



Al contestar refiérase a: **DE-052-2021**

correo: denaudit@ccss.sa.cr

AS-ASAAI-039-2022

14 de marzo de 2022

Licenciado

Randall Herrera Muñoz, director a.i.

DIRECCIÓN DE APROVISIONAMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS- 1141

Estimado señor:

ASUNTO: Oficio de Asesoría para el fortalecimiento del procedimiento de compras excepcionales urgentes o imprevisibles en la CCSS.

Esta Auditoría Interna con fundamento en su Plan Anual Operativo 2022, en atención a la denuncia número DE-052-2021 y en ejercicio de las competencias conferidas en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, revisó el estudio de mercado elaborado para la contratación número 2020CD-000181-5101, promovida con el objetivo de adquirir 2,046,550 “mascarillas médicas descartables” con fundamento en el “Procedimiento de Compras Excepcionales Amparadas a los Artículos 139 inciso k), 140 y 146 del RLCA para la Dirección de Aproveccionamiento de Bienes y Servicios” (Versión No.9 de noviembre del 2019).

Los resultados del examen realizado por esta Auditoría se someten a su conocimiento y consideración, con el objetivo de favorecer el fortalecimiento de las actividades de control, en los procesos en los cuales existan labores similares a las analizadas en el presente caso, todo lo anterior en concordancia con los cambios normativos y la realidad actual en cuanto al desarrollo de los procedimientos de contratación.

I. Antecedentes.

Esta Auditoría recibió la denuncia DE-052-2021, por medio de la cual se plantean supuestos hechos irregulares en relación con la compra 2020CD-000181-5101 promovida para la adquisición de mascarillas médicas descartables, específicamente en cuanto a los resultados de la consulta de mercado que se desarrolló dentro de la compra y para la cual se le requirió una proforma.

Detalla el denunciante que, en respuesta a la solicitud realizada por la Área de Planificación de Bienes y Servicios, se remitió vía correo electrónico una proforma con los adjuntos, según lo requerido por la administración. Por otra parte, indica que se verificó la información contenida en el expediente de la compra, y observó inconsistencias en la consignación de algunos datos de la proforma en el cuadro resumen del estudio de mercado visible en el folio 18, el no traslado de la muestra a valoración técnica y la ausencia de la proforma dentro del expediente.



De previo a la presentación de la denuncia, el mismo denunciante solicitó a nivel institucional las explicaciones sobre las mismas observaciones planteadas. Al respecto, la Subárea de Insumos Médicos del Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, remitió respuesta a través de oficio DABS-AABS-SAIM-1035-2020 suscrito por el Lic. Maynor Barrantes Castro, jefe a.c. y la Licda. Cinthya María Campos Vega, analista de la citada subárea. En esta misiva se le indicó al proveedor:

“... le informamos que la Administración procedió a solicitar criterio en oficio DABS-AABS-1433-2020 a las (sic) Áreas de Planificación de Bienes y Servicios y Gestión de Medicamentos sobre su consulta.

Las (sic) Áreas citadas nos remiten sus respuestas mediante oficios DTBS-APBS-0743-2020 y DABS-AGM-9040-2020 respectivamente, los cuales se adjuntan...”

Respecto a la respuesta brindada por la Subárea de Insumos Médicos del Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, el denunciante se refirió, en la denuncia DE-052-2021, en los siguientes términos:

“...en relación a la pérdida de nuestra oferta y muestra en dicha licitación, lo cierto del caso, es que las autoridades inferiores administrativas de esta institución nos contestan esa petición mediante oficios (...) de manera vacía, vaga e injustificada, ya que su respuesta no (sic) representada la realidad entre lo que estos informan y la realidad de lo ofertado por mi representada...”

Por su parte, el oficio DTBS-APBS-0743-2020 del 6 de agosto del 2020, suscrito por el Lic. Luis Andrés Sánchez González, jefe del Área de Planificación de Bienes y Servicios y dirigido a la Lic. Andrea Vargas Vargas, jefe a.i. del Área de Gestión de Bienes y Servicios (en ese momento), en lo que interesa indicó:

“2. Mediante cuadro 98 A de fecha 09 de julio de 2020, se resume la totalidad de las proformas recibidas en el Área de Planificación de Bienes y Servicios, en (sic) la atención a la consulta al mercado realizada mediante oficio APBS-0640-2020.

3. Revisado el cuadro resumen confeccionado en esta Área, efectivamente existe un error material en el detalle de la línea 3 (...) sin que esto signifique que se indujo a error a las siguientes etapas del procedimiento, ya que el mismo corresponde a la (sic) primera etapa del procedimiento, cuyo objetivo es conocer la disponibilidad de producto y tiempos posibles de entrega. No obstante, el correo de remisión según detalle, se traslada la totalidad de las propuestas recibidas en tiempo y forma (...)”

Además, mediante oficio DABS-AGM-9040-2020 del 11 de agosto del 2020, el Lic. Daniel Antonio Navarro Chavarría, jefe del Área de Gestión de Medicamentos informó a la Lic. Andrea Vargas Vargas, entre otras cosas lo siguiente:

“En seguimiento al procedimiento establecido para las compras excepcionales que se están realizando para la atención de la emergencia ocasionada por el COVID 19, el Área de Planificación de Bienes y Servicios se encarga de realizar los estudios de mercado correspondientes para cada uno de los bienes que se pretenden adquirir, remitiendo finalmente la información recopilada al solicitante de la misma (para este caso en específico la número 98ª (...)) se presenta una inconsistencia en los datos ya que se indica (...) datos que no son coincidentes con la oferta presentada según indica la empresa (...).



No obstante, esto sabido por esta área hasta este momento, pues anteriormente no tuvimos conocimiento de la oferta (...)

II. Marco Normativo.

Según la decisión inicial del 15 de julio del 2020, suscrita por el Lic. Maynor Barrantes Castro, jefe del Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, visible en los folios del 001 al 010 del expediente, el procedimiento de compra 2020CD-000181-5101 se amparó en el artículo 2 inciso d, y el artículo 139 inciso k de la Ley y el Reglamento de Contratación Administrativa respectivamente. En esa fecha se encontraba vigente el “Procedimiento de Compras Excepcionales Amparadas a los Artículos 139 inciso k), 140 y 146 del RLCA para la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios”, en la versión número 9 de noviembre 2019.

Otro aspecto normativo importante, corresponde a la emisión del oficio DABS-0966-2020 del 25 de marzo del 2020, suscrito por el Ing. Miguel Salas Araya, director a.i. de Aprovisionamiento de Bienes Y Servicios, en ese momento, dicho documento tiene como asunto el “PROCEDIMIENTO DE COMPRAS URGENTES RELACIONADAS A LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA NACIONAL CORONAVIRUS COVID-19”, y detalla una serie de instrucciones emitidas por parte de la Gerencia de Logística (el 19 de marzo del 2020), en lo correspondiente al proceso de compras urgentes para la atención de la emergencia, tal y como se cita a continuación:

“1. La (sic) Etapa previa de estos procedimientos, tanto la indagación de mercado, como la solicitud de cotizaciones a empresas, como el posterior traslado de estos documentos a la Comisión Técnica Ad-Hoc (...) estarán siendo realizados por parte del grupo conformado por el señor Gerente de Logística Ing. Fernando Porras (sic) Meléndez.

2. Dicho grupo se encuentra conformado para las actividades previamente descritas por:

- *Licda. Sherry Alfaro Araya*
- *Lic. Hans Vindas Céspedes*

Cabe señalar que dicho equipo, se habilita de forma adicional a lo establecido en el: “Procedimiento de Compras Excepcionales Amparadas a los Artículos 139 inciso k), 140 y 146 del RLCA para la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios”, en su versión N° 9 de noviembre del 2019, y que dicha habilitación se contempla durante el periodo de tiempo que dure la atención de la Emergencia Nacional.”

III. Resultado del estudio efectuado por esta Auditoría.

Esta Auditoría procedió a la revisión de la copia digital del expediente 2020CD-000181-5101 tramitado para la adquisición de mascarillas médicas descartables (folios del 1 al 223), suministrado por la Dirección de Provisionamiento de Bienes y Servicios, con los siguientes resultados:

1. Con base en el documento “CONSULTA DE MERCADO” (folio 18), las proformas archivadas en el expediente y el resultado del análisis técnico (folio del 139 al 142), se obtuvo el siguiente cuadro resumen:



Cuadro 1
Información relativa al Estudio de Mercado
Según Expediente 2020CD-000181-5101

Empresas Incluidos en Estudio Mercado (Folio 18)	Proforma Folios	Análisis Técnico (Folios 139-142)	Observación
Afalpi	19-40	SI	
Aduanal Génesis	41-48	SI	
Medcore	NO	NO	
SC Security	136-137	SI	
La Calandria	49-61	SI	
Unihospi	62-68	SI	
Sondel SA	NO	NO	
Rebeca Fernández	80-90	SI	
Poliart impresos	133-133	SI	
MJS Servicios	91-97	SI	
Aceqsa	69-72	SI	
Comercializadora Jiménez Fernández	76-79	SI	
CR Enterprises	134-135	SI	
Advance Laboratorios	98-102	SI	
Equimedca	118-127	SI	
Improa	128-132	SI	
Decisiones Acertadas	103-117	SI	
Roviro	138-138	SI	
KPO Alpha	NO	NO	
No incluido	73-75	SI	La empresa COAUTO no está en el cuadro de "consulta de mercado"

Fuente: Elabora por Auditoría Interna con base en datos del expediente 2020CD-000181-5101

Tal y como se observa en el cuadro 1, la consulta de mercado menciona tres empresas de las cuales no se incluyó alguna proforma *-en el expediente-* y consecuentemente no fueron analizadas técnicamente. Por otra parte, hay una empresa que no está incluida en el documento del estudio de mercado, pero si se incluyó una proforma en el expediente y se le realizó el correspondiente análisis técnico.

2. No se observó dentro del expediente de la compra, indicación expresa realizada por la administración activa, de las razones que justifican la ausencia de las proformas y la falta de análisis técnico de las empresas Medcore, Sondel SA y KPO Alpha, a pesar de que si se indican dentro del cuadro "CONSULTA DE MERCADO".



3. No se incluyó dentro del expediente de la compra la justificación para la inclusión de la proforma de la empresa COAUTO dentro del expediente y la remisión de esta a análisis técnico, a pesar de no estar incluida en el cuadro “CONSULTA DE MERCADO”. Sin embargo, esa proforma no fue técnicamente viable según criterio de la “Comisión Técnica AD-HOC para el Análisis y Recomendación de las Compras de Insumos Médicos Relacionados con Equipo de Protección Personal para la Atención de la Emergencia Nacional por el Covid 19”¹ (en adelante Comisión Técnica), según oficio AGM-CTNC-COVID-150-2020 del 13 de julio del 2020, debido a que no indicó el nombre del fabricante ni aportó documentación, además presentó un paquete con una mascarilla en una bolsa “ziplock” lo cual imposibilitó el análisis del empaque primario y los impresos de fábrica necesarios para la valoración correspondiente.
4. En referencia a la valoración técnica de las proformas, realizada por la Comisión Técnica, visible en los folios 139 al 142, sólo la de Rebeca María Fernández Cordero, opción 1 y 2, fueron aprobadas por el grupo colegiado.
5. En lo que respecta a las empresas Medcore, Sondel SA y KPO Alpha, cuya situación dentro del expediente se detalla en el punto 2, se procedió a contactarlas con la finalidad de obtener más información respecto de sus proformas, de lo anterior se lograron los siguientes resultados:
 - a. En lo que respeta a las empresas Sondel SA y KOP Alpha, no fue posible obtener mayores detalles sobre la proforma presentada y los resultados finales de su participación dentro del estudio de mercado.

Sobre la empresa Medcore, se constató que existió inconsistencia entre la cantidad de producto indicado por la administración activa en la “CONSULTA DE MERCADO”, folio 18 del expediente y lo indicado por la empresa en la proforma remitida vía correo electrónico, siendo que, en el resumen del estudio de mercado se indica que la cantidad que puede entregar es de 4.000 (cuatro mil unidades), mientras que la proforma remitida por correo indica 250.000 (doscientas cincuenta mil unidades), para una diferencia de 246.000 (doscientas cuarenta y seis mil unidades). En cuanto al precio ofertado por esta empresa, se tiene que, el valor unitario fue de \$0.30 (treinta centavos de dólar) y un monto total por 250 000 unidades de \$75.000 (setenta y cinco mil dólares).

Tal y como se desprende al cuadro 1, la proforma -y la correspondiente muestra- de la empresa Medcore no fue valorada por la Comisión Técnica, a pesar de que el proveedor envió la proforma vía correo electrónico al Área de Planificación de Bienes y Servicios, y entregó la muestra en el Área de Adquisición de Bienes y Servicios -según el recibo 000209²-.

Con fecha 4 de setiembre del 2020, en oficio sin número suscrito por la Sra. Beatriz Delgado Vargas, representante legal de Medcore, se solicitó el retiro de la muestra presentada, en el mismo documento consta el retiro efectivo del producto.

¹ Representada para el caso de la compra 2020CD-000181-5101, por: Dra. Soraya Solano Acuña y Dra. Nidia Medrano Durán.

² La fecha del recibo corresponde a julio 2020; sin embargo, la marca del día es ilegible.



6. Según la decisión final del procedimiento, visible en los folios del 208 al 215 del expediente, se adjudicó a Rebeca María Fernández Cordero, por un total de 930.000 unidades de mascarilla médica descartable, con un precio unitario de \$0.425 (cuatrocientos veinticinco centavos de dólar), para un total de \$395,250.00 (trescientos noventa y cinco mil doscientos cincuenta dólares).
7. Respecto del objetivo de la compra, en el folio 16 del expediente aprobación presupuestaria para orden de adquisición 26-No. 2614163 del 14 de julio del 2020, se establece un requerimiento de 2,046,550 (dos millones cuarenta mil quinientos cincuenta) unidades de mascarilla médica descartable (código 2-97-01-0152), con base en lo cual se puede concluir que la cantidad adjudicada cubrió aproximadamente un 45.5% de la necesidad original.

Al respecto, el 11 de febrero del 2022, por medio de entrevista se consultó a la Licda. Evelyn Marín Mora, Gestora de Desarrollo de Proveedores del Área de Planificación de Bienes y Servicios y Lic. Luis Alejandro Espinoza Artavia, Gestor de Catálogo del Área de Planificación de Bienes y Servicios, quienes suscriben el documento “CONSULTA DE MERCADO” visible en el folio 18 del expediente de la compra, quienes indicaron en lo que interesa, lo siguiente:

“Licda. Evelyn Marín Mora (...) La responsabilidad llega hasta el envío de la documentación vía correo electrónica a Hans Vindas y al Ing. Miguel Salas de la Dirección de Aprovisionamiento.”

“Lic. Luis Alejandro Espinoza Artavia (...) Es importante hacer referencia a que por la dinámica del proceso el Área de Planificación no podía dar seguimiento al resultado final de los estudios de mercado, ya que estos se constituyen como insumo para decisiones en otras áreas, y es una etapa previa a la decisión de llevar a cabo o no una compra.”

Adicionalmente a lo manifestado, los entrevistados aportaron información adicional que demuestra el traslado de la documentación el Lic. Hans Vindas Céspedes, no obstante, el señor Vindas Céspedes, no se encuentra disponible debido a una medida cautelar impuesta.

Conclusión

En primer orden se encuentra el error evidenciado en el folio 18 del expediente, referente a la proforma de la empresa Medcore, donde el cuadro resumen del estudio de mercado indica que la cantidad que puede entregar este proveedor es de 4.000 (cuatro mil unidades), mientras que, ciertamente la proforma remitida por el correo de la empresa indica que pueden entregar 250.000 (doscientas cincuenta mil unidades). Por otra parte, se tiene el hecho de que tres alternativas mencionadas en el folio 18 del expediente “CONSULTA DE MERCADO” y que corresponden a las empresas Medcore, Sondel SA y KPO Alpha no fueron consideradas en el análisis técnico y no se observa dentro del expediente los fundamentos para no haber considerado estas opciones. El detalle económico de las proformas de ambas empresas se detalla a continuación:



Cuadro 2
Proformas KOP Alfa y Sondel
Compra de Mascarilla Médica Descartable

Empresa	Opción	Cantidad	Precio Unidad	Precio Total
KPO Alfa	1	5850	¢590.00	¢3,451,500.00
KPO Alfa	2	6150	¢620.00	¢3,813,000.00
Sondel	1	25000	\$0.42	\$10,500.00

Fuente: Elaboración propia con base en las proformas de las empresas remitidas al Área de Planificación de Bienes y Servicios vía correos electrónicos del 9 de julio del 2020.

Si bien es cierto, según el “Procedimiento de Compras Excepcionales Amparadas a los Artículos 139 inciso k), 140 y 146 del RLCA para la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios”, la consulta al mercado no se constituye en una invitación, si no en un proceso previo a través del cual se conocen las opciones existentes en el mercado que podrían suplir la necesidad, también es cierto que el objetivo del procedimiento es satisfacer una necesidad imperiosa, y para lo cual se puede recurrir a la contratación en forma parcial, total o conjunta, a uno o varios oferentes seleccionados para satisfacer dicha necesidad. Debido a lo anterior resulta relevante la constancia dentro del legajo documental del procedimiento de compra, de las razones por las cuales una alternativa no fue considerada, máxime en un procedimiento en el cual se adjudicó alrededor del 45,5% del objeto contractual y se desconocen los motivos por los cuales no se consideró tres alternativas adicionales, que en la eventualidad de que hubieran cumplido los requerimientos técnicos, pudieron haber solventado un mayor porcentaje de las necesidades de la institución.

En este contexto es importante recordar a esa Dirección que el expediente es garantía del proceso llevado a cabo, por tanto, debe estar completo y con base en él, resulte de fácil comprensión los hechos, los resultados de los análisis efectuados y decisiones tomadas.

El expediente de la compra se constituye en un elemento esencial del control interno, garantía de transparencia y fundamento de la rendición de cuentas, por lo que es importante también recordar a esa Dirección lo establecido en el artículo 10 de la Ley General de Control Interno, referente a la responsabilidad por el sistema de control interno:

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

Así como destacar lo indicado en el artículo 16, inciso a de la misma norma, respecto al deber de:

“...contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Es importante recalcar que debido a que los hechos descritos en relación a esta compra de carácter urgente, ocurrieron en un momento histórico donde estaba vigente otra versión de la norma y que la realidad de la contratación pública es distinta con la adopción del Sistema de Compras Públicas (SICOP), así como los cambios que se vislumbran en torno a la entrada en vigencia de la ley número 9986, Ley General de Contratación Pública, resulta siempre oportuno llamar la atención sobre lo sucedido, para que tal y como se dijo anteriormente, esa administración extraiga de estas experiencias los elementos de valor que estime pertinentes, para realimentar los procesos actuales.

En referencia a la actual norma vigente para las compras urgentes, institucionalmente se dispone del “PROCEDIMIENTO DE COMPRAS EXCEPCIONALES URGENTES O IMPREVISIBLES EN LA CCSS GL-ARE-PC-010” de junio del 2021, directriz que es de uso obligatorio dentro de las unidades de compra autorizadas para adquirir bienes y servicios, y que tiene por objetivo:

“Normar las actividades que componen el Procedimiento de Compras Excepcionales amparadas en los supuestos de urgencia e imprevisibilidad, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, administrar los riesgos asociados, asegurar el cumplimiento de la normativa que regula este componente, así como definir roles y responsabilidades de los funcionarios, todo dentro de un ambiente de control.”

Adicionalmente, la norma dispone de un apartado de “Indicadores de control”, sobre los cuales también se indica que deben monitorearse de manera mensual, y que la jefatura de las unidades de compras deberá llevar los datos actualizado e informar a los superiores jerárquicos para la toma oportuna de decisiones. Es importante que estos procesos de monitoreo sean evaluados y fortalecidos de manera continua para garantizar el perfeccionamiento del sistema de control interno.

Con fundamento en todo lo descrito y con el propósito de aportar elementos de juicio adicionales que coadyuven a la adecuada toma de decisiones, se informa a esa administración activa, para que realice una valoración de los aspectos señalados, y se fortalezca las medidas de control interno en cuanto al desarrollo del “PROCEDIMIENTO DE COMPRAS EXCEPCIONALES URGENTES O IMPREVISIBLES EN LA CCSS GL-ARE-PC-010” y de aquellas otras actividades similares por su naturaleza, así mismo en el marco de sus deberes que establece la Ley General de Control Interno en su artículo 12), analice los hechos descritos y adopte la acciones administrativa que en derecho correspondan

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

Lic. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/ANP/MZS/ANM/lbc

C. Doctor Esteban Vega De La O, gerente, Gerencia de Logística-1106
Auditoría

Referencia: ID-71226