplir con lo señalado en este reglamento, las directrices, lineamientos e instructivos para la realización del proceso de visado y cualquier otra normativa que emita, según su ámbito de competencia, la Contraloría General de la República o el órgano rector del Sistema de Administración Financiera.

Por lo anterior, tanto las relaciones jerárquicas, de autoridad y responsabilidad de los funcionarios involucrados en el proceso de visado deben estar claramente definidas y plasmadas en los procedimientos correspondientes; así como las actividades de control deben estar debidamente documentadas, actualizadas y divulgadas.

Además, cabe recalcar que los funcionarios que realicen el proceso de visado deben contar con el conocimiento técnico correspondiente para realizar dicha labor.

Esta Auditoría detectó que la revisión de facturas estaba siendo realizada por una funcionaria que estaba nombrada en el cargo de maestra, lo cual llamó la atención respecto a si se dio o no la valoración de los requisitos académicos y técnicos para dicha designación por parte de la Administración.

La tendencia del proceso de visado debe dirigirse a la uniformidad de las revisiones, determinado la información que le debe ser exigible y la que no es imprescindible, con el fin de que todas las revisiones se realicen con el mismo estándar de precisión.

Para ilustrar lo anterior, cabe señalar que se determinó que en algunas facturas del CNP no se consigna la totalidad de la información de despacho, como por ejemplo el número de placa del vehículo que entrega. Acaso ¿se ha definido la importancia o no de estos datos para eventualmente levantar una estadística de productos dañados o no entregados que se logre relacionar con cada transportista o vehículo de transporte?

Nótese en las imágenes siguientes las diferencias entre la información que se consigna:

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Imagen N°3
Visado de facturas del CNP – Información de despacho

Consejo Nacional de Producción
Programa de Abastecimiento Institucional
ORDEN DE ENTREGA DE MERCADERIA
Fecha: 22/12/2021
OEM N°: 2644726

Para: CEN CINAI Inyu 2 de Grecia, Grecia, Alajuela
Cédula: 3007785622

Presente
Estimados Señores
Conforme a los convenios institucionales y a la orden de pedido N° 2347107, Referencia: PW-423823
Procedemos a entregar la siguiente mercadería:

Cantidad Solicitada	Cantidad Recibida	UND	Código	Descripción del Producto	IVA %	Precio Unitario	SubTotal	
1,00		KG	7001295	Carne cocina en trocitos, Empaque 1 kg	G 1	6.698,00	6.698,00	
1,00		KG	7001020	Carne molida premium de res 5% grasa o menos, Empaque 1 kg	G 1	6.576,00	6.576,00	
1,80		KG	7001049	Paleta de cerdo entera, Empaque de 1 kg	G 1	4.300,00	7.740,00	
Total de Líneas: 3							SubTotal	21.014,00

Observaciones:
Referencia Web Pedido #92

Información de Despacho: ROMAN ROJAS FELIX RONSO (Carnes la yorba)

Entregado por: Placa Vehículo: Kilos a Transportar: 3,80
Entregar el día: 27 de diciembre de 2021

Nombre: Felix Rojas Firma: [Firma]
Cédula: 2514986 Fecha de Recibo: 28-12-2021

Consejo Nacional de Producción
Programa de Abastecimiento Institucional
ORDEN DE ENTREGA DE MERCADERIA
Fecha: 22/12/2021
OEM N°: 2644757

Para: CEN CINAI de Alajuelita, Alajuelita, Alajuelita, San José.
Cédula: 3007720720

Presente
Estimados Señores
Conforme a los convenios institucionales y a la orden de pedido N° 2.347.145, Referencia: PW-423833
Procedemos a entregar la siguiente mercadería:

Cantidad Solicitada	Cantidad Recibida	UND	Código	Descripción del Producto	IVA %	Precio Unitario	SubTotal	
1,00		KG	7001295	Carne cocina en trocitos, Empaque 1 kg	G 1	6.698,00	6.698,00	
Total de Líneas: 1							SubTotal	6.698,00

Observaciones:
Referencia Web Pedido #199

Información de Despacho: CARNES SANCHEZ S.A.

Entregado por: Luis Arguedas García Placa Vehículo: CL 306245 Kilos a Transportar: 1,80
Entregar el día: 27 de diciembre de 2021

Nombre: Rosa Editha Bermudez Firma: [Firma]
Cédula: 106800304 Fecha de Recibo: 27-12-2021

Fuente: Expediente del Consejo Nacional de Producción

Imagen N°4
Visado de facturas del CNP – Reportes de facturación

Consejo Nacional de Producción
Programa de Abastecimiento Institucional
Reporte Facturación CEN-CINAI
DRHN 01-2022
Fecha: 13/1/2022
De: Bach. Adriana Alpiar Vargas
Para: Licda. Jimneth Varela

Asunto: Traslado de Facturas

No	Factura N	Cliente	Fecha	Monto
1	434391	CEN-CINAI	10/1/2022	€ 128.934,77
2	434392	CEN-CINAI	10/1/2022	€ 61.290,50
3	434394	CEN-CINAI	10/1/2022	€ 64.484,88
4	434396	CEN-CINAI	10/1/2022	€ 101.992,83
5	434397	CEN-CINAI	10/1/2022	€ 74.595,56
6	434398	CEN-CINAI	10/1/2022	€ 70.838,05
7	434399	CEN-CINAI	10/1/2022	€ 28.429,41
8	434400	CEN-CINAI	10/1/2022	€ 148.207,40
9	434402	CEN-CINAI	10/1/2022	€ 100.781,64
10	434404	CEN-CINAI	10/1/2022	€ 40.341,00
11	434405	CEN-CINAI	10/1/2022	€ 639.055,98
12	437401	CEN-CINAI	13/1/2022	€ 5.557,02
13	437402	CEN-CINAI	13/1/2022	€ 29.902,06
14	437884	CEN-CINAI	13/1/2022	€ 13.644,75
15	437885	CEN-CINAI	13/1/2022	€ 17.739,87
16	437886	CEN-CINAI	13/1/2022	€ 3.805,68
17	437887	CEN-CINAI	13/1/2022	€ 47.850,81
18	437888	CEN-CINAI	13/1/2022	€ 8.376,57
19	437889	CEN-CINAI	13/1/2022	€ 12.104,85
20	437890	CEN-CINAI	13/1/2022	€ 10.170,00
TOTAL				€ 1.665.673,50

Handwritten notes: SP#114109, Aplicar Atribución, 10, 19, X @ 1592.028, 75, 21-12-2022

Consejo Nacional de Producción
Programa de Abastecimiento Institucional
Reporte de facturación CEN-CINAI
Fecha: 7/1/2022
De: Evelyn Barahona S
Para: Ana Margarita Espinoza C

Asunto: Traslado de Facturas

No	Factura N	Cliente	Fecha	Monto
1	428912	CEN-CINAI	29/12/2021	€ 87.178,07
2	428913	CEN-CINAI	29/12/2021	€ 3.023,88
3	428914	CEN-CINAI	29/12/2021	€ 3.385,48
4	429011	CEN-CINAI	30/12/2021	€ 8.060,00
5	429381	CEN-CINAI	30/12/2021	€ 5.859,01
6	430413	CEN-CINAI	3/1/2022	€ 520.472,19
7	430416	CEN-CINAI	3/1/2022	€ 527.604,47
8	430425	CEN-CINAI	3/1/2022	€ 4.075.653,56
9	432850	CEN-CINAI	7/1/2022	€ 806.597,57
10	432852	CEN-CINAI	7/1/2022	€ 86.958,96
11	432851	CEN-CINAI	7/1/2022	€ 947.515,64
12	432853	CEN-CINAI	7/1/2022	€ 11.766,74
13	432940	CEN-CINAI	7/1/2022	€ 207.464,10
14	433161	CEN-CINAI	7/1/2022	€ 256.951,75
15	433319	CEN-CINAI	7/1/2022	€ 165.762,21
16	433360	CEN-CINAI	7/1/2022	€ 28.207,28
TOTAL				€ 7.720.460,91

Handwritten notes: SP#114110, No se transitar, Aplicar Atribución, Dar recibidos 31-12-2022, X @ 3539,300,91

Fuente: Expediente del Consejo Nacional de Producción

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

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

En las imágenes anteriores se denota la existencia o no de un número de consecutivo oficial de los reportes de facturas, no se observan firmas (ni manuales ni digitales) de quien emite dichos reportes; además, como parte de las revisiones también se determinó la duplicidad de facturas en reportes distintos, que en apariencia ya habían sido procesadas.

Respecto la posible facturación doble, no se han identificado procedimientos o mecanismos tendientes a mitigar el riesgo por no identificar este tipo de facturas, dado a que el volumen de facturas es muy alto. En apariencia esto ha sucedido en varias ocasiones y se ha reportado pero sin aportar la evidencia requerida.

Por lo anterior, resulta imprescindible definir los mecanismos que correspondan para la identificación oportuna de facturas cuya integridad despierte sospechas de descuido en la información, duplicidad, productos no correspondientes, entre otros.

2.2 Verificación del cumplimiento de los objetos contractuales establecidos en las contrataciones 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001

En ambos procesos de contratación administrativa que se han analizado, se identificaron “encargados de verificación” de la correcta ejecución contractual; sin embargo, en apariencia, para la Administración pareció suficiente señalar que esa competencia recaía en la Dirección Técnica y/o la jefatura de la Unidad de Normalización y Asistencia Técnica como unidades ejecutoras; pero como ya se ha indicado, eso no fue suficiente para definir responsabilidades concretas y fiscalizables. Sin embargo, es claro que esos encargados de verificación debían asegurar el cumplimiento de los objetos contractuales pactados, logrando que se ejecutaran dentro de los plazos, cronogramas y especificaciones originalmente previstas.

Asimismo, el encargado de verificación definido, debía hacer uso de herramientas de seguimiento y control que le permitieran determinar los aspectos susceptibles de mejora, en el marco de la ejecución de la orden o contrato. También, debía remitir comunicaciones por escrito, hacer requerimientos formales, planes de mejoramiento, entre otros, en aras de garantizar el cumplimiento del objeto contractual y sus obligaciones. Igual de importante resultaba realizar el seguimiento y control oportuno a la ejecución física y financiera de los contratos, para evitar así sobrecostos innecesarios o la facturación duplicada durante su ejecución.

Una de las posibles herramientas para realizar el seguimiento y control a la ejecución contractual, son los informes parciales de supervisión, los cuales evidenciarían el nivel de avance y cumplimiento del objeto y de las obligaciones contratadas; esta supervisión sería integral, ya que contemplaría todos los aspectos propuestos en el clausulado de cada contrato. Sin embargo, en los expedientes que nos ocupan, no fue posible identificar ningún tipo de herramienta de seguimiento ni de control a efecto de identificar debilidades desde las primeras entregas de los

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

productos, lo que quizá hubiera permitido enderezar de inmediato dichas faltas por parte del CNP y sus suplidores.

Si bien se lograron evidenciar algunas irregularidades contractuales las cuales fueron expuestas en el apartado 2.1, fue necesario identificar otro tipo de incidencias que han comprometido el cumplimiento cabal de los contratos suscritos entre la DNCC y el CNP fruto de las contrataciones 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001, lo cual se logró mediante la aplicación de entrevistas a funcionarios relacionados directamente con los bienes adquiridos en ambas contrataciones.

Previo a la exposición de los hallazgos identificados a través de los instrumentos de evaluación aplicados, cabe mencionar que en adición a los documentos suscritos desde octubre del 2021 señalados en el apartado 2.1.4, esta Auditoría logró ubicar documentos emitidos por la Administración mediante los cuales se realizaron algunas gestiones ante el CNP para resolver ciertas irregularidades: en el oficio DNCC-DG-UPI-OF-195-2021 de fecha 17 de setiembre del 2021, dirigido al señor José Anguilo Alguera, Gerente General de dicha Entidad, el señor Wilber Dormond Salazar, Proveedor Institucional de turno, solicitó la inmediata intervención para proporcionar lo contratado y las soluciones a los incumplimientos a fin de poder brindar el servicio a los ciudadanos metas que son familias que se encuentran en estado de vulnerabilidad. Mediante oficio DNCC-DG-UPI-OF-196-2021 de misma fecha que el anterior, el señor Dormond Salazar remitió varias capturas de pantalla de muchos correos remitidos por incidencias desde el 12 de abril hasta el 17 de setiembre del 2021. Posteriormente, mediante oficio DNCC-DG-UPI-OF-222-2021 de fecha 7 de octubre del 2021, también dirigido al señor José Anguilo Alguera, el señor Dormond Salazar solicitó dar respuesta a ambos oficios del 17 de setiembre sobre los cuales no hubo pronunciamiento por parte del CNP.

Sin embargo, dichas gestiones habrían sido realizadas durante la segunda mitad del año 2021, a pesar de que en apariencia existieron diligencias por parte de las áreas usuarias en fechas muy cercanas a la puesta en marcha de ambos contratos con el CNP, de lo cual no se obtuvo evidencia.

No obstante, se tuvo conocimiento que el 18 de mayo del 2017, los miembros del Comité CEN-CINAI de Cajón de Pérez Zeledón presentaron nota escrita ante la Contraloría General de la República solicitando intervención por problemas presentados con las compras al Consejo Nacional de Producción (CNP) tales como: *“entrega de pedidos incompletos, sin reposición de faltantes; entrega de productos que no corresponden con los solicitados, argumentando que no se encuentran disponibles; alimentos de la mala calidad y en mal estado; entrega de productos, por parte de los proveedores cualquier día, afectando el cumplimiento de lo dispuesto en el menú; entrega de los productos en horas que afectan el servicio al cliente; y productos con precios más altos que los del mercado”*; procedimientos de compra que se llevaron a cabo

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

previamente a las contrataciones analizadas en el presente Informe de Auditoría, pero que sirven de antecedente a los incumplimientos señalados actualmente.

Otras inconformidades con las contrataciones del CNP fueron canalizadas a través de la Unidad de Atención al Cliente y Contraloría de Servicios de la DNCC (ACCS). Al respecto se conoce el informe DNCC-ACCS-INF-0012-2021, de fecha 22 de noviembre del 2021 emitido con el objetivo de verificar la efectiva y oportuna resolución de inconformidades o incumplimientos reportados por personas funcionarias; el cual también analizó hechos acontecidos durante el año 2021.

Cabe indicar que durante el mes de octubre 2021, tanto la prensa como la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa, dejaron ver varios cuestionamientos sobre la calidad del servicio que estaba brindando el CNP a varias instituciones del estado, entre ellas la DNCC; una de las principales críticas fue que no se aplicaran las sanciones establecidas en el contrato entre el CEN-CINAI y el CNP cuando se presentaron incumplimientos. Al respecto llama la atención que la mayor acción por parte de la DNCC ante estos eventos pareciera que se dio cuando el tema del CNP saliera a la luz pública: durante el último trimestre del año 2021.

2.2.1 Incumplimientos identificados

Contratación 2018CD-000074-0012700001, compra de alimentos frescos y no perecederos.

De las respuestas obtenidas al instrumento aplicado, 36 Oficinas Locales (88% de la población evaluada), que representan un total de 628 establecimientos relacionados directamente con los bienes adquiridos, se identificó que todos coinciden en que se han presentado diversas irregularidades o inconsistencias en esta contratación, que han afectado la integridad del producto en general y la calidad del servicio recibido.

Integridad del producto

Se determinó que de la muestra evaluada de 628 establecimientos perteneciente a las diferentes Direcciones Regionales, el 58%, es decir en promedio 366 establecimientos, coincidió en que han identificado daños en el producto, muchos de ellos relacionados con el empaque y un 25%, es decir en promedio 157 establecimientos, han identificado problemas con la fecha de caducidad.

Muchos de estos daños identificados tienen que ver con la inocuidad de los alimentos, principalmente el color y la frescura de la carne. Por ejemplo, se ha indicado que en algunos establecimientos las carnes son entregadas en un vehículo tipo pick up cubierto por una lona, no en vehículos frigoríficos equipados para el transporte de mercancías que requieren condiciones especiales de temperatura; esta situación interrumpe la cadena de frío. Sin

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

embargo, estas situaciones se han presentado a pesar de que ha sido el CNP el que ha establecido esas condiciones para cumplimiento de sus propios suplidores.

Sin embargo, al respecto el mismo CNP ha manifestado que es preciso revisar y verificar el cumplimiento de ciertas condiciones, según su oficio DRC-OFIC-867-2022, de fecha 26 de julio del 2022, dirigido a todos los clientes institucionales del Programa de Abastecimiento Institucional, en el que manifestó lo siguiente:

Verificar que la entrega sea mediante vehículos frigoríficos, previo el CNP los ha inspeccionado y revisado que cuenten con el respectivo Certificado Veterinario de Operación (CVO) emitido por el SENASA que esté vigente y registros de limpieza y desinfección. Pueden consultarnos las placas de los vehículos autorizados.

Imagen N°5

Transporte de carne de pollo y res



Fuente: Evidencia aportada por establecimientos.

No obstante lo indicado por el CNP, según manifestaron funcionarios de algunos establecimientos, las carnes han sido entregadas en vehículos que no cuentan con el Certificado Veterinario de Operación (CVO) emitido por el SENASA; en algunos casos utilizan hieleras, de las cuales se desconoce si son o no avaladas por SENASA y se ha observado el transporte de

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

carnes en el piso del camión, lo cual evidentemente promueve una contaminación cruzada de los productos. La carne de pollo se ha transportado sin refrigeración, en canastas plásticas cubiertas por una bolsa. Una funcionaria señaló: “(...) *soy testigo fiel del estado de los alimentos entregados por parte del CNP, el cual la mayoría de las veces (carnes), son antihigiénicas y no aptas para el consumo humano*”.

El CNP con respecto al uso de hieleras ha indicado lo siguiente:

De entregarse el producto en hieleras portátiles, tener presente: que previo el CNP haya autorizado al proveedor utilizar esos equipos, contar el respectivo Certificado Veterinario de Operación (CVO), que cumpla con la documentación de respaldo de limpieza y desinfección y que el producto este adecuadamente colocado dentro de la hielera.

Sin embargo, a pesar de que el CNP ha señalado que sus proveedores deben contar con esas y otras condiciones, en apariencia no se ha ocupado de verificar esas regulaciones, dado que constantemente se han presentado situaciones durante la entrega de productos cárnicos y algunos lácteos. Además, llama la atención que el CNP ha instruido a sus clientes institucionales realizar esas verificaciones a los proveedores, cuando en realidad el contrato es entre la DNCC, en este caso, y ese Consejo; no con sus proveedores u otras terceras personas.

Por otra parte, con respecto a la carne molina, en el cartel se dispuso como condición de aceptación que el producto no tuviera más de un 5% de grasa, y que fuera hecha a partir de posta de cuarto; sin embargo, ha sido evidente la gran cantidad de grasa presente en el producto.

También se ha reportado que muchas de las carnes empacadas en bolsa (no al vacío), vienen rotuladas con fecha de vencimiento de hasta un año, lo cual resulta imposible puesto que una carne empacada al vacío, congelada en refrigeración industrial podría durar máximo hasta 90 días desde la fecha de faena del animal. Las carnes que pueden durar hasta un año congeladas en condiciones industriales tienen tratamientos previos especiales para su conservación, los cuales no reciben los productos suplidos por el CNP. En algunos casos en que reportaron haber recibido carne en mal estado, el producto fue reemplazado. La carne de mondongo ha sido recibida sin limpiar.

Incumplimientos con productos cárnicos

Otras irregularidades que se han presentado con relación a productos cárnicos tienen que ver con la impuntualidad en las entregas del producto; el 56% de la muestra, es decir en promedio 349 establecimientos, señaló que este incumplimiento se ha presentado con frecuencia en la entrega de carnes rojas, mientras que el 39%, en promedio 244 establecimientos, señaló que esta falta se ha dado en la entrega de pollo.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Con respecto a la carne de pescado, de acuerdo a las especificaciones técnicas del cartel, la tilapia debe proveerse sin espinas; sin embargo en algunos casos el producto se ha recibido con ellas. Además, se han detectado entregas de pescado sobre congelado y una vez que este finaliza el proceso de descongelación se pierden hasta dos kilos de su peso original; en otras palabras, el sobre congelamiento del pescado podría estarse utilizando como estrategia para entregar menos producto del que se compra, lo cual evidentemente repercute en su rendimiento, cuyas porciones, se presume, han sido estimadas para cubrir la demanda en cada establecimiento.

Irregularidades con hortícolas

Con relación a la entrega de hortícolas, según el instrumento aplicado, se detectaron atrasos en la entrega, de acuerdo al 53% de la muestra analizada, en promedio 331 establecimientos. Además, se tiene evidenciado que algunos productos fueron entregados con daños; por ejemplo la papa, no lucía fresca y tenía manchas verdes. También, se han reportado situaciones respecto al transporte de otros productos, en cajas visiblemente sucias.

Imagen N°6

Hortícolas dañadas



Fuente: Evidencia aportada por establecimientos.

En el segmento de frutas y verduras, en ocasiones se duda de la frescura del producto; por ejemplo las naranjas fueron entregadas completamente secas, sin jugo; por lo tanto no servían ni para fresco ni para comer. Los mangos se recibieron dañados.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Imagen N°7
Frutas dañadas



Fuente: Evidencia aportada por establecimientos.

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

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Esas irregularidades descritas anteriormente y otras adicionales, que fueron identificadas en esta contratación, se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro N°2

Irregularidades identificadas en la contratación 2018CD
alimentos frescos y no perecederos

Irregularidad identificada	Respuestas	Establecimientos	
		Porcentaje	Promedio
Integridad del producto en general			
Daños en el producto	21	58%	366
Fecha de caducidad	9	25%	157
Irregularidades con los productos cárnicos			
Entrega tardía de carnes	20	56%	349
Entrega tardía de pollo	14	39%	244
Presencia de espinas en el pescado	11	31%	192
Sobre congelamiento del pescado	21	58%	366
Irregularidades con las Hortalizas			
Entrega tardía de productos	19	53%	331
Irregularidades en la calidad del servicio			
Gestor PAI no incluye todos los productos requeridos para hacer el pedido	25	69%	436
Incumplimiento de horarios de entrega	28	78%	488
Órdenes de pedido se entregan incompletas	27	75%	471
No entrega de carnes	19	53%	331
No entrega de pollo	18	50%	314
Irregularidades con los suplidores			
Cambios sin previa coordinación	22	61%	384
Renuncias inesperadas	21	58%	366
Trato inadecuado	13	36%	227

Fuente: Instrumento aplicado a las funcionarias nutricionistas de las Áreas Locales.

Calidad del servicio

Del instrumento aplicado, también destacó una cantidad importante de irregularidades con respecto a la calidad del servicio. El principal incumplimiento señalado por el 78% de la muestra, es decir en promedio 488 establecimientos, fue con relación al incumplimiento de horarios de entrega, a pesar de que en el cartel se estipuló una condición de frecuencia y horario de entrega

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

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

de alimentos; al respecto, no se determinó ningún instrumento de fiscalización al respecto, que permitiera rectificar la ejecución del contrato desde los primeros eventos.

Otro de los incumplimientos más destacados en este sentido fue la entrega de órdenes incompletas, es decir con productos faltantes; aspecto que ya antes había sido mencionado cuando se hizo referencia a la duplicidad de facturas que ocasionó este incumplimiento.

Del mismo modo, destacó un incumplimiento señalado por el 69% de la muestra analizada, en promedio 436 establecimientos: la inexistencia de varios productos en el gestor de pedidos del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI): el programa que ejecuta el CNP para atender las necesidades de suministros alimenticios que requieren las instituciones del Estado que por Ley están obligadas a adquirir esos suministros por contratación directa a través del CNP.

Algunos de los productos que no estaban registrados en el PAI al momento de realizar pedidos fueron: papaya criolla, mantequilla, algunas presentaciones de queso no menor a 1kg, ayote sazón, atún en trocitos, aceite de girasol, maíz o soya, entre otros.

Otro de los incumplimientos en cuanto a calidad del servicio ha sido la no entrega de la totalidad de carnes rojas y/o de pollo, considerado así por más del 50% de la muestra, en ambos casos; es decir, por más de 330 establecimientos.

Irregularidades con suplidores

De acuerdo al artículo 9 de la Ley 2035, el CNP deberá fungir, con carácter de prioridad, como facilitador en el acceso a este mercado, por parte de los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas de Costa Rica. Es decir, para cumplir con sus demandas de productos, el CNP acude a suplidores de dichos productos en el mercado nacional.

En este aspecto del servicio, el 61% de la muestra analizada, en promedio 384 establecimientos, ha señalado como irregularidad los cambios de suplidores sin previo aviso, y el 58% de dicha muestra, en promedio 366 establecimientos, ha indicado como irregularidad las constantes renuncias de suplidores. Otro aspecto señalado por el 36% de los consultados, en promedio 227 establecimientos, fue el mal trato de dichos suplidores al personal que recibe los productos en los establecimientos CEN-CINAI.

Precisamente, algunos establecimientos permanecieron sin suplidor de carnes rojas y de pollo desde quince días hasta por un mes aproximadamente; dicha situación provocó que se tuvieran que cambiar los menú de comidas servidas, con el consecuente impacto en el balance nutricional para los beneficiarios del servicio, por ejemplo, les servían arroz con huevo.

Según los mismos suplidores, esta falta de abastecimiento la justificaron con el argumento de que no habían recibido el pago de sus servicios por parte del CNP, o que habían llegado al límite

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

de crédito por este concepto; situaciones que son totalmente ajenas a las condiciones contractuales entre la DNCC y el CNP, por lo cual no son justificables; pero que han quedado desprotegidas en las disposiciones por sanciones del cartel.

Las situaciones anteriormente expuestas ocurrieron en varios establecimientos; sin embargo, dado que no hay un sistema que permita cuantificar los reportes presentados por incumplimientos de parte del CNP, es difícil determinar la cantidad de incumplimientos por este concepto.

Análisis microbiológicos de alimentos

Es importante señalar que la Dirección Nacional de CEN-CINAI ha venido aplicando pruebas de laboratorio con el fin de validar que los alimentos adquiridos y almacenados se encuentren en condiciones saludables.

Mediante la contratación 2019CD-000061-0012700001 denominada “Reserva abierta para servicios de análisis microbiológicos a alimentos y bebidas de la Dirección Nacional de CEN-CINAI”, se adquiere el servicio de análisis microbiológico de leche integra, de alimentos de consumo en los establecimientos y de los paquetes de alimentos DAF (contratación 2019CD).

Durante el 2021 en diez establecimientos de la Dirección Regional Huetar Caribe el resultado del análisis determinó la presencia de SALMONELLA en el pollo crudo que fue muestreado, a raíz de la situación ocurrida, el señor Luis Morera, nutricionista que desempeñaba sus funciones en el Nivel Central, había recomendado lo siguiente:

(...) se debe de intervenir lo antes posible valorando técnicamente los posibles factores por la cual el alimento está contaminado a saber transporte, almacenamiento, empaque, manipulación, descongelamiento entre otros, ya sea desde la óptica a lo interno del servicio de alimentos o por parte del proveedor al establecimiento. Tener una supervisión más detallada por parte del personal técnico en cuanto a la compra de productos, conocer su procedencia forma de transporte y almacenaje de estos, así como velar por la correcta manipulación en el establecimiento.

Otras irregularidades reportadas, no rebeladas en el instrumento de auditoría

Desde algunas Direcciones Regionales se han dado a conocer problemas con algunos de los productos lácteos; han manifestado que entregan el queso en bloque en cantidades que no se han solicitado; lo entregan en bolsa plástica, cerrada con un nudo y sin etiquetado, incumpliendo los lineamientos establecidos en la Guía de manejo de alimentos; en ocasiones del todo no lo entregan.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

También algunos suplidores entregan un producto diferente al solicitado sin previa coordinación; por ejemplo: el reemplazo de queso de vaca por queso de búfala. Han reportado que la calidad del yogurt no es buena, incluso han presentado contaminación por bacterias, según el estudio microbiológico efectuado.

Otra irregularidad reportada con relación a productos lácteos fue el transporte inadecuado del queso en bloque y la natilla, que también debe llevarse a cabo en vehículos frigoríficos, sin embargo se han entregado en vehículos tipo pick up sin refrigeración, en cajas plásticas que no preservan la temperatura recomendada que debe estar entre 0° y 5° C.

Imagen N°8

Transporte inadecuado de queso y natilla



Fuente: Evidencia aportada por establecimientos.

En cuanto a los abarrotes, se han reportado situaciones de entregas parciales, y ausencia de suplidores, lo cual afecta nuevamente el cumplimiento de los menú de comidas servidas. Otra afectación en el mismo sentido se da a causa de la entrega de productos con gramaje distinto al solicitado. Muchos de los productos no cumplen con el etiquetado correspondiente.

También se han reportado inconvenientes con el abastecimiento de huevo, relacionados con el transporte inadecuado, falta de suplidores o cambio de suplidores sin coordinación previa.

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

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Frecuencia de las irregularidades encontradas

De la aplicación de un instrumento de auditoría se obtuvo información acerca de la frecuencia con que se presentan las irregularidades detectadas en la contratación 2018CD.

Al respecto, el 61% de la muestra auditada, en promedio 384 establecimientos, coincidió en que semanalmente se presenta alguna irregularidad relacionada con el objeto contractual pactado. Las demás apreciaciones se pueden observar en el Cuadro siguiente:

Cuadro N°3

Frecuencia de las irregularidades identificadas en la contratación 2018CD
alimentos frescos y no perecederos

Frecuencia	Respuestas	Establecimientos	
		Porcentaje	Promedio
Semanal	22	61%	384
Mensual	10	28%	174
Trimestral	1	3%	17
Semestral	3	8%	52

Fuente: Instrumento aplicado a las funcionarias nutricionistas de las Áreas Locales.

Por otra parte, se consultó ¿cuánto ha tardado el CNP para brindar una solución? cuando se ha incumplido el plazo de 24 horas establecido en las condiciones del cartel en caso de requerirse el cambio de productos, ya sea por deterioro o mal estado de los mismos: el 44% de la muestra consultada, en promedio 279 establecimientos, coincidió en que la solución se provee en más de 24 horas, el 25%, en promedio 157 establecimientos, indicó que dicha solución se provee hasta una semana después; y el 14% de los consultados, en promedio 87 establecimientos, consideran, según su experiencia, que el caso no se resolvió.

Cuadro N°4

Tiempo de respuesta a las irregularidades identificadas en la contratación 2018CD
alimentos frescos y no perecederos

Tiempo de respuesta	Respuestas	Establecimientos	
		Porcentaje	Promedio
Más de 24 horas	16	44%	279
48 horas	2	6%	35
Una semana	9	25%	157
Más de una semana	4	11%	70
Sin resolver	5	14%	87

Fuente: Instrumento aplicado a las funcionarias nutricionistas de las Áreas Locales.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

El objeto de un contrato es “(...) *la consecuencia o efecto que produce y que se persigue al celebrarlo*”²⁷. Está constituido por la obligación impuesta contractualmente, la cual implica una prestación. De conformidad con el artículo 629 del Código Civil, dicha prestación constituye siempre una conducta de dar, hacer o dejar de hacer alguna cosa.

Además, se entiende que “*El objeto debe ser cierto, posible, lícito y moral. No es indispensable que posea contenido patrimonial, pero necesariamente debe ser evaluable y transformarse en una prestación pecuniaria en caso de incumplimiento*”²⁸.

De ahí la necesidad de definir en el clausulado contractual las condiciones cartelarias suficientes que permitan evaluar y fiscalizar esa prestación pactada; acciones que deben darse en un tiempo prudencial durante la ejecución del contrato, para que, en caso de incumplimientos, se logre enderezar lo que corresponda. Es evidente que estas condiciones cartelarias no están claramente presentes, y si lo están, no han sido suficientes para proteger el interés público.

Contratación 2019CD-000059-0012700001, paquetes de alimentos DAF.

Para analizar esta contratación se aplicó un instrumento para determinar irregularidades en cuanto a la integridad de los productos, la calidad del servicio y la relación con los suplidores. El resumen de los resultados se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro N°5

Irregularidades identificadas en la contratación 2019CD
Paquetes de alimentos DAF

Irregularidad identificada	Respuestas	Establecimientos	
		Porcentaje	Promedio
Integridad del producto en general			
Productos dañados	21	58%	366
Fecha de caducidad	20	56%	349
Irregularidades en la calidad del servicio			
Órdenes de pedido se entregan tarde	32	89%	558
Órdenes de pedido se entregan incompletas	9	25%	157
Irregularidades con los suplidores			
Trato inadecuado	6	17%	105

Fuente: Instrumento aplicado a las funcionarias nutricionistas de las Áreas Locales.

²⁷ Resolución N° 1. Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 15 de enero de 2013, 10 horas; Resolución N° 15, 27 de febrero de 2013, 16 horas 30 minutos; Resolución N° 19, 08 de marzo de 2013, 16 horas 30 minutos; entre otras.

²⁸ Ídem.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Integridad del producto

Del cuadro anterior se puede observar que el 58% de la muestra, en promedio 366 establecimientos, coincide en que se han presentado irregularidades con relación a la integridad del producto; además el 56%, en promedio 349 establecimientos, considera que ha habido problemas con relación a la fecha de caducidad. Por ejemplo se han recibido latas golpeadas, especialmente de atún, y paquetes (abarrotes) rotos; es probable que esta situación se esté dando en el proceso de transporte y manipulación hasta el establecimiento.

Cabe recordar que las latas golpeadas, perforadas o infladas pueden ser muy peligrosas para la ingesta humana dado que liberan toxinas que son dañinas para el organismo; además de provocar bacterias, parásitos o virus. Lo mismo puede suceder con paquetes de alimentos rotos, que permitiría la entrada de contaminantes.

Imagen N°7

Latas golpeadas / paquetes humedecidos / producto contaminado



Fuente: Evidencia aportada por establecimientos.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Realizar una adecuada recepción de los productos en el Establecimiento es muy importante para evitar posibles peligros en etapas posteriores al proceso de preparación de las comidas servidas. Es necesario realizar esta etapa de manera adecuada, no considerarla una pérdida de tiempo; por el contrario es una inversión en seguridad y calidad alimentaria, y por ende en la calidad del servicio de los Establecimientos CEN-CINAI. Cabe indicar que desde el momento en que se reciben alimentos en mal estado, la responsabilidad pasa a ser del personal del Establecimiento.

Otro factor desencadenante de daños en el producto ha sido la exposición de éstos a las inclemencias del tiempo. Se ha reportado que en algunos establecimientos las entregas se han realizado en vehículos tipo pick up descubiertos, por lo cual en época lluviosa los paquetes han llegado mojados. También han hecho la entrega de huevos en motocicleta.

Imagen N°8

Entrega inadecuada de productos



Fuente: Evidencia aportada por establecimientos.

Calidad del servicio

De acuerdo a lo manifestado por la Dirección Técnica²⁹, como unidad contratante de los paquetes DAF, a mayo del 2022 persistía el incumplimiento en tiempos de entrega por parte del Consejo Nacional de Producción en TODOS los establecimientos CEN-CINAI; además, el tiempo de retraso iba en crecimiento, siendo el más prolongado hasta por 2 meses.

Indicó además que dichos atrasos fueron ocasionando serias complicaciones que afectaron la calidad en la atención de los clientes DAF, “lo que ha obligado a los jefes de la Dirección Nacional de CEN CINAI (DNCC) a realizar un seguimiento y control más frecuente, de la situación”.

²⁹ Oficio N° DNCC-DT-OF-0120-2022. Dirigido a Dirección de Gestión y Proveeduría Institucional. Dirección Técnica. 02 de mayo del 2022.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Sobre lo indicado por la Dirección Técnica, llama la atención que se refiera al seguimiento y control (del contrato) como un proceso extraordinario por parte de la DNCC, cuando debería ser uno de los principales procesos que se mantengan en funcionamiento para determinar el cabal cumplimiento de las condiciones del contrato; no se debería esperar a que sucedan los incumplimientos que se han señalado en este informe, para poder iniciar dicho proceso.

Agregó además en su oficio que:

Entre las acciones de seguimiento, cabe mencionar las reuniones semanales con contrapartes del nivel nacional del CNP con la DNCC, las cuales a la fecha siguen siendo infructuosas, pues a pesar de discutir en conjunto las posibles soluciones y acciones de colaboración entre instituciones, no se llegan a concretar en la mayoría de las veces y no llegan a ser suficientes para solventar el problema de retraso en la entrega de paquetes DAF, siendo éste persistente desde Diciembre del 2021 hasta al día de hoy, que no han entregado abril y mayo, no pueden hacerlo, según indicaron en la reunión sostenida el 2 de mayo del 2022, hasta que se solucione la entrada y registro de algunos de los productos que se incluyen en dichos paquetes, para poder completar la producción y la distribución de los mismos.

Lo anterior coincide con lo señalado por el 89% de los auditados, en promedio 558 establecimientos, que han señalado la entrega tardía de los productos DAF como una de las principales irregularidades de esta contratación; además el 25% de ellos, en promedio 157 establecimientos, indican que las órdenes se entregan de manera parcial, quedando pendientes de entrega algunos de los productos.

Irregularidades con suplidores

Del instrumento de auditoría aplicado, en cuanto a los suplidores únicamente se obtuvo que el 17% de la muestra, en promedio 105 establecimientos, consideran que el trato de los suplidores hacia el personal de los establecimientos no es el más adecuado.

Por otra parte, se consultó ¿cuánto ha tardado el CNP para brindar una solución? cuando se ha incumplido el plazo de 48 horas establecido en las condiciones del cartel en caso de faltar uno o más alimentos del paquete DAF: el 28% de la muestra, en promedio 174 establecimientos, coincidió en que la solución se provee en más de un mes, el 22%, en promedio 140 establecimientos, indicó que dicha solución se provee en más de 48 horas; y el 8% de los consultados, en promedio 52 establecimientos, consideran según su experiencia, que el caso no se resolvió. El detalle se resume en el siguiente cuadro.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Cuadro N°6

Tiempo de respuesta a las irregularidades identificadas en la contratación 2019CD
Paquetes DAF

Tiempo de respuesta	Respuestas	Establecimientos	
		Porcentaje	Promedio
Más de 48 horas	8	22%	140
Una semana	7	19%	122
Más de una semana	7	19%	122
Un mes	1	3%	17
Más de un mes	10	28%	174
Sin resolver	3	8%	52

Fuente: Instrumento aplicado a las funcionarias nutricionistas de las Áreas Locales.

Al igual que fue señalado en el análisis de la contratación 2018CD, sobresale la necesidad de definir en el clausulado contractual las condiciones cartelarias suficientes que permitan evaluar y fiscalizar la prestación pactada; en tiempo prudencial durante la ejecución del contrato, para que en caso de incumplimientos se logre enderezar lo que corresponda.

Recientemente se conoció que durante el primer cuatrimestre del año 2022, e inclusive en el mes de mayo 2022, hubo irregularidades en la entrega de los paquetes DAF a nivel nacional, porque el CNP no hizo las entregas a tiempo. Posteriormente, las raciones se entregaron en su mayoría de forma retroactiva en los meses de abril y junio del mismo año, para cumplir con la entrega, pero no en el mes correspondiente. Si bien este incumplimiento recae directamente sobre el CNP, adjudicado por mandato de Ley, cabe cuestionar si el sentido de la entrega de los paquetes DAF se conserva si se entregan de forma retroactiva, porque técnicamente no es probable que el infante con desnutrición reponga sus nutrientes de forma retroactiva; lo anterior debería de demostrarse por el área experta porque, de lo contrario, la institución podría estar incurriendo en un gasto desmedido del Erario Público; además, estaría incumpliendo con uno de los fines de su creación, cual es “*garantizar la atención nutricional e integral de las personas usuarias del servicio de los CEN-CINAI, en forma continua y eficiente*”, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 8809.

2.3 Afectación a los servicios que brinda la Dirección Nacional de CEN-CINAI por incumplimientos en los objetos contractuales

Como ya fue analizado en el apartado anterior 2.2 sobre el cumplimiento de los objetos contractuales establecidos en las contrataciones 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001, es evidente que desde que se suscribieron ambas contrataciones, se han

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

reportado diversos incumplimientos por parte del CNP que han afectado la integridad de los productos que abastece y han afectado la calidad de los servicios de los establecimientos CEN-CINAI.

Efectivamente, cada incumplimiento ha repercutido en menor o mayor medida en la calidad de las comidas servidas y las entregas de alimentos DAF.

El principal impacto a causa de los incumplimientos de las condiciones contractuales identificados para el contrato suscrito en el 2018, es el desabastecimiento oportuno de alimentos frescos y no perecederos de alta calidad, aptos para el consumo humano cuyo fin es proporcionar una adecuada alimentación a niños y madres gestantes o en periodo de lactancia, que se atienden diariamente en los establecimientos CEN-CINAI.

Por otra parte, el principal impacto a causa de los incumplimientos de las condiciones contractuales, identificados para el contrato suscrito en el 2019, es el desabastecimiento oportuno de alimentos no perecederos de alta calidad, aptos para el consumo humano cuyo fin es proporcionar una adecuada alimentación a los niños con desnutrición que habitan en una familia seleccionada previamente.

En términos numéricos, el impacto recibido ante la falta de entrega de los paquetes DAF durante los meses de enero, febrero, marzo y abril 2022, en promedio afectó a 8.228 niños inscritos en el programa; la información se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro N°7

Cantidad de beneficiarios afectados por irregularidades en las entregas de paquetes DAF
Contratación 2019CD-000059-0012700001

Mes	Niños inscritos DAF
Enero	7.933
Febrero	8.171
Marzo	8.329
Abril	8.477
Promedio 4 meses	8.228

Fuente: Oficio DNCC-DT-OF-247-2023 del 10 de julio del 2023.

De seguir está situación, el gran riesgo que podría ocasionar este desabastecimiento es el avance en el grado de desnutrición de los niños beneficiarios de las comidas servidas y/o de los paquetes DAF; la mala alimentación afecta el crecimiento corporal y cerebral del niño, su aprendizaje y la respuesta a las actividades propias de su edad.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Se ha reportado que cuando algún establecimiento no tiene productos necesarios para atender las comidas servidas, por desabastecimiento del proveedor CNP, otros establecimientos le suplen temporalmente lo requerido; esto además significa que el transporte corre por cuenta de las Oficinas Locales implicadas en dichos intercambios.

En adición a lo anterior, en el cuadro siguiente se puede observar lo que a criterio de las Oficinas Locales han enfrentado a causa de los incumplimientos por parte del CNP, según un instrumento de auditoría aplicado a una muestra en el nivel local.

Cuadro N°8

Afectaciones por irregularidades identificadas en las contrataciones de alimentos
2018CD y 2019CD respectivamente

Afectación por incumplimientos	Respuestas	Establecimientos	
		Porcentaje	Promedio
Entregas DAF			
Impacto en la mejora nutricional de los niños beneficiarios	32	89%	558
Comunicación con las familias de los niños	17	47%	297
Reorganización de actividades del personal CEN-CINAI	26	72%	454
Entrega de los alimentos se vuelve inoportuna	24	67%	419
Comidas servidas			
Alteraciones en el menú por falta de productos	35	97%	611
Uso de vehículos institucionales para el traslado de alimentos	20	56%	349

Fuente: Instrumento aplicado a las funcionarias nutricionistas de las Áreas Locales.

Nótese que el 89% de la muestra analizada, en promedio 558 establecimientos, coincidió en que la mayor afectación es a nivel nutricional de los niños que se atienden como beneficiarios tanto del programa de comidas servidas como del programa de entrega de paquetes DAF.

Por otra parte el 72% de la muestra, en promedio 454 establecimientos, consideraron que la reorganización de actividades que implica emprender para solventar temporalmente las afectaciones por incumplimientos de contratos, le resta atención de calidad a las demás actividades y servicios que se requieren en los establecimientos.

Precisamente, un servicio como el de entrega de paquetes se vuelve inoportuno como consecuencia de los retrasos por parte del proveedor CNP, de acuerdo al 67% de la muestra analizada, en promedio 419 establecimientos.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Respecto a las alteraciones en el menú de comidas servidas, el 97% de la muestra, en promedio 611 establecimientos, coincidieron en que este ha sido uno de los mayores impactos; sobre el mismo se hizo referencia en el apartado *2.2.1 Incumplimientos identificados*.

Otros hechos que se dieron como consecuencia de los incumplimientos del CNP

- Impacto en la organización y logística de distribución de paquetes por parte del personal de la DNCC; dado que, a causa del retraso en la entrega de paquetes DAF, hubo que localizar a cada una de las familias de los niños beneficiarios para coordinar las entregas en fechas extraordinarias.
- Ajustes a los informes mensuales de servicios CEN-CINAI; relacionados con el reporte de los datos de distribución de paquetes DAF que alteraron la estadística de entregas, tanto en los meses en que no se entregaron paquetes como en los meses en que se entregaron de forma retroactiva.
- Trabajo administrativo adicional para los funcionarios encargados de cada establecimiento; tanto de aquellos que elaboran los informes como de los profesionales en nutrición de las Oficinas Locales y el Área Técnica, quienes se encargan de las revisiones respectivas.
- Inversión de tiempo adicional para realizar los reportes de inconformidades, llamadas telefónicas, correos electrónicos, reuniones y otras coordinaciones con el personal del CNP; todo en la búsqueda de soluciones positivas para la institución.
- Estrés laboral del personal que presta los servicios de comidas servidas, al tener que pensar en qué ofrecerle a los niños, en cómo abastecerse de alimentos; en algunos casos por iniciativa propia, han incurrido en gastos económicos del propio personal para solventar la necesidad de algún alimento.
- Distribución extraordinaria de paquetes. De conformidad con las condiciones del cartel: *“Los alimentos serán entregados en los establecimientos CENCINAI, entendiendo estos como los Centros de Educación y Nutrición (CEN) Centros Infantiles de Atención Integrales (CINAI) Centros de Distribución (CD), Centros de Educación Nutrición y Comedor Escolares (CENCE) ubicados en todo el país”*. La dinámica ordinaria es que las familias llegan a retirar sus paquetes DAF una vez al mes en el establecimiento que les corresponde; sin embargo, a raíz de los desfases que se dieron en las entregas de los paquetes por parte del proveedor CNP, los beneficiarios tuvieron que presentarse en repetidas ocasiones a retirar los paquetes, con los gastos implícitos que podría acarrearles cada traslado.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

- Disminución del aporte nutricional, en función del producto que no se haya suplido; se ha dado una alta disminución del aporte de proteína cuando no se ha contado con el abastecimiento total o suficiente de carnes, pescado, huevos y queso.
- Disminución en las raciones de comidas servidas, a causa del desabastecimiento de alimentos.

Evidentemente, lo anterior podría generar un incumplimiento del mandato de Ley a la Dirección Nacional de CEN-CINAI: “contribuir a mejorar el estado nutricional de la población materno-infantil y el adecuado desarrollo de la niñez que vive en condiciones de pobreza y/o riesgo social”. Cabe recordar que la DNCC atiende una población vulnerable, que depende en gran medida de la alimentación que se le ofrece a los niños en los establecimientos.

Aspectos de mejora respecto las contrataciones al CNP

Finalmente, como parte del instrumento aplicado para valorar la muestra de oficinas locales con relación a las contrataciones de alimentos, se solicitó indicar algunos puntos de mejora; el 75% de los consultados, en promedio 471 establecimientos, coincidió en la necesidad de que el proveedor CNP implemente controles de calidad a los productos abastecidos por sus suplidores, para garantizar la calidad de los productos que se entregan en los establecimientos. Estos y otros aspectos se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro N°9

Aspectos de mejora a las contratación de alimentos
2018CD y 2019CD respectivamente

Aspectos de mejora	Respuestas	Establecimientos	
		Porcentaje	Promedio
Control de calidad a los productos	27	75%	471
Tiempo de respuesta a las inconformidades	24	67%	419
Ruta de atención a las inconformidades	20	56%	349
Gestión de cambio de suplidores con reiterados incumplimientos	24	67%	419
Posibilidad de no comprar solamente al CNP	24	67%	419
Otras	4	11%	70

Fuente: Instrumento aplicado a las funcionarias nutricionistas de las Áreas Locales.

Por otra parte, el 67% de los consultados, en promedio 419 establecimientos, consideran que debe mejorar el tiempo de respuesta a las inconformidades que se presentan, y el mismo porcentaje considera que el CNP debe estar en la capacidad de cambiar los suplidores que cometan reiterados incumplimientos dado que esto se traduce en faltas contractuales.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

Finalmente, el 67% de los consultados, en promedio 419 establecimientos, consideran necesario que se valoren las posibilidades legales para que la DNCC pueda adquirir estos productos a través de una contratación pública abierta, no necesariamente contar como único proveedor al CNP.

3. Conclusiones

3.1 Tal y como lo ha manifestado la Contraloría General de la República³⁰, la contratación directa obligatoria ordenada por el artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP es constitucional y legalmente válida en tanto cumpla la función de una mejor satisfacción del interés general, al garantizar la eficiencia y continuidad del servicio público.

3.2 Cuando en la aplicación de la citada norma, no se satisface el interés general y se amenaza seriamente la continuidad y eficiencia del servicio que brindan las otras entidades cocontratantes del CNP es factible recurrir a otros medios legales de contratación que hagan retornar las cosas a su estado de normalidad; es decir se puede recurrir a un procedimiento concursal ordinario con el fin de que el servicio público no se paralice y de esa forma se satisfaga el interés general; lo anterior como en derecho corresponda.

3.3 De la revisión de los aspectos principales de las contrataciones números 2018CD-000074-0012700001 y 2019CD-000059-0012700001, a la luz de la extinta Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, se evidenciaron serias deficiencias en las gestiones previas al proceso de contratación con el CNP; desde que se emitió la Decisión Inicial, hasta el planteamiento del objeto contractual, la definición de roles de los responsables contractuales (parte contratante y parte contratada), la definición de las multas, sanciones y cláusulas penales, y la definición de los roles fiscalizadores de las Unidades implicadas, entre otros; lo cual ha impactado en el nivel de riesgo de desproteger el interés público a falta de posibilidades de fiscalización y actividades de control que no fueron definidas conforme al ordenamiento jurídico. Cabe indicar que dichos aspectos mantienen su vigencia a la luz de la nueva Ley General de Contratación Pública, N°9986 y su Reglamento.

3.4 La afectación a los servicios que brinda la Dirección Nacional de CEN-CINAI está evidenciada tras identificar reiterados incumplimientos en los objetos contractuales de las contrataciones analizadas; incumplimientos que presuntamente se han dado desde fechas cercanas al inicio de cada una de las contrataciones y en apariencia se habrían presentado en otras contrataciones previas.

³⁰ Oficio N°DCA-1852 (09810). Dirigido a Miembros de Comité CEN-CINAI. Contraloría General de la República. 28 de agosto del 2017.

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

3.5 No se logró determinar que la Administración haya efectuado alguna gestión tendiente a señalar los supuestos en que el CNP es incapaz de dar cumplimiento al mandato legal proveniente del artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP para satisfacer el interés público y como consecuencia, exponga los motivos suficientes para requerir la aplicación de soluciones alternativas de contratación ordinarias o que promuevan la necesidad de un procedimiento de excepción como mejor vía para la satisfacción del interés público.

3.6 A la luz de las acciones efectuadas por la Administración Activa, es altamente probable que a falta de controles y procedimientos concretos, ésta haya permitido que el cumplimiento de ambos contratos suscritos con el CNP se haya visto comprometido, incumpliendo así sus mandatos de contribuir a mejorar el estado nutricional de la población materno-infantil, el adecuado desarrollo de la niñez y la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria de calidad, para aquellos niños que viven en condiciones de pobreza y/o riesgo social.

4. Recomendaciones

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

DIRECTOR (A) NACIONAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI

4.1 Comunicar los resultados del presente Informe de Auditoría 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 estableciendo el plazo de cumplimiento de conformidad con lo que establece el artículo N°37 antes referido. (Plazo de cumplimiento: al 10 de agosto del 2023) (Referencia: todo el informe)

4.2 Brindar acompañamiento a la Dirección de Gestión, a la Dirección Técnica y a sus unidades involucradas, respectivamente, **para que valoren la definición y actualización de las “características técnicas y condiciones del contrato”**, que formarán parte integral de las condiciones cartelarias para contrataciones futuras, relacionadas con alimentos frescos y no perecederos, y la contratación de paquetes DAF; con el objetivo de corregir las

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

debilidades identificadas en este Informe en diversos aspectos tales como: el planteamiento del objeto contractual, la definición de roles de los responsables contractuales, la definición de las multas, sanciones y cláusulas penales, y la definición de los roles fiscalizadores de las Unidades implicadas, entre otros. Apegado a la Ley y su Reglamento vigentes en materia de compras públicas. (Plazo de cumplimiento: al 15 de noviembre del 2023) (Referencia: 2.1; 3.3)

4.3 Brindar acompañamiento a la Dirección de Gestión, a la Dirección Técnica y a sus unidades involucradas, respectivamente, para que valoren el establecimiento de mecanismos de control eficientes y suficientes que coadyuven al levantamiento de datos históricos que permitan demostrar si las contrataciones suscritas con el CNP satisfacen o no el interés general y si amenazan o no la continuidad y eficiencia de los servicios que brinda la DNCC. Además, incluir otros tópicos como la razonabilidad o no en los precios, entre otros. (Plazo de cumplimiento: al 30 de octubre del 2023) (Referencia: 2.1; 3.6)

4.4 Valorar la necesidad de identificar los supuestos en que el CNP es o sería incapaz de dar cumplimiento al mandato legal proveniente del artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP para satisfacer el interés público, con el fin de argumentar los motivos suficientes para requerir la aplicación de soluciones alternativas de contratación. (Plazo de cumplimiento: al 30 de setiembre del 2023) (Referencia: Todo el informe; 2.3; 3.5)

DIRECTOR (A) DE GESTIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI

4.5 Participar y apoyar en lo que corresponda a sus unidades involucradas en la definición y actualización de las “características técnicas y condiciones del contrato” que formarán parte integral de las condiciones cartelarias para contrataciones futuras, relacionadas con alimentos frescos y no perecederos, y la contratación de paquetes DAF; con el objetivo de corregir las debilidades identificadas en este Informe en diversos aspectos. (Plazo de cumplimiento: al 14 de setiembre del 2023) (Referencia: 2.1; 3.3)

4.6 Valorar la aprobación, el establecimiento y la divulgación de instrumentos de control interno para llevar a cabo la gestión del proceso de visado de facturas; tanto del CNP como de otros proveedores, tomando en consideración el alto volumen de facturas generadas para una misma contratación, que deben ser tramitadas como en Derecho corresponda. (Plazo de cumplimiento: al 16 de octubre del 2023) (Referencia: 2.1.7; 3.6)

DIRECTOR (A) TÉCNICO (A) DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI

4.7 Participar y apoyar en lo que corresponda a sus unidades involucradas en la definición y actualización de las “características técnicas y condiciones del contrato” que

26 de julio del 2023
DNCC-AI-SA-005-2023

formarán parte integral de las condiciones cartelarias para contrataciones futuras, relacionadas con alimentos frescos y no perecederos, y la contratación de paquetes DAF; con el objetivo de corregir las debilidades identificadas en este Informe en diversos aspectos. (Plazo de cumplimiento: al 16 de octubre del 2023) (Referencia: 2.1; 3.3)

- 4.8 Participar y apoyar en lo que corresponda a sus unidades involucradas en el establecimiento de mecanismos de control** que coadyuben al levantamiento de datos históricos que permitan demostrar si las contrataciones suscritas con el CNP satisfacen o no el interés general y si amenazan o no la continuidad y eficiencia de los servicios que brinda la DNCC. Además, incluir otros tópicos como la razonabilidad o no en los precios, entre otros. (Plazo de cumplimiento: al 30 de octubre del 2023) (Referencia: 2.1; 3.6)

ENCARGADO (A) DE LA UNIDAD DE PROVEEDURÍA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI

- 4.9 Participar y apoyar en la definición y actualización** de sanciones como cláusulas penales, multas y ejecución de garantías, **y comunicar lo que corresponda**, las cuales formarán parte integral de las condiciones cartelarias para contrataciones futuras, relacionadas con alimentos frescos y no perecederos, y la contratación de paquetes DAF; con el objetivo de corregir las debilidades identificadas en este Informe. (Plazo de cumplimiento: al 30 de octubre del 2023) (Referencia: 2.1; 2.2; 3.3)
- 4.10 Analizar y apoyar al Jerarca en la identificación** de los supuestos en que el CNP es o sería incapaz de dar cumplimiento al mandato legal proveniente del artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP para satisfacer el interés público, con el fin de argumentar los motivos suficientes para requerir la aplicación de soluciones alternativas de contratación. (Plazo de cumplimiento: al 30 de agosto del 2023) (Referencia: 2.3; 3.5)

DIRECTORES REGIONALES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI

- 4.11 Participar y apoyar en lo que se les requiera para la aplicación de mecanismos y actividades de control** que coadyuben al levantamiento de datos históricos que permitan demostrar si las contrataciones suscritas con el CNP satisfacen o no el interés general y si amenazan o no la continuidad y eficiencia de los servicios que brinda la DNCC. Además, incluir otros tópicos como la razonabilidad o no en los precios, entre otros. (Plazo de cumplimiento: al 30 de agosto del 2023) (Referencia: 2.1; 3.6)