



INFORME DE AUDITORÍA ACERCA DE LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES QUE REALIZA EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE INVESTIGACIÓN Y ENSEÑANZA EN NUTRICIÓN Y SALUD (INCIENSA)

08 de noviembre de 2023

Informe N° DFOE-BIS-IAD-00013-2023

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo del Bienestar Social
Auditoría de Carácter Especial - Compromiso de informe directo
Contraloría General de la República

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| Resumen Ejecutivo | 3 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 6 |
| ORIGEN DE LA AUDITORÍA | 6 |
| OBJETIVO GENERAL | 6 |
| ALCANCE | 7 |
| CRITERIOS DE AUDITORÍA | 7 |
| METODOLOGÍA APLICADA | 9 |
| ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA | 10 |
| GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO | 10 |
| SIGLAS Y ABREVIATURAS | 12 |
| 2. RESULTADOS | 13 |
| PLANIFICACIÓN DE LAS CONTRATACIONES | 13 |
| Limitaciones en elementos que aseguran la adecuada planificación de las adquisiciones | 13 |
| SELECCIÓN DEL CONTRATISTA | 15 |
| Carencia de estudios de la razonabilidad de los precios ofertados por los proveedores | 15 |
| CONTROL CONTRACTUAL | 16 |
| Debilidades en la aplicación y documentación de los controles contractuales | 16 |
| 3. CONCLUSIÓN | 18 |
| 4. DISPOSICIONES | 19 |
| | |
| CUADROS | |
| CUADRO 1 PARÁMETROS DE CUMPLIMIENTO UTILIZADOS EN LA DETERMINACIÓN DE RESULTADOS | 7 |
| | |
| IMÁGENES | |
| IMAGEN 1 ÁREAS DE EXAMEN SEGÚN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. | 6 |
| IMAGEN 2 MAPA DE LOS PROCESOS QUE COMPONEN EL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN DE LA CALIDAD, EN EL INCIENSA | 9 |

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo por objetivo determinar si el proceso de contratación administrativa que lleva a cabo INCIENSA cumple razonablemente con lo establecido en el marco jurídico y técnico aplicable, en procura de la eficiencia del proceso e identificación de potenciales riesgos en la adquisición de bienes.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La gestión de contrataciones suele ser una labor compleja, al vincular elementos jurídicos, técnicos y administrativos, al requerir la interacción de varias unidades internas e implicar la asignación de cuantiosas sumas de recursos públicos a la adquisición de bienes y servicios en general. Todo lo cual, conlleva a que esta actividad institucional, en el INCIENSA y otras entidades, se considere particularmente vulnerable a las malas prácticas, a pesar de la existencia de un marco normativo que rige su accionar. En este contexto cobra relevancia que, durante el período estudiado, el INCIENSA realizó un total de 221 procedimientos de contratación mediante el SICOP, representando pagos cercanos a los ¢8.656 millones. Del total de procedimientos, un 66,9% incluyó la compra de bienes (148 expedientes de contratación), que significaron la erogación de ¢2.923 millones.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Una vez finalizada la presente auditoría, la Contraloría General concluye que el proceso de contratación administrativa que lleva a cabo el INCIENSA, para la adquisición de bienes, cumple en un nivel medio con las actividades definidas en el marco regulatorio analizado.

Dentro de este contexto, cabe mencionar que el Órgano Contralor analizó 40 líneas, pertenecientes a 16 procedimientos de contratación gestionados por el INCIENSA entre los años 2020 y 2022, que en conjunto, representan el 10% de los recursos destinados a la adquisición de bienes, durante el periodo estudiado, en cuyo caso se valoró la planificación de las contrataciones, la selección de contratista y el control contractual, con los resultados que se exponen de seguido.

*Respecto de la **planificación de las contrataciones**, se determinó que la entidad se ajusta a las prácticas esperadas en la elaboración de los programas anuales de adquisiciones, en la descripción técnica del objeto contractual y el establecimiento de los controles de calidad a aplicar durante la ejecución contractual.*

Sin embargo, se evidenció que solamente en 2 de 40 (5%) de las líneas analizadas, las solicitudes de compra referencian la verificación del inventario institucional para sustentar la necesidad de la contratación, y en ninguna de las líneas revisadas se acreditó la estimación del costo de las contrataciones, con base en estudios de mercado.

Adicionalmente, se identificó que la entidad no ha incorporado la elaboración de cronogramas dentro de sus prácticas habituales, pues hasta el momento se han conformado bitácoras que no incluyen fechas estimadas, ni responsables de cada actividad, y no se integran como parte de la solicitud de las contrataciones.

*Sobre la **selección del contratista** se encontró que no se presentan debilidades en cuanto a la elaboración de los carteles y la justificación de los procedimientos. Además, en el 97,5% de las líneas se registró la aplicación de los criterios de evaluación y el 87,5% de las líneas se desarrolló con plazos razonables entre el inicio y la adjudicación de los contratos. No obstante lo comentado, se observa carencia de estudios de razonabilidad de los precios ofertados por los proveedores, pues en ninguna de las líneas analizadas se evidenció este tipo de estudios, como parte del análisis técnico de las ofertas, a cargo de las unidades solicitantes.*

*En relación con el tema de **control contractual** se encontró razonabilidad en cuanto al período transcurrido entre la adjudicación y la formalización del contrato, así como la no recurrencia a modificaciones unilaterales del contrato establecido.*

A pesar de lo anterior, se observaron retrasos en la entrega por parte de los proveedores en el 34,2% de las líneas de contratación verificadas, sin que la entidad haya documentado el otorgamiento de prórrogas y/ o multas. Aunado a que, solo para el caso de una línea se registró en el SICOP un acta de recepción de los bienes, y en ningún caso se evidenció la participación de las unidades solicitantes en la prestación de asesoría técnica, al momento de la recepción provisional.

Por otra parte, en cuanto al uso del SICOP, en el 97,5% de los casos se encontró que la mayoría de los roles en el sistema son ejercidos por representantes de la Proveeduría Institucional, lo cual difiere de la distribución de responsabilidades establecida en la normativa interna del INCIENSA; aunado a que se evidenciaron vacíos en la información provista en el sistema, en cuanto al suministro de cronogramas, facturas, órdenes de compra y boletas de aprobación de pago.

Asimismo, en relación con la nueva Ley General de Contratación Pública N°. 9986, se determinó que, si bien la normativa interna del INCIENSA fue actualizada, persisten vacíos en aspectos tales como: uso del sistema digital unificado, acreditación del costo del objeto de compra, análisis de razonabilidad de precios. Aunado a la falta de un plan de capacitación institucional al personal del INCIENSA, que fortalezca el proceso de implementación de la presente Ley.

Finalmente, cabe mencionar que, si bien es cierto, los procedimientos de contratación valorados para efectos de la presente auditoría, se desarrollaron dentro del contexto de la antigua Ley de Contratación Administrativa, todos los aspectos aquí señalados mantienen su vigencia dentro del contexto de la nueva Ley General de Contratación Pública y su reglamento.

¿QUÉ SIGUE?

Se emiten disposiciones, al Director Administrativo del INCIENSA, referentes al establecimiento de mecanismos de control que aseguren la verificación de inventarios, el desarrollo de estudios de mercado y la utilización de cronogramas, como parte de la decisión inicial; así como el uso

esperado del SICOP durante el proceso de contratación. De igual forma, se dispone la definición de mecanismos que permitan determinar y documentar la razonabilidad de los precios ofertados, y regular la aplicación de multas en caso de incumplimientos por parte de los contratistas. Lo anterior, con el fin de subsanar las debilidades encontradas en el presente informe y fortalecer el proceso de contratación pública del INCIENSA.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL BIENESTAR SOCIAL**

**INFORME DE AUDITORÍA ACERCA DE LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES QUE REALIZA
EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE INVESTIGACIÓN Y ENSEÑANZA EN NUTRICIÓN Y
SALUD (INCIENSA).**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se fundamenta en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República (CGR) los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; y 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N°. 7428.
- 1.2. La demanda de bienes y servicios en las instituciones públicas se atiende mediante procesos de contratación, cuya gestión suele ser compleja, al vincular elementos jurídicos, técnicos y administrativos. Además, que requiere la interacción de los sectores públicos y privados, de distintas instancias a nivel interno de cada entidad, e implica la asignación de cuantiosas sumas de recursos económicos. Todo lo cual, conlleva a que esta actividad institucional se considere particularmente vulnerable a las malas prácticas, a pesar de la existencia de un marco normativo que rige su accionar.
- 1.3. En este contexto cobra relevancia que, mediante la fiscalización de los procesos de contratación administrativa, se determinen avances y riesgos en su desarrollo, según la normativa establecida en la materia, a efecto de contribuir al uso eficiente de los recursos públicos involucrados y el logro de los objetivos institucionales.
- 1.4. En el caso del Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), la adquisición de bienes está dirigida a suplir las necesidades internas para cumplir con su misión sustantiva, como órgano adscrito al Ministerio de Salud, responsable de la vigilancia epidemiológica con base en laboratorios, de las investigaciones prioritarias en salud pública y de los procesos de enseñanza en salud derivados de su quehacer.

OBJETIVO GENERAL

- 1.5. La presente auditoría de carácter especial tuvo como objetivo determinar si el proceso de contratación administrativa que lleva a cabo el INCIENSA cumple razonablemente con lo establecido en el marco jurídico y técnico aplicable, en procura de su eficiencia e identificación de potenciales riesgos en la adquisición de bienes.

ALCANCE

- 1.6. La auditoría abordó las contrataciones de bienes que el INCIENSA registró y tramitó mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), durante el periodo comprendido entre el 1ero de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2022. Este alcance se amplió en aquellos casos en los que se consideró pertinente, admitiendo información complementaria a la existente en el citado sistema, suministrada por la Administración.
- 1.7. De conformidad con el objetivo general de la auditoría, las áreas de examen corresponden a las etapas del proceso de contratación administrativa, tal como se detalla en la siguiente imagen:

Imagen N°. 1

Áreas de examen según el proceso de contratación administrativa.



Fuente: Elaboración propia.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.8. Los términos de la auditoría, o criterios normativos, se expusieron a la Administración al inicio de la etapa de examen, en una reunión virtual sostenida el 16 de agosto de 2023. Además, se comunicaron formalmente mediante el oficio N°. 10963 (DFOE-BIS-0503), con fecha del 21 de agosto de 2023.
- 1.9. La normativa aplicable según el alcance del estudio, se refiere, en lo fundamental, a la Ley de Contratación Administrativa (LCA), Ley N°. 7494, y su Reglamento (RLCA), N°. 33411. De igual manera, se consideraron las Normas de Control Interno para el Sector

Público, N-2-2009-CO-DFOE, así como normativa propia del INCIENSA, como es el Procedimiento Inciensa PG-30, versión 1, Adquisición de Bienes y Servicios Inciensa, publicado el 24 de junio del 2021.

- 1.10. Tomando en consideración el cambio que se dio en el marco jurídico aplicable en materia de contratación, con la entrada en vigencia de la Ley General de Contratación Pública, N°. 9636 y su Reglamento, N°. 43808-H, los resultados que se presentan en este informe corresponden a fortalezas y áreas de mejora que persisten, de igual forma, según la normativa actual.
- 1.11. Por su parte, los parámetros de cumplimiento que fueron utilizados en la determinación de los resultados que se exponen en este informe, sobre el grado en que la entidad auditada cumple con los criterios establecidos, fueron los siguientes:

Cuadro N°. 1

Parámetros de cumplimiento utilizados en la determinación de resultados.

| Nivel de cumplimiento | Descripción | Porcentaje de cumplimiento ^{1/} |
|-----------------------|---|--|
| 01 Muy bajo | Muestra menos del 30% de cumplimiento de los aspectos valorados del marco normativo. | $0\% < X \leq 30\%$ |
| 02 Bajo | Muestra entre un 30% y 60% de cumplimiento de los aspectos valorados del marco normativo. | $30\% < X \leq 60\%$ |
| 03 Medio | Muestra entre un 60% y 75% de cumplimiento de los aspectos valorados del marco normativo. | $60\% < X \leq 75\%$ |
| 04 Alto | Muestra entre un 75% y 90% de cumplimiento de los aspectos valorados del marco normativo. | $75\% < X \leq 90\%$ |
| 05 Muy alto | Muestra más del 90% de cumplimiento de los aspectos valorados del marco normativo. | $90\% < X \leq 100\%$ |

^{1/}Niveles determinados con el análisis logarítmico de quintiles, según escala Likert.

Fuente: Elaboración propia.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.12. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento, de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).
- 1.13. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información disponible en el SICOP, en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), en la página web del Instituto, así como la información suministrada en entrevistas a personal de la entidad, y las consultas realizadas por escrito a la Proveduría Institucional, a la Unidad de Desarrollo Estratégico Institucional y la Auditoría Interna.
- 1.14. Para el análisis de información, se aplicaron dos herramientas estructuradas: la primera, dirigida a valorar las condiciones del ambiente de control del INCIENSA referente a las contrataciones. Esta fue remitida a la Administración para su llenado y las respuestas fueron luego cotejadas por el equipo de auditoría. La segunda herramienta se utilizó con el fin de analizar el cumplimiento de la normativa por parte del INCIENSA, en una selección de líneas de contratación. Esta fue aplicada por el equipo auditor y consistió en una guía a completar con la información disponible en el SICOP, aunado a que se solicitó a la Administración información documental complementaria, con el propósito de corroborar algunas prácticas.
- 1.15. La determinación de dicha selección de líneas se realizó mediante la aplicación de técnicas estadísticas no supervisadas, las cuales permitieron identificar líneas de contratación; cuyo comportamiento no fuera común en términos del Alcance, Costo y Plazo; de las contrataciones llevadas a cabo por la institución, así como en comparación con el resto de las instituciones usuarias del SICOP. Asimismo, se tomó un muestreo aleatorio con lo cual se buscó una base comparativa que permitiera hacer inferencias sobre los resultados generales obtenidos por la Administración.
- 1.16. En total, se analizaron 40 líneas, pertenecientes a 16 procedimientos de contratación de bienes, que en conjunto representan el 10,0% de los recursos destinados a la adquisición de bienes, durante el periodo estudiado.
- 1.17. Los resultados preliminares de este análisis se socializaron con la Administración en una sesión realizada el 6 de octubre de 2023, en la que también se indagó por posibles causas y soluciones a las situaciones encontradas.
- 1.18. Cabe reiterar que, si bien es cierto, los procedimientos de contratación valorados para efectos de la presente auditoría, se desarrollaron dentro del contexto de la antigua Ley de Contratación Administrativa, tal y como se indicó en el párrafo 1.10, todos los aspectos aquí señalados mantienen su vigencia dentro del contexto de la nueva Ley General de Contratación Pública y su reglamento.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

1.19. Se contó con la colaboración del personal de la entidad en el suministro de la información requerida, así como disposición a la mejora de sus prácticas.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

1.20. Conforme a lo establecido en la Ley N°. 8270, emitida en el año 2002, el INCIENSA es un órgano adscrito al Ministerio de Salud, responsable de la vigilancia epidemiológica con base en laboratorios, investigaciones prioritarias en salud pública y procesos de enseñanza en salud derivados de su quehacer. Las acciones de vigilancia epidemiológica que realiza esta entidad apoyan la identificación, medición, seguimiento y tratamiento de eventos prioritarios de la salud. Con ello, se busca generar información que fundamente la toma de decisiones que mejore el estado de salud de la población nacional.

1.21. Con el propósito de facilitar el cumplimiento de dicho cometido, en esa misma ley, se le otorgó personalidad jurídica instrumental al INCIENSA y se definió que quien ejerza el cargo de Dirección General, será representante legal de la Institución.

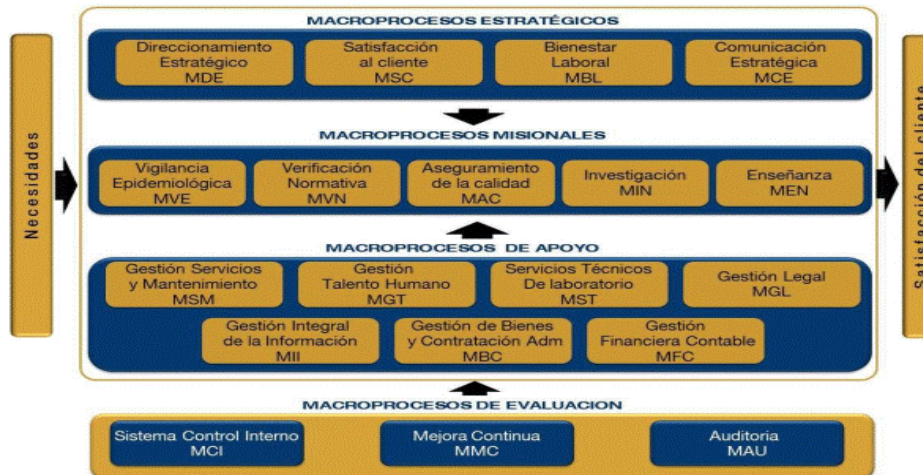
1.22. En el año 2015, esa entidad decidió organizar su operación a partir del denominado “Sistema Integrado de Gestión de la Calidad (SIGC)”, el cual rige actualmente con apoyo en la “Política de Calidad”¹ y el “Manual de Calidad Inciensa-MA01”². Lo anterior, con el objetivo de potenciar el uso eficiente de los recursos institucionales, el mejoramiento continuo y la optimización en el uso de los recursos, mediante la implementación de tres normas ISO de distinta especificidad. Derivado de ello, la gestión del Instituto se desarrolla por procesos, tal como se observa en la siguiente imagen.

¹ Versión 5, aprobada en la Sesión Ordinaria No. 20-2022-15, del 20 de setiembre de 2022.

² Versión 10, publicado el 23 de setiembre de 2022.

Imagen N°. 2

Mapa de los procesos que componen el Sistema Integrado de Gestión de la Calidad, en el INCIENSA



Fuente: Manual de Calidad Inciensa-MA01, INCIENSA.

- 1.23. Para efectos de la presente auditoría, cabe destacar que uno de los siete procesos de apoyo que se definieron en el “Manual de Calidad Inciensa-MA01”, fue el denominado “Gestión de bienes y contratación administrativa”. Además, la entidad cuenta con el procedimiento “Inciensa-PG30-Adquisición de bienes y servicios”, para el desarrollo de sus contrataciones³.
- 1.24. Entre el año 2020 y el 2022, el INCIENSA registró en SICOP un total de 221 procedimientos de contratación, de los cuales, un 66,9% incluyó la compra de bienes (148 expedientes de contratación), que significaron la erogación de ¢2.923 millones. En dichos trámites, se recurrió a procedimientos de contratación directa en el 88,0% de las ocasiones, a licitaciones abreviadas en el 11,5% y en menor medida, a licitaciones públicas (0,4%). Además, los principales bienes adquiridos por la entidad fueron suministros clínicos y diagnósticos, kits de ensayo, entornos, kits y equipos de propagación de microorganismos, así como equipo espectroscópico.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.25. Mediante oficio N.º 15282 (DFOE-BIS-0923) del 27 de octubre de 2023 se remitió a la Licda. Lissette Navas Alvarado, Directora General del INCIENSA, el borrador del informe con el propósito de que a más tardar el 6 de noviembre 2023, se remitieran a la Gerencia

³ Según indicó la Proveedoradora en correo electrónico del 11 de agosto de 2023, la primera versión de este procedimiento se publicó el 24 de junio del 2021, y estuvo vigente hasta el 9 de marzo del 2023, cuando fue actualizada y se publicó la segunda versión, que se encuentra vigente al momento de emitir este informe. La segunda versión tiene como referencia la Ley General de Contratación Pública, N.º. 9986.

del Área de Fiscalización para el desarrollo del Bienestar Social, las observaciones pertinentes sobre su contenido. Al respecto, mediante oficio N.º INCIENSA-DG-of-2023-634 del 6 de noviembre, del año en curso, se recibieron observaciones al borrador del informe, las cuales fueron valoradas, y aquellas que se consideraron procedentes fueron incorporadas al informe, mediante ajustes a su contenido.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

1.26. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

| Siglas / Abreviaturas | Significado |
|------------------------------|--|
| CGR | Contraloría General de la República |
| DFOE | División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR |
| INCIENSA | Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud |
| LCA | Ley de Contratación Administrativa |
| LGCP | Ley General de Contratación Pública |
| PG30 | Procedimiento Inciensa PG-30, Adquisición de Bienes y Servicios Inciensa, versiones 1 y 2, del 24 de junio del 2021 y 9 de marzo de 2023, respectivamente. |
| RLCA | Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa |
| RLGCP | Reglamento a la Ley General de Contratación Pública |
| SICOP | Sistema Integrado de Compras Públicas |
| SIPP | Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos |

2. RESULTADOS

- 2.1. Como producto del análisis realizado en la auditoría, se determinaron aspectos que cumplen con los parámetros esperados en la gestión de la contratación de bienes por parte del INCIENSA, al igual que oportunidades de mejora relacionadas con elementos significativos de la planificación, la selección del contratista y el control contractual ejercido por la entidad.

PLANIFICACIÓN DE LAS CONTRATACIONES

- 2.2. En la etapa de planificación, las entidades deciden promover la contratación como acto administrativo destinado a satisfacer los requerimientos de las unidades internas. Como parte de ello, se espera que la Administración seleccione el tipo de contratación que se va a realizar, defina claramente la justificación de la compra, el objeto contractual en términos de alcance, tiempo, costo y las especificaciones de calidad correspondientes. Además, debe acreditar la disponibilidad de recursos humanos y materiales; y disponer de una estructura administrativa suficiente para conducir el procedimiento de contratación en forma eficiente; estableciendo los procedimientos de control para verificar la correcta ejecución del contrato. De lo contrario, podría ser que los fondos públicos a cargo de la institución no se utilicen de la mejor forma, y que a su vez se dificulte cumplir con los fines públicos en beneficio de la ciudadanía.

Limitaciones en elementos que aseguran la adecuada planificación de las adquisiciones

- 2.3. En todas las líneas de contratación que se revisaron⁴, el INCIENSA cumplió con las prácticas esperadas en la elaboración de los programas anuales de adquisiciones, la descripción técnica del objeto contractual y el establecimiento de los controles de calidad a aplicar durante la ejecución contractual. No obstante, se omitieron otros requisitos de la etapa de planificación, los cuales se citan de seguido.
- 2.4. En ninguna de las líneas verificadas se acreditó la estimación del costo de las contrataciones con base en estudios de mercado, ni se incluyeron cronogramas para el desarrollo del procedimiento de contratación. En ese sentido, los documentos suministrados de forma posterior por la Administración, se asemejan a una bitácora, pues no incluyen fechas estimadas, ni responsables de cada actividad, aunado a que no puede asegurarse que se elaboraron al inicio de los respectivos procesos.
- 2.5. Adicionalmente, solo el 5,0% de las solicitudes de compra⁵ analizadas, evidenció la verificación del inventario institucional para sustentar la necesidad de la contratación,

⁴ En total, se analizaron 40 líneas, pertenecientes a 16 procedimientos de contratación de bienes, que en conjunto representan el 10% de los recursos destinados a la adquisición de bienes, durante el periodo estudiado.

⁵ Denominadas en el INCIENSA: "Solicitud de servicios mercancías" (SSM).

aunado a que se encontró que, en el 97,5% de los casos son representantes de la Proveeduría institucional quienes desarrollan la mayoría de los roles en el SICOP, a pesar de que el procedimiento interno para desarrollar los procesos de contratación, asigna distintas responsabilidades a otras unidades internas.

- 2.6. Lo anterior, sucede a pesar de que el RLCA, N°. 33411, en su Artículo 7, indica que la decisión inicial debe contener una justificación de la procedencia de la contratación, la estimación de costo del objeto, y un cronograma con las tareas y los responsables de su ejecución; y que el Artículo 8 estipula que, en ese documento, la unidad usuaria debe acreditar la estimación actualizada del costo del objeto. Cabe señalar que estos requerimientos mantienen su vigencia con base en los Artículos 85 y 86, del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, N°. 43808-H (RLCP), así como el inciso c) del Artículo 4, y el Artículo 7 de esa norma se refieren a los estudios de mercado.
- 2.7. Además, en la versión 1, del procedimiento interno PG30 Adquisición de bienes y servicios - Inciensa, aplicable al período en estudio, estipula que la consulta al inventario debe ser aprobada por las Direcciones, y se documenta junto a la solicitud de compra respectiva (numeral 5.1), que las proformas utilizadas para la verificación de precios deben adjuntarse a las solicitudes de compra (numeral 5.2), y que la Proveeduría aprueba las solicitudes de compra (numeral 5.10).
- 2.8. Lo referido en cuanto al uso del SICOP, se contrapone a la Norma de Control Interno para el Sector Público, N°. 2.5.3, en la cual se indica que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, deben distribuirse entre las unidades de la institución, de modo que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de esas labores. Además, que el Artículo 92, del Reglamento para la utilización del SICOP, N°. 41438-H, establece que las instituciones usuarias deberán contar con funcionarios autorizados y previamente designados a efectos de garantizar confidencialidad y responsabilidad, para realizar las transacciones por medio de SICOP, según los roles establecidos.
- 2.9. La situación encontrada en la etapa de planificación se presentó ante la ausencia de mecanismos de control, que mediante acciones de capacitación⁶ y ajustes en la normativa interna, procuren la elaboración de los cronogramas, para el uso del SICOP y para velar por el cumplimiento a las pautas establecidas en el procedimiento interno PG30. Esta carencia se evidenció en ambas versiones del citado procedimiento.
- 2.10. Esto afecta la definición de las cantidades por adquirir y el presupuesto requerido para satisfacer las necesidades que dan origen al proceso de

En el 26,60% de las líneas tramitadas por el INCIENSA en SICOP para la contratación de bienes (910 de 3.420), el monto unitario adjudicado se ubicó en un rango 50% por encima o 50% por debajo, respecto del monto estimado inicialmente por la Administración.

⁶ En el Plan Anual de Trabajo de la Proveeduría para el año 2023, se incluyó el desarrollo de una capacitación interna en el uso del SICOP; sin embargo, al mes de octubre, no se había implementado, aunado a que la institución no dispone de un programa de capacitación en materia de contratación pública.

contratación. Adicionalmente, existen limitaciones para conocer y revisar el ejercicio de las responsabilidades asignadas, asociado a la transparencia en los actos registrados en SICOP.

SELECCIÓN DEL CONTRATISTA

- 2.11. Esta etapa comprende la elaboración del cartel de los bienes que se requiere adquirir, en el cual, se incorporan las reglas que van a regir para esa contratación, en cuanto al objeto a contratar, los criterios de selección de la mejor oferta, el esquema de los derechos y obligaciones para la Administración y el futuro contratista, así como las condiciones para la recepción de ofertas y de los bienes eventualmente contratados. La última actividad en esta fase es la adjudicación final, en la cual se publica la adjudicación, se atienden y resuelven los recursos de apelación o revocatoria según corresponda.
- 2.12. Esta etapa cobra importancia en la medida en que se toman decisiones relevantes para asegurar la satisfacción de la necesidad institucional y el uso efectivo de los fondos públicos.

Carencia de estudios de la razonabilidad de los precios ofertados por los proveedores

- 2.13. Se determinó que, en la totalidad de las líneas que se revisaron, el INCIENSA cumplió con las prácticas esperadas en la elaboración de los carteles, así como en la justificación del procedimiento de contratación a implementar, de conformidad con lo establecido en la normativa. Además, en el 97,5% de los casos, existió evidencia de la aplicación de los criterios de evaluación establecidos, aunado a que en 87,5% de las líneas, el plazo entre el inicio de la contratación y la adjudicación fue razonable, al compararlo con otras contrataciones registradas en SICOP, de los mismos objetos.
- 2.14. Sin embargo, se identificó una importante área de mejora en la selección del contratista, en tanto, a pesar de que el precio (más bajo) fue el criterio de evaluación aplicado en la mayoría de los procedimientos, en ninguna de las líneas que se analizaron, se evidenció el desarrollo de estudios que determinaran la razonabilidad de los precios ofrecidos por los proveedores. En este sentido, el formulario utilizado por las unidades solicitantes para llevar a cabo el análisis técnico de las ofertas, registra el monto de la reserva presupuestaria, pero no requiere que se indique si los montos propuestos son aceptables.
- 2.15. Esta situación es contraria a lo estipulado en el Artículo 30 del RLCA, N°. 33411, según el cual, se considera inaceptable, un precio ruinoso, uno excesivo, el que excede la disponibilidad presupuestaria, o el que es producto de una práctica colusoria o desleal; aunado a que las razones consideradas en esa determinación, deben acreditarse mediante un estudio técnico. Cabe agregar que, en el Artículo 44 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, N°. 43808-H, se definen reglas para determinación de la razonabilidad de los precios, así como en el Artículo 106, se reitera la definición de los precios considerados inaceptables.

- 2.16. Además, también debía atenderse lo indicado en la versión 1 del procedimiento interno de la entidad, PG30, en cuyo numeral 5.18, se establece que la unidad solicitante debe analizar si los precios ofertados están dentro de los valores actuales del mercado; o señalar si se consideran excesivos, o ruinosos.
- 2.17. Esta situación se origina a partir de la ausencia de mecanismos de control, que mediante acciones de capacitación de los funcionarios involucrados y ajustes en la normativa interna (por ejemplo, metodologías, lineamientos o parámetros) permitan, a las unidades solicitantes, determinar si los precios ofertados se consideran aceptables, excesivos o ruinosos, con su debida documentación. Lo anterior, se mantuvo no obstante la actualización del procedimiento interno antes citado.
- 2.18. Esto implica que, al momento, no puede afirmarse si los precios contratados estuvieron acordes al mercado, o si por el contrario, pudieron ser ruinosos, excesivos o producto de una práctica colusoria o desleal. Además, basar el análisis de los precios ofertados, exclusivamente en la disponibilidad presupuestaria, genera el riesgo de distorsionar las compras respecto a las necesidades institucionales y afecta el buen uso de los fondos públicos. El riesgo de lo anterior, aumenta al considerar lo reportado en la etapa de planificación, en cuanto a la falta de documentación de las necesidades, según inventarios y de estudios de mercado.

En el 19,15% de las líneas tramitadas por el INCIENSA en SICOP (655 de 3.420), se adquirió una cantidad diferente a la requerida inicialmente. En el 78,93% de los casos se adquirió una cantidad mayor, pero en el 21,06% restante, debió adquirirse menos de lo previsto.

CONTROL CONTRACTUAL

- 2.19. En esta etapa, la Administración debe vigilar la ejecución de lo pactado con el adjudicatario en relación con la recepción y aceptación de los bienes, la verificación de los actos del contratista que garanticen la correcta ejecución del contrato, el cumplimiento de los plazos establecidos, la ejecución de multas, garantías, prórrogas y sanciones a los contratistas cuando fuere necesario, así como dar respuesta a los recursos que correspondan. En este punto se materializa lo pretendido por la entidad al iniciar el proceso de contratación y debe asegurarse la consecución del fin público perseguido.

Debilidades en la aplicación y documentación de los controles contractuales

- 2.20. En la totalidad de líneas analizadas se determinó que el INCIENSA cumple con los plazos esperados entre la adjudicación y la formalización del contrato con los proveedores seleccionados. También se identificó que no suele recurrirse a modificaciones unilaterales del contrato, pues se constató el uso de este mecanismo sólo en una de las líneas, y se realizó de conformidad con la normativa.

- 2.21. Además, en el 65,8% de los casos en los que el contrato se mantuvo en firme⁷, los bienes se recibieron dentro de los plazos establecidos. Sin embargo, en el 34,2% se presentaron retrasos, sin que la entidad haya documentado la aplicación de multas, o el otorgamiento de prórrogas a los proveedores.
- 2.22. Aunado a lo anterior, en el SICOP, solo consta la recepción de los bienes contratados en una de las líneas que se analizaron (2,6%). Hasta el momento, la entidad ha registrado la recepción preliminar de los bienes aplicando un sello en la factura física entregada por el proveedor, lo cual no permitió evidenciar, en ningún caso, la asesoría técnica que deben brindar las unidades solicitantes cuando se reciben los objetos contratados; y salvo la excepción antes mencionada, no se han elaborado actas de recepción definitiva, como documentos específicos, ni incorporando la información respectiva en los campos destinados a esos efectos, en la plataforma digital.
- 2.23. En dicho sistema, también se evidenciaron vacíos en la información provista por la entidad en cuanto al suministro de facturas, órdenes de compra y boletas de aprobación de pago, pues estos documentos fueron remitidos luego de ser solicitados por el equipo de auditoría. En principio, en el SICOP solo se evidenciaron facturas por la entrega de tres de las líneas cuyos contratos quedaron en firme (7,8%).
- 2.24. La importancia de aplicar multas, cuando así corresponda y de documentar los motivos de dicha decisión institucional radica en los principios de eficacia y eficiencia, establecidos en el Artículo 4 de la LCA, según los cuales todos los actos de contratación administrativa deben estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales. Además, el Artículo 46 de la LCGP regula la aplicación de sanciones económicas de forma motivada, por parte de las Administraciones.
- 2.25. Adicionalmente, la situación encontrada en cuanto al registro de información en SICOP, se presenta a pesar de lo establecido en el Artículo 2 de la LCA, respecto de la conformación del expediente electrónico con la totalidad de las actuaciones relacionadas a la contratación, y que el Artículo 7 del Reglamento para la utilización del SICOP, N°. 41438-H, precisa que la orden de compra o pedido, y el acta de recepción provisional y definitiva, son parte de los actos que deben realizarse en el sistema. Además, el Artículo 92 de esta misma norma, estipula que las instituciones usuarias deberán contar con funcionarios autorizados, que serán responsables de velar por la veracidad y la confiabilidad de la información que emiten al realizar transacciones en el sistema.
- 2.26. En cuanto a la recepción de los bienes contratados, cabe precisar que el Artículo 202 del RLCA, N°. 33411, se refiere a los requisitos documentales de la recepción provisional, y el Artículo 203, precisa que, al momento de la recepción definitiva debe levantarse un acta en que conste la forma en que se ejecutó el contrato, incluidas las prórrogas, cambios o

⁷ En dos de las líneas analizadas se rescindió el contrato establecido con el proveedor, en un caso, debido a un incumplimiento significativo por parte del contratista, y en el otro, debido a un error de la Administración en la conformación de la reserva presupuestaria.

penalizaciones aplicadas, así como, en el caso de objetos muy simples, indicar que la recepción provisional coincide con la definitiva. Cabe agregar que estos requerimientos se mantienen vigentes en los Artículos 284 y 285 del RLCP, respectivamente

- 2.27. Los resultados encontrados en la etapa de control contractual se deben a que en el INCIENSA no se han formalizado mecanismos de control que regulen la aplicación de multas en caso de incumplimiento de plazos de entrega por parte de los proveedores, aunado a lo dicho anteriormente, respecto a la carencia de mecanismos de control para el uso del SICOP.
- 2.28. Las limitaciones que se determinaron en la documentación y aplicación de multas, o bien, el otorgamiento de prórrogas suponen el riesgo de no satisfacer necesidades institucionales de manera oportuna y acorde con los requerimientos contratados. Por su parte, los vacíos en la documentación de las transacciones registradas en SICOP, limitan la confiabilidad de la información, la integridad de los expedientes y la transparencia de las compras.

3. CONCLUSIÓN

- 3.1. Una vez obtenidos los resultados con base en la recopilación de la evidencia suficiente y apropiada, se concluye que el proceso de contratación administrativa que llevó a cabo el INCIENSA para la adquisición de bienes, entre el año 2020 y el 2022, cumplió en un nivel medio (61,0%) con el marco regulatorio analizado. En este sentido se determinaron aspectos que cumplen con los parámetros establecidos para su gestión y algunas oportunidades de mejora relacionadas con elementos significativos de la planificación, selección del contratista y control contractual.
- 3.2. El cumplimiento de la normativa en las tres áreas mencionadas se observó en la programación anual de las compras, la precisión con que se describen los objetos por adquirir y las condiciones contractuales, tanto al inicio de los procedimientos, como en los pliegos cartelarios correspondientes. Además, se evidenció que los plazos transcurridos entre el inicio de los procesos y la adjudicación, y entre la adjudicación y el establecimiento de los contratos con los proveedores, son razonables.
- 3.3. No obstante, las oportunidades de mejora se evidenciaron en la acreditación de condiciones que le den sustento a la decisión inicial de las contrataciones, así como en la ausencia de estudios de razonabilidad de precios. Además, se requiere fortalecer la documentación de los controles contractuales, en acciones como el levantamiento de actas de recepción, que permitan conocer cómo se dio el cumplimiento del contrato, en cuanto a elementos como el otorgamiento de prórrogas, la aplicación de multas y las condiciones en que se recibieron los bienes; aunado al aprovechamiento del sistema digital destinado a esos efectos.

- 3.4. Las condiciones antes citadas se ven favorecidas por la ausencia de mecanismos de control que, en cada área, orienten y fortalezcan las prácticas institucionales, considerando que las unidades solicitantes tienen responsabilidades asignadas en puntos clave en el desarrollo de los procedimientos de contratación, los cuales deben conducirse con el liderazgo de la Unidad de Proveduría Institucional, así como contar con la debida supervisión.
- 3.5. En consecuencia, podría materializarse el riesgo de que las adquisiciones por realizar, del todo no se alineen con las necesidades institucionales planteadas en el programa de compras. Aunado a que la incompletitud de la información registrada en el SICOP, como plataforma oficial, va en detrimento de la confiabilidad de la información, la integridad de los expedientes y la transparencia de las compras.
- 3.6. En razón de esto, es fundamental que el personal del Instituto fortalezca su comprensión acerca del marco normativo vigente, cómo este debe reflejarse en los ajustes que realicen a los procedimientos internos y llevarse a la práctica de manera acorde, así como en el uso esperado del sistema digital unificado.
- 3.7. En vista de que el servicio que brinda el INCIENSA constituye un servicio público valioso en el ámbito de la salud pública, y que requiere de la adquisición de insumos para brindarlo, las disposiciones que emite la Contraloría General en este informe, buscan que, en apego al principio de legalidad, la institución movilice sus esfuerzos hacia la mejora en la implementación de prácticas conformes con el marco normativo vigente en materia de contratación pública.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL MÁSTER GERMAN PICADO GARCÍA, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR ADMINISTRATIVO, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

- 4.4. Definir e implementar mecanismos de control que, considerando acciones de capacitación y ajustes en la normativa interna, aseguren la utilización de cronogramas para el desarrollo del proceso de contratación, la verificación de inventarios institucionales y el desarrollo de estudios de mercado, como parte de la decisión inicial. Para acreditar la atención de la disposición se deberá remitir al Órgano Contralor al 29 de febrero de 2024, una certificación que haga constar que se establecieron los mecanismos de control, y al 31 de julio de 2024, una certificación que haga constar la implementación de los mecanismos (ver párrafos del 2.2 al 2.10).
- 4.5. Definir e implementar mecanismos de control que, considerando acciones de capacitación y ajustes en la normativa interna, permitan determinar y documentar la razonabilidad de los precios ofertados, como parte del análisis técnico de los procesos de contratación, de conformidad con las reglas establecidas en la normativa vigente. Para acreditar la atención de esta disposición se deberá remitir al Órgano Contralor al 30 de abril de 2024, una certificación que haga constar que dichos mecanismos se definieron y al 31 de octubre de 2024, una certificación que haga constar su implementación (ver párrafos del 2.11 al 2.18).
- 4.6. Establecer mecanismos de control que, considerando acciones de capacitación y ajustes en la normativa interna, permitan regular la aplicación de multas en caso de incumplimiento por parte de los proveedores, como parte de los controles contractuales en la adquisición de bienes. Para acreditar la atención de la disposición deberá remitir al Órgano Contralor al 29 de febrero de 2024, una certificación que haga constar que se establecieron los mecanismos de control (ver párrafos del 2.19 al 2.28).
- 4.7. Definir e implementar mecanismos de control que, tomando en cuenta acciones de capacitación y ajustes en la normativa interna, aseguren el uso del sistema digital unificado conforme a la normativa aplicable, considerando la designación de usuarios, roles y responsabilidades en el uso del sistema según los procedimientos internos, así como la incorporación de la información pertinente para completar los expedientes electrónicos, en al menos lo referente a: a) Cronograma de compras, b) Órdenes de compra, c) Facturas, d) Actas de recepción de bienes. Para acreditar la atención de la disposición deberá remitir al Órgano Contralor al 29 de marzo de 2024, una certificación que haga constar que se establecieron los mecanismos de control, y al 15 de noviembre de 2024, una certificación que haga constar su implementación (ver párrafos del 2.2 al 2.10 y del 2.19 al 2.28).

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA.
Gerente de Área

Licda. Silvia López Villalobos
Asistente Técnica

Mág. María Alejandra Escalona Gutiérrez
Coordinadora

Lic. Gustavo Camacho Chaves
Colaborador

Lic. Ricardo Solórzano Sánchez
Colaborador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

G: 2023000120-1