



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

ASAAI-90-2019
23-08-2019

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo del Área Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura del año 2019, con la finalidad de evaluar el trámite de las contrataciones urgentes y precalificadas de medicamentos, promovidas en el período 2018-2019 (mayo del 2019), en el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios de la Gerencia Logística.

Se observó, que en las contrataciones catalogadas como urgentes, se presentan oportunidades de mejora en las normas que regulan este tipo de compras, particularmente respecto al documento “Procedimiento de compras excepcionales”, donde se observaron posibles incongruencias en esa normativa, relacionadas con la Consulta al Mercado.

Asimismo, se determinó casos en los cuales el plazo para realizar el estudio de razonabilidad de precios y la emisión del acto de adjudicación superó el término establecido en la norma. Asimismo, en algunos trámites de compras urgentes se registran entre 22 y 41 días hábiles desde la emisión de la Orden de Adquisiciones hasta la notificación de la Orden de Compra.

Se encontraron aspectos que la Administración debe fortalecer dentro de la gestión de las compras urgentes y precalificadas de medicamentos, relativa a los ajustes de las citadas compras a las normas vigentes y aplicables, entre ellas, solicitud de indagatoria de mercado, cumplimiento de plazos (consulta al mercado, elaboración de petición, decisión inicial, emisión de criterio técnico y garantía de cumplimiento), solicitud de proforma, proyecto de resolución final, registro en SIGES y SIAC y justificación de la compra (compra de medicamentos precalificados).

Debido a lo anterior, se solicitó a la Administración Activa realizar un análisis sobre el cumplimiento de los plazos para la elaboración de los estudios de razonabilidad de precios y la emisión del acto de adjudicación; así como, el plazo utilizado para la conclusión de los trámites de las compras urgentes.

En cuanto a la existencia de deficiencias de carácter administrativo, se recomendó establecer o mejorar los mecanismos de control y supervisión con el fin de asegurar que en los trámites de las compras urgentes y precalificadas de medicamentos se corrija lo evidenciado por este Órgano de Fiscalización.

Finalmente, revisar el Procedimiento de Compras Excepcionales, específicamente lo relativo a la Consulta al Mercado.



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

ASAAI-90-2019
23-08-2019

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL DE LOS TRÁMITES DE LAS CONTRATACIONES URGENTES Y PRECALIFICADAS DE MEDICAMENTOS 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 2019 del Área de Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura.

OBJETIVO GENERAL

Determinar el cumplimiento de las disposiciones normativas en los procedimientos de contrataciones urgentes y precalificados de medicamentos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Verificar el cumplimiento de la normativa vigente establecida para compras urgentes y precalificadas
- Determinar que los estudios de razonabilidad de precios en las contrataciones urgentes y precalificados de medicamentos se ajustan a la normativa aplicable.
- Determinar la razonabilidad de los plazos utilizados en los procedimientos de contratación tramitados.
- Verificar que la Administración Activa haya realizado las investigaciones correspondientes para determinar las causas que han provocado las compras urgentes.



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

ALCANCE

El estudio comprende la revisión de una muestra selectiva a criterio auditor, de diez procedimientos de compras urgentes y precalificadas de medicamentos tramitados por el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios del nivel central en el período 2018-2019 (mayo del 2019)¹.

Las contrataciones objeto de análisis fueron las siguientes: 2018CD-000071-5101, 2018CD-000104-5101, 2018CD-000117-5101, 2019CD-000026-5101, 2019CD-000042-5101, 2018ME-000007-5101, 2018ME-000026-5101, 2018ME-000104-5101, 2019ME-000002-5101 y 2019ME-000007-5101. La evaluación se desarrolló en el período comprendido entre el 13 de mayo y el 05 de julio del 2019.

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 período 2018-2019 (mayo del 2019).
- 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.

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.

¹Información suministrada por la Licda. Shirley Solano Mora, Jefe de la Línea de Producción de Medicamentos, Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios vía correo electrónico el 14/05/2019.



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

ASPECTOS NORMATIVOS A CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene al Jerarca 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:

“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 2018-2019 (a mayo del 2019), 234 procedimientos de compras urgentes y precalificadas de medicamentos, de las cuales, 188 corresponden a compras precalificadas de medicamentos y 44 a compras urgentes.

El monto económico estimado por la Institución en la contratación de los productos adquiridos mediante los procedimientos de compras revisados, corresponden aproximadamente a \$4.637.026,00 según el siguiente detalle:

Cuadro N° 1. Monto total contratado en los procedimientos de compras urgentes y precalificadas de medicamentos en el periodo 2018-2019

N° de compra	Objeto contractual	Oferente adjudicado	Precio total estimado
2018CD-000071-5101	Factor IX Humano	Onco Farma S.A.	\$240.000,00
2018CD-000104-5101	Aminofilina Hidratada 250 mg	Nutrimed S.A.	\$5820,00S C
2018CD-000117-5101	Omeprazol 40 mg	Global Health de Costa Rica S.A.	\$182.620,00
2019CD-000026-5101	Raltegravir 434,4 mg	Distribuidora Farmanova S.A.	\$142.500,00
2019CD-000042-5101	Sodio Cloruro 0.9%	Baxter Export Costa Rica S.R.L.	\$482.976,00
2018ME-000007-5101,	Factor VIII	Distribuidora Farmanova S.A.	\$2.911.330,00*
2018ME-000026-5101	Hidralazina Clorhidrato 50 mg	Chemo Centroamericana S.A.	\$128.520,00*
2018ME-000104-5101	Omeprazol 40 mg	Marpel Pharma S.A.	\$178.710,00*
2019ME-000002-5101	Vitamina C (Acido Ascórbico)	Global Health de Costa Rica S.A.	\$242.950,00*
2019ME-000007-5101	Neostigmina Bromuro 15 mg	Corporación Raven S.A.	\$121.600,00*
TOTAL			\$4.637.026,00

Fuente: expedientes de compras

*Monto de referencia anual para efectos de reserva presupuestaria y gestión contractual.





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

HALLAZGOS

1. NECESIDAD DE REVISAR 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.

Se observó oportunidades de mejora del documento “Procedimiento de compras excepcionales”, al respecto se evidencia:

En el punto 1 de la Etapa previa del “Procedimiento de compras excepcionales”, se indica: *“Aquellos contratistas que en ejecución de la compra pública hayan incumplido en tiempo o por rechazo en la calidad de los productos y que como resultado provoquen la urgencia, no deberán ser incluidos en la consulta que realiza el Área de Planificación de Bienes y Servicios...”*.

En el punto 2.2 de la Consulta al mercado, se establece, *“Para realizar la consulta, se enviará un correo masivo a todos los proveedores inscritos en el producto.”*

De acuerdo con lo anterior, existe una incongruencia entre las normas descritas, debido a que en el punto 1, se limita la posibilidad a que los proveedores incumplientes en la ejecución de una compra pública sean incluidos en la consulta de mercado, pero en el punto 2.2. se autoriza a invitar a todos los proveedores inscritos en el producto.

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.”

Las normas de control interno para el Sector Público, de la Contraloría General de la República, en el capítulo IV relacionado con Normas sobre actividades de control, punto 4.2, inciso e) señala:

“Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.”



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

Es criterio de esta Auditoría que el documento objeto de revisión donde se establecen los requisitos para el trámite de las compras urgentes, debe ser lo más claro y explícito posible, de manera que el procedimiento establecido no dé lugar a dudas o interpretaciones.

Sobre el particular, la Licda. Sofia Espinoza Salas, Jefe Área de Regulación y Evaluación, indicó:

“La génesis de lo señalado en el “Procedimiento de compras excepcionales”, es que no se considere dentro en la consulta de mercado a las empresas que hayan provocado la situación de urgencia y riesgo de desabasto, es claro que el programador del código es el que debe indicar en la Solicitud de consulta al mercado, el nombre de la empresa incumpliente al Área de Planificación para que no se considere en la consulta.

Se podría valorar incluir una aclaración en el punto 2.2 citado, indicando que no se invitará al proveedor que hubiera incumplido en la compra ordinaria.

Es importante señalar, que en algunos casos el proveedor incumpliente ha participado de procesos concursales, esta posibilidad no se le puede negar, en el tanto no haya una sanción con inhabilitación.”

Lo expuesto, no garantiza la seguridad en la consecución de los objetivos del Sistema de Control Interno, particularmente en la eficiencia y eficacia de las operaciones.

2. SOBRE LOS PLAZOS PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS DE RAZONABILIDAD DE PRECIOS

Se determinó que, en 3 compras, lo cual representa un 30% del total de la muestra revisada, el plazo para elaborar el estudio de razonabilidad de precios superó el término establecido en la norma para la elaboración del citado estudio.

CUADRO N°1. Plazos para la emisión del estudio de razonabilidad de precios en las compras urgentes y precalificadas de medicamentos

N° expediente de compra	Fecha recepción solicitud AGM	2018-2019			
		Fecha recepción AABS	Plazo establecido p/ estudio	Plazo utilizado	Diferencia en días naturales o hábiles
2018CD-000071-5101	21/05/2018	30/05/2018	2DH*	7DH	5DH
2018ME-000007-5101	06/02/2018	20/02/2018	12DN**	14DN	2DN
2018ME-000104-5101	27/08/2018	14/08/2018	13DN**	18DN	5DN

Fuente: expedientes de compra

*Este plazo se establece en el Procedimiento de Compras Excepcionales.

**Plazo establecido en el documento “Cronograma de Compras Estimado”, para realizar el estudio de Razonabilidad de precios, el plazo se establece en días naturales.



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

En relación con las compras precalificadas, 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.

Para el caso de las compras urgentes, el plazo para la elaboración del estudio de razonabilidad de precios se establece en el Procedimiento de Compras Excepcionales, es de indicarse que además de sobrepasarse el plazo establecido no se justificó en el expediente los motivos por los cuales ese plazo se excedió, según lo establece la norma.

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 Procedimiento de Compras Excepcionales en el punto 3, establece:

“La Línea de Producción del Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios deberá remitir el Área de Gestión de Medicamentos solicitud de Estudio de Razonabilidad de Precio, indicando la oferta a la que se le debe realizar el estudio de conformidad con lo resuelto en las etapas anteriores, el cual se deberá elaborar en un plazo de 2 días hábiles, en caso de exceder ese plazo se deberá justificar los motivos y acreditarse en el expediente.”



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

Ante el panorama descrito, la Administración Activa debe procurar resolver 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 o a la norma específica que regula el procedimiento, según el tipo de compra de que se trate.

El no cumplimiento de los plazos previstos en la norma técnica vigente y aplicable podría restarles oportunidad a los procedimientos de contratación administrativa y constituirse en un elemento que afecte la agilidad en los procesos de contratación, además de generarse un debilitamiento del sistema de control interno debido a que constituye una inobservancia a las disposiciones legales vigentes.

3. OPORTUNIDAD EN EL PLAZO DE ADJUDICACIÓN

En la compra 2018ME-000007-5101, se constató que el dictado del acto de adjudicación sobrepasó el plazo de ley establecido para su emisión.

CUADRO N° 2. Plazo utilizado para la emisión del acto de adjudicación en las compras precalificadas de medicamentos									
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**	de	Plazo con prórroga	Plazo utilizado	Diferencia en días naturales
2018ME-000007-5101	30/01/2018	29/03/2018	28/05/2018	21/06/2018	60 DN		120DN	142DN	24DN

Fuente: Expedientes de compra
DN: Días Naturales

**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 invirtió en la compra 2018ME-000007-5101, 142 días naturales.

En la compra revisada se concedió prórroga para el dictado del acto de adjudicación (plazo con prórroga 120 DN) la cual fue superada en 24 días naturales. Se destaca que la adjudicación estuvo a cargo de la Junta Directiva de la Institución.

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

La emisión del acto señalado fuera del plazo establecido es contraria a las disposiciones legales establecidas para esos fines, además, el no dejar constancia en el expediente de las razones que incidieron en la no emisión oportuna de los mismos, impide determinar la existencia de justificaciones válidas.

El incumplimiento del plazo establecido por las normas legales para la adopción del acto de adjudicación 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. PLAZOS EN LA TRAMITACIÓN DE LAS CONTRATACIONES URGENTES

Se determina que los trámites para las compras urgentes registran entre 22 y 41 días hábiles desde la emisión de la Orden de Adquisiciones hasta la notificación de la Orden de Compra.

Se revisaron 5 expedientes de compra con el fin de verificar el tiempo en días hábiles que transcurren desde la emisión de la Orden de Adquisición hasta el momento de la notificación del retiro de la Orden de Compra. Las contrataciones evaluadas corresponden a: 2018CD-000071-5101, 2018CD-000104-5101, 2018CD-000117-5101, 2019CD-000026-5101, 2019CD-000042-5101.

El análisis abarca tres etapas según se desprende del cuadro 3: emisión de la orden de adquisición hasta la decisión inicial del procedimiento, de la decisión de inicio hasta la adopción del acto de adjudicación o resolución administrativa, y del acto de adjudicación o resolución administrativa hasta la notificación del retiro de la orden de compra.

En el siguiente cuadro se incluye los plazos totales y promedios de duración de las compras urgentes tramitadas en el período 2018-2019 (mayo del 2019):

CUADRO N°3. Plazo entre la Orden de Adquisiciones y la notificación del retiro de la Orden de Compra en el trámite de compras urgentes

N° de Compra	Días hábiles utilizados			Total días hábiles
	Orden de Adquisiciones a Decisión de inicio	Decisión de Inicio a adjudicación o Resol. Adm.	Adjudicación o Resol. Adm. a Notificación Retiro Orden de Compra	
2018CD-000071-5101	4DH	31DH	2DH	37DH
2018CD-000104-5101	4DH	25DH	2DH	31DH
2018CD-000117-5101	14DH	11DH	2DH	27DH
2019CD-000026-5101	13DH	7DH	2DH	22DH
2019CD-000042-5101	18DH	15DH	8DH	41DH
Promedio de plazos utilizados	10.6DH	17.8DH	3.2DH	31.6DH

Fuente: Expediente de compras urgentes



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

De los datos incluidos en el cuadro se desprende para estos casos:

- La Administración utilizó en promedio 31.6 días hábiles en la atención de las compras tramitadas con base en los procedimientos de urgencia establecido en el artículo 139 inciso k), del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y Procedimiento de compras excepcionales.
- Desde la determinación de la necesidad por el Área del Área de Planificación de Bienes y Servicios hasta la emisión de la decisión que da inicio al procedimiento de contratación administrativa, se utilizó en promedio 10.6 días hábiles.
- Respecto a la segunda etapa, se empleó en promedio 17.8 días hábiles en los trámites que se ejecutan desde la adopción de la decisión de inicio del procedimiento de contratación hasta el acto de adjudicación de las compras o Resolución Administrativa.
- Desde la emisión del acto de adjudicación hasta la notificación del retiro de la orden de compra la Administración Activa utiliza en promedio 3.2 días hábiles.
- El mayor plazo promedio utilizado corresponde a la fase de la decisión de inicio a la adjudicación o resolución administrativa, comprendiendo un período de 17.8 días hábiles.
- Se observó que la compra directa 2018CD-000042-5101, registra la mayor cantidad de días hábiles empleados en los trámites; desde la Orden de Adquisiciones hasta la notificación de la Orden de Compra, con un plazo máximo de 41 días hábiles.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en el artículo 26, párrafo tercero, se refiere a la naturaleza de un procedimiento por excepción, indicando que:

"... El mecanismo de selección del contratista, así como, su aplicación han de ser expeditos, prácticos y ajenos a plazos cuya extensión desvirtúen su naturaleza..."

La Contraloría General de la República en la Resolución R-DCA-113-2006, de las nueve horas del 24 de marzo 2006, hace referencia al principio de Eficiencia en los procedimientos de Contratación, e indica:

"(...)Por su parte, las administraciones públicas son organizaciones colectivas de carácter y vocación servicial que deben atender de modo eficiente y eficaz las necesidades y requerimientos de la comunidad, con el fin de alcanzar el bienestar general... / ...es menester recordar que dentro de los principios rectores de los servicios públicos..., se encuentran, entre otros, la eficiencia, la eficacia, la continuidad, la regularidad y la adaptación a las necesidades socio-económicas y tecnológicas, con el propósito de erradicar y superar



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

las desigualdades reales del conglomerado social. (...). Bajo esta inteligencia, todos los requisitos formales dispuestos por el ordenamiento jurídico para asegurar la regularidad o validez en los procedimientos de contratación, el acto de adjudicación y el contrato administrativo mismo, deben, también, procurar la pronta satisfacción del interés general a través de la efectiva prestación de los servicios públicos, consecuentemente no pueden transformarse en instrumentos para retardar la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos (...)”.

Los procedimientos urgentes de contratación administrativa analizados se caracterizan por compartir una circunstancia particular, y es que la mayoría de ellos se encuentran en una situación de desabastecimiento. Desde ese punto de vista, la tramitación de estas compras debe realizarse de forma expedita como lo exige el supuesto invocado.

Lo expuesto, se aparta del propósito de la norma, cual es que los procedimientos se realicen de forma ágil y oportuna, a efecto de enfrentar situaciones que necesitan ser atendidas prontamente, lo anterior con el propósito de evitar daños a la salud de las personas y lograr la eficiencia y el correcto uso de los fondos públicos.

5. SOBRE OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA TRAMITACIÓN DE LAS COMPRAS URGENTES Y PRECALIFICADAS DE MEDICAMENTOS

De acuerdo con la revisión efectuada se encontraron aspectos que la Administración debe fortalecer dentro de la gestión de las compras urgentes y precalificadas de medicamentos, según se detalla a continuación:

-En las compras 2018CD-000071-5101 y 2019CD-000042-5101, la Solicitud de Indagatoria de Mercado no consta en el expediente.

En el Procedimiento de Compras Excepcionales, punto 1 de la Etapa Previa, se indica: *“La solicitud de indagatoria de mercado será efectuada por el programador y enviada vía correo electrónico firmado digitalmente, al encargado de realizar las consultas al mercado del Área de Planificación de Bienes y Servicios, con copia a la Jefatura de dicha Área, incluyendo el cuadro N° 1...”*.

-En las compras 2018CD-000071-5101, 2019CD-000026-5101 y 2019CD-000042-5101, no se pudo determinar si la Consulta al Mercado se realizó en el plazo máximo de 3 días hábiles porque no consta la Solicitud de Consulta al Mercado o la fecha de envío de la citada solicitud al Área de Planificación de Bienes y Servicios.



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

En el Procedimiento de Compras Excepcionales, punto 2.2 de la Consulta al Mercado, se indica:

“El Área de Planificación de Bienes y Servicios realizará la consulta al mercado con relación a la disponibilidad del producto y el plazo de entrega, en un período máximo de tres días hábiles contados a partir del día hábil siguiente de recibida la solicitud.”

-En las compras 2018CD-000071-5101, 2019CD-000026-5101 Y 2019CD-000042-5101 no consta correo electrónico mediante el cual se realizó consulta a los proveedores inscritos, tampoco consta la consulta telefónica.

En el Procedimiento de Compras Excepcionales, punto 2.2 del apartado Consulta al Mercado, se indica: *“Para realizar la consulta se enviará un correo masivo a todos los proveedores inscritos en el producto. En caso de no recibir respuesta de proveedores precalificados, se procederá a realizar consulta telefónica.”*

-En las compras 2018CD-000071-5101 y 2019CD-000042-5101 se superó el plazo establecido en el punto 3.2 del apartado Elaboración de Petición, para la remisión de la Consulta al Mercado al Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios.

Respecto a la compra 2018CD-000071-5101, según oficio SAPBS-02379-2018, suscrito por el Lic. Marlon Barquero Castillo, Planificador de la Subárea de Programación de Bienes y Servicios, la Consulta de Mercado fue recibida el 07/05/2018 a las 3:44 pm, información que fue recibida en el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios el 11/05/2018, mediante oficio SAPBS-02380-2018, transcurrieron 4 días hábiles.

Sobre la compra 2019CD-000042-5101, se constató que la Consulta al Mercado fue remitida al programador el 21/02/2019, el oficio DABS-AGM-2864-2019 de traslado de documentos al Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, fue recibido el 14/03/2019, transcurrieron 15 días hábiles entre fecha y fecha.

En el punto 3.2 del Procedimiento de Compras Excepcionales, se indica: *“Simultáneamente El programador respectivo una vez recibida la información de la consulta al mercado trasladará en un plazo no mayor a cuatro horas al Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios.”*

-En la compra 2018CD-000042-5101, el plazo establecido en el punto 3.1 del Procedimiento de Compra Excepcionales (Elaboración de Petición), no se pudo determinar porque en Plantilla N° 1, donde se indica sobre la aplicación de los artículos 200 y 201 no se indica la fecha cuando se realizaron esas gestiones.



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

El Procedimiento de Compra Excepcionales, en el punto 3 correspondiente a Elaboración de PETICIÓN, indica:

“El programador del código en riesgo de desabasto, una vez agotadas las opciones de modificación contractual, contrato adicional y/o adelantos, deberá confeccionar la orden de adquisiciones y argumentar la causal que ampara la urgencia, en un plazo no mayor a 1 día hábil...”

-En las compras 2018CD-000026-5101 y 2019CD-000042-5101 se sobrepasó el plazo establecido para la elaboración de la Decisión Inicial y no consta en el expediente la justificación correspondiente.

Respecto a la compra 2018CD-000026-5101, la información generada por la Subárea de Programación de Bienes y Servicios fue recibida en el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios el 29/01/19, la decisión inicial se emitió el 04/02/19, transcurrieron 4 días hábiles.

En relación con la compra 2019CD-000042-5101, mediante oficio DABS-AGM-2864-2019, suscrito por Ing. Maylith Morales Delgado, Planificadora de Medicamentos, se trasladaron documentos al Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, los cuales fueron recibidos el 14/03/2019, la Decisión de Inicio tiene fecha de 21/03/2019, transcurrieron 5 días hábiles.

El Procedimiento de Compras Excepcionales, en el punto IV. Trámite de compra, señala:

“El Área de Adquisiciones o la línea de producción correspondiente, confeccionará la decisión inicial en un día hábil posterior a la información generada por Programación en caso de exceder ese plazo se deberá justificar los motivos y acreditarse en el expediente...”

-En la compra 2018CD-000071-5101, no constan los criterios que sustenten el orden de prioridad de las ofertas en la solicitud de oferta formal.

En el Procedimiento de Compras Excepcionales, en el punto 1.2 De la Proforma correspondiente al apartado de Trámite de Compra de Medicamentos, se señala:

“...cuando se decida solicitar oferta formal a más de un oferente se debe adicionar en la acreditación el orden de prioridad que tendrá cada oferta y los criterios que sustenten ese orden, lo anterior en razón que existe la posibilidad de que las ofertas superen exitosamente el análisis técnico y por ende debe existir desde esta etapa el criterio de decisión que primará para emitir el acto final.”



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

-En el expediente de compra 2018CD-000071-5101, se constató que, en la Solicitud de Oferta Formal, se le solicitó al oferente- sobre el plazo de entrega cotizado- tomar en cuenta el tiempo real, entendiéndose este, si el producto está inscrito en el Ministerio de Salud o requiere la aplicación del artículo 117 de la Ley General de Salud o artículo 19 del Registro para Equipo y Material Biomédico y no a como se indica en el Procedimiento de Compras Excepcionales.

En el Procedimiento de Compras Excepcionales, apartado de Trámite de Compra de Medicamentos, el punto 1.1. De la Solicitud de Proforma, se indica: *“La proforma en caso de requerir la aplicación del Art. 117 de la Ley General de Salud, deberá indicar cuantos días requiere para realizar la entrega efectiva, una vez que cuente con la orden de compra.”*

-En las compras 2018CD-000071-5101 y 2019CD-000042-5101, el Área de Medicamentos y Terapéutica Clínica no cumplió el plazo establecido para la emisión del criterio técnico y no se justificó en el expediente las razones del exceso en dicho plazo.

Sobre la compra 2018CD-000071-5101, la solicitud de criterio técnico fue recibida en la Dirección de Farmacoepidemiología el 21/05/18 (oficio LPM-0788-2018), el criterio número DFE-AMTC-1823-05-2018 del Área de Medicamentos y Terapéutica Clínica fue recibido en el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios el 28/05/18, transcurrieron 4 días hábiles, se sobrepasó en 3 días hábiles y no se justificó ni se acreditó en el expediente los motivos del exceso en el plazo.

Respecto a la compra 2019CD-000042-5101, mediante Oficio DABS-AABS-SAM-0442-2019 de 01/04/19, el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, solicitó criterio a la Dra. Angélica Vargas Camacho, Jefe Área de Medicamentos y Terapéutica Clínica, el criterio DFE-AMTC-1002-04-2019 de 03 de abril del 2019, fue recibido en el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios el 05/04/19, el plazo utilizado fue de 4 días hábiles, se sobrepasó en 3 días hábiles y no hay justificación al respecto.

El Procedimiento de Compras Excepcionales, en punto 1.6 del apartado De la Oferta Formal, señala: *“Medicamento No Precalificado: Si el medicamento no está precalificado, el expediente debe ser remitido de forma inmediata al Área de Medicamentos y Terapéutica Clínica, para su evaluación quien deberá hacer el análisis de la oferta en un plazo no mayor a 1 día hábil, para emitir la decisión correspondiente, en caso de exceder ese plazo se deberá justificar los motivos y acreditarse en el expediente.”*

-En la compra 2018CD-000071-5101, constan dos revisiones realizadas por la abogada Licda. María Auxiliadora Chaves Gómez en fecha 11 y 13 de junio del 2019 (oficios AABS-0889-2018 y AABS-0916-2018), al proyecto de resolución para contratar directamente con el oferente seleccionado, en el último oficio la abogada indica: *“que el caso bajo análisis no gira en torno a una situación imprevisible, por lo que no es posible continuar con el trámite solicitado, salvo mejor criterio.”*



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

Posteriormente, mediante oficio SAPBS-3565-2018 de 25 de junio del 2018, el Lic. Jorge Quirós Cedeño, expone a la Licda. Adriana Chaves Díaz, Jefe Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, la situación de imprevisibilidad de la compra en trámite. Mismas que se hacen de conocimiento del Lic. David Valverde Méndez, Director a.i. Interventor Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios. No obstante, no consta en el expediente la revisión efectuada por la abogada asignada de la ampliación sobre la justificación de imprevisibilidad, suscrita por el Lic. Quirós Cedeño.

En el punto 6 del Procedimiento de Compras Excepcionales, correspondiente a Resolución Administrativa del Acto Final, se indica:

“Posteriormente, teniendo como base el proyecto de resolución, se debe concretar la compra mediante resolución administrativa, misma que el abogado responsable debe revisar, confeccionar, firmar y posteriormente trasladar la versión final a la Unidad competente según el Modelo de Distribución de Competencias en Contratación Administrativa y Facultades de Adjudicación de la CCSS...”

-En las compras 2018CD-000071-5101, 2018CD-000104-5101, 2018CD-000117-5101, 2019CD-000026-5101 y 2019CD-000042-5101, el abogado asignado no realizó notificación al oferente con quien se contratará directamente, de la Resolución Administrativa del Acto Final, la notificación en todos los casos fue efectuada por el analista del Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios.

En el punto 6 del Procedimiento de Compras Excepcionales, correspondiente a Resolución Administrativa del Acto Final, se indica:

“El abogado responsable, notificará al o los oferentes con quien se contratará directamente siguiendo las formalidades de la comunicación de un acto administrativo de acuerdo con la criticidad de las circunstancias.”

-En la compra 2019CD-000042-5101, no se cumplió con el plazo para la recepción de la garantía de cumplimiento.

Mediante oficio DABS-AABS-SAM-0553-2018, se solicitó al proveedor la presentación de la garantía de cumplimiento, notificada el 25/04/19, la misma, se recibió el 02/05/19, transcurrieron 4 días hábiles, se sobrepasó el plazo en 3 días hábiles.

El Procedimiento de Compras Excepcionales, en el apartado de Resolución Administrativa del Acto Final, señala:



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

“Una vez comunicada la resolución, se traslada a la línea de producción encargada para que en los casos que aplique, solicite la garantía de cumplimiento dando 1 día hábil para su presentación y se confeccione la orden de compra...”.

-En la compra 2018CD-000071-5101, no consta el comprobante de registro en el SIGES de la Orden de Compra.

El Procedimiento de Compras Excepcionales, en el punto VII. Registro de la Información en SIGES y SIAC, indica:

“Los funcionarios encargados del trámite del Área de Adquisiciones deberán ingresar la información pertinente en forma oportuna en el SIGES, ya que de ello depende que se pueda realizar en forma expedita la orden de compra.”

-En la compra 2019CD-000026-5101, no consta documento de ingreso de la compra a SIAC.

El Procedimiento de Compras Excepcionales, en el punto VII. Registro de la Información en SIGES y SIAC, indica: *“En el caso del SIAC la información podrá ser incorporada al finalizar el procedimiento, sin que éste exceda un plazo superior a 24 horas hábiles.”*

-En la compra 2019CD-000026-5101, en oficio DFE-AMTC-1002-04-2019 de 03 de abril del 2019, la Dra. Angélica Vargas Camacho, Jefe Área de Medicamentos y Terapéutica, señaló: *“más considerando la criticidad de abastecimiento, esta Área-desde el punto de vista técnico-no tendría inconveniente de autorizar al proveedor realizar la entrega de la solución parenteral con la rotulación de la vía de administración únicamente en el empaque primario y la rotulación de siglas o logo de la CCSS únicamente en el empaque secundario; siempre y cuando el Laboratorio de Normas y Calidad de Medicamentos acredite que el producto cumple con todos los demás aspectos técnicos y de calidad visibles en la Ficha Técnica Vigente (...). De forma excepcional, se solicita hacer de conocimiento de excepcionalidad considerada en la rotulación, al Área de Almacenamiento y Distribución y al Laboratorio de Normas y Calidad de Medicamentos, con el fin de evitar alguna demora en el ingreso y disponibilidad de esta solución parenteral.”*

Sobre el particular, no se constató en el expediente que se cumpliera con lo señalado en el oficio DFE-AMTC-1002-04-2019, suscrito por la Dra. Angélica Vargas Camacho, Jefe Área de Medicamentos y Terapéutica Clínica, relativo a la acreditación por parte del Laboratorio de Normas y Calidad de Medicamentos que el producto cumple con todos los demás aspectos técnicos y de calidad de la Ficha Técnica y sobre la excepcionalidad en la rotulación al Área de Almacenamiento y Distribución.



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

-En las compras 2018ME-000007-5101, 2018ME-000026-5101, 2018ME-000104-5101, 2019ME-000002-5101 y 2019ME-000007-5101, la justificación de la compra emitida por el Área de Planificación de Bienes y Servicios no cumple con lo establecido en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

En las compras revisadas, en la Decisión de Inicio, se señala que la Justificación Administrativa de la compra consta en el documento denominado "Documento Técnico Administrativo", indicando que en el mismo se realizan los análisis pertinentes por parte de la Subárea de Programación de Bienes y Servicios.

No obstante, al revisar los documentos citados, se observa que no se realiza en la Justificación la indicación expresa de la necesidad a satisfacer, según lo establece el artículo 8 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

El citado artículo, establece: *"La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jefe de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.*

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

a. Una justificación de la procedencia de la contratación, con indicación expresa de la necesidad a satisfacer..."

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."

Las normas de control interno para el Sector Público, de la Contraloría General de la República, en el capítulo IV relacionado con Normas sobre actividades de control, punto 4.2, inciso e) señala:

"Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación."



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

Las acciones descritas, demuestran omisiones en la tramitación de las compras promovidas, evidenciada en aspectos que con medidas de control adecuadas pudieron ser fácilmente subsanados. Además, en la falta de cuidado de documentar de forma adecuada las gestiones que se realizan en los procedimientos de contratación administrativa.

Lo anterior, podría incidir en el incumplimiento de disposiciones normativas establecidas para los trámites de los procedimientos de contratación administrativa.

CONCLUSION

La adquisición y suministro de medicamentos en la Caja Costarricense de Seguro Social, representa una actividad esencial en la prestación de servicios que brinda la Institución, dado que los citados productos son imprescindibles para la debida atención médica y la protección de la salud pública.

En virtud de lo anterior, la Gerencia de Logística, ha elaborado una serie de normas que en conjunto con las leyes y reglamentos que regulan la actividad de contratación administrativa, tienen como propósito que la gestión de las compras se realice en un ambiente de transparencia, minimizar el riesgo de corrupción y desarrollar una sana administración de los recursos públicos; pero, además, que estas compras se tramiten con oportunidad, eficiencia y eficacia.

Los resultados, del análisis efectuado a una muestra selectiva de compras urgentes y precalificadas de medicamentos promovidas en el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, determinó aspectos que deben fortalecerse en el trámite de los citados procedimientos de contratación administrativa.

En ese sentido, se determinó que en algunas compras no se está cumpliendo con el plazo establecido para la elaboración de los estudios de razonabilidad de precios, así como, el plazo legal para la emisión del acto de adjudicación, lo cual implica una transgresión a las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la materia.

En cuanto, a los trámites de adquisición formalizados bajo procedimientos excepcionales calificados como urgentes tardan entre 22 y 41 días hábiles para culminarse, el mayor lapso se determina entre la decisión de inicio y la emisión del acto de adjudicación, comprendiendo un plazo promedio de 17.8 días hábiles.

En este sentido, se considera que los plazos con que se tramitan los procesos de compras urgentes deben concordar con los fundamentos apremiantes que les dieron origen, tema que debe ser valorado por la Administración Activa.



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

Además, se evidenciaron otros aspectos, que la Administración debe resolver en los trámites de compras urgentes y precalificadas de medicamentos, principalmente en las compras urgentes, donde se constató que los trámites no se ajustan a las disposiciones establecidas en el Procedimiento de Compras Excepcionales, por lo cual, se debe procurar introducir mejoras que favorezcan la eficiencia en dichos procedimientos.

Lo expuesto, representa un riesgo en el Sistema de Control Interno, dado que no se está cumpliendo con la normativa técnica que regula los procesos de contratación administrativa.

RECOMENDACIONES

AL ING. MIGUEL SALAS ARAYA DIRECTOR A.I. DE APROVISIONAMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Analizar lo expuesto en los hallazgos 2, 3 y 4 del presente informe, relacionados con los plazos requeridos en los procesos de compra analizados, con el propósito que se adopten las acciones que correspondan, con el fin de para mejorar la oportunidad en la gestión de estas contrataciones.

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 en aras de mejorar la oportunidad en la gestión.

2. En relación con el hallazgo 5, en el que se determinó la existencia de oportunidades de mejora de carácter administrativo, establecer o mejorar los mecanismos de control y supervisión con el fin de asegurar que en los trámites de las compras urgentes y precalificadas de medicamentos se corrija lo evidenciado en dicho hallazgo, relacionado con la aplicación de lo estipulado en el Procedimiento de Compras Excepcionales, así como, la atención de lo establecido en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en cuanto a los requisitos para la justificación emitida para el procedimiento de compra.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Auditoría Interna, en el plazo de 4 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.



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

AL INGENIERO JOSE RAFAEL GONZÁLEZ MURILLO, DIRECTOR TÉCNICO DE BIENES Y SERVICIOS O AQUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

3. En concordancia con lo expuesto en el hallazgo 1, revisar en el Procedimiento de Compras Excepcionales, lo dispuesto en el punto 1 donde se limita la posibilidad a que los proveedores incumplientes en la ejecución de una compra pública sean incluidos en la consulta de mercado, respecto de lo contenido en el punto 2.2 de ese instrumento, que autoriza a invitar a todos los proveedores inscritos en el producto, con el propósito de que se valore si es necesario efectuar alguna modificación al citado procedimiento.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Auditoría Interna, en el plazo de 4 meses posterior al recibo del presente informe, la documentación donde conste el análisis realizado respecto a lo dispuesto en los puntos 1 y 2.2. del procedimiento de compras excepcionales y las acciones adoptadas a partir del estudio efectuado.

COMENTARIO

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funciones de la Auditoría Interna, se procedió el 16 y 22 de agosto del 2019, al comentario de los resultados del informe y las recomendaciones con el Ing. Miguel Salas Araya, Director de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios e Ing. José Rafael González Murillo, Director Técnico de Bienes y Servicios (respectivamente), sobre el particular señalaron:

“Sobre las recomendaciones planteadas en el informe de cita el Ing. Miguel Salas Araya, indicó estar de acuerdo con las mismas.”

“Respecto a lo señalado en la recomendación 3, el Ing. José Rafael González Murillo manifestó estar de acuerdo”.

ÁREA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Licda. Shirley Barrantes Chaves
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Lic. Alexander Nájera Prado
JEFE DE ÁREA

ANP/SBCH/lba