



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

ASAAI-142-2018
12-10-2018

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo del Área Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura del año 2018, con la finalidad de evaluar el trámite de las contrataciones de medicamentos efectuadas con proveedores precalificados, promovidas en el período 2017-2018, en el Área de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios de la Gerencia Logística.

Se evidencia que la administración activa estableció en el cartel de la compra de medicamentos, un requerimiento para que los oferentes presenten un desglose de la estructura de precios, no obstante, la información presentada por el proveedor no está siendo valorada dentro del procedimiento de compra, lo cual, puede incidir en la eficacia del análisis de eventuales reclamos administrativos que presenten los proveedores para el mantenimiento del equilibrio económico de la relación contractual.

Se determinó que, en 8 procedimientos de compras de medicamentos, el plazo utilizado para emitir el estudio de razonabilidad de precios superó el término establecido en los respectivos cronogramas de compras estimados.

Se comprobó, que no se está cumpliendo con los plazos establecidos para la emisión del acto de adjudicación, así como, con la notificación de dicho acto.

Se observaron incumplimientos de la normativa que regula las compras de medicamentos relativas a: conformación del expediente, invitación a proveedores, cartel de compra (periodo de vigencia de la compra), entre otros.

Debido a lo anterior, y respecto al requerimiento cartelario del desglose de la estructura de precios, se solicitó, establecer el propósito de esa disposición, revisar la redacción de la cláusula cartelaria a fin de determinar la suficiencia de los requisitos incluidos, posibilidad de incluirla como una condición invariable, definir la etapa del proceso de la compra en la cual se revisará el cumplimiento del citado requisito.

Se solicitó a la Administración Activa, realizar un análisis de los resultados obtenidos en los hallazgos relativos al incumplimiento de los plazos establecidos para la elaboración de los estudios de razonabilidad de precios, emisión y notificación del acto de adjudicación, con el propósito que se adopten las acciones que correspondan.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Por último, se recomienda la implementación de un mecanismo de control que permita corregir las omisiones evidenciadas en los legajos de compra, relacionadas con conformación del expediente, invitación a proveedores y plazo de vigencia de la compra.





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

ASAAI-142-2018
12-10-2018

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL DEL TRÁMITE DE LAS CONTRATACIONES DE MEDICAMENTOS CON PROVEEDORES PRECALIFICADOS PROMOVIDAS EN EL ÁREA DE ADQUISICIONES DE BIENES Y SERVICIOS U.E. 1142 DIRECCIÓN DE APROVISIONAMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS GERENCIA DE LOGÍSTICA

ORIGEN

El estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de 2018 del Área de Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar el ajuste de los procedimientos de compra de medicamentos precalificados a las disposiciones normativas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar el cumplimiento de los requisitos legales y técnicos del procedimiento de adquisición de medicamentos precalificados mediante el Reglamento a la Ley 6914 (Art.72 Ley Constitutiva de la CCSS).
- Revisar la oportunidad en la compra de medicamentos precalificados considerando para ello los plazos de los trámites realizados.

ALCANCE

El estudio comprende la revisión de una muestra selectiva a criterio auditor de diez procedimientos de contratación administrativa, promovidos para la obtención de medicamentos a proveedores precalificados tramitados por el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios del nivel central, en el período 2017- (junio) 2018.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Las contrataciones objeto de análisis fueron las siguientes: 2017ME-000012-5101, 2017ME-000024-5101, 2017ME-000028-5101, 2017ME-000029-5101, 2017ME-000052-5101, 2018ME-000002-5101, 2018ME-000011-5101, 2018ME-000015-5101, 2018ME-000016-5101 y 2018ME-000022-5101. La evaluación se desarrolló en el período comprendido entre el 14 de junio y 14 de agosto del 2018.

El estudio se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

METODOLOGÍA

- Revisión de 10 expedientes de compras tramitados durante el año 2016 y junio del 2018.
- Solicitud de información al Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios.
- Aplicación de guías para verificar el cumplimiento de los trámites de las contrataciones administrativas según las disposiciones que regulan la contratación administrativa.
- Entrevista a Licda. Azyhadee Picado Vidaurre, Jefe Área Contabilidad de Costos, Licda. Shirley Solano Mora, Jefe Línea Producción de Medicamentos, Ing. Miguel Salas Araya, Jefe Área Gestión de Medicamentos, MBA. Jordan J. Salazar Vargas, Analista de Razonabilidad de Precios, Lic. Marco Vinicio Ramírez Mora, Analistas de Razonabilidad de Precios, Área Gestión de Medicamentos.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno, Ley No. 8292.
- Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.
- Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.
- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social
- Ley 6914
- Reglamento para la compra de medicamentos, materias primas, envases y reactivos.
- Manual de Procedimientos para Uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para Adquirir Bienes y Servicios en la Caja Costarricense de Seguro Social,

ASPECTOS NORMATIVOS A CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene al Jерarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

“Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios. (...)”.

ANTECEDENTES

El Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, promovió en el periodo comprendido entre el año 2017 y junio del 2018¹, 174 procedimientos de compras con proveedores precalificados.

Para el desarrollo de la presente evaluación se seleccionó una muestra aleatoria de 10 expedientes de compras.

El monto económico estimado por la Institución en la contratación de los productos adquiridos mediante los 10 procedimientos de compras revisados, corresponden aproximadamente a \$13.001.800 (trece millones un mil ochocientos dólares) y ₡1.834.614.983,88 (mil ochocientos treinta y cuatro millones seiscientos catorce mil novecientos ochenta y tres con 88/100) según el siguiente detalle:

Cuadro N° 1
Precio total estimado para la adquisición de medicamentos a proveedores precalificados en el periodo 2017- (junio) 2018 (muestra seleccionada)

N° de compra	Objeto contractual	Oferente adjudicado	Precio total estimado
2017ME-000012-5101	Valproato Semisódico	Cefa Central Farmacéutica	\$3.320.100,00
2017ME-000024-5101	Etanercep	Droguería Intermed S.A.	\$4.042.500,00
2017ME-000028-5101	Gemfibrozilo 600 mg	Global Health de Costa Rica S. A.	\$2.415.000,00
2017ME-000029-5101	Hidroxizina Clorhidrato	Comercializadora Médica Centroamericana S.A.	₡85.800.000,00
2017ME-000052-5101	Metadona Clorhidrato	Distribuidora Farmacéutica Centroamericana DIFACE S.A.	₡266.700.000,00
2018ME-000002-5101	Amoxicilina base 250 mg	Medhipharma INC	₡364.642.963,23
2018ME-000011-5101	Vigabatrina 500 mg	Droguería Intermed S.A.	₡331.775.170,65

¹Información consta en documentos aportados por la Licda. Shirley Solano Mora, Jefe Línea de Producción de Medicamentos, Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, entrevista del 12/06/2018.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

2018ME-000015-5101	Clonazepam 2.5 mg/ml	Global Health de Costa Rica	¢422.478.594,00	
2018ME-000016-5101	Sodio Cloruro 0,9% 100 ml	Bioplus Care S.A.	\$3.224.200,00*	
2018ME-000022-5101	Acetaminofén 500 mg	SSDI Pharma Services S.R.L.	¢363.218.256,00	
TOTAL			Monto en colones	Monto de dólares
			\$13.001.800	¢1.834.614.983,88

Fuente: expedientes de compras

*El monto total es solamente referencial para efectos de la estimación de la proyección de consumo, la Gerencia de Logística ante la falta de quorum legal de Junta Directiva, decide realizar la adjudicación de rigor hasta el tope máximo autorizado para esa Gerencia USD \$1.000.000,00.

HALLAZGOS

1. SOBRE EL DESGLOSE DE LA ESTRUCTURA DE PRECIOS ESTABLECIDO EN EL CARTEL

Se determinó que, en el cartel de la compra de medicamentos con proveedores precalificados, se solicita en las condiciones específicas, que los oferentes presenten el desglose de la estructura de precios, no obstante, la información presentada por los participantes para el cumplimiento de este requisito no está siendo valorada ni analizada por la administración activa en la etapa del procedimiento de compra, a efecto de determinar que sea pertinente de frente a un eventual reclamo administrativo por desequilibrio económico.

Para los efectos de este hallazgo, se consideró únicamente la muestra de compras correspondiente al año 2018, en virtud, que es a partir de ese año donde se incluye la cláusula correspondiente al desglose de precios.

El cartel de la compra de medicamentos establece como requisito en las Condiciones Específicas, el Desglose de la estructura del precio, el cual contiene dos apartados, "Productos Importados" y "Productos o Servicios Adquiridos en el Territorio Nacional", en cada uno de ellos, se realiza un detalle de lo que el oferente debe presentar para cada componente del precio. (Anexo 1)

A continuación, se detalla el desglose de la estructura de precios presentado por los oferentes en cada una de las compras revisadas y las observaciones de esta Auditoría, con respecto a la información presentada:

a. 2018ME-000002-5101: 1-Costo de mano de obra: 5%, 2-Insumos: 80%, Gastos Administrativos: 5%, 4-Utilidad: 10%.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

En esta compra el país de origen es Costa Rica, por tanto, su estructura de precios corresponde a "Productos o Servicios Adquiridos en el Territorio Nacional", el oferente desglosa el precio en cuatro componentes asignándole un porcentaje a cada uno; no obstante, no consta para cada uno de ellos, según lo indicado en el cartel, lo siguiente:

- Costo de mano de obra, no se detallan cantidades, perfiles, monto salario, y horas dedicadas. El analista administrativo solicitó subsanación sobre la información presentada, pero no indicó la presentación de prueba documental, así como la metodología del cálculo del porcentaje asignado, en el cartel de la compra, se indica como ejemplo: planillas que se aportan a la CCSS, desglose de cargas sociales y justificar otros rubros como aguinaldo, cesantía y cualquier otro costo asociado al valor de la mano de obra.

- Insumos, que es el rubro de mayor peso, el proveedor no presentó las facturas proformas de cada uno de los componentes por parte del oferente a su proveedor, así como cualquier otro desembolso que se requiera para poner la materia prima en condiciones de utilizarse.

- Gastos administrativos o costos indirectos, el oferente no presentó los rubros correspondientes a salarios depreciaciones, mantenimientos, alquileres, seguros de edificio, bodegas, predios, agua, luz, transporte y electricidad. El cartel, indica que la empresa tiene que indicar el detalle de la estimación de los gastos inmersos dentro de este concepto, así como la metodología de cálculo para determinar el porcentaje definido por el oferente.

Sobre el particular se consultó a la Licda. Azyhadee Picado Vidaurre, Jefe Área de Contabilidad de Costos, indicándose:

"No se observa en el expediente la información presentada por el oferente, por ese motivo no se puede hacer un análisis de la información que en apariencia presentó el oferente, según se indica por su confidencialidad, se desconoce si en el análisis de razonabilidad de precios analizó esa información."

b. 2018ME-000011-5101: 1- Costo CIF: 88%. 2-Mano de obra: 0%. 3-Insumos: 0%. 4-Gastos administrativos: 2%: a. Sueldos: 1.510%, b. Alquileres, impuestos: 0.367%, c. Viáticos: 0.091%, d. Suministros oficina: 0.008%, e. Mantenimiento vehículo: 0.010%, f. Activos menores oficina: 0.002%, g. Gastos legales, garantías: 0.02%, h. Depreciación de vehículo: 0.010%. 5-Gastos de internación: 3%: a. Flete: 1.35%, b. Seguro: 0.90%, c. Bodegaje/Gastos de agencia: 0.75%. 6- Utilidad: 7%.

En esta compra el país de origen es Colombia, por tanto, su estructura de precios corresponde a "Productos Importados", el proveedor presenta el desglose de precios, asignándole a cada uno de los 6 rubros del precio un porcentaje, realizando un detalle para los Gastos administrativos, no obstante, no consta para cada uno de ellos, según lo indicado en el cartel, lo siguiente:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

-Costo CIF, el cual constituye el valor más alto dentro de la estructura del precio, no realiza un detalle de sus componentes ni presenta documentos que justifiquen el porcentaje asignado a este rubro.

-Gastos administrativos, el oferente no presentó la metodología de cálculo para determinar el porcentaje definido por el oferente, según se indica en el cartel.

La Licda. Azyhadee Picado Vidaurre, Jefe Área de Contabilidad de Costos, en consulta efectuada, manifestó:

“En esta oferta, el principal valor o componente de la estructura del precio no se detalla, se pretendería que en el valor CIF existiera un mayor detalle, porque este es el componente de mayor costo. En este caso, el oferente es un importador, no es fabricante, entonces el analista debería cuestionarse el costo de la mercadería para el oferente.

En el estudio de razonabilidad de precios, faltó solicitarle al oferente documentar el crecimiento del precio de venta de su fabricante indicado en el oficio de consulta de precios al oferente. Si el desglose de la estructura del precio se hubiera incluido en el análisis del precio se hubiera cuestionado al proveedor el componente del precio de mayor peso que es el valor CIF (88%), él nos hubiera podido generar una estadística de variación sobre el ajuste del precio de venta de su fabricante, presentando las cotizaciones originales de las compras anteriores y esta.”

c. 2018ME-000015-5101: Materia prima: 9%, Material de empaque: 46%, Costo de mano de obra: 8%, Costo indirecto fabricación: 21%. Costo administrativo: 5%. Utilidad: 10%.

En esta compra el país de origen es Costa Rica, por tanto, su estructura de precios corresponde a “Productos o Servicios Adquiridos en el Territorio Nacional”, como se observa, el oferente le otorgó un porcentaje a cada componente del precio, no obstante, no consta para cada uno de ellos, según lo indicado en el cartel, lo siguiente:

-Materia prima y material de empaque, no se presentaron las facturas proformas de cada uno de los componentes de compra por parte del oferente a su proveedor, ya sea nacional o extranjero, así como cualquier otro desembolso que se requiera para poner la materia prima en condiciones de utilizarse.

-Costo mano de obra, no se detalla cantidades, perfiles, monto salario, y horas dedicadas.

-Costo indirecto de fabricación: no detalla los componentes de este rubro ni aporta documentos probatorios.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

-Costo administrativo, no se presentó los rubros correspondientes a salarios, depreciaciones, mantenimientos, alquileres, seguros de edificio, bodegas, predios, agua, luz, transporte y electricidad. El cartel señala que la empresa tiene que indicar el detalle de la estimación de los gastos inmersos dentro de este concepto, así como la metodología de cálculo para determinar el porcentaje definido por el oferente.

La Licda. Azyhadee Picado Vidaurre, Jefe Área de Contabilidad de Costos, sobre la estructura de precios presentada por el oferente, realizó la siguiente observación:

“Este expediente contiene información de uso restringido, motivo por el cual no se analiza, pero se debería preguntar al analista si la información aportada por el oferente se le remitió para el respectivo análisis y si fue revisada.”

d. 2018ME-000016-5101: Costo CIF: 80%, Costo Administrativo: 8%, Costo internamiento: 2%, Utilidad: 10%. En esta compra el país de origen es El Salvador, por tanto, su estructura de precios corresponde a “Productos Importados”, como se observa, el oferente le otorgó un porcentaje a cada componente del precio, no obstante, no consta para cada uno de ellos, según lo indicado en el cartel, lo siguiente:

- Costo CIF, el oferente no presentó el detalle de los componentes ni los documentos que justifiquen el porcentaje asignado a este rubro.

-Gasto Administrativo, no realiza un desglose de este rubro: salarios, depreciaciones, mantenimientos, alquileres, seguros de edificio, bodegas, predios, agua, luz, transporte y electricidad. El cartel indica que la empresa tiene que indicar el detalle de la estimación de los gastos inmersos dentro de este concepto, así como la metodología de cálculo para determinar el porcentaje definido por el oferente.

-Costo de internamiento, que según el cartel forma parte de los Insumos o Materiales, donde deberá detallarse claramente los costos asociados al producto según el origen del mismo, únicamente se hace referencia al porcentaje asignado.

e. 2018 ME-000022-5101: Mano de obra: 14.30%. Insumos o Materiales: A-Materia prima y componentes: 64.25%, B-Costos de importación: 7.70%. Gastos administrativos 6.50%. Utilidad: 7.25%.

En esta compra el país de origen es China, por tanto, su estructura de precios corresponde a “Productos Importados”, como se observa, el precio está compuesto de 4 rubros, donde Insumos o Materiales lo subdividió en dos apartados, a cada uno les otorgó un porcentaje, no obstante, no consta para cada uno de ellos, según lo indicado en el cartel, lo siguiente:

-Mano de obra, no se detallan cantidades, perfiles, monto salario y horas dedicadas, para justificar el porcentaje asignado a este rubro.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

-Insumos o Materiales, asigna un porcentaje a Materia prima y componentes y Costos de importación, sin embargo, no consta las facturas proformas de cada uno de los componentes que justifiquen ese porcentaje (Materia prima y componentes); en cuanto a los Costos de importación no se detalla lo correspondiente a costo de internamiento, flete, seguro, bodegaje y otros gastos asociados a la importación, según lo señalado en el cartel de la compra.

-Gastos administrativos, no se realiza un desglose de los mismos donde se incluyan los salarios, depreciaciones, mantenimientos, alquileres, seguros de edificios, bodegas, predios, agua, luz, transporte y electricidad, en el cartel se señala expresamente que la empresa tiene que indicar el detalle de la estimación de los gastos inmersos dentro de este concepto, así como la metodología de cálculo para determinar el porcentaje definido por el oferente.

La Licda. Azyhadee Picado Vidaurre, Jefe Área de Contabilidad de Costos, en consulta efectuada, señaló:

“En la subsanación el proveedor lleva razón en tener la duda sobre lo que se está pidiendo, se debió solicitar un detalle del componente de cada renglón del precio con documentación de respaldo, porque así lo pide el cartel.

En la etapa de análisis administrativo la subsanación llegaría hasta ahí, es en la etapa de análisis de razonabilidad de precios donde esa información va a ser valorada y de ser necesario solicitar su ampliación.

En esta compra el analista administrativo debió solicitar respaldo documental de los renglones cotizados de la estructura de precios, porque es un procedimiento en moneda extranjera y no tiene fórmula matemática par equilibrio financiero como si la tiene las contrataciones en moneda nacional.

Por lo anterior, sería razonable recomendar que, en la metodología de los estudios de razonabilidad de precios, ampliar el análisis solicitando al proveedor un detalle de los componentes de los renglones del gasto; en esta compra en particular, se concluyó que el precio es razonable, pero se tendría mayor certeza que cada componente cotizado es razonable, si se dispusiera de la documentación de respaldo.

El estudio de razonabilidad de precios no contempla la valoración del desglose de la estructura de precios porque no está incluido en la Metodología de razonabilidad de precios de medicamentos, entonces, existe un vacío entre lo que se está solicitando en el cartel sobre el desglose de precios y la valoración que se le está dando a la misma, porque no se analiza ni en el Análisis Administrativo ni en el análisis de la razonabilidad del precio.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

No hay una cultura en los analistas de razonabilidad de precio en medicamentos de incluir en sus análisis la valoración del desglose de la estructura del precio, esta situación no es que esté mal, porque la Metodología de razonabilidad de precios de medicamentos no lo contempla, pero podía incluirse como una variable más de la valoración del precio, en virtud que se está haciendo un esfuerzo de solicitarle al proveedor información probatoria.

El análisis del desglose de la estructura del precio es una herramienta que le da certeza a quien va a adjudicar que se analizó los principales componentes del gasto.”

Del expediente de compra, se observa que la Administración, en todos los casos solicitó al proveedor la subsanación sobre la información presentada, donde se hace referencia al aporte del desglose de la estructura del precio según lo indicado en el cartel de la compra, sin embargo, esa información no está siendo analizada por algún funcionario de la administración.

La situación anterior, se demuestra en los expedientes 2018ME-000002-5101 y 2018ME-000015-5101, donde la información subsanada no consta en el expediente de la compra en virtud del principio de confidencialidad, alegado por el proveedor, además, en los expedientes 2018ME-000011-5101 y 2018ME-000016-5101, los proveedores presentaron en la subsanación idéntica información que la que consta en la oferta; sin embargo, no consta ningún documento donde se evidencia que la citada información sobre la estructura del precio, hubiera sido objeto de revisión, a efecto de verificar si la información presentada era pertinente.

Otra situación a resaltar es que en el expediente 2018ME-000022-5101, se realizó la subsanación del desglose de precios con menos datos de los consignados en la oferta, el representante legal de la empresa SSDI Pharma Services S.A. alegó a la Administración, la falta de claridad cuando se le exige a su representada aportar el desglose de precios a como lo solicita el cartel.

Agregó en ese caso el oferente que ni el cartel ni la directriz AABS-1407-2017 establecen claramente cuál es el desglose que debe realizarse, manifiesta que ambos documentos son ambiguos y que de la lectura del mismo se entiende que se trata únicamente de cuatro rubros: Mano de obra, Insumos o Materiales, Gastos Administrativos o Costos indirectos y Utilidad. El representante legal del oferente señaló que, si el desglose presentado no cumpliera con el formato que exige la Administración, se le indicara puntualmente los rubros o desgloses faltantes o sobrantes.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Lo señalado, viene a reafirmar lo expuesto en párrafos anteriores, en cuanto a que la información presentada por el oferente sobre el desglose de la estructura de precios no es verificada, máxime que el oferente realizó subsanación con menos datos que los señalados en la oferta. Otro asunto a destacar, es la posibilidad que la redacción de la norma sobre el desglose de la estructura de precios no sea muy clara, con lo cual se ratificaría lo indicado por el oferente y probablemente se estaría induciendo a interpretaciones erróneas.

La Licda. Azyhadee Picado Vidaurre, Jefe Área de Contabilidad de Costos, en consulta efectuada, sobre los documentos de respaldo que debe presentar el oferente y los componentes del precio que debe detallar, indicó: *“La principal inquietud para el analista es aquellos renglones que presenten mayor peso dentro de la estructura del precio y sobre ellos solicitar detalle y documentos comprobatorios.”*

Sobre el particular, la Licda. Shirley Solano Mora, Jefe Línea de Medicamentos, Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, indicó:

“En el análisis administrativo la Línea de Medicamentos lo que hace en caso de requerirse es solicitar el subsane del desglose de precios e indicar si el oferente lo presentó, la valoración la hará Contabilidad de Costos si es necesario.”

“La Línea de Medicamentos no es el competente para valorar el desglose de precios, por lo cual se cumple con la solicitud de subsanación para efectos de un futuro reclamo administrativo, la no presentación no es un factor excluyente administrativamente por eso no se puede solicitar subsanación sobre subsanación.”

“En la subsanación se solicita hacer un desglose de precios según lo solicitado en el Cartel. Cuando el oferente no presenta el desglose de precios tal como se solicita en el cartel no se puede obligar porque no es factor excluyente.”

“Actualmente, se está revisando el cartel para incluirle mejoras en este tema, entre ellas que el Analista de Razonabilidad de precios sea el que solicite el subsane de este rubro y realice la respectiva valoración técnica de si cumple con lo solicitado en el cartel respecto al desglose de precios.”

Se desprende entonces de lo anterior, que el analista administrativo únicamente revisa que el desglose de la estructura del precio sea presentada, de requerirse subsanar la información, la solicita, pero no realiza ninguna valoración sobre la pertinencia de la misma, porque de acuerdo con lo señalado por la Jefatura de la Línea Producción de Medicamentos, no tiene competencia para valorar el desglose de precios; en tanto, esa información tampoco se utiliza en los estudios de razonabilidad de precios porque no está incluido en la Metodología para los estudios de razonabilidad de precios.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Sobre el tema, es importante considerar lo manifestado por la Licda. Azyhadee Picado Vidaurre, Jefe del Área de Contabilidad de Costos, en cuanto a la inclusión desde el cartel de la presentación del desglose de la estructura de precios y la documentación de respaldo:

“Es importante porque la Administración va a tener información previa para dos cosas: evaluación del precio a adjudicar y para eventuales reclamos administrativos para los cuales se disponga de información probatoria de previo. Tanto para el análisis de precio como para el reclamo administrativo se debe disponer de información suficiente para los análisis respectivos.”

Así como, a las implicaciones que tendría para efectos de futuros reclamos administrativos que el oferente no haya presentado el detalle de cada uno de los componentes que conforman el precio y la presentación de los documentos de respaldo, sobre el particular indicó:

“El problema es que la información que no se dispone desde el inicio, luego hay que solicitarla al proveedor, esa información el proveedor podría armarla o construirla y para efectos de análisis, habría que creerle al proveedor, partir de la buena fe, porque no hay parámetro de comparación o contra que contrastarla, esto implicaría una debilidad en los procesos de reclamos administrativos.”

La Ley General de Control Interno, en el artículo 8, sobre el Concepto de sistema de control interno, señala:

“Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno las acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

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

El Reglamento para la compra de medicamentos, materias primas, envases y reactivos, en el artículo 80 señala:

“La actividad de contratación administrativa regulada, mediante el presente Reglamento, se rige por las normas y principios del ordenamiento jurídico administrativo (...)

Asimismo, de forma supletoria, regirá la normativa de contratación administrativa, control interno, de presupuesto y toda aquella que integre el bloque de legalidad aplicable a la materia de compras”.

El Manual de Procedimientos para Uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para Adquirir Bienes y Servicios en la Caja Costarricense de Seguro Social, en el Apartado de Subsanción de Ofertas, indica:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

“Determinar los defectos y omisiones no sustanciales de la oferta. Requerir por escrito al oferente en un plazo determinado de hasta 5 días hábiles su corrección. Verificar la entrega de los documentos aportados por el oferente. (Plazo, pertinencia de la información aportada, otros) ...”

Lo expuesto, obedece a que para la inclusión en los carteles de compra del requisito sobre la presentación del Desglose de la estructura del precio, la Administración Activa, no definió formalmente el propósito para el cual se incluyó este requerimiento en el pliego cartelario, no se detalló la información y documentación probatoria que se debe solicitar al proveedor, tampoco se indicó la unidad o dependencia responsable de la valoración sobre la pertinencia de la información y documentación presentada, así como la etapa procesal en la cual precisa realizar el análisis correspondiente.

La información presentada por el oferente correspondiente al Desglose de la estructura de precios, al no valorarse en el procedimiento de compra su suficiencia y pertinencia, no garantiza que, en la etapa de ejecución, se constituya en un insumo valioso para atender futuros reclamos administrativos por desequilibrio económico, por lo cual, no se tendría certeza que lo solicitado por el proveedor en un reclamo administrativo, sea lo que realmente debe reconocer la Administración Activa.

2. SOBRE LOS ESTUDIOS DE RAZONABILIDAD DE PRECIOS

Se determinó que en 8 compras, lo cual representa un 80% del total de la muestra revisada, el plazo para elaborar el estudio de razonabilidad de precios superó lo establecido en el documento Cronograma de Compras Estimado.

Respecto a los plazos del Cronograma de Compras Estimado y el cumplimiento en la elaboración del estudio de razonabilidad de precios, se detalla en el siguiente cuadro:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

**CUADRO N°2. Plazos para la emisión del estudio de razonabilidad de precios en las compras de medicamentos
2017- (junio) 2018**

N° expediente de compra	Fecha solicitud de estudio	Fecha recepción AABS	Plazo cronograma**	Plazo utilizado	Diferencia en días naturales o hábiles
2017ME-000012-5101*	02/03/2017	28/03/2017	04 DH	18 DH	14 DH
2017ME-000024-5101	24/08/2017	28/09/2017	13 DN	35 DN	22 DN
2017ME-000028-5101	20/07/2017	12/09/2017	12 DN***	54 DN	42 DN
2017ME-000029-5101	19/06/2017	28/06/2017	13 DN	09 DN	-04 DN
2017ME-000052-5101	10/08/2017	25/08/2017	13 DN	15 DN	02 DN
2018ME-000002-5101	22/01/2018	08/02/2018	12 DN	17 DN	05 DN
2018ME-000011-5101	13/02/2018	26/02/2018	12 DN	13 DN	01 DN
2018ME-000015-5101	28/02/2018	04/04/2018	12 DN	35 DN	23 DN
2018ME-000016-5101	07/02/2018	13/02/2018	12 DN	06 DN	-06 DN
2018ME-000022-5101	15/03/2018	04/04/2018	13 DN	19 DN	06 DN

Fuente: expedientes de compra

*En esta compra no consta el Cronograma de Compras Estimado, el dato se tomó del documento Cronograma para el procedimiento de Bienes y Servicios Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, donde el plazo se estableció en 4 días hábiles.

**Plazo cronograma, se refiere al plazo establecido en el documento "Cronograma de Compras Estimado", para realizar el estudio de Razonabilidad de precios.

***El plazo para la elaboración del estudio razonabilidad de precios se tomó del documento Cronograma Real de Compras, considerando para ello la fecha inicial estimada y fecha final estimada para su elaboración.

El Reglamento para la compra de medicamentos, materias primas, envases y reactivos, no establece el plazo para la elaboración de los estudios de razonabilidad de precios, sin embargo, en el cronograma de la compra se define un plazo dentro del cual el citado estudio debe estar preparado.

Del cuadro anterior, se observa que en el Cronograma de la compra se disponen entre 12 y 13 días naturales, siendo que para uno de ellos se estableció en 4 días hábiles, período dentro del cual se debe elaborar el análisis de precios, de los cuales las compras 2017ME-000012-5101, 2017ME-000024-5101, 2017ME-000028-5101, 2017ME-000052-5101, 2018ME-000002-5101, 2018ME-000011-5101, 2018ME-000015-5101 y 2018ME-000022-5101, no cumplen con el plazo otorgado en el citado cronograma, por cuanto se sobrepasaron entre 01 y 23 días naturales.

Se observa, que el mayor plazo contabilizado para la emisión del estudio de razonabilidad de precios fue de 54 días naturales, en tanto el menor fue de 6 días naturales.

Es importante señalar que de los 10 expedientes revisados, se constató que en cuatro de ellos (2017ME-000012-5101, 2017ME-000024-5101, 2017ME-000028-5101 y 2018ME-000015-5101), se debió realizar prórroga al acto de adjudicación, los cuales corresponden a los mayores plazos utilizados para emitir el estudio de razonabilidad de precios que van de los 18 (DH), 35, 54 y 35 días naturales, respectivamente, lo cual pudo haber incidido en que no se emitiera el acto de adjudicación en la fecha prevista inicialmente.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

En relación, con los demás expedientes, si bien el plazo previsto para el dictado del acto de adjudicación se atendió, no se cumplió con el plazo para la elaboración de los estudios de razonabilidad de precios.

Sobre el plazo para la elaboración de los citados estudios, la Licda. Shirley Solano Mora, Jefe de la Línea de Producción de Medicamentos, señaló:

“El plazo está establecido en el Cronograma de compras estimado, en donde se establecen los plazos para cada una de las etapas procesales de las compras, donde al estudio de razonabilidad de precios se le otorgan 12 días según el cronograma. El plazo para adjudicar de estas compras es de dos meses los cuales se reparten entre todas las etapas.”

La Ley General de Control Interno, en el artículo 8, sobre el Concepto de sistema de control interno, señala:

“Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno las acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: (...)

- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”*

El artículo 96 de la Ley de Contratación Administrativa, inciso f), que indica: *“Otras sanciones... “Se impondrá la sanción de apercibimiento escrito, al funcionario que incurra en alguna de las siguientes infracciones...f) En general, incumplir los plazos que esta Ley prevé para el dictado o ejecución de los actos administrativos...”*

En el artículo 80, del Reglamento para la compra de medicamentos, materia prima, envases y reactivos, indica:

“La actividad de contratación administrativa regulada, mediante el presente Reglamento, se rige por las normas y principios del ordenamiento jurídico administrativo (...)

Asimismo, de forma supletoria, regirá la normativa de contratación administrativa, control interno, de presupuesto y toda aquella que integre el bloque de legalidad aplicable a la materia de compras”.

El Ing. Miguel Salas Araya, Jefe a.i. Área Gestión de Medicamentos y MBA. Jordan Salazar Vargas, Analista de Razonabilidad de Precios, en relación sobre el motivo por el cual no se están cumpliendo los plazos señalados en el Cronograma de la compra, señalaron:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

“Habría que ver cada expediente, pero en general el no cumplimiento de plazos tiene que ver con la etapa de subsanación de la información que se solicita a los proveedores, donde en ocasiones la primera respuesta no satisface el requerimiento de la información y debe solicitarse nuevamente hasta que se considere necesario.

Otro tema es la asignación de casos donde el volumen de trabajo depende de las peticiones que ingresen a la línea de producción, también se les debe hacer estudio a las prórrogas y las compras urgentes donde se deben dejar los otros casos y atender las urgencias, casos de alta complejidad que requieren mucha atención y tiempo, así como dar apoyo a los otros compañeros.”

Además, el MBA. Jordan Salazar Vargas, Analista de Razonabilidad de precios del Área de Gestión de Medicamentos, indicó a esta Auditoría, que entre los factores que han incidido en que los plazos otorgados para realizar los estudios de razonabilidad de precios no se cumplan, está que se trata de una unidad de análisis muy especializada y pequeña en la que laboran únicamente tres funcionarios.

Agregó que para el 2017 se realizaron 367 criterios de razonabilidad y 568 estudios de mercado para la prórroga de contratos, para el 2018, se contabilizan 248 y 325 estudios de mercado, lo cual representa un 55% más de análisis de razonabilidad que en el mismo período del año anterior. Señaló sobre el apoyo a la Gerencia y sus dependencias en temas económicos y de razonabilidad de precios y capacitaciones a los funcionarios.

Indicó, que en ocasiones se tiene que priorizar ciertos estudios de productos críticos, por lo que se debe paralizar el avance de otros casos para atender prioritariamente las compras urgentes, y medicamentos o insumos desabastecidos. Mencionó, sobre la problemática de la sustitución de personal, actualmente sólo hay un funcionario de la Gerencia que ha hecho razonabilidad de precios aparte de los titulares, por lo que, cuando por vacaciones, licencia o permisos se debe sustituir alguno y éste no es cedido por la Dirección de Aprovisionamiento para realizar la sustitución, la capacidad de respuesta decae en un 33%, agravando el tema del cumplimiento de tiempos. Indicó que el tema es de conocimiento de la Gerencia de Logística.

Por último, manifestó que lo descrito conlleva un efecto negativo en materia de cumplimiento de la meta de razonabilidad descrita en el PAO, ésta señala que la atención de los análisis de razonabilidad y los estudios de mercado se deben realizar en un 100% en un plazo inferior o igual a 10 días hábiles, al término del año 2017, dicha meta se cumplió en un 60% y hasta junio de este año se calcula un cumplimiento general del 66%.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Esta Auditoría, revisó los tiempos utilizados en las compras, para la subsanación de información, considerando aquellas compras que presentan los mayores atrasos en el cumplimiento de los plazos para la elaboración de los estudios de razonabilidad de precios (se contabilizan en días naturales y hábiles, según corresponda), determinándose:

-2017ME-000012-5101: solicitud de información al proveedor el 15 de marzo del 2017, subsanación el 22 de marzo del 2017, se contabilizan 6 días hábiles.

-2017ME-000024-5101: Para la elaboración del estudio de razonabilidad de precios no se solicitó subsanación al proveedor.

-2017ME-000028-5101: Se solicita subsanación el 01 de agosto del 2017, se recibe respuesta el 03 de agosto del 2017, se contabilizan 3 días naturales. Se realiza una nueva solicitud de subsanación el 08 de agosto del 2017, se recibe respuesta el 21 de agosto del 2017, se contabilizan 14 días naturales, en total tenemos 17 días naturales para realizar este trámite.

-2018ME-000002-5101: Para la elaboración del estudio de razonabilidad de precios no se solicitó subsanación al proveedor.

-2018ME-000015-5101: Se realizó solicitud de subsanación al proveedor en fecha 19 de marzo de 2018 que fue atendida por el oferente en fecha 21 de marzo del 2018, en este trámite se tardó 4 días naturales.

De la revisión realizada se destaca que en dos compras el tiempo utilizado para la subsanación de información fue superior al plazo otorgado para realizar el estudio de precios, en dos compras no se realizó subsanación, en tanto en una de ellas, se utilizaron 4 días naturales para este trámite de los 12 días naturales otorgados a la elaboración del estudio de precios.

Adicionalmente, se solicitó a los funcionarios responsables de la elaboración de los estudios de razonabilidad de precios, MBA Jordan Salazar Vargas y Lic. Marco Vinicio Ramírez Mora, las justificaciones del porque no se había cumplido con los plazos en las compras citadas anteriormente; sobre el particular, indicaron que simultáneamente que se realizaban los estudios de precios de las compras citadas les fueron asignados otros estudios que igualmente demandaron tiempo para su realización.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

De lo anterior, se observa que entre las causas que podrían estar incidiendo en que no se estén cumpliendo con los plazos para la emisión de los estudios de razonabilidad de precios, estarían la cantidad de estudios asignados a los funcionarios, los profesionales disponibles para realizar esta tarea, las dificultades para la sustitución de personal, entre otros aspectos; ante este panorama, la Administración Activa debería diligenciar de mejor forma los trámites para la elaboración de este tipo de estudio, a efecto que los mismos se ajusten al plan de trabajo de cada compra.

El no cumplimiento de los plazos previstos en los cronogramas de trabajo podría restarle oportunidad a los procedimientos de contratación administrativa, pudiendo provocar con ello que los procesos no se concluyan en el tiempo previsto por la normativa y la posibilidad de retrasos en la adquisición de los bienes; además, de generarse un debilitamiento del sistema de control interno debido a que constituye una inobservancia a las disposiciones legales vigentes.

3. OPORTUNIDAD EN LOS TRÁMITES DE LAS CONTRATACIONES DE MEDICAMENTOS

Se evidenció el incumplimiento de plazos en los trámites correspondientes a la emisión y notificación del acto de adjudicación de conformidad con la normativa vigente y aplicable, lo expuesto se detalla a continuación:

3.1 Plazos utilizados para la emisión del acto de adjudicación

En tres compras revisadas se constató que el dictado del acto de adjudicación sobrepasó el plazo otorgado para su emisión.

CUADRO N° 3. Plazo utilizado para la emisión del acto de adjudicación en las compras de medicamentos 2017- (junio) 2018

N° expediente de compra	Fecha apertura de ofertas	Fecha máxima p/ adjudicar	Fecha máxima p/adjudicar con prórroga	Fecha Acto de Adjudicación	Plazo de ley**	Plazo con prórroga	Plazo utilizado	Diferencia en días naturales
2017ME-000012-5101	28/02/17	29/04/17	28/06/17	27/07/2017	Dos meses	120 DN	149 DN	29 DN
2017ME-000024-5101	29/06/17*	28/08/17	28/10/17	14/12/2017	Dos meses	120 DN	168 DN	48 DN
2017ME-000028-5101	07/07/17	06/09/17	06/11/17	05/12/2017	Dos meses	120 DN	151 DN	31 DN

Fuente: Expedientes de compra
DN: Días Naturales

*En el Acta de apertura no se consignó la fecha de la apertura de las ofertas, el dato se tomó de documento folio 116, en el cual se realizó prórroga a la fecha de apertura de las ofertas y Resolución Administrativa del 14 de agosto del 2017.

**Plazo de ley: plazo establecido en el Reglamento para la compra de medicamentos, materias primas, envases y reactivos para el dictado del acto de adjudicación.

Del cuadro anterior, se observa que para dictar el acto de adjudicación se invirtieron 149, 168 y 151 días naturales, en las compras 2017ME-000012-5101, 2017ME-000024-5101 y 2017ME-000028-5101, respectivamente.



"Garantiza la autoría e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita"



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

En las tres compras descritas en el cuadro, se concedieron prórrogas para el dictado del acto de adjudicación (plazo con prórroga 120 DN) las cuales fueron superadas en 29, 48 y 31 días naturales.

Se destaca de las compras anteriores, que la adjudicación estuvo a cargo de la Junta Directiva de la Institución, por lo que se hace necesario identificar el tiempo que invirtió la Junta Directiva para adjudicar, y contrastarlo con el plazo total utilizado para la emisión de dicho acto, es así como:

En la compra 2017ME-000012-5101, se remitieron los oficios GL-45.514-2017 y GL-45.620-2017 de 22 de junio y 20 de julio del 2017, respectivamente, fueron recibidos en Junta Directiva el 26 de junio de 2017 y 20 de julio del 2017, respectivamente, se adjudicó el 27 de julio del 2017, se contabilizan 31 días naturales para que Junta Directiva adjudique (contados a partir del 26/06/17).

En el expediente 2017ME-000024-5101, se remitió el oficio GL-46216-2017 de 01 de diciembre del 2017, mismo que fue recibido en Junta Directiva el 12 de diciembre de 2017, se adjudicó el 14 de diciembre del 2017, se invirtieron 2 días naturales para la adjudicación.

En compra 2017ME-000028-5101, el oficio GL-46115-2017 de 10 de noviembre del 2017, contiene fecha de recepción de Junta Directiva del 14 de noviembre del 2017, se adjudicó el 05 de diciembre del 2017, se contabilizan 21 días naturales para que Junta Directiva adjudique.

Se desprende de lo anterior, que la Junta Directiva en los procedimientos de contratación administrativa 2017ME-000012-5101, 2017ME-000024-5101 y 2017ME-000028-5101, consumió 31, 2 y 21 días naturales, respectivamente, para emitir el acto de adjudicación.

Contrastando los datos anteriores, con el plazo total utilizado para la emisión del acto de adjudicación, obtenemos los días naturales que la Administración Activa utilizó en los trámites de compras antes del acto de adjudicación, es así como, en la compra 2017ME-000012-5101, se invirtieron 118 días naturales de los 149 del plazo total, respecto a la compra 2017ME-000024-5101, se consumieron 166 días naturales de los 168 que es el plazo total y, respecto a la compra 2017ME-000028-5101, se utilizaron 130 días naturales de los 151 que corresponden al plazo total.

El artículo 19 del Reglamento para la compra de medicamentos, materias primas, envases y reactivos, señala:

“El plazo para dictar el acto final de procedimiento no será mayor a dos meses contados a partir de la apertura de ofertas, el cual puede prorrogarse por única vez y por un periodo igual de manera excepcional y justificada.”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

3.2 Plazos utilizados para la notificación del acto de adjudicación

Se determinó que en 3 compras el plazo para la notificación del acto de adjudicación fue superior a lo dispuesto en la normativa aplicable para realizar ese trámite.

CUADRO N°4. Plazos utilizados para la notificación del acto de adjudicación en la compra de medicamentos Ley 6914 2017- (junio) 2018

N° expediente de compra	Fecha acto de adjudicación	Fecha de notificación de acto de adjudicación	Plazo de Ley	Plazo utilizado	Diferencia en días hábiles
2017ME-000012-5101*	27/07/2017	11/08/2017	3DH	10 DH	07 DH
2017ME-000029-5101	05/07/2017	28/07/2017	3DH	16 DH	13 DH
2018ME-000022-5101	20/04/2018	26/04/2018	3DH	04 DH	01 DH

*Adjudicado por Junta Directiva

En el cuadro anterior, se observa que en las compras 2017ME-000012-5101, 2017ME-000029-5101 y 2018ME-000022-5101, la emisión del acto de adjudicación superó en 7, 13 y 1 día hábil el plazo establecido en la normativa aplicable, respectivamente.

En las tres compras se constató que transcurrieron 10, 16 y 4 días hábiles (respectivamente) posteriores a la emisión del acto de adjudicación, lo cual es contrario a lo dispuesto en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

La compra 2017ME-000012-5101, fue adjudicada por Junta Directiva, se observa, que el acuerdo donde consta el Acto de Adjudicación fue recibido en el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios el 11 de agosto de 2017, dicho acto se emitió el 27 de julio del 2017, transcurrieron 10 días hábiles posterior a su emisión, lo que incidió directamente en que el plazo legal para la notificación del Acto de Adjudicación no se cumpliera.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en el artículo 88, señala.

“El acto final será comunicado por los mismos medios que se cursó la invitación. Cuando corresponda realizar una publicación el aviso se remitirá al Diario Oficial La Gaceta, dentro de los tres días hábiles siguientes a su dictado. En ese caso, basta indicar en el aviso la Institución, el número de concurso, descripción sucinta del objeto, el adjudicatario y el monto.

Cuando no proceda la publicación, la notificación a todos los oferentes deberá concluirse dentro de ese mismo plazo.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

El Reglamento para la compra de medicamentos, materias primas, envases y reactivos, en el artículo 80 señala:

“La actividad de contratación administrativa regulada, mediante el presente Reglamento, se rige por las normas y principios del ordenamiento jurídico administrativo (...)

Asimismo, de forma supletoria, regirá la normativa de contratación administrativa, control interno, de presupuesto y toda aquella que integre el bloque de legalidad aplicable a la materia de compras”.

La emisión de los actos señalados fuera del plazo establecido, es contraria a las disposiciones establecidas en el Reglamento de Contratación Administrativa, además, el no dejar constancia en el expediente de las razones que incidieron en el no emisión oportuna de los mismos, impide determinar la existencia de justificaciones válidas.

El incumplimiento de plazos establecidos por las normas técnicas y legales para la adopción de actos y trámites dentro de los procedimientos de compras, pueden constituir un factor que afecte la agilidad y eficiencia que debe prevalecer en el proceso de contratación administrativa, retrasando la conclusión de dicho proceso y la satisfacción de las necesidades que originaron su realización.

4. OTROS ASPECTOS A CONSIDERAR EN LOS TRÁMITES DE LAS CONTRATACIONES DE MEDICAMENTOS

En la revisión de los expedientes se encontraron aspectos que la Administración debe fortalecer dentro de la gestión de compras de medicamentos bajo la Ley 6914, entre ellos:

-En la compra 2017ME-000024-5101, no consta la fecha en que fue notificado a los proveedores la invitación a participar y por ende la forma en que se realizó la notificación; así mismo, no se observa en la copia del Libro de Actas inserta en el expediente la fecha de la apertura de ofertas.

El Manual de Procedimientos para Uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para Adquirir Bienes y Servicios en la Caja Costarricense de Seguro Social, en el apartado de Invitaciones, indica: *“...El funcionario responsable deberá dejar constancia en expediente de los trámites de envío de invitaciones y los medios utilizados para dicho fin.”* En el Anexo 9 relativo a Acto de apertura, se indica: *“...Se levantará un acta en el libro autorizado por Auditoría Interna el cual se detalle el número de concurso, el nombre del funcionario, la fecha, proveedores presentes, contenido documental de la oferta, observaciones si se realizan y cerrará el acta respectiva...”*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

-En las compras 2017ME-000024-5101, 2017ME-000052-5101, 2018ME-000002-5101, 2018ME-000011-5101, 2018ME-000015-5101, 2018ME-000016-5101 y 2018ME-000022-5101, la vigencia de la compra y las prórrogas facultativas se establecen en períodos sin indicar el tiempo al cual corresponde ese período.

Sobre el particular, la Dirección Jurídica en oficio DJ-02372-2017 de 25 de abril del 2017 indicó: *“De la revisión del cartel, no fue posible fijar que la Administración estableciera en el contenido de dicho legajo, el plazo de la vigencia de la compra, siendo que a pesar de dicho plazo se puede inferir del resto del expediente administrativo, en cual en la decisión de inicio indica: “...compra para abastecer un período, con posibilidad de prórrogas facultativas por dos períodos más, para un total probable de tres de tres períodos...”, nótese que la administración establece el término del contrato bajo el concepto de “período”, sin delimitar el plazo de este período, el cual podría ser de tres meses, seis meses o inclusive quince meses, lo cual resulta ser ambiguo en contraposición de lo establecido en el artículo 162 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa...”*

-En Resolución Administrativa para prorrogar el plazo de adjudicación en la compra 2017ME-000024-5101, se utilizó como fundamento legal el artículo 136 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, siendo lo correcto el artículo 19 del Reglamento compra de medicamentos, materias primas, envases y reactivos.

-En el expediente 2018ME-000002-5101, no se adjuntó Resolución Administrativa, mediante la cual la Administrativa Activa, da cumplimiento a lo establecido en el artículo 11 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, respecto a información confidencial aportada por el oferente. El citado documento fue aportado posteriormente a esta Auditoría por la Línea de Producción de Medicamentos.

Además, se observa, que la Resolución Administrativa citada anteriormente, tiene fecha del 07 de marzo del 2018, en tanto, el correo electrónico enviado por el proveedor solicitando la confidencialidad de la información tiene fecha de 29 de enero del 2018, transcurrieron 27 días hábiles para la confección de dicho documento.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en el artículo 11, señala:

“Una vez recibidos los documentos en la proveeduría institucional, ésta deberá incorporarlos al expediente físico dentro del plazo improrrogable de dos días hábiles siguientes a su recibo. Para ello la Administración, deberá adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir la actualización del expediente. Las dependencias internas deberán remitir los estudios dentro de los dos días hábiles siguientes a su emisión.”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

-En el expediente 2018ME-000002-5101, se incluyeron algunos documentos que no guardan un orden cronológico, es así como, se observó correo electrónico de fecha 29/01/2018, pero anterior a este documento, se incorporaron estos otros documentos con fechas de 08/02/2018, 19/02/2018, 20/02/2018, 23/02/2018 y 01/03/2018.

La Ley General de Control Interno, en el artículo 8, correspondiente a “Concepto de sistema de control interno”, señala:

“Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: (...)

c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

El artículo 11 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, señala:

“Una vez tramitada la decisión inicial, se conformará un expediente por la Proveduría como unidad encargada de su custodia. Dicho expediente deberá estar foliado y contendrá los documentos en el mismo orden en que se presentan por los oferentes o interesados, o según se produzcan por las unidades administrativas internas.”

En el artículo 80, del Reglamento para la compra de medicamentos, materia prima, envases y reactivos, indica:

“La actividad de contratación administrativa regulada, mediante el presente Reglamento, se rige por las normas y principios del ordenamiento jurídico administrativo (...)

Asimismo, de forma supletoria, regirá la normativa de contratación administrativa, control interno, de presupuesto y toda aquella que integre el bloque de legalidad aplicable a la materia de compras”.

El Manual de Procedimientos para Uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para Adquirir Bienes y Servicios en la Caja Costarricense de Seguro Social, en el Anexo N°7, indica:

“En el expediente deben incorporarse todos los documentos relacionados con la contratación...”

Las acciones descritas demuestran que la Administración Activa debe actuar con mayor cuidado en la tramitación de las compras promovidas, situación que se evidencia en aspectos que pudieron ser fácilmente subsanadas con la adopción de las medidas de control adecuadas.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Lo anterior, podría incidir en el incumplimiento de disposiciones normativas establecidas para los trámites de los procedimientos de contratación administrativa, así como, el debilitamiento del Sistema de Control Interno.

CONCLUSION

El marco normativo que regula la contratación de bienes y servicios ha permitido al Estado y a sus Instituciones disponer de herramientas para lograr que las adquisiciones se realicen en las mejores condiciones de eficiencia y eficacia. La implementación de ese conjunto de normas está orientada a que la gestión de compra se realice en un ambiente de transparencia, minimizar el riesgo de corrupción y desarrollar una sana administración de los recursos públicos.

En la Caja Costarricense de Seguro Social, los procesos que se ejecutan para la adquisición de bienes y servicios son de alta relevancia en la prestación de los servicios de salud, por lo cual se han realizado enormes esfuerzos para que estos se ajusten a las disposiciones normativas, y que los bienes y servicios que se obtienen cumplan con la consecución del fin público que busca atender o solventar.

Los resultados, del análisis efectuado a una muestra selectiva de procedimientos de contratación de medicamentos promovidos bajo la Ley 6914, en el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, determinó oportunidades de mejora en el trámite de las citadas compras.

La información y documentación presentada por el proveedor sobre el Desglose de la Estructura de Precios, no está siendo valorada ni analizada dentro del procedimiento de compra, a efecto de determinar que la misma sea pertinente para un futuro reclamo administrativo por desequilibrio económico.

Se evidenció, que no se está cumpliendo con los plazos para la emisión del acto de adjudicación, notificación del acto de adjudicación, así como, la emisión de los estudios de razonabilidad de precios, lo cual implica una transgresión a las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la materia.

Además, se evidenciaron otros aspectos, que la Administración debe diligenciar para introducir mejoras en los procedimientos de compras, relacionados con la conformación del expediente, cartel de compra (periodo de vigencia de la compra), invitación a proveedores, oportunidad en la emisión de los documentos que se generen en el procedimiento de contratación administrativa, entre otros.

Las situaciones señaladas, constituyen factores de riesgo en los procesos de contratación administrativa, que eventualmente pueden afectar negativamente la oportunidad de los procesos de contratación administrativa y la satisfacción de las necesidades que originaron su realización.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

RECOMENDACIONES

A LA LICDA. ADRIANA CHAVES DIAZ, DIRECTORA A.I. DE APROVISIONAMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. De conformidad con lo expuesto en el hallazgo 1 del presente informe, relativo a que la información solicitada a los oferentes respecto a la estructura del precio no está siendo valorada por la Administración Activa, analizar en coordinación con el Área de Contabilidad de Costos de la Dirección Financiera Contable, la cláusula correspondiente al Desglose de la Estructura de Precios de las condiciones específicas del cartel de compra de las contrataciones administrativas de medicamentos promovidas bajo la Ley 6914, a efecto de realizar lo siguiente:
 - Valorar la claridad del requerimiento que se efectúa a los oferentes, en caso de ser necesario modificarla para su mejor entendimiento.
 - Determinar la suficiencia de los requisitos solicitados al oferente, así como la posibilidad de incluir la cláusula como una condición invariable de manera que el proveedor este en la obligación de presentar información y documentación probatoria que respalde el precio cotizado, así como definir la etapa del proceso de la compra en la cual se revisará el cumplimiento del citado requisito y el actor que realizará esa tarea.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se debe remitir a la Auditoría, en un plazo de 6 meses posteriores al recibo del presente informe, la documentación donde conste que se procedió a la revisión de la cláusula donde se solicita a los oferentes el desglose de la estructura de precios, así como de las acciones adoptadas a partir del análisis realizado, para la valoración de este requisito en las ofertas que se presenten.

2. Realizar un análisis de los resultados obtenidos en el hallazgo 2 del presente informe, relacionado con el incumplimiento de los plazos establecidos para la elaboración de los estudios de razonabilidad de precios, con el propósito que se adopten las acciones que correspondan, tendientes a que estos procesos se ajusten a los cronogramas de compras.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, remitir a la Auditoría en el plazo de 4 meses posteriores al recibo de este informe, la documentación donde conste el análisis realizado y las acciones adoptadas para solucionar el incumplimiento de los plazos en la elaboración de los estudios de razonabilidad de precios.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

3. Efectuar un análisis de lo evidenciado en el hallazgo 3, respecto al plazo para la emisión y notificación del acto de adjudicación, con el objetivo que se establezcan las acciones que sean pertinentes para mejorar la oportunidad en la tramitación de estas contrataciones, y a efecto de que los procedimientos administrativos se ajusten a los plazos establecidos en la normativa técnica y legal.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación remitir a la Auditoría, en el plazo de 4 meses a partir del recibo del presente informe, la documentación donde conste el análisis de lo evidenciado en el hallazgo 3 y las acciones adoptadas para corregir la problemática referente al cumplimiento de los plazos en la emisión y notificación del acto de adjudicación en las compras de medicamentos, con proveedores precalificados.

A LA LICDA. ILEANA BADILLA CHÁVEZ JEFE A.I. ÁREA DE ADQUISICIONES DE BIENES Y SERVICIOS, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

4. En relación con el hallazgo 4, en el que se determinó la existencia de deficiencias de carácter administrativo, establecer o mejorar los mecanismos de control con el fin de asegurar que en los trámites de compras se cumpla lo siguiente:
 - Dejar constancia en el expediente de compra la fecha en que se notifica a los proveedores la invitación a participar.
 - En el Libro de Actas, del cual se deja inserta copia en el expediente, consignarse la fecha de la apertura de ofertas.
 - El plazo de vigencia de la compra y las prórrogas facultativas, deberán delimitarse por años, en cumplimiento de lo establecido en el oficio DJ-02372-2017 de 25 de abril del 2017 de la Dirección Jurídica.
 - En la Resolución Administrativa para prorrogar el plazo para la emisión del acto de adjudicación, utilizar el fundamento legal que corresponde.
 - Cuando el oferente solicite confidencialidad de la información y documentos aportados, en caso de que la Administración Activa lo considere pertinente, se deberá dejar constancia en el expediente mediante acto motivado.
 - Conformación del expediente de acuerdo con lo señalado en el artículo 11 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888

Apdo.: 10105

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Auditoría Interna, en el plazo de 2 meses posterior al recibo del presente informe, la documentación donde conste los mecanismos de control implementados o mejorados para atender lo indicado en esta recomendación.

COMENTARIO

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funciones de la Auditoría Interna, se procedió el 04 de octubre del 2018, al comentario de los resultados del informe y las recomendaciones con Licda. Azyhadee Picado Vidaurre, Jefe Área Contabilidad de Costos, Dirección Financiero Contable e Ing. Miguel Salas Araya, Jefe Área Gestión de Medicamentos a.i., Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios.

La Licda. Azyhadee Picado Vidaurre, Jefe Área Contabilidad de Costos, respecto al hallazgo 1 solicitó sustituir la frase “reclamo administrativo por ajuste de precios” por, “reclamo administrativo por desequilibrio económico”, lo cual se considera pertinente, procediéndose a su cambio.

El Ing. Miguel Salas Araya, Jefe Área Gestión de Medicamentos a.i., manifestó estar de acuerdo con los hallazgos y recomendaciones del presente informe.

ÁREA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Licda. Shirley Barrantes Chaves
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Lic. Alexander Nájera Prado
JEFE DE ÁREA

ANP/SBCH/lbA



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

ANEXO 1

DESGLOSE DE LA ESTRUCTURA DEL PRECIO

De conformidad con lo establecido en los artículos 26, 27 y 31 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) Los oferentes deberán presentar el desglose de la estructura del precio de acuerdo al siguiente detalle:

1. PARA PRODUCTOS IMPORTADOS:

a. Mano de Obra: Es el esfuerzo físico y mental que se pone al servicio de la fabricación de un bien. La mano de obra puede clasificarse en directa o indirecta.

En el caso de que el producto requiera mano de obra, el oferente debe detallar las cantidades, perfiles, monto salario y horas dedicadas; para justificar el porcentaje asignado a este rubro. La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se reserva el derecho de requerir información una vez iniciado el proceso, solicitando la prueba documental correspondiente, así como la metodología de cálculo del porcentaje asignado, ejemplo planillas que se aportan a la C.C.S.S., desglose de cargas sociales y justificar otros rubros como aguinaldo, cesantía y cualquier otro costo asociado al valor de la mano.

b. Insumos o materiales: Dentro de este apartado, se considera como insumo toda la materia prima que entrará al proceso de fabricación del producto y deberá indicarse lo siguiente:

La justificación de este porcentaje tiene que ser a partir de las facturas proformas de cada uno de los componentes de compra por parte del oferente a su proveedor (ya sea nacional o extranjero), así como cualquier otro desembolso que se requiera para colocar la materia prima en condiciones de utilizarse.

El oferente debe de especificar claramente cuáles de los insumos son locales o importados

Deberá detallarse claramente los costos asociados al producto según el origen del mismo: Estimación del producto terminado y costos asociados a la importación del mismo cuando corresponda (costo de internamiento, flete, seguro, bodegaje, y otros gastos asociados a la importación).

Durante la ejecución contractual la CCSS se reserva el derecho de requerir información una vez iniciado el proceso, solicitando la prueba documental correspondiente, así como la metodología de cálculo del porcentaje asignado, ejemplo las facturas originales de la casa matriz o fabricante que demuestre el trámite realizado en el Ministerio de Hacienda, entre otros

c. Gastos administrativos o costos indirectos: Son todos los costos de producción que se consideran como parte del bien o servicio. (no atribuibles a un contrato en particular, pero necesarios para efectuar los trabajos en general de estos tenemos, salarios, depreciaciones, mantenimientos, alquileres, seguros de edificios, bodegas, predios, agua, luz, transporte y electricidad). La empresa tiene que indicar el detalle de la estimación de los gastos inmersos dentro de este concepto, así como la metodología de cálculo para determinar el porcentaje definido por el oferente.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

d. Utilidad

Nota: El oferente deberá detallar la estructura de acuerdo a su operatividad sea fabricante o distribuidor del producto.

2. PRODUCTOS O SERVICIOS ADQUIRIDOS EN EL TERRITORIO NACIONAL

a. Mano de Obra: Es el esfuerzo físico y mental que se pone al servicio de la fabricación de un bien o prestación del servicio. La mano de obra puede clasificarse en directa o indirecta.

Si el bien o servicio requiere mano de obra, el oferente debe detallar las cantidades, perfiles, monto salario y horas dedicadas; para justificar el porcentaje asignado a este rubro. La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se reserva el derecho de requerir información una vez iniciado el proceso, solicitando la prueba documental correspondiente, así como la metodología de cálculo del porcentaje asignado, ejemplo planillas que se aportan a la C.C.S.S., desglose de cargas sociales y justificar otros rubros como aguinaldo, cesantía y cualquier otro costo asociado al valor de la mano de obra.

b. Insumos: Dentro de este apartado, se considera como insumo toda la materia prima que entrará al proceso de fabricación del producto. La justificación de este porcentaje es a partir de las facturas proformas de cada uno de los componentes de compra por parte del oferente a su proveedor (ya sea nacional o extranjero), así como cualquier otro desembolso que se requiera para poner la materia prima en condiciones de utilizarse.

Cabe aclarar que el oferente debe de especificar claramente cuáles de los insumos son locales o importados. Durante la ejecución contractual la CCSS se reserva el derecho de requerir información una vez iniciado el proceso, solicitando la prueba documental correspondiente así como la metodología de cálculo del porcentaje asignado, ejemplo las facturas originales de la casa matriz ó fabricante que demuestre el trámite realizado en el Ministerio de Hacienda, entre otros

c. Gastos administrativos o costos indirectos: Son todos los costos de producción que se consideran como parte del bien o servicio. (no atribuibles a un contrato en particular, pero necesarios para efectuar los trabajos en general de estos tenemos, salarios, depreciaciones, mantenimientos, alquileres, seguros de edificios, bodegas, predios, agua, luz, transporte y electricidad). La empresa tiene que indicar el detalle de la estimación de los gastos inmersos dentro de este concepto, así como la metodología de cálculo para determinar el porcentaje definido por el oferente.

Nota: El oferente deberá detallar la estructura del precio de acuerdo a su operatividad sea fabricante, distribuidor del producto o ensamblador.

d. Utilidad.