

INFORME ESPECIAL RELACIONADO
CON EL VENCIMIENTO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA 2016LN-000002-01
“CONTRATACIÓN DEL SERVICIO INTEGRAL PARA EL SUMINISTRO DE
BIENES A REQUERIR POR LOS CEAAM DEL INAMU, EN LA MODALIDAD DE
ENTREGA SEGÚN DEMANDA Y TODAS SUS PRORROGAS”

INAMU-JD-AI-In-010-2023

(Remitido con oficio INAMU-JD-AI-138-2023)

Realizado por	Revisado por
Cindy Bravo Fonseca Profesional Especialista Encargada del estudio Auditoría Interna	Randall Umaña Villalobos Auditor Interno Auditoría Interna

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES.

INFORME ESPECIAL RELACIONADO **CON EL VENCIMIENTO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA 2016LN-000002-01** **“CONTRATACIÓN DEL SERVICIO INTEGRAL PARA EL SUMINISTRO DE** **BIENES A REQUERIR POR LOS CEAAM DEL INAMU, EN LA MODALIDAD DE** **ENTREGA SEGÚN DEMANDA Y TODAS SUS PRORROGAS”**

El presente estudio de auditoría es de carácter especial y se realizó en cumplimiento a la solicitud realizada por la Presidencia Ejecutiva para determinar las circunstancias que originaron una deficiente gestión administrativa permitiendo el vencimiento del contrato suscrito a plazo para el “El servicio integral para el suministro de bienes a requerir por los CEAAM del INAMU, en la modalidad de entrega según demanda” para los periodos entre 2018 y 2022.

SETIEMBRE, 2023

Índice de contenido

TABLA DE NOMENCLATURAS.....	4
1 RESUMEN EJECUTIVO	5
2 INTRODUCCIÓN	7
2.1 ORIGEN DEL ESTUDIO	7
2.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO.....	8
2.3 ALCANCE DE ESTUDIO.....	8
2.4 METODOLOGÍA APLICADA.....	9
2.5 COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA INTERNA. ...	9
2.6 IMPLANTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA AUDITORÍA INTERNA.....	10
2.7 RIESGOS DE AUDITORÍA	12
2.8 EQUIPO DE TRABAJO A CARGO DEL ESTUDIO.....	13
2.9 GENERALIDADES DEL ESTUDIO	13
3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	16
4. OTRAS SITUACIONES DETECTADAS.	31
5. CONCLUSIONES.....	36
5. RECOMENDACIONES.....	38

Índice de Imágenes

IMAGEN 1.- EXPEDIENTE ELECTRÓNICO 2023LY-0000002-0015800001	21
IMAGEN 2- BODEGA DEL CEAAM OCCIDENTE 11 DE JULIO DEL 2023	28
IMAGEN 3- BODEGA DEL CEAAM METROPOLITANO BODEGA PISO PLANTA ALTA 11 DE JULIO DEL 2023	29
IMAGEN 4- BODEGA DEL CEAAM METROPOLITANO BODEGA PISO PLANTA BAJA 11 DE JULIO DEL 2023	29
IMAGEN 5- BODEGA DEL CEAAM CARIBE BODEGA 14 DE JULIO DEL 2023	30

Índice de tablas

TABLA 1.- RESUMEN DE TRÁMITE PARA LICITACIÓN.....	18
---	----

Índice de Nomenclaturas

Nomenclatura	Significado
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
DVIOG	Departamento de Violencia de Género
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica
NGP	Nueva gestión pública
PIEG	Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres.
PLANUVI	Política Nacional para la Atención y Prevención de Violencia contra las Mujeres.
SCI	Sistema de Control Interno
CEAAM	Centros Especializados de Atención y de Albergue Temporal para mujeres afectadas por Violencia

1 RESUMEN EJECUTIVO

¿QUÉ EXAMINAMOS?

El estudio es de carácter especial y tiene como objetivo principal determinar las circunstancias que originaron una deficiente gestión administrativa sobre la contratación del servicio para los suministros de los CEAAM bajo modalidad entrega según demanda formalizada mediante el contrato 000003-2018 y adjudicado a la empresa Corporación Vado Quesada S.A y por efecto el vencimiento de dicha contratación.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Los servicios que brinda el INAMU mediante los Centros Especializados de Atención y de Albergue Temporal para mujeres afectadas por Violencia, nacen como parte de la estrategia del PLANOSVI, y son centros de atención ubicados en diferentes partes del país para mujeres que enfrentan situaciones de violencia y que se encuentran en riesgo de muerte. Los CEAAM funcionan como refugio seguro para ellas y sus hijas e hijos; así como atención integral especializada, a cargo de profesionales en materia de asesoría legal, trabajo social y atención psicológica para ellas y sus hijas e hijos, derivado de lo anterior es importante y necesario asegurar la continuidad de estos servicios y además se den bajo altos estándares de calidad, eficiencia y eficacia.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Derivado de la revisión efectuada se determinó que la Licitación 2016LP-000002-01 del año 2017, para la contratación de suministros de bienes y servicios para los CEAAM, fue adjudicada a la empresa Corporación Vado Quesada S.A, y se formalizó mediante el contrato 000003-2018, y la misma podía ser prorrogada hasta por tres periodos iguales, situación que permitiría asegurar la continuidad del servicio hasta el año 2022; no obstante se recurrió a dos contratos adicionales de acuerdo al artículo 9 del Reglamento a la Ley 7494, sin perjuicio de lo anterior la Institución no logró

contar con una nueva contratación posterior a la aplicación de citado artículo, dentro de las principales causas de la situación presentan un débil alineamiento entre el “Programa de Adquisiciones Proyectado” y el Plan Estratégico Institucional”

¿QUÉ SIGUE?

Con el propósito de mejorar el control interno del INAMU, además de la materialización de riesgos que puedan afectar la continuidad de los servicios esenciales que brinda el Instituto se recomienda actualizar y oficializar la metodología para la elaboración y presentación del “Programa de Adquisiciones Proyectado” en apego a la Ley General de contratación Pública Ley 9986 que entre tantos propósito tiene el de establecer una vinculación entre el plan de compras y el presupuesto, con el Plan Nacional y los Planes Institucionales, según corresponda y así asegurar la trazabilidad entre lo que se planifica institucionalmente y la ejecución de los recursos.

2 INTRODUCCIÓN

La Auditoría Interna, realizó el presente estudio de carácter especial con el objetivo de determinar las circunstancias que originaron una deficiente gestión administrativa permitiendo el vencimiento del contrato suscrito a plazo para el “El servicio integral para el suministro de bienes a requerir por los CEAAM del INAMU, en la modalidad de entrega según demanda”, para los periodos entre 2018 y 2022 (Litación pública 2016LN-000002-01).

2.1 ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se realizó de conformidad con el artículo 20 de la Ley 7801 de Creación del Instituto Nacional de la Mujer¹, el artículo 21 y el 22 de la Ley 8292, Ley General de Control Interno², Ley 6227 Ley General de la Administración Pública³, Ley 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos⁴, las Normas de Control Interno para el Sector Público⁵, Ley General de Contratación Pública n°9986⁶, Manual Institucional de Cargos de enero 2021, el Reglamento de Administración de Activos del INAMU, así como en cumplimiento del Plan de Trabajo Anual del periodo 2023 de la Auditoría Interna⁷.

¹ Ley del 29 de abril de 1998 Publicada en La Gaceta No. 94 del 18 de mayo de 1998.

² Ley del 30 de julio de 2002 Publicada en La Gaceta No. 169 del 04 de setiembre de 2002.

³ Ley del 30 de julio de 2002 Publicada en La Gaceta No. 169 del 04 de setiembre de 2002.

⁴ Ley del 18 de setiembre de 2001, publicada en La Gaceta N.º 198 de 16 de octubre de 2001

⁵ Norma del 26 de enero de 2009, publicada en La Gaceta No. 26 del 6 de febrero de 2009.

⁶ Ley General de Contratación Pública n°9986 del 27/05/2021, vigente a partir del 01/12/22

⁷ Aprobado en el Acta 24-2022, del 23 de noviembre del 2022.

2.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO

Determinar las circunstancias que originaron una deficiente gestión administrativa permitiendo el vencimiento del contrato suscrito a plazo para el “El servicio integral para el suministro de bienes a requerir por los CEAAM del INAMU, en la modalidad de entrega según demanda” para los periodos entre 2018 y 2022 (licitación 2006LN-000002-01-)

Para la consecución del objetivo general del estudio fueron necesarios los siguientes procedimientos de auditoría:

- Giras a los diferentes CEAAM del INAMU para verificar las bodegas de suministros y solicitar otros insumos.
- Revisar la documentación soporte de la contratación.
- Verificar el control interno respecto al seguimiento del vencimiento del contrato.

2.3 ALCANCE DE ESTUDIO

El estudio es de carácter especial, y tiene con el objetivo de determinar las circunstancias que originaron una deficiente gestión administrativa permitiendo el vencimiento del contrato suscrito a plazo para el “El servicio integral para el suministro de bienes a requerir por los CEAAM del INAMU, en la modalidad de entrega según demanda.” para los periodos entre 2018 y 2022 (Litación Pública 2016LN-000002-01)

2.4 METODOLOGÍA APLICADA

La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), el Manual de Normas generales de auditoría para el Sector Público, la ley orgánica del Instituto Nacional de las Mujeres, y demás normativa vinculante en el tema.

La técnica utilizada fue las visitas a los Centros Especializados de Atención y de Albergue Temporal para Mujeres víctimas de violencia (CEAAM), análisis de la información solicitada a diferentes áreas para verificar su cumplimiento. Se hicieron las pruebas necesarias para obtener conclusiones razonables. Además, se realizaron entrevistas y consultas a las personas involucradas en los procesos operativos.

2.5 COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA INTERNA.

En cumplimiento de la norma 2.10 “Comunicación de los resultados” de las “Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público” y, de conformidad con la norma 205 del “Manual de normas generales de auditoría para el Sector Público”, que establecen que “Las instancias correspondientes deben ser informadas, verbalmente y por escrito, sobre los principales resultados, las conclusiones y las disposiciones o recomendaciones producto de la auditoría que se lleve a cabo...” y que “El auditor debe efectuar una conferencia final con la Administración de la entidad u órgano auditado, antes de emitir la respectiva comunicación por escrito”. El día 11 del mes de setiembre del 2023, se realizó dicha conferencia final mediante sesión virtual en la cual aceptaron las recomendaciones sin observaciones.

En la sesión convocada se contó con la participación de la Sra. Kattia Calvo Cruz; representante del Despacho, la Sra. Ana Lorena Flores Salazar de la Dirección Estratégica, la Sra. Zaida Barboza Hernández de la Dirección Administrativa Financiera, Sra. Adina Castro García del Departamento de Violencia de Género, el

Sr. Carlos Barquero Trigueros del Departamento de Proveeduría, la Sra. María Mercedes Hernández Durán, la Sra. Karen Murillo Solis y la Sra. Graymy Cortez Miranda, en representación de los Centros Especializados de Atención y de Albergue Temporal para mujeres afectadas por Violencia y la Sra. Cindy Bravo Fonseca, la Sra. Klansy Flores Salguero y el Sr. Randall Umaña Villalobos representantes de la Auditoría Interna.

2.6 IMPLANTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA AUDITORÍA INTERNA

La Ley N.º 8292 de Control Interno, en su Artículo 37. —Informes dirigidos al jerarca. establece lo siguiente:

“Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente”

En la misma Ley el Artículo 38. —Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República establece:

“Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la

aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley 7428, de 7 de setiembre de 1994.”

En relación con lo anterior, la normativa promulgada por la Contraloría General de la República señala que el esquema de implementación de recomendaciones debe contener los planes y proyectos para las acciones correctivas que debe de incorporar, además, la definición de un plazo de referencia para el cumplimiento de la recomendación. En este sentido, el artículo 12 de la citada Ley 8292 establece, respecto a los deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno, lo siguiente:

*“**Artículo 12.** —Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:*

- a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.*
- b) **Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.***
- c) **Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones***
- d) **y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.***
- e) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.*
- f) Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa.”*

(El destacado no forma parte del texto original).

Por su parte, las “Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público” señalan en la norma 2.11 lo siguiente:

“El auditor interno debe establecer, mantener y velar porque se aplique un proceso de seguimiento de las recomendaciones, observaciones y demás resultados derivados de los servicios de la auditoría interna, para asegurarse de que las acciones establecidas por las instancias competentes se hayan implementado eficazmente y dentro de los plazos definidos por la administración. Ese proceso también debe contemplar los resultados conocidos por la auditoría interna, de estudios de auditores externos, la Contraloría General de la República y demás instituciones de control y fiscalización que correspondan”. (...).

2.7 RIESGOS DE AUDITORÍA

La Auditoría Interna debido a la naturaleza de la labor que realiza se ve expuesta a los siguientes riesgos:

Riesgo Inherente.

Es la susceptibilidad del saldo de una cuenta o clase de transacciones a una representación errónea que pudiera ser de importancia relativa, individualmente o cuando se agrega con representaciones erróneas en otras cuentas o clases, asumiendo que no hubo controles internos relacionados.

Riesgo de Control.

El riesgo de control es el riesgo de que una representación errónea, que pudiera ser de importancia relativa individualmente o en conjunto con otras, no sea prevenida o detectada y corregida oportunamente por los sistemas de contabilidad y de control interno.

Riesgo de Detección.

Este tipo de riesgo está directamente relacionado con los procedimientos de auditoría por lo que se trata de la posibilidad que existe en todo tipo de estudio, de no detectar la existencia de errores en el proceso realizado.

2.8 EQUIPO DE TRABAJO A CARGO DEL ESTUDIO

El trabajo de campo contó con la participación de la Sra. Klansy Flores Salguero, la Sra. Cindy Bravo Fonseca y el Sr. Randall Umaña Villalobos, para la aplicación de los procedimientos de auditoría, la redacción del informe final de estudio estuvo a cargo de la profesional especialista de Auditoría Interna, Sra. Cindy Bravo Fonseca y el informe fue revisado por el Sr. Randall Umaña Villalobos, Auditor Interno del INAMU.

2.9 GENERALIDADES DEL ESTUDIO

En el 2017 se creó la Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades, ahora en adelante “PLANOVI” cuyo propósito es promover una cultura no machista, la ruptura de los ciclos de transmisión social e intergeneracional de la violencia contra las mujeres, la no impunidad y la debida diligencia en la respuesta del Estado Costarricense para el avance en la erradicación de esta violencia y como condicionantes para el pleno desarrollo humano de las mujeres y la sociedad. La Política Nacional cuenta con 6 ejes estructurales, que son:

Eje 1: Promoción de una cultura no machista.

Eje 2: Promoción de masculinidades para la igualdad y la no violencia.

Eje 3: Ruptura de la transmisión intergeneracional del ciclo de violencia-pobreza en niñas y adolescentes embarazadas. Niñas y adolescentes madres, sus hijas e hijos.

Eje 4: Protección efectiva, debida diligencia, sanción y no revictimización.

Eje 5: Prevención, atención integral y no-revictimización frente a la violencia sexual.

Eje 6: Prevención del Femicidio.

En línea con lo anterior la Dirección Estratégica, elabora una serie de tácticas para la ejecución de los ejes arriba mencionados entre ellas el ingreso de las mujeres usuarias a los servicios a un Centro Especializado de Atención y Albergue Temporal para Mujeres Víctimas de Violencia y sus hijas e hijas (CEAAM).

Los CEAAM (Centros Especializados de Atención y de Albergue Temporal para mujeres afectadas por Violencia), nacen a raíz de este programa y son centros de atención ubicados en diferentes partes del país para mujeres que enfrentan situaciones de violencia y que se encuentran en riesgo de muerte. En estos centros pueden encontrar refugio seguro para ellas y sus hijas e hijos; así como atención integral especializada, a cargo de profesionales en materia de asesoría legal, trabajo social y atención psicológica para ellas y sus hijas e hijos, todo lo anterior por un tiempo determinado, el cual puede variar de acuerdo con las circunstancias y el entorno socioeconómico de las mujeres afectadas por violencia.

Dentro de la estructura organizacional, los tres CEAAM con los que cuenta el INAMU, forman parte de la Dirección Estratégica y son supervisados directamente por el Departamento de Violencia de Género, cada CEAAM es dirigido técnica y administrativamente por una jefatura de unidad⁸.

2.9.1 Licitación Pública 2016LN-000002-01- “Contratación del servicio integral para el suministro de bienes a requerir por los CEAAM del INAMU, en la modalidad de entrega según demanda”

Para el año 2016 se inicia con el proceso de contratación de suministro de bienes para los CEAAM, se realizan los trámites previos a la publicación del concurso y una vez analizado los términos de la contratación se procede a iniciar el concurso, posterior al análisis de las diferentes ofertas se procede con la adjudicación de la licitación.

La licitación se adjudicó al oferente Corporación Vado Quesada S.A mediante contrato 000003-2018, firmado el 04 de junio del 2018. El contrato establece como parte de sus cláusulas la siguiente:

⁸ Texto tomado del informe de Auditoría Interna INAMU-JD-AI-In-004-2022 del 22 de junio del 2022.

Tercera: Obligaciones de la persona contratista: De la Licitación Pública número 2016-LN-000002-01, la persona contratista se compromete a entregar las siguientes líneas:

- a) Familia 2: Productos de limpieza
- b) Familia 3: Productos de farmacia
- c) Familia 4: Productos de aseo personal
- d) Familia 6: Productos de vestuario y otros textiles
- e) Familia 7: Utensilios de cocina
- f) Familia 8: Materiales decorativos y para festejos
- g) Familia 9: Materiales para proyectos productivos y de superación

La cláusula Séptima del contrato denominada -Plazo de Ejecución-establece:

“El plazo y términos de la ejecución de la presente contratación es por un año; prorrogable por tres periodos iguales (en caso de prórroga, previa actualización de la garantía de cumplimiento por parte del contratista), a partir de la Orden de Inicio, una vez que la adjudicación este en firme y el contrato este refrendado.”

Y en la cláusula Décima segunda indica:

“Persona Encargada del contrato: Corresponde a las Jefaturas de los CEAMM Metropolitano, Occidente y Huetar Caribe, como responsables generales de la ejecución del contrato, a quienes les corresponde:

- 1) Verificar que la ejecución del contrato se lleve a cabo de conformidad con los términos aquí pactados y
- 2) Todas aquellas acciones necesarias para verificar que la persona contratista cumpla con el objeto del contrato”

3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.

El presente estudio de auditoría se realizó en cumplimiento del Plan de Trabajo de la Auditoría Interna para el periodo 2023, a continuación, se presentan los resultados de la evaluación sobre determinar las razones del vencimiento del contrato 000003-2018 sin contar con una nueva contratación que asegurara la continuidad de los servicios en los CEAAM.

3.1 HALLAZGO 01: Debilidades identificadas en la fase de planificación de la actividad contractual.

La planificación forma un papel primordial concerniente a la efectividad de la contratación pública, es por ello por lo que, previo a la adquisición de cualquier bien o servicio, la Administración Activa debe planificar tomando como base las necesidades a satisfacer, lo anterior en alineación con Plan Operativo Institucional y los tácticos. Los contratos celebrados, ya sea que correspondan a la adquisición de bienes o servicios, deben obligatoriamente responder a una necesidad institucional, la consecución de los fines públicos, deben estar vinculados con el alcance de las metas y objetivos institucionales, es decir, es la primera interrogante que no puede faltar en la etapa de planificación contractual antes de girar la decisión administrativa o decisión inicial.

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

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

Con respecto al primer punto, el artículo 6 de la Ley de Contratación Administrativa Ley 7494 y el artículo 7 de su Reglamento, disponen que el Programa de Adquisiciones debe contener como mínimo, los diferentes tipos de bienes, servicios u obras a contratar, **el proyecto o programa dentro del cual se realizará la**

contratación, su monto, el periodo estimado de inicio, la fuente de financiamiento y cualquier otra información pertinente.

Condición:

La licitación 2016LP-000002-01 del año 2017, (Contratación de suministro de bienes para los CEAAM), fue adjudicada a la empresa Corporación Vado Quesada S.A, y se formalizó mediante el contrato 000003-2018, firmado el 04 de junio del 2018, el cual se prorrogó por tres (3) periodos, estableciendo su vencimiento para junio-2022, no obstante en el mes de marzo 2022 el responsable del contrato (La jefatura del CEAAM Occidente) solicita un nuevo contrato por seis meses al Coordinador del Departamento de Proveeduría⁹, sustentado en el artículo 209 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que indica:

-Contrato adicional. Si ejecutado un contrato, la Administración requiere suministros o servicios adicionales de igual naturaleza, podrá obtenerlos del mismo contratista, siempre que éste lo acepte y se cumplan las siguientes condiciones:

(...)

Lo anterior, ya que se deben realizar los trámites respectivos para una nueva licitación, sin embargo, se volvió a realizar un segundo contrato adicional que vencía en junio del 2023 porque hasta ese momento no se había podido realizar el concurso para una nueva contratación, lo anterior originado principalmente por la ausencia de una adecuada planificación, coordinación y comunicación entre las partes involucradas en los procesos de contratación, como se muestra en la siguiente tabla:

⁹ Oficio INAMU-DE-UCEAMOC-034-2022 del 29 de marzo del 2022.

Tabla 1.- Resumen de trámite para licitación

10 MESES	09/09/21	Etapa inicial para términos de referencia: Participa CEAAM y Dirección Estratégicas. Se hacen consultas al área de Proveeduría
	21/06/22	Oficio a Proveeduría donde se entregan los términos de referencia para la contratación.
4 MESES	21/09/22	Se consulta a Proveeduría sobre avance de la contratación y recuerda que la contratación adicional con el proveedor VADO finaliza en diciembre.
	13/10/22	Proveeduría indica que tiene muchos procesos de contrataciones, que tomen medidas para ampliar contrataciones actuales y evitar interrupciones en servicios.
1 MES	3/11/22	Se envía a Junta Directiva la contratación de suministros para la aprobación.
	24/11/22	Acuerdo de Junta Directiva sobre aprobación de la apertura del proceso de licitación pública.
3 MESES	22/02/23	Oficio de UCEAAMOC para Proveeduría sobre lista de productos por línea y fecha de solicitud de aprobación en el SICOP.
	06/03/2023	Fecha de aprobación de procesamiento en SICOP por la directora estratégica.
3 MESES	22/03/23	UCEAAMOC consulta a Proveeduría sobre el estado del proceso de la licitación en SICOP.
	30/05/23	Correo de CEAAMOC a Proveeduría sobre modificación a especificaciones complementarias al cartel de licitación.
	14/06/23	Fecha de publicación del concurso en SICOP.

Fuente: elaboración por la Auditoría Interna con información suministrada en estudio.

Según la información suministrada a esta Auditoría Interna por parte de la Unidad Primaria (DVI OG) y la Proveeduría Institucional, desde el año 2021 se iniciaron gestiones y consultas para el trámite de la nueva contratación, entre las dependencias involucradas, no obstante, no se logró concluir con éxito el procedimiento, obligando a la Institución, a realizar una compra extraordinaria previo al vencimiento del contrato

n°2022-000001¹⁰, con el objeto de asegurar la disponibilidad de suministros de bienes y servicios para todos y cada uno de los CEAAM que se encuentran bajo la administración del INAMU, situación que claramente es contraria a los principios de planificación y el espíritu de las contrataciones bajo el modelo “Por Demanda”

El cuadro evidencia que la etapa que requirió más tiempo fue la inicial hasta el momento que se envía de manera formal el oficio al departamento de Proveeduría los términos de referencia para la contratación. Dentro de esos primeros diez meses existe comunicación entre los CEAAM, la Dirección Estratégica y Proveeduría. Además, se ve la necesidad de hacer un contrato adicional por seis meses con Corporación Vado Quesada S.A porque en junio se vencía el contrato y no se había iniciado con la nueva licitación. Este contrato adicional requirió de varias gestiones entre las mismas áreas mencionadas, se incluye además la Unidad de Asesoría Legal para la revisión del nuevo contrato y la firma de la presidenta ejecutiva.

Posterior a eso, hay un periodo de cuatro (4) meses desde que el CEAAM Occidente le entregó los términos de referencia al área de Proveeduría hasta que se entrega a la Junta Directiva para su aprobación mediante acuerdo. Durante ese tiempo existen correos de los CEAAM sobre cómo va el avance de la contratación y explica que el nuevo contrato vence en diciembre del año 2022; sobre esta situación, el área de Proveeduría le responde diciendo que actualmente tienen muchos procesos de contratación y solicitan que tomen acciones para ampliar contrataciones actuales y evitar interrupciones en los servicios.

En el mes de noviembre la Junta Directiva aprobó el siguiente acuerdo:

“ (...) *Conforme instrucciones de la Junta Directiva, se remite la transcripción del*
ACUERDO NÚMERO CUATRO *tomado en la Sesión Ordinaria N° 24-2022*
celebrada el 23 de noviembre del 2022. (...)

SE ACUERDA

1. APROBAR CONFORME LO SOLICITADO POR EL DEPARTAMENTO DE VIOLENCIA DE GÉNERO MEDIANTE OFICIO INAMU-DE-DVIOG-282-2022, LA APERTURA DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA POR DEMANDA A

¹⁰ Contrato firmado el 07 de diciembre del 2022.

TRAVÉS DE LA PLATAFORMA INSTITUCIONAL DE COMPRAS SICOP, CON LA FINALIDAD DE DAR INICIO A LA “CONTRATACIÓN DE SUMINISTRO DE BIENES PARA LOS CEAAM MODALIDAD ENTREGA SEGÚN DEMANDA” ESTIMADA EN UN MONTO ANUAL DE ₡221.145.000,00 (DOSCIENTOS VEINTIÚN MILLONES CIENTO CUARENTA Y CINCO MIL COLONES EXACTOS).”

Para ese mismo periodo se está consiguiendo un segundo contrato adicional con el proveedor Corporación VADO Quesada S.A porque el primer contrato adicional vencía en diciembre y no se tendría para ese mes la nueva licitación. Además, Proveeduría está en búsqueda de aplicar el procedimiento para la solicitud de pedidos, que no sea por la línea de cada artículo sino por partida.

De febrero hasta mayo del año 2023 se realiza la solicitud en la página del SICOP, así como su aprobación; además, existen consultas del CEAAM al área de Proveeduría sobre el estado del proceso de la licitación, para mayo hay un correo del CEAAM a Proveeduría sobre modificaciones a especificaciones complementarias al cartel, y para el mes de junio se realiza la publicación del concurso en la página del SICOP.

La situación anterior se comprende de una mejor manera cuando se realiza la consulta del Expediente electrónico 2023LY-0000002-0015800001, “Contratación de Suministros para los CEAAM, entrega según demanda” en la página web del SICOP, en la siguiente imagen se muestran las fechas de inclusión de la contratación en el sistema de SICOP:

IMAGEN 1.- Expediente electrónico 2023LY-0000002-0015800001

Ingreso del pliego de condiciones - Google Chrome

sicop.go.cr/moduloOferta/search/EP_SEJ_COQ603.jsp?cartelNo=20230400581&cartelSeq=00&isPopup=Y&currSeq=00

[1. Información general]

Funcionarios relacionados	Funcionarios relacionados con el concurso	Estado del concurso	En evaluación
Fecha/hora de publicación	14/06/2023 15:40	Cartel	Real
Número de procedimiento	2023LY-000002-0015800001	Número de SICOP	20230400581 - 00
Nombre de la institución	INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES	Concurso confidencial	No
Encargado de publicación, gestión de objeciones y apertura	Allan Ramos Bolaños	Elaborador	Allan Ramos Bolaños
Encargado de solicitar estudio de ofertas/recomendación del acto final	Allan Ramos Bolaños	Registro del pliego de condiciones	Registro
Versiones del cartel		Versión en consulta	20230400581-00
Descripción del procedimiento	Contratación de Suministros para dependencias del INAMU, entrega según demanda		
Clasificación del objeto	BIENES/SERVICIOS		
Tipo de procedimiento	LICITACIÓN MAYOR		
Tipo de modalidad	Según demanda		
Tipo de recepción de ofertas	En línea	Lugar de apertura	https://www.sicop.go.cr
Inicio de recepción de ofertas	14/06/2023 16:00	Cierre de recepción de ofertas	05/07/2023 10:00
Fecha/hora de apertura de ofertas	05/07/2023 10:00	Plazo del acto final	30 Días hábiles
Presupuesto total estimado	221.145.000 [CRC]	Presupuesto total estimado USD (Opcional)	

Fuente: Extracto de SICOP- <https://www.sicop.go.cr/index.jsp>

El expediente tiene fecha de publicación e inicio de recepción de ofertas del 14 de junio. Para el mes de julio el estado del concurso está en “evaluación”.

De los tres CEAAM, el de Occidente es quien lidera el proceso para la licitación, la información recopilada muestra que desde setiembre del año 2021 están con los términos de referencia, simultáneamente está en comunicación con el departamento de Proveeduría solicitando ayuda con dichos términos y otras consultas, y con el CEAAM Metropolitano sobre observaciones de los términos de referencia.

Aunque el contrato 000003-2018 establece que los tres CEAAM son los encargados del contrato, en la práctica, existe una distribución para el control y seguimiento de los contratos, esto lo explica la Sra. Adina Castro García, coordinadora a.i. del departamento de Violencia y Género mediante correo electrónico del 19 de julio del 2023:

(...)

“2. Los contratos para la entrega de suministros según demanda se encuentran asignados, para su control y verificación de cumplimiento a la Jefatura del CEAAM Occidente.

Los convenios o contratos con el MEP para contar con una docente en los CEAAM, así como el contrato que se tienen con el CUC para la capacitación a usuarias como parte del proceso de atención integral, se encuentran asignados a la Jefatura del CEAAM Metropolitano.

El contrato para preparación de alimentos se encuentra asignado a la Jefatura del CEAAM Caribe.”

Criterio:

Según el artículo 4 de la Ley de la Administración financiera de la república y presupuestos públicos (8131, reformada el 18 de setiembre del 2001), indica:

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados

Ley de Contratación Administrativa Ley 7494, en el artículo 105- Proveedurías institucionales, señala:

En cada uno de los órganos y sujetos públicos sometidos a los alcances de esta Ley, 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. Cuando el volumen de las operaciones o la organización territorial lo hagan necesario, podrá existir más de una unidad administrativa encargada de los procedimientos de contratación. El Poder Ejecutivo regulará, mediante decreto, la organización y el funcionamiento de las proveedurías institucionales que considere pertinente crear dentro del Gobierno Central. Esas proveedurías tendrán, para todos los efectos legales, las mismas funciones y competencias previstas en esta sección.

De la misma manera en el artículo 106, indica:

Competencia. *La proveeduría institucional tendrá plena competencia para conducir los trámites del procedimiento de contratación administrativa. Asimismo, podrá adoptar los actos y requerir los informes que resulten necesarios para preparar la decisión final. El acto de adjudicación lo dictará el órgano titular de la competencia. Los jefes de cada ministerio y de los demás entes y órganos a que se refiere el artículo 1º de esta Ley, tendrán plena capacidad para concertar y suscribir los documentos contractuales que se formalicen.*

Así mismo el “Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa 33411” en el artículo 162.-*Modalidades del contrato de suministros-* Indica:

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 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.

Según las Normas de Control interno para el sector público (N-2-2009-CO-CFOE), en la norma 3.3 Vinculación con la planificación institucional indica:

La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y, en consecuencia, de los riesgos correspondientes. Asimismo, los resultados de la valoración del riesgo deben ser insumos para retroalimentar ese proceso de planificación aportando elementos para que el jerarca y los titulares subordinados estén en capacidad de revisar, evaluar y ajustar periódicamente los enunciados y supuestos que sustentan los procesos de planificación estratégica y operativa institucional, para determinar su validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos. (Lo resaltado no forma parte del original).

En las mismas normas, en el capítulo IV, Normas sobre actividades de control, establece:

4.1 Actividades de control

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

4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.”

Causa:

Existen diversas causas que llevaron a que el contrato con la Corporación Vado Quesada S.A llegara a vencerse si tener una nueva licitación:

1. La licitación pública 2016LN-000002-01 que se firmó en el año 2018, no se realizó por medio del sistema SICOP, y para esta nueva licitación se requería utilizar el sistema. Uno de los problemas fue ingresar las líneas de cada producto que incluye la licitación, al ser tantos, y según la información brindada se hacía muy engorroso su registro, lo que requirió que se solicitara ayuda al área de Proveeduría y al personal del SICOP para tener una opción más favorable al momento de incluirlo en el sistema, sobre este tema, existen correos desde el inicio del trámite hasta el final que se publica el cartel que mencionan la situación, evidenciando que fue algo que ocupó tiempo para poder publicar el cartel.

2. En el INAMU anualmente se presenta el “Programa de Adquisiciones Proyectado” (Plan de Compras Institucional), no obstante, se carece de metodología para su formulación y elaboración, en consecuencia, éste se constituye en un listado de partidas presupuestarias que no refleja la realidad de inversión y gasto de operación, en apego a la planificación estratégica, con lo cual no se cumple con la normativa externa e interna que regula la materia.

3. La actual concentración de funciones en el Dpto. de Proveeduría no permite que las labores que lleva a cabo citada dependencia se den de forma íntegra y oportuna, no haber delimitado de manera objetiva las responsabilidades del Departamento, podría generar un recargo laboral en algunas personas funcionarias del proceso, no determinando si la Proveeduría cuenta con el recurso humano necesario para operar de manera que le permita el cumplimiento de sus objetivos y los institucionales.

Con respecto a esta situación el Departamento de Proveeduría, mediante el Sr. Carlos Barquero Trigueros, coordinador, explicó lo que se expuso mediante correo electrónico del 13 de octubre del 2022 sobre “Experimentar un flujo muy alto de procesos” mediante correo electrónico del 27 de julio del 2023:

(...)

“1 - El que se indicara que existía un alto flujo de contrataciones es que del 1-6-22 al 10-10-22 nos ingresaron 38 nuevos procesos de contratación, que para ese mismo periodo del año 2021 ingresaron 22 contrataciones nuevas, adicionalmente en el año 2022, en el segundo semestre se corrió mucho porque a partir del primero de diciembre empezaba a regir la nueva ley de contratación, adicionalmente la plataforma sicop cerraría por un periodo de 8 días. A estos procesos de contratación se le deben agregar las solicitudes de ampliaciones de contrato y ordenes de pedido de contrataciones por demanda.”

(...)

4. No obstante, la ausencia de una cultura de planificación, gestión financiera y adquisiciones basadas en resultados como marco institucional y normativo para la regulación de las adquisiciones de bienes y servicios necesarios para los fines públicos de la Institución, de manera oportuna, ha provocado que procesos de contrataciones como el de “Suministro de bienes para los CEAAM” tarden tiempos poco razonables y congruentes con la Ley General de Contratación Pública, y esta es una de las causas que más pueden estar afectando las etapas de la contratación en el INAMU, como por ejemplo:

I. El tiempo que se utilizó para la primera licitación bajo la modalidad según demanda, la licitación pública 2016LN-000002-01, inició en el año 2016 y hasta en junio del 2018 se realizó la firma del contrato con el proveedor que ganó la licitación, este lapso.

II. El ultimo contrato tenía vigencia hasta junio-2022, y los términos de referencia para la nueva contratación iniciaron en setiembre 2021, contando con alrededor 10 meses para establecer los mismos, y entregarlos al Departamento de Proveeduría para su trámite.

III. Además, sumado al punto anterior deben programarse los tiempos que conlleva la revisión que da la Unidad de Asesoría Legal, la aprobación por parte del Jерarca y posterior a eso el registro en el sistema SICOP, y los tiempos de ley según el tipo de contratación.

Por último, pero no menos importante el “Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica Julio 2016”, define “La Gestión para Resultados en el Desarrollo” (GpRD), como:

Un instrumento de la NGP¹¹ orientado a fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo, constituyendo un marco de referencia para “(...) facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) con el fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones

En la misma línea establece las estrategias para la aplicación del modelo de GpRD en Costa Rica, entre ellas la relacionada con la “Gestión Financiera, Auditoría y Adquisiciones” donde indica:

“El sistema de Adquisiciones es un marco institucional y normativo para la regulación de las adquisiciones de bienes y servicios necesarios por parte del Gobierno de manera oportuna, con las mejores condiciones de calidad y precio. Este sistema busca promover la competencia y la transparencia de las adquisiciones públicas y requiere que las transacciones se ejecuten mediante sistemas electrónicos”

Efecto:

Dentro de los principales efectos originados por las debilidades identificadas en la fase de planificación de la actividad contractual en el INAMU, están:

- a. La materialización de riesgos relacionados con la continuidad de los servicios esto originado por el vencimiento del contrato.
- b. La situación presentada de realizar pedidos para no afectar la continuidad de los servicios institucionales, durante el periodo en el cual no se cuenta con proveedor adjudicado, contraviene el espíritu de las contrataciones bajo modalidad de “Entrega según demanda” la cual es obtener suministros o servicios no en una cantidad específica, sino un compromiso de suplir los suministros o servicios periódicamente según las necesidades de consumo puntuales que se vayan dando durante la fase de ejecución, siempre y cuando las condiciones del mercado, así como el alto y frecuente consumo lo permita.
- c. Además de la posible materialización de factores de riesgos relacionados con pérdidas por deterioro, vencimiento, despilfarro, mal uso, entre otros.

¹¹ Nueva Gestión Pública.

Las siguientes imágenes muestran las bodegas de los CEAAM donde se tienen los productos almacenados, se tomaron los días que se visitaron a los diferentes CEAAM.

IMAGEN 2- Bodega del CEAAM Occidente 11 de julio del 2023



Fuente: Fotografías tomadas por la Auditoría Interna en visita a los CEAAM.

IMAGEN 3- Bodega del CEAAM Metropolitano Bodega piso planta alta 11 de julio del 2023



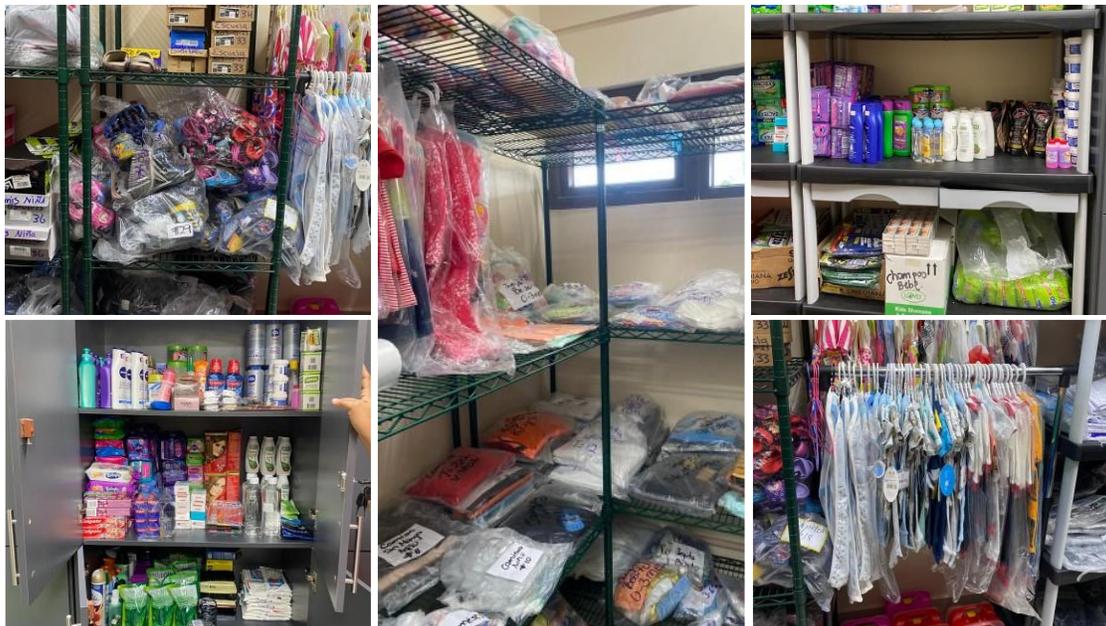
Fuente: Fotografías tomadas por la Auditoría Interna en visita a los CEAAM.

IMAGEN 4- Bodega del CEAAM Metropolitano Bodega piso planta baja 11 de julio del 2023



Fuente: Fotografías tomadas por la Auditoría Interna en visita a los CEAAM.

IMAGEN 5- Bodega del CEAAM Caribe Bodega 14 de julio del 2023



Fuente: Fotografías tomadas por la Auditoría Interna en visita a los CEAAM.

Todo lo expuesto y analizado en este apartado, evidencia grandes esfuerzos por parte de la Administración Activa para asegurar la continuidad de los servicios en los CEAAM, bajos altos estándares de calidad, eficiencia y eficacia, no obstante, y sin perjuicio de lo anterior las debilidades en la formulación y control del “Programa de Adquisiciones Proyectado” esto derivado de una débil vinculación de este programa con la Planificación Institucional, así como la ausencia de la evaluación anual de la gestión de compras, se deben a la carencia de metodología para la elaboración del programa de compras anual, y vinculación o trazabilidad entre dichos programas y la planificación.

La situación anterior, propicia debilidades en las actividades de control aplicado por las diferentes personas que intervienen en el proceso de contratación e incrementa los riesgos en la operación, aunado al incumplimiento de las regulaciones externas e internas, específicamente, al principio de eficacia en los procedimientos de compra, que deben estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la Administración Activa, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir del uso eficiente de los recursos institucionales. (Ver Conclusión 04 y recomendación 01)

El criterio que utilizó cada CEAAM para abastecerse de dos a tres meses varió un poco en cada Centro, unos lo hicieron con base a la cantidad de usuarias que estuvieron en los últimos meses juntos con sus familias y otro revisando el inventario, para así considerar qué se haría en el pedido.

4. OTRAS SITUACIONES DETECTADAS.

Si bien es cierto que el departamento de Proveduría es el responsable de tramitar las compras de bienes y servicios del Instituto, también realiza otras “Actividades Críticas” que pueden estar disminuyendo su capacidad de acompañamiento a las unidades primarias en las etapas de los procedimientos de contratación, el análisis se evidencia que desde la elaboración de los términos de referencia se requirió acompañamiento por parte de Proveduría.

Cómo se mencionó anteriormente la Proveduría indicó que tenían un alto flujo de contrataciones, situación que muestra que la principal función de dicho departamento debe ser todo lo relacionado con las adquisiciones y compras del INAMU. Su planificación anual debe considerar cada compra que se autorizó y tomar las medidas de control pertinentes para que se logren sus objetivos como departamento.

Al solicitarle respuesta a Proveduría sobre el flujo de contrataciones que se presentó en el año 2022, también se le consultó¹² si existían funciones que realizaran y que no fueran propias de Proveduría, respondiendo lo siguiente:

(...)

“2- Con respecto a labores que no se consideran tema de contratación administrativa es el control de activos, que adicional al tiempo importante que se le debe dedicar más considerando que la toma física anual se lleva a cabo en el segundo semestre de cada año, se debe invertir mucho tiempo en la conciliación de saldos, que para nadie es un secreto el sistema existente BOS HT, es una herramienta que más que ayudar más bien dificulta”

(...)

¹² Correo enviado el 19 de julio del 2023, respuesta de don Carlos Barquero T, el 25 de julio del 2023

En el Manual Institucional de Cargos de enero 2021, para el área de Proveeduría, como parte de las funciones principales que tiene el Coordinador, Profesional ejecutiva, Profesional Operativo 1 asistente y Técnico administrativo son las siguientes:

Coordinador: Llevar el control de los bienes adquiridos y realizar inventarios periódicos de las existencias,

Profesional Ejecutiva: Llevar el control de los bienes adquiridos y realizar inventarios periódicos de las existencias, estado de los bienes, disposición de los bienes en desuso y registro de donaciones de materiales y equipo.

Profesional operativo 1 asistente: Realizar inventarios periódicos de las existencias, estado de los bienes, disposición de los bienes en desuso y registro de donaciones de materiales y equipo.

Técnico administrativo: Colaborar en el proceso de elaboración y actualización de inventarios de los bienes muebles e inmuebles del Instituto, así como la organización, requisición de materiales y mantenimiento de la bodega de suministros.

Además de la normativa interna mencionada, está el Reglamento de administración de activos del INAMU el cual establece lo siguiente:

Artículo 10. Registro y control de activos

*La Proveeduría del INAMU es la unidad administrativa encargada de **registrar, asignar y fiscalizar** los activos que administra cada unidad administrativa. (...)*

*a) **Llevar un inventario general para el cumplimiento de sus funciones**, orientado a la actualización y control de los bienes muebles del INAMU, con la finalidad de verificar su existencia y condición, así como la confiabilidad y exactitud de los registros de control, para lo cual realizará un inventario general una vez al año sin perjuicio de la realización*

de inventarios selectivos y parciales.

*b) **Corregir las discrepancias detectadas entre sus registros y lo que reporta cada jefatura** (...)*

*c) **Ejecutar la adquisición de activos y actualizar el destino que se dará a cada uno de***

ellos, así como la movilización de estos activos interna o externamente (...)

- d) **Registrar oportunamente en el sistema informático que para tal efecto debe llevar, las inclusiones y exclusiones de activos del INAMU con base en los formularios respectivos.**
- e) **Realizar y promover inventarios físicos periódicos, parciales o totales, entre las unidades administrativas para mantener actualizados los registros correspondientes. (El resaltado no forma parte del original)**
(....)

Tanto el Manual Institucional de Cargos de enero 2021 como el Reglamento de Administración de Activos del INAMU, establecen que el área de Proveeduría tiene la responsabilidad de realizar inventarios periódicos de los bienes, en uso o desuso, control de las donaciones, etc.

Si se analiza las funciones del Reglamento de administración de activos del INAMU, la Proveeduría debe:

- Llevar un inventario general una vez al año.
- Hacer los ajustes necesarios sobre discrepancias en el inventario.
- Ejecuta la adquisición de activos y actualiza su destino.
- Registra en el sistema inclusiones o exclusiones de activos.
- Además, realiza inventarios físicos, parcial o total.

Desde que hace la adquisición del activo es el responsable por el seguimiento y custodia de cada bien que ha adquirido la Institución, hasta de la salida del activo, existe una fuerte concentración de funciones respecto a la vigilancia de los bienes; aunque existen asignaciones de activos a nivel interno de la organización, la Proveeduría es a quien le corresponde vigilar por su debido cuidado, tanto en uso como en desuso.

Sobre esta misma línea, es importante enfatizar, la responsabilidad primordial y esencial de la Proveeduría que es propiciar que los procedimientos de contratación pública se gestionen atendiendo lo establecido en la Ley General de Contratación Pública N°9986¹³.

El capítulo II tiene por título “Proveedurías institucionales y juntas de adquisiciones, en su artículo 131, establece lo siguiente:

¹³ Ley General de Contratación Pública n°9986 del 27/05/2021, vigente a partir del 01/12/22.

ARTÍCULO 131- Proveedurías institucionales y juntas de adquisiciones

En cada uno de los órganos y sujetos públicos, sometidos a los alcances de esta ley, existirá una dependencia encargada de los procedimientos de contratación pública, con la organización y las funciones que se determinarán vía reglamentaria.

La proveeduría institucional tendrá plena competencia para conducir los trámites del procedimiento de contratación pública y podrá adoptar los actos y requerir los informes que resulten necesarios para preparar la decisión final. De igual forma, podrá realizar compras coordinadas con otras instituciones o a través de la Dirección de Contratación Pública.

El personal que desempeñe funciones en las proveedurías institucionales deberá ser idóneo. Con ese fin serán sometidos a procesos periódicos de capacitación, a fin de alcanzar niveles óptimos de profesionalización y acreditación según el perfil o puesto. Quien ejerza el cargo de proveedor deberá contar con la preparación académica, profesional y/o técnica necesaria para el desempeño óptimo de sus labores.

La Ley de Contratación Pública 9986, derogó la Ley de Contratación Administrativa 7494, además, realizó adiciones a la Ley 8131, Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en el artículo 91-Objetivos al subsistema de Contabilidad Pública que tendría los siguientes objetivos:

(...)

f) Promover el registro sistemático de todos los bienes de la Administración central.

g) Propiciar que los bienes y servicios se administren atendiendo criterios técnicos y económicos.

h) Promover el mantenimiento adecuado de los bienes de la Administración central.

i) Favorecer el desarrollo de mecanismos ágiles y eficientes para disponer de los bienes en desuso u obsoletos.

j) Suministrar información sobre el estado, la ubicación y el responsable de los bienes muebles e inmuebles de la Administración central.

Estas adiciones a la Ley 8131 Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, son importantes mencionarlas porque bajo la antigua ley de Contratación Administrativa 7494, en su reglamento el artículo 230 dentro de las funciones de la Proveduría establecía lo siguiente:

Artículo 230.-Funciones Generales de las Provedurías Institucionales. Las provedurías institucionales fungirán como órgano técnico institucional en materia de Contratación Administrativa y contarán con una estructura organizativa básica que les permita cumplir en forma eficiente y oportuna con las funciones de conducción de los procedimientos de contratación administrativa, de almacenamiento **y distribución de bienes y de levantamiento y confección del inventario permanente de todos sus bienes, cuando corresponda**, para ello cada institución deberá adoptar las medidas pertinentes para dotar a dichas unidades de los recursos humanos y materiales indispensables, para ejecutar debidamente la labor que les ha sido encomendada. (el resaltado no forma parte del original).

Ahora, bajo la nueva ley de Contratación Pública 9986, se evidencia la principal labor de las Provedurías institucionales, reforzando la importancia y el debido cuidado del proceso de contrataciones y compras. Razón por la cual delegan al subsistema de contabilidad el promover un registro sistemático para todos los bienes, un mantenimiento adecuado, el desarrollo de mecanismos ágiles para disponer de bienes en desuso u obsoletos y suministrar información sobre el estado, ubicación, así como el responsable de los bienes muebles e inmuebles.

Para esta Auditoría Interna, estos cambios vienen afectar el manejo a nivel institucional sobre el control interno de los bienes del INAMU, así como su normativa interna en cuanto a las funciones de la Proveduría y son importantes mencionarlas para su debido análisis.

5. CONCLUSIONES.

La Auditoría Interna, realizó el presente estudio de carácter especial con el objetivo de determinar las circunstancias que originaron una deficiente gestión administrativa permitiendo el vencimiento del contrato suscrito a plazo para el “El servicio integral para el suministro de bienes a requerir por los CEAAM del INAMU, en la modalidad de entrega según demanda”, para el periodo entre el 2018 y 2022, para lo cual presentamos las siguientes conclusiones:

CONCLUSIÓN N ° 01.

La Dirección Estratégica, ha elaborado una serie de tácticas para el cumplimiento de la Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades, entre ellas el ingreso de las mujeres usuarias a los servicios a un Centro Especializado de Atención y Albergue Temporal para Mujeres Víctimas de Violencia y sus hijos e hijas (CEAAM), estos son centros de atención ubicados en diferentes partes del país para mujeres que enfrentan situaciones de violencia y que se encuentran en riesgo de muerte.

CONCLUSIÓN N ° 02.

Para brindar el servicio los CEAAM deben abastecerse de diversos suministros para la atención a las mujeres que ingresan así como a sus hijos e hijas, es por esa razón que para el año 2018, se firmó el contrato 000003-2018, bajo la modalidad de entrega según demanda, firmado el 04 de junio del 2018 con Corporación Vado Quesada S.A, y vencía el 03 de junio del 2022, dicho contrato estaba a cargo de las tres jefaturas de los CEAAM, no obstante; por distribución de funciones la jefatura del CEAAM Occidente es quien estaba asignada para todo el seguimiento del contrato. A este contrato se le hicieron dos contratos adicionales por seis meses cada uno, porque no se pudo concretar una nueva contratación.

CONCLUSIÓN N ° 03.

El Departamento de Proveeduría del INAMU, es el órgano competente para conducir los trámites de los procedimientos de contratación administrativa que promueva el Instituto. Asimismo, podrá adoptar los actos y requerir los informes que resulten necesarios para preparar la decisión final.

CONCLUSIÓN N ° 04.

Del análisis realizado por parte de la Auditoría Interna para conocer las razones del vencimiento del contrato que se encargaba de suministrar los bienes y servicios a los CEAAM, evidencia grandes esfuerzos por parte de la Administración Activa para asegurar la continuidad de los servicios, bajo altos estándares de calidad, eficiencia y eficacia, no obstante, y sin perjuicio de lo anterior las debilidades en la formulación y control del “Plan de Adquisiciones” son originados por una débil articulación del “Programa de Adquisiciones Proyectado” con la Planificación Institucional, así como la ausencia de la evaluación anual de la gestión de compras, sumado a la carencia de una metodología para la elaboración del programa de compras anual, y la vinculación o trazabilidad entre dichos programas y la planificación.

Lo anterior, propicia debilidades en las actividades de control aplicadas por las diferentes personas que intervienen en el proceso de contratación e incrementa los riesgos en la operación, aunado al incumplimiento de las regulaciones externas e internas, específicamente, al principio de eficacia en los procedimientos de compra, que deben estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la Administración Activa, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir del uso eficiente de los recursos institucionales. (Ver *Recomendación 01*).

CONCLUSIÓN N ° 05.

Se realizó un análisis de las funciones del Departamento del Proveduría del INAMU, de acuerdo con el “Manual de Cargos Institucional”, el “Reglamento de administración de activos del INAMU” versus la Ley General de Contratación Pública 9986, concluyendo que la Proveduría del INAMU, tiene una asignación y concentración de funciones significativas sobre los bienes del Instituto y que al confrontarla con lo que establece la supra citada ley, esas actividades son delegadas a otras dependencias dentro de las organizaciones, justificado en que las proveedurías son órganos técnicos institucionales en materia de Contratación Administrativa y contienen gran responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos, planes y metas estratégicas.

Lo anterior fundamentando en las Normas de control interno para el Sector Público, que señalan que la Administración Activa debe asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores.

Sobre esta conclusión, no se realiza recomendación alguna, derivado del alcance del presente estudio y que el citado hallazgo está siendo analizado en otro proyecto de esta Auditoría Interna.

5. RECOMENDACIONES

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 21 y 22 de la Ley 8292, Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes recomendaciones, las cuales, una vez aceptadas por la Administración Activa, deberán ser cumplidas dentro del plazo meta establecido.

En adición a lo anterior, deberá observarse lo establecido en el punto 2.6, de este informe sobre la implantación de las recomendaciones de la auditoría interna en apego a lo señalado en la Ley 8292, Ley General de Control Interno.

AL DEPARTAMENTO DE PROVEEDURÍA.

RECOMENDACIÓN N° 01.

En un plazo máximo de noventa (90) días actualizar y oficializar la metodología para la elaboración y presentación del “Programa de Adquisiciones Proyectado” la misma debe incluir los mecanismos de control para asegurar la articulación entre la planificación institucional y este programa, mejorar la evaluación de la gestión de compras institucional, el proceso de reporte e información de resultados y rendición de cuentas para todos los interesados.

En la revisión efectuada se determinó que el INAMU anualmente presenta y publica el “Programa de Adquisiciones Proyectado” (Plan de Compras Institucional), no obstante, se carece de metodología para su formulación y elaboración que asegure su vinculación con el cumplimiento de la Planificación Institucional, en consecuencia, éste se constituye en un listado de partidas presupuestarias que no refleja la realidad de inversión y gasto de operación, en apego a la planificación estratégica, con lo cual no se cumple con la normativa externa e interna que regula la materia, y expone a la Institución a la materialización de riesgos, como el del vencimiento del contrato analizado en el presente proyecto, y el consecuencia la no continuidad de los servicios institucionales.

La implementación de la recomendación anterior tiene como objetivo la mejora continua del control interno institucional, además de promover una cultura de planificación, gestión financiera y adquisiciones basadas en resultados como marco institucional y normativo para la regulación de las adquisiciones de bienes y servicios necesarios para los fines públicos de la Institución, de manera oportuna.

Cc. Sra. Kattia Calvo Cruz, jefatura, Despacho de la Presidencia Ejecutiva
Sra. Ana Lorena Flores Salazar, directora a.i., Dirección Estratégica
Sra. Zaida Barboza Hernández, directora a.i., Dirección Administrativa Financiera
Sra. Adina Castro García, coordinadora a.i., Departamento de Violencia de Género
Sr. Carlos Barquero Trigueros, coordinador, Departamento de Proveeduría
Sra. Maria Mercedes Hernández Durán, jefatura, Unidad CEAAM-Occidente
Sra. Karen Murillo Solís, jefatura, Unidad CEAAM-Metropolitano
Sra. Graymmy Cortez Miranda, jefatura, Unidad CEAAM-Huetar Caribe