



**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**  
**ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES**

---

**INFORME No. DFOE-SOC-IF-07-2012**  
**31 de julio, 2012**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES**

**INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN LOS  
PROCESOS DE COMPRAS URGENTES DE MEDICAMENTOS  
EN LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

**2012**

**CONTENIDO**

**Página No.**

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	
<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN ..... 1</b>
	ORIGEN DE LA AUDITORÍA ..... 1
	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA ..... 1
	NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA ..... 2
	GENERALIDADES DE LAS COMPRAS DE MEDICAMENTOS EN LA CCSS ..... 2
	COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO ..... 5
	METODOLOGÍA APLICADA ..... 5
<b>2</b>	<b>RESULTADOS..... 5</b>
	INSUFICIENTE JUSTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN INICIAL DE COMPRA ..... 10
	AUSENCIA DE DOCUMENTACIÓN DE NEGOCIACIONES CON ALGUNOS PROVEEDORES ..... 13
	AUSENCIA DE ESTUDIOS DE RAZONABILIDAD DE PRECIOS ..... 14
	SOBRE LA CONCESIÓN DE PRÓRROGAS EN LAS ENTREGAS DE PROCEDIMIENTOS TRAMITADOS BAJO LA MODALIDAD DE COMPRAS URGENTES ..... 18
	SOBRE LA TARDANZA DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS A PROVEEDORES:..... 19
	AUSENCIA DE RESULTADOS EN RELACIÓN CON LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS CON LA COMPRA URGENTE DE MEDICAMENTOS ..... 22
<b>3</b>	<b>CONCLUSIONES..... 25</b>
<b>4</b>	<b>DISPOSICIONES ..... 26</b>
	AL LA GERENCIA DE LOGÍSTICA ..... 26
	CONSIDERACIONES FINALES..... 28
	<b>ANEXOS.....28</b>

**RESUMEN EJECUTIVO**

**¿Qué examinamos?**

*Se analizaron 110 expedientes de compras de medicamentos de la CCSS, que en su mayoría corresponden a compras urgentes, con el objetivo de determinar si los procedimientos se ajustan a la normativa vigente y si existen eventuales responsabilidades de los funcionarios que participaron en las decisiones referentes a los citados procesos de compras.*

**¿Por qué es importante?**

*Los procesos de compra de medicamentos, especialmente los que tienen un carácter urgente, son importantes no solo por la cantidad de recursos financieros que involucran sino también porque de ellos depende la disponibilidad oportuna para los pacientes; de allí la importancia de la legalidad, eficiencia y efectividad de esos procesos.*

*Este estudio se realizó para atender una solicitud planteada por la Comisión especial de la Asamblea Legislativa que estudia la situación financiera y de gestión de la Caja Costarricense de Seguro Social.*

**¿Qué encontramos?**

*Se determinaron deficiencias en los procesos de compras urgentes que permiten concluir que en la CCSS no existe una adecuada planificación de las compras de medicamentos en general y que a pesar de que en las compras urgentes se pagan precios más altos para cubrir en forma rápida posibles faltantes en inventarios, no hay garantía de que se estén recibiendo esos medicamentos en las fechas negociadas y a los mejores precios posibles.*

*Entre las debilidades determinadas están las siguientes: al planificar las compras urgentes en las oficinas centrales de la CCSS no se cuenta con información de las existencias en las bodegas secundarias (farmacias de los hospitales y clínicas), dado que los sistemas informáticos de inventarios no están conectados. Asimismo, en los expedientes de las compras no queda debidamente justificada, mediante una motivación razonada, la decisión inicial de compra urgente y en general no se documenta en los expedientes las negociaciones con proveedores y los estudios o análisis de razonabilidad de precios.*

*Además, se determinaron concesiones de prórrogas a proveedores de compras urgentes que ponen en entredicho la esencia de este procedimiento; así como la ausencia o tardanza en los procesos sancionatorios, tanto a proveedores por eventuales incumplimientos en la relación contractual, como a funcionarios por deficiencias en la gestión que obligó a la institución a tener que recurrir al mecanismo de compra urgente.*

*Finalmente, se consideró que en 11 de los expedientes analizados, podrían existir responsabilidades de índole penal, por lo que fueron remitidos al Ministerio Público, para su valoración y determinación de las acciones que puedan corresponder.*

### **¿Qué sigue?**

*Se giraron disposiciones a la Gerencia de Logística para que se disponga de una herramienta informática para la consulta de inventarios de medicamentos que incluya las bodegas secundarias, en el proceso de planificación de compras normales y antes de decidir efectuar compras urgentes de medicamentos; se razone con mayor propiedad las decisiones iniciales de compra; se realice una mejor documentación de las negociaciones de precios y plazos con proveedores; se elaboren los respectivos estudios de razonabilidad de precios; se modifique la normativa para que se elimine la concesión de prórrogas para las entregas de compras urgentes y se efectúen oportunamente los procesos sancionatorios tanto a proveedores como a funcionarios, por eventuales deficiencias e incumplimientos en los procedimientos de compras urgentes de medicamentos.*

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES**

**INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN LOS  
PROCESOS DE COMPRAS URGENTES DE MEDICAMENTOS  
EN LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

## **1 INTRODUCCIÓN**

### **Origen de la auditoría**

- 1.1 Esta auditoría se realizó en atención a una solicitud expresa de la Comisión especial de la Asamblea Legislativa que evalúa e investiga la situación financiera y de gestión de la Caja Costarricense de Seguro Social<sup>1</sup>, para que se realice un análisis de los documentos de contratación administrativa que constan en el expediente Nro. 18.201 de esa Comisión, tomando en consideración la importancia que han tenido las compras urgentes como parte de los procesos de contratación de la CCSS.

### **Objetivo de la auditoría**

- 1.2 Realizar una revisión de las compras de medicamentos, a partir de los expedientes que trasladó la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social a la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa, que constan en el expediente Nro. 18.201, con el fin de constatar si los procedimientos de compra de medicamentos se ajustan a la normativa vigente, así como la determinación de eventuales responsabilidades de los funcionarios que participaron en las decisiones referentes a los citados procesos de compras.

---

<sup>1</sup> Mediante el oficio CEC-56-2011 del 28 de octubre de 2011, se comunicó a la Contraloría General de la República, la moción planteada por la "Comisión especial de la Asamblea Legislativa que evaluará e investigará las causas, responsabilidades y responsables de los problemas de la Caja Costarricense de Seguro Social y proponga las soluciones y los correctivos necesarios para que esta cumpla los objetivos constitucionales asignados".

### **Naturaleza y alcance de la Auditoría**

- 1.3 La Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que estudia la situación financiera y de gestión de la CCSS, solicitó a la Contraloría General de la República que realizara un estudio sobre 110 expedientes certificados de compra de medicamentos que trasladó a esa Comisión, la Auditoría Interna de la CCSS.
- 1.4 De acuerdo con la coordinación realizada por la Contraloría General con la Unidad de Auditoría Interna de la CCSS, se excluyeron 45 expedientes sobre los cuales ya esa Auditoría había iniciado el estudio, con el propósito de no duplicar esfuerzos. También se excluyeron 15 expedientes correspondientes a compras a la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) y el de una compra realizada por medio del Protocolo de Tegucigalpa (Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y su respectiva Secretaría, SE-COMISCA), ya que la revisión preliminar permitió concluir que no existen mayores riesgos en el proceso de compra a esos organismos. Asimismo, se excluyeron 6 expedientes de compras que fueron declaradas desiertas o infructuosas. Además, del análisis inicial efectuado, se consideró que en 11 de los expedientes podrían existir responsabilidades de índole penal, por lo que fueron remitidos al Ministerio Público, para su respectiva valoración y determinación de las acciones que puedan corresponder.
- 1.5 De los restantes 32 expedientes, se seleccionaron para su análisis 27, para los que se revisó tanto la fase de contratación como el recibo de los medicamentos en el Almacén General y su paso por el Laboratorio de Normas y Control de Calidad. El estudio se hizo con los expedientes originales que se encontraban en poder de la Unidad de Auditoría Interna.

### **Generalidades de las compras de medicamentos en la CCSS**

- 1.6 Las compras de medicamentos han pasado por diferentes etapas, incluyendo la gestión emprendida por la CCSS en 1998 para descongestionar el sistema de adquisiciones que hasta ese momento se encontraba concentrado en la Unidad de Recursos Materiales Institucional, adscrita a la anterior Gerencia de Operaciones, mediante la organización del abastecimiento de sus necesidades con el modelo denominado "*descentralización de compras*", iniciativa que generó la constitución de alrededor de 212 unidades de compra desconcentradas en la institución y provocó que bajo los principios de

*“oportunidad y razonabilidad”*, se reestructurara el catálogo de suministros mediante dos categorías: almacenable y no almacenable (categorías a las que también están sujetos los medicamentos, tanto los que se encuentran dentro de la Lista Oficial de Medicamentos –LOM-, como los de la lista complementaria y los que no están dentro de la lista oficial -No LOM-)<sup>2</sup>.

- 1.7 En abril de 2009 se aprobó el nuevo Modelo de Distribución de Competencias en Contratación Administrativa y facultades de adjudicación de la CCSS<sup>3</sup>. Con base en este modelo y en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, la Gerencia de Logística solicitó a las Gerencias que revisaran la organización funcional de las unidades de compra con el fin de concentrar en algunas unidades que ya estaban constituidas, sus necesidades de compras, entre ellas las de medicamentos, por lo que las unidades de compra desconcentradas pasaron de aproximadamente 212 a 185, formalmente autorizadas para octubre del año 2009, de las que 138 corresponden a unidades médicas que en su mayoría son centros de salud (hospitales nacionales, hospitales regionales y especializados, clínicas mayores, áreas de salud y direcciones regionales de centros de salud, entre otras).
- 1.8 Todos los procedimientos de compra de medicamentos que pertenecen a la Lista Oficial de Medicamentos (LOM), que corresponden a alrededor de 450, se adquieren en las oficinas centrales por medio de la Gerencia de Logística que es el órgano técnico especializado en la materia, que dentro de su estructura organizativa cuenta con dos unidades encargadas del proceso: la Dirección Técnica de Bienes y Servicios encargada de la función planificadora de la compra de medicamentos y la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios que se encarga de la parte posterior del proceso, es decir, del control de existencias y ejecución de las compras, así como de almacenar y abastecer a la institución de los medicamentos. Por su parte, las unidades de compra desconcentradas también adquieren medicamentos de los denominados no almacenables y que no se encuentran dentro de la LOM.
- 1.9 La base legal para la realización de las compras de medicamentos, en general la constituyen la Ley de Contratación Administrativa No. 7494 y su Reglamento y la

---

<sup>2</sup> Oficio ARE-0051-2012 del 10 de febrero de 2012, del Área de Regulación y Evaluación de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios.

<sup>3</sup> Acuerdo de Junta Directiva, sesión No. 8339, art 7, del 16 de abril de 2009. Publicado en la Gaceta No. 80 del 27 de abril de 2009.

Ley Constitutiva de la CCSS, reformada por la Ley Nro. 6914, mediante la que se estableció un procedimiento especial y el Reglamento para la compra de medicamentos, materias primas, empaques, envases y reactivos, aprobado por la Junta Directiva de la CCSS<sup>4</sup>.

- 1.10 La referida reforma a la Ley constitutiva de la CCSS, aprobada mediante la Ley No. 6914, permite un procedimiento expedito para la compra de medicamentos por una vía más rápida que la propia Ley de Contratación Administrativa y su principal característica es la implementación y establecimiento de un “registro de proveedores”, al que se tiene acceso para realizar invitaciones directas a proveedores, sin tener que realizar el procedimiento de concurso establecido en la Ley de Contratación Administrativa.
- 1.11 Ese procedimiento expedito se estableció en el Reglamento para la compra de medicamentos, materias primas, envases y reactivos, que establece la naturaleza de las compras urgentes en cuanto se pueden realizar por razones de desabastecimiento, independiente de su origen o por una resolución judicial que obligue a la CCSS a suplir un producto en un determinado plazo.
- 1.12 Además, el artículo 20 de ese Reglamento establece las compras urgentes de medicamentos, que se realizan mediante un mecanismo extraordinario utilizado por la administración de la CCSS con el fin de proveer en forma muy expedita un determinado medicamento que no se encuentra en las existencias del Almacén General, o que sus existencias han llegado a un nivel tan bajo que el tiempo que tarda la realización de una compra mediante los mecanismos normales puede producir un desabastecimiento del producto, con la probabilidad de poner en riesgo la salud pública.
- 1.13 En este sentido, la Ley No. 6914 establece para la CCSS un mecanismo ágil y diferente al establecido en la Ley de Contratación Administrativa, cuya diferencia radica en realizar una consulta a un “registro de proveedores precalificado”, en el que se conoce de previo los medicamentos registrados y los proveedores por medio de los cuales se puede realizar su compra. Sin embargo, el mecanismo de compra urgente involucra conceptos tales como la realización de invitaciones por medios electrónicos y plazos muy cortos tanto para la

---

<sup>4</sup>Aprobado por la Junta Directiva de la CCSS, en el artículo 2° de la sesión número 7586, celebrada el 4 de octubre del año 2001, y sus reformas.



presentación de las ofertas, como para la entrega de los medicamentos, con el fin de suplir esa urgencia.

### **Comunicación preliminar de los resultados del estudio**

- 1.14 La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el 11 de julio de 2012 en el piso 9 del edificio Laureano Echandi de la CCSS y estuvieron presentes los siguientes funcionarios: Lic. Luis Fernando Campos Montes, Gerente Administrativo, en representación de la Presidenta Ejecutiva de la CCSS; Ingeniera Dinorah Garro Herrera, Gerente de Logística y Lic. Jorge Arturo Hernández Castañeda, Auditor Interno de la CCSS, actividad a la que se convocó de manera formal<sup>5</sup>.
- 1.15 En la citada reunión se expuso el borrador del informe remitido a la Presidencia Ejecutiva mediante oficio DFOE-SOC-0562 del 10 de julio de 2012, con el propósito de que se formularan y remitieran a esta Contraloría General las observaciones, acompañadas del respectivo sustento documental.
- 1.16 Mediante oficios GA-33.428-12 y GL-34.336-2012 del 18 de julio de 2012, la administración de la CCSS planteó una serie de observaciones al borrador del informe, las cuales se analizaron con detalle según se comenta en el anexo Nro. 6 a este documento y se incorporó los ajustes correspondientes en los párrafos del 2.10 al 2.14 de este informe, ajustándose la numeración de los comentarios y las disposiciones correspondientes.

### **Metodología aplicada**

- 1.17 El estudio se realizó de conformidad con lo establecido en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, y la Ley General de Control Interno N° 8292, entre otra normativa legal y técnica atinente a la materia.

## **2 RESULTADOS**

---

<sup>5</sup> Oficio Nro. 06642 (DFOE-SOC-0533) del 03 de julio de 2012.

- 2.1 En todo proceso de compra es importante que se apliquen conceptos básicos de control interno, sobre todo en el sentido de dejar debidamente documentadas las gestiones y transacciones que se realicen, tanto en la investigación de los posibles proveedores y en el recibo de las ofertas, como en los motivos que tuvo la administración para adjudicar la compra.
- 2.2 A continuación se exponen las principales deficiencias que se determinaron, tanto de la revisión de los expedientes, como de los procesos propiamente:

**Deficiencias en las herramientas de consulta de los inventarios de bodegas secundarias que impiden una adecuada planificación de las compras de medicamentos.**

- 2.3 La compra de medicamentos en la CCSS está a cargo del Área de Planificación de Bienes y Servicios, que forma parte de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios dentro de la Gerencia de Logística.
- 2.4 En esta Área, de acuerdo con el modelo utilizado para determinar la necesidad de la compra de medicamentos, se distribuye para cada uno de los funcionarios encargados de realizar la planificación de las compras de medicamentos, la responsabilidad de llevar el control de las existencias de una determinada cantidad de medicamentos, con el propósito de iniciar el proceso de compra, cuando las existencias alcancen los niveles mínimos establecidos y abastecer las existencias del Almacén General de modo que la institución no se vea comprometida con la demanda de medicamentos por parte de las farmacias por un eventual desabastecimiento.
- 2.5 Para realizar la planificación y determinación de las necesidades de compra de medicamentos en las oficinas centrales, se cuenta con el apoyo del sistema informático denominado Sistema de Gestión de Suministros (SIGES ) y con el soporte de un software de pronósticos llamado Forecast Pro, mediante el cual se elaboran gráficos y análisis de consumo de los últimos meses; y se analizan las cantidades disponibles de medicamentos y su posible duración en meses, así como las entregas pendientes por parte del proveedor de los medicamentos. Por su parte, en las oficinas locales, la institución ha instalado el sistema informático denominado Sistema Integrado de Farmacias (SIFA).
- 2.6 Asimismo, cada uno de los citados funcionarios, tiene la responsabilidad de

velar por la eficiencia y eficacia en el reabastecimiento de los medicamentos que se encuentran a su cargo, para lo cual, se han establecido una serie de regulaciones institucionales con el fin de lograr ese objetivo. Un ejemplo de ello es el establecimiento de puntos de reorden y la separación de los pedidos de forma tal que los proveedores realicen entregas menores de medicamentos para abastecer pequeños periodos en lugar de una sola entrega, para evitar dificultades de almacenamiento y de vencimientos de los productos y lograr economías en su bodegaje.

- 2.7 Pese a lo anterior, el procedimiento de compra, presenta riesgos ante la posibilidad de que los proveedores incumplan con las fechas de entrega, obligando a la institución a buscar la forma de suplir el medicamento mientras el proveedor pueda realizar la próxima entrega; ocasionando así que en algunos momentos se deban ejecutar compras urgentes, cuyas condiciones de mercado pueden variar sustancialmente en comparación con las compras normales u ordinarias.
  
- 2.8 Los citados sistemas de información, permiten llevar el control de los saldos de los inventarios de los medicamentos, tanto a nivel de oficinas centrales (Almacén General por medio del SIGES); como para las farmacias, en el nivel de las oficinas locales (por medio del SIFA); no obstante, no existe conexión entre las aplicaciones de ambos sistemas, y desde el año 2008 se gestionó con la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, para que se trasladara la información del SIFA al SIGES mediante archivos que pudieran cargarse en la base de datos del SIGES, los que a la fecha siguen generando errores<sup>6</sup> y no ha sido posible instalar una herramienta automatizada mediante la cual, los datos correspondientes a los inventarios reales que contiene el SIFA de las farmacias de las oficinas locales alimenten el SIGES con el propósito de que se consideren los datos reales para la planificación de necesidades.
  
- 2.9 La administración indicó que *“Estos sistemas se encuentran trabajando en forma aislada y se tiene reportado por parte de los usuarios, que en el instante de interrelacionar los datos que cada uno de ellos genera, este proceso, registra errores constantes que provocan varias revisiones para las Unidades de Salud, dedicando para ello, personal altamente calificado como*

---

<sup>6</sup> Oficio AGI-GL-2012-072 del 27 de junio de 2012, del Centro de Gestión Informática de la Gerencia de Logística.

*farmacéuticos, enfermeras y médicos.”<sup>7</sup>*

- 2.10 Debido a esas dificultades y también como producto de la atención de las recomendaciones del Informe del Equipo de Especialistas<sup>8</sup>, la Gerencia de Logística presentó ante la Junta Directiva un informe técnico relacionado con el “*Plan Integral de Fortalecimiento de la Cadena de Abastecimiento*”, para el cual la Junta Directiva, acordó en la Sesión Nro. 8566 del 8 de marzo de 2012, aprobar las acciones tomadas por la Gerencia de Logística, e incluyó como instrucciones particulares para llevar a la práctica dicho Plan, los siguientes puntos: “.../2) *Se instruye a la Gerencia de Logística para que coordine con las Gerencias de Infraestructura y Tecnologías, Financiera, Médica y Administrativa, para que presenten en el plazo de un mes un plan de trabajo que describa las etapas, plazos y responsables para lograr la implementación de las interfaces entre los sistemas SIGES (Sistema Gestión de Suministros), SIFA (Sistema Integrado de Farmacias) y SICS (Sistema Integrado de Contabilidad y Suministros), con el fin de que se garantice la integridad, confiabilidad, transparencia y confidencialidad de la información institucional./3) Se acuerda instruir a las Gerencias de Logística, Infraestructura y Tecnologías, Financiera, Médica y Administrativa a continuar con el proyecto de implementación del SIGES en las unidades de salud (hospitales, clínicas y áreas de salud), con el propósito de disponer de la información real y oportuna sobre consumos e inventarios de medicamentos e insumos médicos en la red institucional.”*
- 2.11 En relación con lo anterior, en cuanto a la implementación de una herramienta que permita compartir información entre los diferentes sistemas, la administración mediante el referido oficio DTBS-0306-2012 de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios indicó que “... *la Gerencia de Logística cuenta con un Plan que describe las etapas, plazos y responsables para lograr la implementación de las interfaces entre los sistemas SIGES, SIFA y SICS, con el propósito de que se garantice la integridad, confiabilidad, transparencia y confidencialidad de la información institucional.”*, y se menciona que el segundo avance del Plan de Fortalecimiento se presentó a la Junta Directiva, e incluye un cronograma de actividades que inicia con un diagnóstico de la situación en el mes de abril 2012 y concluye con la puesta en marcha de las alternativas de solución y evaluación de resultados y ajustes correspondientes

---

<sup>7</sup> Oficio DTBS-0306-2012 del 22 de junio de 2012, página 2.

<sup>8</sup> Recomendaciones 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 del Informe del Equipo de Especialistas.

entre enero y mayo de 2013.

- 2.12 Esta Contraloría General, mediante el Informe DFOE-SOC-15-2008, relacionado con el proceso de contratación administrativa para la adquisición de medicamentos, planteó la necesidad de que el Área de Planificación de Suministros cuente con los datos de consumo de medicamentos, que permita conocer las existencias reales, de manera que para las estimaciones no se utilicen solo los datos del despacho de medicamentos para pronosticar sus compras<sup>9</sup>.
- 2.13 Como puede apreciarse de lo indicado, existe un plan coordinado entre las Gerencias de la CCSS para que se instale el SIGES en hospitales, clínicas y áreas de salud y además se ha planteado el fortalecimiento de los actuales sistemas, para lo cual se está trabajando en las interfaces que permitan el intercambio de información entre ellos, para solucionar el hecho de que los sistemas vigentes, trabajan en forma aislada. En ese sentido, el *“Plan Integral de Fortalecimiento de la Cadena de Abastecimiento”*, aprobado por la Junta Directiva de la CCSS, pretende solucionar esa problemática.
- 2.14 En las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) emitidas por esta Contraloría General, en el componente *“sistemas de información”*, punto 5.6., relacionado con la calidad de la información, se indica que: *“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo. Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad”*. El destacado no pertenece al original.
- 2.15 Asimismo, en el *“Reglamento para la compra de medicamentos, materias primas, envases y reactivos”* del 4 de octubre de 2001, en el Capítulo IV, en el apartado de *“Ejecución del contrato”* – art. 49 bis, se indica que: *“La solicitud*

---

<sup>9</sup> Mediante oficio DTBS-1.037-2010 del 1 de noviembre de 2010, Director Técnico de Bienes y Servicios de la CCSS informó a esta Contraloría General que la herramienta elaborada para contar con datos de consumo de medicamentos estaba siendo implementada; sin embargo a la fecha no se ha puesto en práctica esa herramienta.

*de cotización la hará el jefe de la oficina de compras en la que consigne: Justificación de la compra; estimación de la adquisición; solicitud de compra o petición a la cual debe adjuntarse la proyección de necesidades por cubrir de acuerdo con los datos de consumos reales, inventarios y datos epidemiológicos”; aspecto que en la práctica no se está dando.*

- 2.16 Por otra parte, en el Marco Procedimental, “Política de Medicamentos CCSS”<sup>10</sup>, el cual sintetiza los lineamientos e indicadores para asegurar el abastecimiento oportuno de medicamentos y de ese modo, aminorar tanto el riesgo de abastecimiento como su exceso, se establece en el punto 2.1.2., que: “*La planificación y programación de la gestión de abastecimiento se realizará bajo los principios de oportunidad, eficiencia y seguridad, de acuerdo con lo establecido en la Política para la Compra de Medicamentos aprobada por la Junta Directiva*”. El destacado no pertenece al original.

#### **Insuficiente justificación de la decisión inicial de compra**

- 2.17 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Contratación Administrativa<sup>11</sup>, dentro de los requisitos previos al procedimiento de contratación, está la decisión administrativa emitida por el jerarca o titular subordinado, que se documenta e incluye al inicio del expediente y debe contener una justificación de su procedencia<sup>12</sup>. Asimismo, en el artículo 42 de esa Ley, se establece que en la estructura mínima del acto de contratación deberá incluirse una motivación del acto de adjudicación.
- 2.18 Por su parte, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa<sup>13</sup>, dispone en su artículo No. 8 lo siguiente:

*“...**Decisión inicial.** La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jerarca 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,*

---

<sup>10</sup> Oficio GL-6-937-2012, del 13 de febrero de 2012, en respuesta al oficio DFOE-SOC-0118.

<sup>11</sup> Ley Nro. 7494 del 1 de mayo de 1996.

<sup>12</sup> Artículo 7 de la Ley de Contratación Administrativa No. 7494, del 1º de mayo de 1996

<sup>13</sup> Decreto Ejecutivo No. 33411 del 27 de setiembre de 2006.

*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, considerando para ello los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo, el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda.” El destacado no pertenece al original.*

- 2.19 La Contraloría General de la República ha indicado que en situaciones de urgencia se pueden realizar compras por vía excepcional, pero que los motivos que sustenten toda adquisición por la vía de excepción, deben quedar acreditados en el expediente respectivo<sup>14</sup>.
- 2.20 La “*Decisión inicial de compra*”<sup>15</sup> es un documento mediante el cual la Jefatura de la Dirección de Aprovechamiento de Bienes y Servicios, detalla los motivos por los cuales se inicia un procedimiento de compra. En este documento se consigna entre otros aspectos, la base legal que sustenta el inicio del procedimiento, el código del medicamento, la cantidad a adquirir y una explicación de la situación específica que se presentó y que origina dicha compra. Sobre el particular, en el anexo Nro. 1 de este informe se detalla, a partir de una muestra de expedientes de compra, un resumen de los motivos dados por la administración para iniciar el proceso de compra urgente.
- 2.21 Dentro de la muestra analizada se determinó que el 15% de los expedientes no contaban con ese documento, y que en los expedientes que si lo contenían, el 60% de ellos no tenía numeración, lo que debilita el control interno ya que no permite su ubicación cronológica con respecto al resto de

---

<sup>14</sup>Oficio No. 5948 (DCA- 1930) del 11 de junio de 2007.

<sup>15</sup> La determinación de la necesidad de dar inicio a una compra la realiza el Planificador, que es un funcionario que pertenece al Área de Planificación de Bienes y Servicios y que para justificarla, documenta el inicio del procedimiento mediante la denominada “Orden de Adquisiciones” en la que se resumen los datos principales de existencia y consumo del medicamento y forma parte del respectivo expediente. Además, durante este proceso de compra se solicita información al Registro de Proveedores con el fin de conocer los proveedores que están disponibles según el medicamento a adquirir y al Área de Presupuesto, para conocer si existe la disponibilidad presupuestaria requerida para la transacción. Asimismo, se procede a verificar si existen deudas pendientes del proveedor con la institución, cancelaciones de pedidos anteriores, sanciones, constancia de patrono al día con la institución y una vez recibidas las ofertas de los proveedores, se solicitan estudios de razonabilidad de precios y análisis técnicos sobre las ofertas presentadas.



los documentos contenidos en el expediente, ni determinar de manera precisa el momento de su confección. Un detalle de estos expedientes se incluye en el Anexo Nro. 2.

- 2.22 Asimismo, en el 85% de los expedientes que si contienen la “*Decisión inicial de compra*”, para los cuales la motivación varía de acuerdo con el “*tipo de procedimiento*” de compra que se esté realizando, específicamente en cuanto a la base legal utilizada, sea para “*Compra Urgente (CU)*”, “*Compra mediante la Ley No. 6914 (ME)*”, “*Compra de escasa cuantía (MD)*”, “*Compra de medicamentos ampliada (MA)*” y “*Compra Directa (CD)*”, en la totalidad de los casos, no se localizó justificación inicial que permitiera identificar con claridad los motivos que llevaron a la administración a decidirse por ese tipo de procedimiento de compra. De forma tal que, en algunos de los expedientes, a pesar de que la “*Decisión Inicial de compra*” incluye un espacio que se denomina “*Tipo de Procedimiento*” (en el que se consigna el tipo de procedimiento que motiva esa compra), en ninguno se incluyó un razonamiento o información que sustente los motivos para optar por ese tipo de procedimiento de compra, en vez de un procedimiento ordinario o ampliado.
- 2.23 En los casos en que las compras se inician bajo un tipo de procedimiento y luego por algún motivo se cambia a una compra urgente, esa variación no se justifica, ni documenta apropiadamente. Lo anterior, a pesar de que en los expedientes si se localizaron otros documentos que podrían determinar los motivos que llevaron a realizar la compra urgente. Lo comentado anteriormente se puede apreciar en el Anexo Nro. 1.
- 2.24 La ausencia de esa justificación no permite conocer las causas reales que originaron que la administración optara por realizar una compra urgente, o de las causas que originaron que se variara el tipo de procedimiento, con las consiguientes dificultades para dar el seguimiento y la evaluación posterior de los mecanismos y requisitos requeridos según la contratación seleccionada, así como para la determinación de la eficiencia, eficacia y transparencia de la administración en la ejecución de estas contrataciones.
- 2.25 Un ejemplo específico de esta situación lo constituye la compra del medicamento denominado Warfarina Sódica, expediente Nro. 2010MA-000028-1142, cuya compra se inició como una compra de tipo “*Medicamento Ampliada (MA)*”, y debido a que el proveedor de la adjudicación anterior, no



cumplió con una entrega de producto, se originó un desabastecimiento y se dio la búsqueda de un proveedor que pudiera suplirlo en forma inmediata, por lo que el procedimiento se declara urgente<sup>16</sup>, sin que se consignaran en el expediente de compra, la existencia de negociaciones o justificaciones relacionadas con la entrega por el proveedor que tenía la compra vigente.

- 2.26 Es importante indicar que en el mes de febrero de 2012, con el fin de corregir situaciones como la comentada, la Gerencia de Logística procedió a emitir un nuevo procedimiento de compras urgentes<sup>17</sup>, que indica en el aparte “IV. Trámite de compra” que el trámite de compra debe ser realizado por el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios y que se permite adquirir en forma parcial, total o conjunta a uno o varios proveedores con el fin de satisfacer la necesidad existente, y sobre la decisión inicial expresa:

*“1. La Sub Área de Carteles confeccionará, **la decisión inicial debidamente fundamentada**, con el insumo de información generada por Área de Planificación de Bienes y Servicios, la cual es firmada por la Jefatura del Área de Adquisiciones...”* El destacado no pertenece al original.

#### **Ausencia de documentación de negociaciones con algunos proveedores**

- 2.27 Dada la flexibilidad y facilidad contenidas en la citada Ley No. 6914, que permite a la CCSS realizar procesos de compra en forma más expedita que lo previsto en la Ley de Contratación Administrativa para comprar medicamentos; y con el fin de promover y mantener una sana transparencia, es importante que en los procedimientos de compra realizados al amparo de esa Ley, se deje evidencia documentada de todas las negociaciones y conversaciones realizadas entre la administración de la CCSS y los diferentes proveedores, se encuentren o no inscritos en el correspondiente registro de oferentes.
- 2.28 De la revisión realizada a los expedientes, se determinó que no se dejó evidencia documentada de las negociaciones o conversaciones que realizaron

---

<sup>16</sup> Con el inconveniente de que la entrega se recibió en la bodega del Área de Almacenamiento y Distribución, dos días después de que se esperaba la siguiente entrega del proveedor adjudicado anteriormente.

<sup>17</sup> Oficio ARE-040-2012 del 2 de febrero de 2012, del Área de Regulación y Evaluación de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios de la Gerencia de Logística

los funcionarios encargados de los procedimientos de compras con los respectivos proveedores. Dentro de los aspectos que no quedaron evidenciados o documentados está que en algunos casos, luego de realizar las invitaciones a los proveedores, uno o algunos de ellos optaron por no participar debido a que no cumplía con alguno de los requisitos solicitados en el concurso. Por otra parte, cuando los proveedores comunicaron variaciones en el precio o en las condiciones de entrega, y la administración decidió no contratar a un proveedor, estas comunicaciones o decisiones no se hicieron constar en el expediente respectivo mediante un documento que los respaldara.

- 2.29 En relación con lo anterior, el Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), indica en la norma 4.4.1, relacionada con la documentación y el registro de la gestión institucional, lo siguiente:

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.”*

- 2.30 En febrero de 2012 fue comunicado el nuevo procedimiento de compras urgentes<sup>18</sup>, por parte del Área de Regulación y Evaluación de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios de la Gerencia de Logística, este procedimiento ahonda en el aparte III. Etapa Previa, respecto de la necesidad de documentar por medio escrito las conversaciones de los planificadores con los proveedores cuando se negocien aspectos tales como ampliaciones, contratos adicionales o adelantos en las entregas, con el fin de suplir necesidades urgentes de medicamentos. Asimismo, indica que también se deben documentar las consultas de mercado por vía telefónica o electrónica, que se realicen a los proveedores.

### **Ausencia de estudios de razonabilidad de precios**

---

<sup>18</sup> Oficio ARE-040-2012 del 2 de febrero de 2012, del Área de Regulación y Evaluación de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios, Gerencia de Logística.

- 2.31 El objetivo principal de los estudios de razonabilidad de precios es determinar si los precios que presentan los proveedores en las propuestas económicas elegibles en los diferentes procesos de compras, en este caso particular de medicamentos, son razonables. Lo anterior, de acuerdo con parámetros de mercado o mediante la comparación de información de procesos de contrataciones anteriores (histórica o similares).
- 2.32 Con respecto a los estudios de razonabilidad de precios, la CCSS cuenta con el documento denominado *“Metodología para elaborar estudios de razonabilidad de precios en la compra de medicamentos e implementos médicos”*, propuesta en setiembre de 2009, en el que se establece que:
- “La razonabilidad de los precios, dentro de un procedimiento de contratación administrativa, es un mecanismo para determinar la idoneidad financiera de las ofertas elegibles para determinar si la administración se encuentra en presencia de precios excesivos o ruinosos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 30 del Reglamento a la Ley de contratación administrativa. En ambos casos, de previo a que la administración proceda a tomar alguna decisión, es menester que la oferta que se encuentre en alguna de dichas condiciones, sea consultada con el proveedor.”*
- 2.33 Esa metodología establece una serie de pasos mediante los que se obtienen comparaciones de los promedios de precios y los precios históricos, asimismo se consideran factores que puedan incidir en el precio ofertado, como lo son: tipo de cambio, comportamiento de los precios de las materias primas, cambios de tipo tecnológico, modificaciones en las fichas técnicas que inciden en el comportamiento del precio, cambios en la oferta y demanda del producto a nivel internacional, entre otros. Como producto del análisis realizado la recomendación final deberá indicar si el precio es razonable.
- 2.34 Por otra parte, esta metodología indica que en el caso de las compras urgentes se podrá prescindir del formato del estudio de razonabilidad de precios a que hace alusión dicho documento, pero que el funcionario responsable de la compra deberá realizar un análisis en el que acredite la necesidad de la compra y el cumplimiento de requisitos para el trámite urgente y justificación de la relación calidad precio.

- 2.35 La metodología citada surgió a raíz del acuerdo de la Junta Directiva, sesión 8371 celebrada el 13 de agosto del 2009, en la que se estableció:

*“ACUERDO PRIMERO: que la administración, en todo proceso de compra de bienes y servicios, deberá determinar la razonabilidad del precio de la oferta que se propone adjudicar; en el caso de compras de medicamentos e implementos médicos se autoriza al Área de Gestión de Medicamentos de la Gerencia de Logística a realizar dichos estudios. Asimismo, esa Gerencia podrá solicitar a la Gerencia Financiera la colaboración para la elaboración de estudios de precios, cuando así lo estime pertinente. /ACUERDO SEGUNDO: en aquellas compras de implementos médicos, medicamentos que no se encuentran incluidos en la lista oficial de la Institución o bien obedezcan a la lista complementaria de medicamentos, la administración de cada unidad programática determinará la razonabilidad del precio, de acuerdo con la metodología que establezca para tal fin la Gerencia de Logística.”* El destacado no pertenece al original.

- 2.36 No obstante lo anterior y contrariamente a lo establecido en la metodología y acuerdos citados, en las compras urgentes de medicamentos, se han obviado estos procedimientos por instrucciones de funcionarios de la propia Gerencia de Logística, emitidas mediante comunicación interna de las Áreas que la conforman, que indicó: *“Igualmente se les recuerda que para estos casos no se debe solicitar garantía de cumplimiento, ni estudio de razonabilidad de los precios y no hay plazo recursivo.”*<sup>19</sup>.
- 2.37 Esta instrucción se varió posteriormente, indicando que dicho estudio debería confeccionarse en forma posterior y en caso de que se hubiera dado un precio inaceptable, se informaría de ello al Ministerio de Economía, Industria y Comercio para que procediera conforme a la Ley<sup>20</sup>.

- 2.38 La metodología citada inicialmente buscaba que se determinara la

---

<sup>19</sup> Oficio AABS-0486-2011 de 06 de julio del 2011, del Área de Adquisición de Bienes y Servicios.

<sup>20</sup> Circular AABS-0720-2011 de 09 de setiembre del 2011, del Área de Adquisición de Bienes y Servicios.

razonabilidad del precio de previo a la toma de decisiones por la administración, mientras que en la última instrucción señalada, se indica que se realice posteriormente a la toma de la decisión.

- 2.39 Lo comentado se contrapone a lo dispuesto en el inciso b) del artículo 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa que en cuanto a la necesidad de contar con ofertas de precios establece:

*“... **Precio inaceptable.** Se estimarán inaceptables y en consecuencia motivo de exclusión de la oferta que los contenga, los siguientes precios:../b) **Precio excesivo es aquel que comparándose con los precios normales de mercado los excede o bien que supera una razonable utilidad.** Igualmente, la Administración, indagará con el oferente cuáles motivos subyacen para ese tipo de cotización, antes de adoptar cualquier decisión.../La **Administración deberá acreditar en el estudio de ofertas,** mediante un estudio técnico, **las razones con base en las cuales concluye que el precio es inaceptable,** y de ser pertinente informar por escrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio.”* El destacado no es del original.

- 2.40 De la revisión realizada a los 27 expedientes, 23 de ellos (85%) no contenían el documento denominado “*Estudio de razonabilidad de precios*”, por lo que en estos casos no se documentó algún tipo de comparación de los precios entre las ofertas presentadas y no se podría concluir si el precio pagado fue excesivo o razonable. El detalle de los expedientes que no cuentan con el citado estudio se presenta en el Anexo Nro. 2.
- 2.41 Tal como se muestra en el Anexo Nro. 4, en algunos de los expedientes analizados se observó diferencias de precio considerables, no obstante algunas de ellas se encuentran directamente relacionadas con la cantidad de días en los que la CCSS solicitó la entrega del medicamento. La ausencia de los estudios de razonabilidad citados, no permitió corroborar si financieramente era mejor para la institución aceptar el medicamento del proveedor que ofrecía un precio más bajo aunque el plazo sea un poco más extenso, que el que ofrecía un precio mucho mayor y un corto plazo de entrega, o tal y como lo indica el nuevo procedimiento de compras urgentes, citado anteriormente,

que en el aparte “IV. Trámite de compra” establece que se adquiriera en forma parcial, total o conjunta a uno o varios proveedores con el fin de satisfacer la necesidad existente.

### **Sobre la concesión de prórrogas en la modalidad de compras urgentes**

- 2.42 Entre enero del 2010 y mayo del 2012, el Área de Gestión de Medicamentos de la Gerencia de Logística, autorizó prórrogas y modificaciones en los plazos de las entregas de medicamentos adjudicados en los procedimientos de compras tramitados como urgentes, según se muestra en el Anexo Nro. 3, lo que desvirtúa el concepto de compra urgente, debido a que como se ha mencionado en el presente informe, los procedimientos de compras urgentes corresponden a situaciones extraordinarias e imprevistas por la administración, en las cuales, la institución se encuentra expuesta a un alto riesgo de desabastecimiento de alguno de sus medicamentos, por lo que existe una necesidad de que sean entregados a la brevedad posible, para garantizar el oportuno suministro a los asegurados que así lo requieren, por lo que este aspecto, en la mayoría de los casos se constituye en un factor determinante para la adjudicación de la compra.
- 2.43 En relación con las prórrogas, el artículo 198 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece:

*“Artículo 198. Prórroga del plazo. /A solicitud del contratista, la Administración, podrá autorizar prórrogas al plazo de ejecución del contrato cuando existan demoras ocasionadas por ella misma o causas ajenas al contratista.”.*

- 2.44 La Dirección del Área de Aprovechamiento de Bienes y Servicios y la Dirección Técnica de Bienes y Servicios, habían autorizado al Área de Gestión de Medicamentos que administrara la concesión de prórrogas, así como adelantos y fraccionamientos en las entregas, en los siguientes términos:

*“3. Para fortalecer la ejecución contractual, el Área de Gestión de Medicamentos, será el responsable de la administración de prórrogas, adelantos, fraccionamientos de las entregas, por lo tanto el Área de Adquisiciones de Bienes y Suministros, emitirá un comunicado en prensa para*

*que los proveedores presenten estas solicitudes en el área citada... ”<sup>21</sup>: El destacado pertenece al original.*

- 2.45 No obstante que la Administración se encuentra plenamente facultada para autorizar prórrogas a las entregas pactadas en los procedimientos de compras, es criterio de esta Contraloría General que la concesión de éstas en los procedimientos de compras urgentes de medicamentos no son coherentes con el objetivo principal de este tipo de compras, que tal como se comentó anteriormente, es suplir una necesidad a la mayor brevedad, para garantizar un oportuno suministro del medicamento a los asegurados que lo requieren, asimismo, la concesión de prórrogas, en especial para la primera entrega, desvirtúa el fin mismo de la compra urgente.
- 2.46 Además, se debe considerar que por lo general en este tipo de procedimientos, los precios ofrecidos por los proveedores suelen ser más altos que los obtenidos en procedimientos ordinarios de compra, lo que se encuentra estrechamente relacionado con el corto plazo solicitado para efectuar la primera entrega, que en la mayoría de los casos constituye una única entrega del medicamento. Adicionalmente, se debe considerar que en algunos procedimientos de compras urgentes se excluyen ofertas con precios menores a la adjudicada por no cumplir con los plazos de entrega solicitados.
- 2.47 Sobre este mismo asunto, la Auditoría Interna de la CCSS, en el informe AGO-065-2012<sup>22</sup>, determinó que la Administración otorgó prórrogas en el plazo de la primera entrega en procedimientos de compras tramitados al amparo del artículo 131, inciso k) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, sobre lo cual indicó que se desnaturaliza el fin que persiguen las compras por excepción, específicamente las invocadas mediante ese artículo.

**Sobre la tardanza de los procedimientos sancionatorios a proveedores por eventuales incumplimientos contractuales en las compras urgentes de medicamentos.**

- 2.48 Tal como se ha comentado en este informe, durante el periodo 2010-2011, la CCSS realizó una serie de compras urgentes con el fin de evitar el

---

<sup>21</sup> Oficio GL-34167-2012 del 21 de junio de 2012, de la Gerencia de Logística.

<sup>22</sup> Recibido en esta Contraloría mediante oficio de la Auditoría Interna de la CCSS Nro. 24826 del 25 de mayo de 2012.

desabastecimiento de medicamentos y con ello afectaciones a la salud de los asegurados. No obstante que la finalidad de estos procedimientos urgentes consistía en lograr el abastecimiento rápido y oportuno de los medicamentos que presentaron un alto riesgo de desabastecimiento, en algunos de los procedimientos de compras se presentaron incumplimientos por parte de los proveedores adjudicados, principalmente relacionados con atrasos en las fechas pactadas para las entregas, falta de cumplimiento de la calidad del producto, o bien no se cumplió con las entregas pactadas, sin que se hayan establecido las sanciones correspondientes.

- 2.49 La Caja Costarricense de Seguro Social cuenta con un instructivo para el establecimiento de sanciones a proveedores en el que se regulan los casos de incumplimientos en las condiciones pactadas con los proveedores. El procedimiento fue establecido por medio del oficio GL-29.910-2009 del 7 de julio de 2009.
- 2.50 Sobre la duración de los procedimientos sancionatorios a proveedores, el artículo Nro. 47 del Instructivo para la aplicación del régimen sancionador contra proveedores y contratistas de la CCSS establece:

*“Salvo que la complejidad de la falta o el cuadro fáctico, los antecedentes y pruebas técnicas justifiquen un plazo mayor, **la investigación preliminar no podrá extenderse de dos meses calendario** desde que se constituyó el órgano de investigación. En todos los procedimientos de sanción se estará a los plazos dispuestos por el Reglamento a la Ley de contratación administrativa.”* El destacado no es del original.

- 2.51 Sobre este mismo asunto, el Reglamento de Contratación Administrativa al referirse al procedimiento para el establecimiento de sanciones a particulares en el artículo No. 217 establece:

*“Se conformará un expediente preliminar en el que se incorporen las pruebas en las que se fundamenta el procedimiento y posteriormente se hará un traslado de los cargos a las partes, quienes cuentan con un periodo de quince días hábiles para que formulen por escrito sus alegatos y presenten sus pruebas de descargo. Si de dicha*



*audiencia resultare necesario obtener alguna prueba, producida ésta, se dará nueva audiencia por tres días hábiles a los interesados, transcurridos los cuales se dictará la resolución definitiva, la cual tendrá los recursos de revocatoria y apelación, a presentarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación”.*

- 2.52 No obstante lo anterior, en los procedimientos de compras estudiados por esta Contraloría General, se observó un lento desarrollo del proceso para la determinación y establecimiento de sanciones, tal es el caso del procedimiento de compra urgente Nro. 2011CU-000030-5101, mediante el cual la institución pretendía abastecerse del medicamento Cloruro de Suxametonio 500 mg., para el que no se realizó la entrega pactada ni el pago correspondiente, y a pesar de que dicha entrega era para el 3 de agosto del 2011, al mes de mayo de 2012 no se había finalizado el proceso sancionatorio.
- 2.53 Asimismo, dentro de los casos estudiados, se presentaron otros procedimientos de compras bajo la modalidad de urgentes en los cuales los proveedores incumplieron con las fechas de entrega pactadas en la orden de compra, según se muestra en el anexo Nro. 5 de este informe.
- 2.54 A pesar de que la CCSS inició procesos sancionatorios contra los proveedores que incumplieron, se puede observar falta de oportunidad de la acción sancionadora por parte de las unidades de la Gerencia de Logística encargadas del proceso, puesto que en algunos casos como el del procedimiento Nro. 2010 ME-000358-1142 correspondiente a la compra de Leflunomida, el proveedor no cumplió oportunamente con las fechas de entrega pactadas y realizó la última entrega el 14 de febrero de 2010. En este caso, la administración no solicitó el inicio del procedimiento sancionatorio sino hasta el 31 de mayo de 2012, lo que refleja atrasos importantes en el inicio y consecuentemente en el desarrollo del proceso<sup>23</sup>, así como indefinición de plazos para que las unidades que participan en el proceso atiendan en un tiempo determinado este tipo de trámites, lo que genera procesos prolongados para la realización de las investigaciones y resta oportunidad a la aplicación de sanciones a los proveedores en aquellos casos que lo

---

<sup>23</sup> Oficio No.GL-7.496-2012 del 23 de mayo de 2012, oficio No. GL-34167-2010 del 21 de junio de 2012, GL-34225-2012 del 29 de junio de 2012 y oficio SAG-2012-3127 del 31 de mayo de 2012.

ameriten.

- 2.55 Sobre este asunto, también la auditoría interna mediante el informe AGO-065-2012, determinó que la ejecución de los procesos de sanción a proveedores no son eficientes ni oportunos existiendo períodos prolongados para iniciar y concluir cada uno de los procesos sancionatorios, en los cuales en algunos casos desde el momento en que finaliza la ejecución del contrato, hasta el traslado de los casos al Órgano Director transcurren periodos de 85 hasta 1.045 días naturales.

**Sobre la tardanza de procedimientos sancionatorios a funcionarios por deficiencias en la gestión de las compras urgentes de medicamentos.**

- 2.56 El artículo 20 del citado *“Reglamento de Compras de Medicamentos, Materias Primas, Envases y Reactivos”*, además de que faculta a la CCSS para que por medio de un procedimiento de compra expedito, puedan atenderse las necesidades de medicamentos y solventar situaciones imprevistas, prevé que ante situaciones como la comentada, en el tanto se originen en una deficiente gestión por parte de las unidades o funcionarios encargados del proceso de abastecimiento, deben implementarse las medidas correctivas del caso<sup>24</sup>, por lo cual, la administración de la institución debe tomar las medidas necesarias para determinar si los motivos que originaron los supuestos imprevistos fueron causados por una mala gestión.

- 2.57 Entre enero del 2010 y mayo del 2012, la Caja Costarricense de Seguro Social adquirió diversos medicamentos utilizando la modalidad de compras urgentes amparados en la norma citada; sin embargo, a pesar de que la norma exige a la CCSS determinar con certeza las causas que expusieron a la institución a situaciones de eventual desabastecimiento y que culminan con un procedimiento de compra urgente; en la práctica no se ha dado un real cumplimiento de este artículo debido a que no fue sino hasta inicios de setiembre de 2011, que en la institución se solicitó el inicio de una investigación formal para analizar los casos de compras urgentes tramitados durante los periodos 2010 y 2011, con el propósito de determinar el cumplimiento del marco normativo y de los procedimientos aplicables e

---

<sup>24</sup> En relación con este tema el artículo 20 del Reglamento, establece que: *“...Cuando el desabastecimiento sea producto de una deficiente gestión administrativa, por una falta o mala planificación u originadas en una ausencia de control de vencimientos de contratos suscritos a plazo, entre otros, se adoptarán las acciones correctivas y sancionadoras correspondientes contra los presuntos funcionarios responsables.”*

identificar la existencia de eventuales responsabilidades de los funcionarios involucrados en el proceso, al 31 de mayo del 2012 no se había concluido con las investigaciones solicitadas, por lo que la CCSS desconocía cuales de las compras urgentes realizadas en ese periodo, se podrían atribuir a deficiencias en la gestión administrativa de la institución y los casos en los que procedía tomar acciones sancionatorias.

2.58 En relación con estas investigaciones, la Gerencia de Logística indicó:

*“Que con la finalidad de determinar el devenir de los procedimientos de urgencia levantados se conformó una Comisión con el fin de realizar el análisis de la totalidad de las contrataciones realizadas al amparo de la excepción normativa durante el periodo de 2010 hasta agosto 2011. A dicha comisión se le instruyó determinar el cumplimiento del marco normativo y procedimientos aplicables (oficio DTBS-0544-2011/ DABS-1818-2011 del 01 de setiembre 2011)./ Asimismo es menester indicar que mediante oficio DABS-01035-2012/ DTBS-00242-2012 del 21 de mayo 2012, se solicita a esta Comisión ampliar el análisis y revisión requerido mediante oficio DABS-1818-2011 y DTBS-0544-2011 del 01 de setiembre 2011, incluyendo las adjudicaciones realizadas hasta el 30 de abril del año en curso.”<sup>25</sup>”*

2.59 Tal como se aprecia, no obstante que durante el año 2010 y principios del año 2011, se realizaron compras urgentes, no es sino hasta el mes de setiembre 2011 que se realiza la solicitud de investigación, coincidiendo esta situación con las fechas en que salieron a la luz pública algunos casos de eventual corrupción en la compra de medicamentos. Además, la solicitud a la Comisión para que ampliara la investigación, de fecha 21 de mayo 2012, fue realizada en forma posterior a una solicitud de información de esta Contraloría General<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Oficio GL-34167-2012 del 21 de junio de 2012.

<sup>26</sup> Oficio DFOE-SOC-0400, del 17 de mayo de 2012.

- 2.60 Sobre el particular, la administración indicó: *“... los expedientes de compra correspondientes al II semestre del 2010 y I Semestre 2011 se encuentran bajo la custodia de la Auditoría Interna ... / ... de forma que la Comisión se encuentra realizando las labores inherentes y preliminares con los restantes procedimientos de toda suerte que se están discriminando los mismos de acuerdo a las causas invocadas y la necesaria indagación o confrontación con los elementos normativos y fácticos que le dieron origen para proseguir con la investigación que le ha sido confiada”*<sup>27</sup>
- 2.61 La situación comentada, la ausencia de un mecanismo claramente definido que posibilite el inicio cronológico de las investigaciones conforme se presenten las situaciones a las que alude el citado artículo 20 del Reglamento, además refleja falta de oportunidad en el inicio y ejecución de las investigaciones por parte de la Gerencia de Logística para determinar las causas que generaron que la institución recurriera al mecanismo de compras urgentes, debido a que ha transcurrido en algunos casos más de un año desde el inicio de los procedimientos de compras y no se cuenta con los resultados de la investigación solicitada.
- 2.62 El desconocimiento por parte de la Administración sobre si los casos de compras urgentes tramitados durante el periodo 2010-2011 corresponden a una deficiente gestión administrativa de las unidades y/o de los funcionarios encargados del aprovisionamiento de medicamentos, dificulta la implementación de eventuales medidas sancionatorias y correctivas, principalmente si se considera el tiempo transcurrido desde el inicio de los procedimientos y la rotación del personal que se ha dado en las Áreas que participan en el proceso de abastecimiento de medicamentos. Adicionalmente, propicia una respuesta tardía en la toma de decisiones por parte de la administración y la implementación de medidas correctivas o ajustes para ese tipo de procedimientos de compra.
- 2.63 Sobre el particular, la Auditoría Interna de la CCSS en el citado informe AGO-065-2012, se refirió a este asunto y recomendó que en un plazo de seis meses se finalicen las investigaciones y se determinen las eventuales responsabilidades de los funcionarios que no efectuaron oportunamente las indagaciones respectivas.

---

<sup>27</sup> Oficio GL-34167-2012 del 21 de junio de 2012.

- 2.64 Por su parte, la Gerencia de Logística, mediante el oficio ARE-040-2012 del 2 de febrero de 2012, comunicó la modificación del procedimiento de compras excepcionales, de tal forma, que en futuros procedimientos de compras urgentes, la Dirección Técnica de Bienes y Servicios y la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios, conjuntamente, deben realizar una investigación administrativa para determinar las causas que ocasionan los procedimientos de compra urgentes.
- 2.65 No obstante la modificación efectuada al procedimiento de compras urgentes, este carece de la definición clara de los plazos con que cuenta la administración para la ejecución de las investigaciones, lo cual resulta relevante especialmente en aquellos casos en los cuales se presenten deficiencias en la gestión administrativa de la institución y que ameriten la implementación de medidas sancionatorias o bien para la implementación oportuna de medidas correctivas por parte de la institución.

### **3 CONCLUSIONES**

- 3.1 Se determinaron deficiencias en los procesos de compras urgentes que permiten concluir que en la CCSS no existe una adecuada planificación de las compras de medicamentos en general y a pesar de que en las compras urgentes se pagan precios más altos para cubrir en forma rápida posibles faltantes en inventarios, no hay garantía de que se estén recibiendo esos medicamentos en las fechas negociadas y a los mejores precios posible.
- 3.2 Al planificar las compras urgentes en las oficinas centrales de la CCSS no se cuenta con información de las existencias en las bodegas secundarias (farmacias de los hospitales y clínicas), dado que los sistemas informáticos de inventarios no están conectados.
- 3.3 Asimismo, en los expedientes de las compras no queda debidamente justificada, mediante una motivación razonada, la decisión inicial de compra urgente y en general no se documenta en los expedientes las negociaciones con proveedores y los estudios o análisis de razonabilidad de precios.
- 3.4 Además, se determinaron concesiones de prórrogas a proveedores de compras

urgentes que ponen en entredicho la esencia de este procedimiento.

- 3.5 No se han desarrollado oportunamente los procesos sancionatorios, tanto a proveedores como a funcionarios, por eventuales incumplimientos y deficiencias en la gestión de compras urgentes de medicamentos.

## **4 DISPOSICIONES**

- 4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro de los plazos o en los términos conferidos para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2 Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

### **A la Gerencia de Logística**

- 4.3 Integrar el Sistema Institucional de Gestión de Suministros (SIGES), el Sistema Integrado de Farmacias (SIFA) y el Sistema Integrado de control de Suministros (SICS), de forma tal que permita a los planificadores consultar oportunamente la información de los inventarios, incluyendo los de las bodegas secundarias, para que sea considerada en los cálculos y análisis para el establecimiento de las proyecciones de consumo y cantidades de medicamentos a adquirir, independientemente del tipo de procedimiento de compra que se ejecute, de modo que se optimice la planificación de las compras de medicamentos a nivel institucional. Ver puntos del 2.3 al 2.16 de este informe. Dicha integración deberá estar implementada, evaluada y ajustada a más tardar el 31 de mayo de 2013. El 14 de junio de 2013 se deberá remitir a esta Contraloría General una constancia certificada de la implementación definitiva de esta disposición.

- 4.4 Instaurar un proceso de supervisión de calidad, a más tardar el 28 de setiembre de 2012, para que en toda compra de medicamentos se fundamente y documente la decisión inicial de compra y las negociaciones de precios y plazos con proveedores, de manera que en lo sucesivo se eviten situaciones como las indicadas sobre el particular en los puntos del 2.17 al 2.30 de este informe y se acaten estrictamente los lineamientos emitidos en el mes de febrero por esa Gerencia de Logística sobre el particular. Remitir a esta Contraloría General la documentación del proceso que acredite el cumplimiento de esta disposición y comunicar el nombre de la unidad o funcionario encargado de realizar la supervisión indicada, a más tardar el 15 de octubre de 2012.
- 4.5 Modificar la normativa vigente a más tardar el 28 de setiembre de 2012, a efecto de que como parte del procedimiento de compras urgentes de medicamentos, se establezca la obligatoriedad de realizar y documentar en los expedientes, el estudio de razonabilidad de precios y se aplique lo dispuesto sobre el particular en la sesión 8371 de la Junta Directiva. Ver puntos del 2.31 al 2.41 de este informe. Remitir a esta Contraloría General la normativa ajustada que acredite el cumplimiento de esta disposición a más tardar el 15 de octubre de 2012.
- 4.6 Instruir de forma inmediata a los órganos responsables de la ejecución de los contratos de compras urgentes, a efecto de que se elimine la posibilidad de otorgar prórrogas en las entregas de medicamentos adquiridos mediante los procesos de compras urgentes y modificar la normativa vigente en ese mismo sentido. Ver puntos del 2.42 al 2.47 de este informe. Remitir a esta Contraloría General copia de las instrucciones giradas y de la normativa ajustada que acredite el cumplimiento de esta disposición a más tardar el 15 de octubre de 2012.
- 4.7 Concluir las investigaciones sobre incumplimientos de proveedores que se detallan en el anexo Nro. 5 de este informe, a más tardar el 31 de octubre de 2012, determinar si hay responsabilidades e iniciar los procedimientos legales correspondientes, de conformidad con el Instructivo para la aplicación del régimen sancionador contra proveedores y contratistas de la CCSS. Informar a esta Contraloría General los resultados de las investigaciones señaladas, a más tardar el 15 de noviembre de 2012. Ver puntos del 2.48 al 2.55 de este informe.

- 4.8 Concluir a más tardar el 14 de diciembre de 2012, para los expedientes contenidos en el anexo Nro. 1 de este informe, las investigaciones administrativas a funcionarios de la CCSS, por deficiencias en la gestión de compras urgentes, de conformidad con lo que establece el artículo 20 del Reglamento de compra de medicamentos, materias primas, envases y reactivos. Informar a esta Contraloría General sobre los resultados de las investigaciones señaladas, a más tardar el 14 de diciembre de 2012. Ver puntos del 2.56 al 2.65 de este informe

#### **Consideraciones finales**

- 4.10 La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos y términos antes fijados, al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República. La Administración debe designar y comunicar al Área de Seguimiento de Disposiciones, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, el nombre, número de teléfono y correo electrónico de la persona que fungirá como el contacto oficial con esa Área, con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones correspondientes.
- 4.11 De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán interponerse dentro del tercer día a partir de la fecha de la comunicación del informe; correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.
- 4.12 De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.



**Anexo Nro. 1**  
**Justificaciones del inicio de las compras urgentes**

N°	Expediente	Medicamento	Detalle de la justificación	Referencia
1	2011CD-000006-1142	Citarabina	Se incorporó en el expediente una resolución administrativa, que autoriza la aplicación del art.2 inciso b de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) y artículos 127 y 129 del Reglamento a la LCA y art. 113 de la Ley General de Administración Pública (LGAP), que permite contratar directamente, en aras de satisfacer el interés público. No se dan mayores justificaciones del porqué se emprendió el procedimiento de compra. En el apartado de " <i>Otras consideraciones importantes</i> " de la "Justificación de la compra", se menciona que es parte del Programa Anual de compras del Plan Operativo.	Resolución administrativa N° DABS-0080-2010 Justificación de la compra (Art.8, RLCA, inciso A)
2	2011CD-000010-1142	Albumina humana	Este procedimiento se realizó con fundamento en lo previsto en el Reglamento sancionado por el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica – COMISCA 01/2009, listado armonizado de medicamentos y Manual de Procedimientos para la negociación. En la orden de adquisiciones se plantean los niveles de inventario. En el apartado de " <i>Otras consideraciones importantes</i> " de la "Justificación de la compra", se menciona que es parte del Programa Anual de compras del Plan Operativo.	Oficio N° APBS-7190-2010 Orden de adquisiciones N°26-2606932 Justificación de la compra (Art.8, RLCA, inciso A)
3	2011CD-000011-1142	Micofenolato	Se incorpora en el expediente una resolución administrativa, que autoriza la aplicación del art.2 inciso b de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) y artículos 127 y 129 del Reglamento a la LCA y art. 113 de la Ley General de Administración Pública (LGAP), que permite contratar directamente, en aras de satisfacer el interés público. En el apartado de " <i>Otras consideraciones importantes</i> " de la "Justificación de la compra", se menciona que es parte del Programa Anual de compras del Plan Operativo. En el oficio APBS-0408-2011 se menciona que las existencias a ese momento abastecerían 9,64 meses y que constituye un medicamento de criticidad A.	Resolución administrativa N° DABS-2780-2010 Justificación de la compra (Art.8, RLCA, inciso A) Oficio N° APBS-0408-2011
4	2011CD-000040-5101	Vacuna neumococcica	Se incluye en el expediente resolución administrativa con fundamento en el Art. 2 y 4 de la LCA y el art. 4 y 131 inciso A del RLCA. Se menciona que la compra del medicamento es parte del plan ordinario de compras.	Resolución administrativa N° DABS-0903-2011

1	2011CD-000062-5101	Abacavir	En este caso el procedimiento es declarado como urgente con la finalidad de mitigar el riesgo de desabastecimiento, debido a que el proveedor de la compra anterior solicitó prórroga para una de las entregas, y aunque se rechazó la solicitud, la condición de entrega tardía se mantuvo. La resolución incluida en el expediente de compra autorizó la aplicación del art. 131k del RLCA	Resolución administrativa N° DABS-1444-2011 Oficio N° APBS-2476-2011
2	2011CU-000019-1142	Ibuprofeno	La compra se realiza dado el nivel de inventario del medicamento. No obstante que se solicitó adelanto al proveedor del procedimiento anterior, esto no fue factible.	Orden de adquisiciones N° 26-2607223
3	2011CU-000022-5101	Albumina humana	En este caso, se acordó la compra urgente con el fin de evitar el riesgo de desabastecimiento, debido a que el procedimiento anterior ( 2011CD-000010-1142) no había sido resuelto a esa fecha, y se encontraba en trámite de refrendo por parte de la Contraloría General. Se contaba con un nivel de inventario de 0,91 meses, y no había entregas pendientes, por lo que no habría abastecimiento a corto plazo. Mediante la resolución se sugirió hacer la compra directa a la empresa Farmanova S.A.	Resolución administrativa N° DABS-1359-2011 Oficio N° APBS-2201-2011 Orden de adquisiciones N° 26-2607454
8	2011CU-000024-5101	Bupivacaína clorhidrato	El procedimiento se inicia por riesgo de desabastecimiento, debido a que el Ministerio de Salud, emitió una Orden Sanitaria con el fin de retirar el medicamento con el que se contaba en ese momento, por la aparición de efectos adversos provocados y que ponían en riesgo la salud de las personas. Mediante la resolución se sugirió hacer la compra directa a la empresa Nutrimed S.A.	Resolución administrativa N° DABS-1427-2011 Oficio N° APBS-2352-2011 Orden de Adquisiciones N° 26-2607492
9	2011CU-000029-5101	Aceite de ricino líquido	La compra urgente dio inicio debido al incumplimiento del proveedor del procedimiento anterior, el cual pese a prórrogas y fraccionamiento de entregas concedidas, no efectuó las entregas a tiempo. Además, se presentó un aumento en el despacho del medicamento, por lo que existía riesgo de desabastecimiento. Para ese momento se contaba con un inventario de 0,84 meses. Mediante esta resolución se sugirió hacer la compra directa a la empresa Chemo Centroamericana S.A.	Resolución administrativa N° DABS-1513-2011 Oficio N° APBS-2506-2011 Orden de Adquisiciones N° 26-2607540
10	2011CU-000030-5101	Cloruro de suxametonio	Se acudió al procedimiento de urgencia debido al rechazo de uno de los lotes de la compra anterior, por parte del Laboratorio de Normas y Calidad de Medicamentos (LNCM). Además, para esa fecha se contaba con un inventario para abastecer 1,5 meses, y no existía la certeza de que el proveedor pudiera reponer a tiempo el medicamento, que implicaría un posible desabastecimiento. Mediante esta resolución se sugirió hacer la compra directa a la	Resolución administrativa N° DABS-1556-2011 Oficio N° APBS-2607-2011 Orden de adquisiciones N° 26-2607565

			empresa Praxis Pharmaceuticals S.A.	
11	2011CU-000032-5101	Fosfato de potasio	Se gestiona este procedimiento de urgencia debido a incumplimiento en la primer entrega del proveedor adjudicado en la compra anterior, que no podría suplir sino hasta dos meses después de la fecha prevista. Para esa fecha existía un inventario que abastecería 0,19 meses, por lo que existía una situación de desabastecimiento. Mediante esta resolución se sugirió hacer la compra directa a la empresa Cefa Central Farmacéutica S.A.	Resolución Administrativa N° DABS-1588-2011 Oficio N° APBS-2705-2011 Orden de adquisiciones N° 26-2607589
12	2010ME-000027-1142	Aminoácidos al 10%	Este procedimiento dio inicio con la finalidad de abastecer existencias en el tanto se iniciara y finiquitara la compra ordinaria, debido a que los procedimientos 2009ME-000242 y 2009ME-000248, resultaron infructuosos. El inventario a esa fecha era de 0 meses. Se indica que Nutrimed S.A. es el único que puede ofrecer el medicamento de forma inmediata.	Justificación de la compra (Art.8, RLCA, inciso A) Oficio N° AGM-0014-2010 Orden de adquisiciones N° 26-2605728 Oficio AGM-0167-2010
13	2010ME-000227-1142	Cianocobalamina	Esta compra de carácter urgente nace debido al incumplimiento del proveedor anterior, que haría efectiva la entrega 1,5 meses después de la fecha pactada y generó un alto riesgo de desabastecimiento.	Oficio N° AGM-1470-2010 Orden de adquisiciones N° 26-2606424
14	2010ME-000230-1142	Irbesartán	Este procedimiento inició por desabastecimiento del medicamento, debido al incumplimiento del proveedor adjudicado en la compra anterior, que entregaría el fármaco tres semanas después de la fecha pactada, sin previa autorización por parte de la CCSS.	Oficio AGM-1578-2010 Orden de adquisiciones N° 26-2606462 Oficio N° AGM-2067-2010
15	2010ME-000262-1142	Hipromelosa	Se tramitó con urgencia debido a los bajos niveles de inventario, producto del incremento en la demanda del medicamento. Además se indica que no fue posible realizar gestiones antes debido a que se estaba modificando las especificaciones técnicas del medicamento.	Orden de adquisiciones N° 26-2606549
16	2010ME-000289-1142	Progesterona	Esta compra urgente dio inicio debido a los niveles de inventario y a la demanda en ese momento. No obstante que se indicó que es un medicamento cuyas tendencias de consumo y despacho son decrecientes, lo que ha motivado al vencimiento de mercadería. Existía una compra anterior, gestionada con el procedimiento 2010ME-000168-1142, y a pesar de que ya había ingresado mercadería, no daría abasto para los meses siguientes por el	Orden de adquisiciones N° 26-2606636

			cambio en el consumo.	
17	2010ME-000296-1142	Factor VIII	Se emprendió esta compra a causa de un incremento en el consumo de 299%. No obstante, cuando se buscó criterio técnico, así como de la cantidad de pacientes y el uso, para explicar este incremento, no se localizó una causa de fondo desde el punto de vista clínico y epidemiológico. Sin embargo, se localizó circular (DFE-1108-07-09) en la que se instruyó al Área de Almacenamiento y Distribución (ALDI) para que despachara durante los meses de agosto y setiembre el doble de la cuota correspondiente, más la cuota ordinaria, esto con el fin de reactivar el uso del mismo, y minimizar el riesgo de pérdida por vencimiento, por lo que el alto consumo pudo deberse a este incremento en el despacho.	Orden de adquisiciones N° 26-2606721 Oficio N° APBS-6664-2010 Oficio N° APBS-6494-2010 Oficio N° AMTC-2188-10-2010
18	2010ME-000306-1142	Oxaliplatino	Este procedimiento de carácter urgente surge debido a que la compra anterior se encontraba bajo un trámite de <i>recurso de revocatoria</i> y a que, por los bajos niveles de inventario (0,91 meses), tenía un riesgo de desabastecimiento. Además se menciona que el fármaco es de criticidad A y no cuenta con otras alternativas terapéuticas. Se anota que en este caso, se utiliza el dato de despachos para efectos del análisis, ya que, a criterio del Área de Planificación de Bienes y Servicios, es el que más se aproxima a la realidad por tratarse de un medicamento antineoplásico, además que las unidades ejecutoras no han venido reportando adecuadamente los consumos.	Oficio N° APBS-6291-2010 Oficio N° APBS-6726-2010 Memorando N° DABS-3026-2010
19	2010ME-000329-1142	Prednisolona	Esta compra urgente se inició debido a los bajos niveles de inventario (0,02 meses) y a que el proveedor del procedimiento anterior no pudo realizar un adelanto de la entrega pactada.	Orden de adquisiciones N° 26-2606858
20	2010ME-000347-1142	Irbesartán	El procedimiento surge a causa de los incumplimientos del proveedor de la compra anterior, al cual no se le autorizaron más prórrogas. Para ese momento se contaba con un inventario de 0,72 meses, por lo cual existía riesgo de desabastecimiento.	Oficio n° SAG-4641-2010 Oficio N° APBS-7287-2010 Orden de adquisiciones N° 26-2606975
21	2010ME-000358-1142	Leflunomida	Se declara el sentido de urgencia con la finalidad de evitar desabastecimiento, debido al inventario dado a ese momento (1,36 meses), esto a causa de que el procedimiento anterior (2010MA-000012) se encontraba en trámite de un recurso de revocatoria.	Orden de adquisiciones N° 26-2606984
22	2010MA-000007-1142	Ibuprofeno	La compra urgente se emprende por situación de desabastecimiento, pese a que el proveedor adjudicado en el procedimiento anterior acordó adelantar una de las entregas. En la orden de adquisiciones se indica que corresponde a una	Oficio N° AGM-1381-2010 Orden de adquisiciones N°

			compra puente.	26-2606390
23	2010MA-000008-1142	Aminoácidos al 10%	Este procedimiento se da con el propósito de abastecer existencias ya que se corre el riesgo de desabastecimiento, aun ingresando la entrega pendiente, producto de la compra ordinaria pendiente de entrega. <i>Aunque se solicitó a la empresa adjudicada en la compra anterior que hiciera adelanto de la entrega, no le resultó posible.</i> En la orden de adquisiciones se indica que corresponde a una compra puente.	Oficio N° AGM-1266-2010 Orden de adquisiciones N° 26-2606395
24	2010MA-000028-1142	Warfarina sódica	Se tramita con urgencia debido al incumplimiento del proveedor de la compra anterior, el cual no tuvo certeza para ese momento de la fecha que entregaría el fármaco, situación que generó riesgo de desabastecimiento. El inventario dado a esa fecha era de 0,27 meses. Se aceptó como válida una de las ofertas, previo a cualquier trámite de índole administrativo y/o técnico.	Oficio N° AGM-1821-2010 Orden de adquisiciones N° 26-2606530
25	2010MA-000032-1142	Fosfato de potasio	La compra urgente inicia dado los niveles de inventario a ese momento que estaban en 0 meses; y a que a pesar de consultar al proveedor la posibilidad de adelantar la entrega, se indicó que no existía posibilidad. Además, se tramita por un aumento en el consumo, según se indicó por parte del Área de Planificación de Bienes y Servicios.	Orden de adquisiciones N° 26-2606889
26	2010MA-000033-1142	Metrotexato base	En este caso la compra se dio por desabastecimiento debido a un incumplimiento de la empresa adjudicada anteriormente. Además de que la entrega más próxima se realizaría un mes después, sin que existiera posibilidad de adelanto. Se recomienda la compra con el fin de estabilizar el producto y contar con stock del fármaco.	Oficio N° AGM-1743-2010 Orden de adquisiciones N° 26-2606537
27	2010MA-000067-1142	Placlitaxel	Este procedimiento se emprende debido a que existía riesgo de desabastecimiento por incumplimiento del proveedor anterior, el cual tendría un atraso de 2 meses en la entrega por problemas de obtención de la materia prima. El inventario a ese momento era de 2,12 meses.	Oficio N°AGM-1832-2010 Orden de adquisiciones N° 26-2606486

Fuente: Muestra de expedientes de compra de los años 2010 y 2011, seleccionados por la Contraloría General.

**Anexo Nro. 2**  
**Expedientes que contienen el Estudio de Razonabilidad de Precios**  
**y la Decisión Inicial Administrativa**

Expediente	Estudio de razonabilidad de precios	Decisión inicial administrativa
2011CD-000006-1142 Citarabina 100 mg	No	Si
2011CD-000010-1142 Albumina Humana	No	No
2011CD-000011-1142 Micofenolato	No	Si
2011CD-000040-5101 Vacuna Neumococcica	Si	Si
2011CD-000062-5101 Abacavir 300 mg	No	Si
2011CU-000019-1142 Iboprufero 100mg	No	Si
2011CU-000022-5101 Albumina Humano	No	Si
2011CU-000024-5101 Bupivacaína clorhidrato	No	Si
2011CU-000029-5101 Aceite de Ricino líquido	No	Si
2011CU-000030-5101 Cloruro de Suxametonio 500mg	No	Si
2011CU-000032-5101 Fosfato de Potasio concentrado con 15 ml	No	Si
2010ME-000027-1142: Aminoácidos al 10%	No	Si
2010ME-000227-1142: Cianocobalamina	No	Si
2010ME-000230-1142: Irbesartán	No	Si
2010ME-000262-1142: Hipromelosa	Si	Si
2010ME-000289-1142: Progesterona	Si	Si
2010ME-000296-1142: Factor VIII	Si	Si
2010ME-000306-1142: Oxaliplatino	No	Si
2010ME-000329-1142: Prednisolona	No	No
2010ME-000347-1142: Irbesartán	No	No
2010ME-000358-1142: Leflunomida	No	No
2010MA-000007-1142: Ácido ursodeoxicólico	No	Si
2010MA-000008-1142: Aminoácidos al 10%	No	Si
2010MA-000028-1142: Warfarina sódica	No	Si
2010MA-000032-1142: Fosfato de potasio	No	Si
2010MA-000033-1142: Metrotexato base	No	Si
2010MA-000067-1142: Placlitaxel	No	Si
<b>Total Si</b>	<b>4 15%</b>	<b>23 85%</b>
<b>Total No</b>	<b>23 85%</b>	<b>4 15%</b>
<b>Total de expedientes de la muestra</b>	<b>27 100%</b>	<b>27 100%</b>

Fuente: Muestra de expedientes de compra de los años 2010 y 2011, seleccionados por la Contraloría General.

**Anexo N° 3**  
**Prórrogas en las entregas de medicamentos**

Fuente: Muestra de expedientes de compra seleccionados por la Contraloría General y documento suministrado por la institución mediante oficio GL-34167-2012.

	Concurso	Orden de compra	Fechas pactadas	Fechas modificadas	Oficio de variación de la fecha
1	2010ME-000289-1142	6682	20/10/2010	22/10/2010	AGM-1428-2011
2	2010ME-000329-1142	6790	02/11/2010	19/11/2010	AGM-3313-2010
3	2011CD-000006-1142	7059	30/08/2011 30/11/2011 29/02/2012 30/05/2012	20/10/2011 09/12/2011 29/06/2012 14-09-2012 10/12/2012 04/02/2013	AGM-5545-2011 ABPS-0478-2012
4	2011CU-000029-5101	7258	20/07/2011	26/07/2011	AGM-4320-2011
5	2011CD-000040-5101	7216	(2) 06-12-2011	09-12-2011 20-01-2012	AGM-6925-2011 AGM-6992-2011
6	2010ME-000227-1142	6506	26/07/2010	26/07/2010 28/07/2010	AGM-1701-2010
7	2010ME-000230-1142	6508	(4) 19/08/2010	19/08/2010 23/08/2010 26/08/2010	AGM-1941-2010 AGM-1971-2010
	2010ME-000230-1142	6605 (art. 62)	(2) 14/09/2010	30/09/2010	AGM-2617-2010
8	2010ME-000027-1142	5955	05-02-2010 19-02-2010	04-03-2010 15-03-2010	APBS-1479-2010 APBS-1700-2010
9	2011CD-000062-5101	7241	11/07/2011	20/07/2011	AGM-4147-2011

**Total de procedimientos muestra**  
**Total de procedimientos con cambios en fechas**

<b>27</b>	<b>100%</b>
<b>9</b>	<b>33%</b>

**Anexo Nro. 4**  
**Casos con posibles sobrepuestos**

Expediente	Detalle						
<p><b>2010ME-000306-1142: Oxaliplatino</b></p> <p><b>Cantidad a comprar: 4500 FC</b></p>	<p>Se presentaron dos ofertas:</p> <p>(1) Distribuidora Farmanova S.A.: Precio unitario de \$158,98, Precio total de <b>\$715.410,00</b> una sola entrega a 5 días naturales.</p> <p>(2) VMG Healthcare: Precio unitario de \$48;00 para un total de <b>\$216.000,00</b> dos entregas, la primera de 360 unidades (uds) a 5 DN y la segunda, de 4140 a 60 DN</p> <p>Como puede observarse, inicialmente se presentaba una diferencia de <b>\$499.410</b> entre las ofertas.</p> <p>De forma posterior, se presentaron oficios (APBS-6726-2010 y DABS-3026-2010) mediante los cuales se rebajó la cantidad inicial pactada, en el primer caso a 2250 uds y en el segundo, a 1850 uds; alegando entre otras razones, que había una entrega pendiente próxima y un precio excesivo, además de que 1850 uds serían suficientes para abastecer el periodo, en tanto ingresara la entrega.</p> <p>La empresa adjudicada fue Farmanova con 1850 uds, que en este caso representaba una diferencia con respecto a la oferta de VMG Healthcare de <b>\$205.313,00</b>, debido a que se varió la cantidad a comprar.</p> <p>En este caso es importante destacar la importancia del Estudio de Razonabilidad debido a la gran diferencia en los precios ofertados. No se refleja en el expediente de compra, negociación alguna con proveedores para mejorar el precio o variación en los plazos de entrega.</p>						
<p><b>2010MA-000033-1142 Metrotrexato Base 50mg</b></p> <p><b>Cantidad a comprar: 3.750 FC</b></p>	<p>Se presentaron dos ofertas:</p> <p>(1) Empresa Ecopharmed S.A.: Precio unitario de \$9,75, Precio total de <b>\$36.562,50</b>. A10 días naturales.</p> <p>(2) Pfizer S.A.: Precio unitario de \$4,90, Precio total de <b>\$ 18.375,00</b>, a entregar la primer semana de octubre 2010.</p> <p>Como puede observarse, inicialmente se presentaba una diferencia de <b>\$18.187,50</b> entre las ofertas.</p> <p>La última compra registrada en la institución fue a un precio de \$2.25. No se realizó el Estudio de Razonabilidad de precios. La entrega fue satisfactoria.</p> <table border="1" data-bbox="589 1606 1209 1732"> <tr> <td>Precio Compra Urgente</td> <td>\$9.75</td> </tr> <tr> <td>Precio Ultima compra ordinaria</td> <td>\$2.25</td> </tr> <tr> <td>Diferencia con respecto a última compra</td> <td><b>\$7.50</b></td> </tr> </table>	Precio Compra Urgente	\$9.75	Precio Ultima compra ordinaria	\$2.25	Diferencia con respecto a última compra	<b>\$7.50</b>
Precio Compra Urgente	\$9.75						
Precio Ultima compra ordinaria	\$2.25						
Diferencia con respecto a última compra	<b>\$7.50</b>						
<p><b>2011CU-000032-5101: Fosfato de potasio</b></p> <p><b>Cantidad a comprar: 2.800 amp</b></p>	<p>Se presentaron dos ofertas:</p> <p>(1) Empresa Seven Pharma Ltda: Precio unitario de \$7,50 Precio total de <b>\$21.000,00</b>. 22 días naturales.</p>						



	<p>(2) Cefa S.A. : Precio unitario de \$9,95, Precio total de <b>\$ 27.860,00</b>, a entregar la 5 30 y 60 días..</p> <p>Como puede observarse, inicialmente se presentaba una diferencia de <b>\$6.860,00</b> entre las ofertas.</p> <p>La empresa Cefa ofreció donación por 419 viales del lote No. 100409 que contaba con control del MINSA.</p> <p>La última compra registrada en la institución fue a un precio de \$4.96. Se omitió la realización de estudio de razonabilidad de precios. Entrega satisfactoria.</p> <table border="1" data-bbox="587 646 1211 751"> <tr> <td>Precio Compra Urgente</td> <td>\$9.95</td> </tr> <tr> <td>Precio Ultima compra ordinaria</td> <td>\$4.96</td> </tr> <tr> <td>Diferencia</td> <td><b>\$4.99</b></td> </tr> </table> <table border="1" data-bbox="587 802 1211 1104"> <tr> <td><b>Oferta No. 1 (9.95 * 2.800)</b></td> <td>\$27.860,00</td> </tr> <tr> <td>-Bonificación recibida (419*9.95)</td> <td>\$4.169,05</td> </tr> <tr> <td>Costo de la Compra</td> <td><b>\$23.690,95</b></td> </tr> <tr> <td><b>Costo unitario promedio (23.690,95/2800)</b></td> <td><b>\$8,46</b></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td><b>Oferta No. 2 (2.800*7.50)</b></td> <td><b>\$21.000,00</b></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td><b>Diferencia entre ofertas</b></td> <td><b>\$ 2.690,95</b></td> </tr> </table>	Precio Compra Urgente	\$9.95	Precio Ultima compra ordinaria	\$4.96	Diferencia	<b>\$4.99</b>	<b>Oferta No. 1 (9.95 * 2.800)</b>	\$27.860,00	-Bonificación recibida (419*9.95)	\$4.169,05	Costo de la Compra	<b>\$23.690,95</b>	<b>Costo unitario promedio (23.690,95/2800)</b>	<b>\$8,46</b>			<b>Oferta No. 2 (2.800*7.50)</b>	<b>\$21.000,00</b>			<b>Diferencia entre ofertas</b>	<b>\$ 2.690,95</b>
Precio Compra Urgente	\$9.95																						
Precio Ultima compra ordinaria	\$4.96																						
Diferencia	<b>\$4.99</b>																						
<b>Oferta No. 1 (9.95 * 2.800)</b>	\$27.860,00																						
-Bonificación recibida (419*9.95)	\$4.169,05																						
Costo de la Compra	<b>\$23.690,95</b>																						
<b>Costo unitario promedio (23.690,95/2800)</b>	<b>\$8,46</b>																						
<b>Oferta No. 2 (2.800*7.50)</b>	<b>\$21.000,00</b>																						
<b>Diferencia entre ofertas</b>	<b>\$ 2.690,95</b>																						

Fuente: Muestra de expedientes de compra seleccionados por la Contraloría General.

**Anexo Nro. 5**

**Tiempo transcurrido desde la última entrega de medicamentos hasta el inicio del proceso sancionatorio en procedimientos de compras que presentaron atrasos o incumplimientos en las entregas**

Concurso	Orden de Compra	Fechas de entrega pactadas	Fechas de entrega modificadas	Fecha de ingreso ALDI	Traslado Proceso Sancionatorio		Meses para iniciar el procedimiento sancionatorio después del ingreso al ALDI	Estado Actual
					Oficio	Fecha		
2010ME-000289-1142	6682	20/10/2010 20/01/2011	22/10/2010 N/A	25/10/2010 20/01/2011	SAG-2011-4383	20/09/2011	8	Pendiente de Resolución
2010ME-000358-1142	6910	17/01/2011	N/A	09/02/2011 14/02/2011	SAG-2012-3127	31/05/2012	15	Pendiente de Resolución
2011CU-000030-5101 (1)	7281	03/08/2011	N/A	N/A	SAG-2011-2011	09/09/2011	1	Pendiente de Resolución
2011CU-000024-5101	7249	13/07/2011 20/07/2011	N/A	13/07/2011 19/08/2011	SAG-2012-2549	24/05/2012	9	Pendiente de Resolución
282010ME-000230-1142	6605	06/09/2010 14/09/2010	N/A 30/09/2010	07/09/2010 30/09/2010	Resolución No. DABS-1593-2011	22/07/2011	9	Finalizado

(1) No se recibió la única entrega pactada y no se ha emitido la resolución final del caso.

*Fuente: Muestra de expedientes de compra seleccionados por la Contraloría General e información suministrada mediante oficios GL-34225-2012 del 29 de junio de 2012 y GL-34167-2012 del 21 de junio de 2012.*

**Anexo Nro. 6**  
**OBSERVACIONES PROPUESTAS POR LA CCSS AL BORRADOR DEL INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN LOS PROCESOS DE COMPRAS URGENTES DE MEDICAMENTOS**

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.3 AL 2.14</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	Se plantea modificar la disposición 4.3 para que se lea: <b>"4.3 Dar continuidad a la integración del SIGES (Sistema Institucional de Gestión de Suministros) en sus respectivas interfaces con los sistemas SIFA (Sistema Integrado de Farmacias) y SICS (Sistema Integrado de control de Suministros) de forma tal que permita a los planificadores consultar oportunamente la información de los inventarios, incluyendo los de las bodegas secundarias (satelitales y/o de la red), para que sea considerada en los cálculos y análisis para el establecimiento de las proyecciones de consumo o cantidades a adquirir, independientemente del tipo de procedimiento que se ejecute, de modo que se optimice la planificación de las compras de medicamentos a nivel institucional. Ver puntos 2.3 al 2.14 de este informe. Dicha integración deberá estar implementada a nivel institucional en concordancia con el "Plan Integral del Fortalecimiento de la Cadena de Abastecimiento" aprobado por Junta Directiva de la CCSS en Artículo 23° sesión N° 8566, el 8 de marzo 2012."</b> El ajuste propuesto se fundamenta básicamente en la implementación del citado <b>"Plan Integral del Fortalecimiento de la Cadena de Abastecimiento"</b> .		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	Debido a que el acuerdo de la Junta Directiva de la Sesión No. 8566 del 8 de marzo de 2012, estableció en el inciso 2) que la Gerencia de Logística coordinara con las Gerencias de Infraestructura y Tecnologías, Financiera, Médica y Administrativa la presentación de un plan de trabajo para lograr la implementación de las interfaces entre los sistemas SIGES, SIFA y SICS, para que se garantice la integridad, confiabilidad, transparencia y confidencialidad de la información institucional, se acoge el argumento planteado y se modifica la disposición 4.3. y los puntos del 2.10 al 2.13 del presente informe.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.40 al 2.45</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	La administración estima que la prórrogas constituyen una práctica administrativa no compatible con el espíritu del trámite que se realiza, por lo que propone la siguiente redacción para la disposición 4.6: <b>"Instruir en forma inmediata a los órganos responsables durante la ejecución de los contratos derivados de compras urgentes de forma tal que se elimine la posibilidad de otorgar prórrogas en la entrega de medicamentos adquiridos mediante dichos procesos. Remitir a esta Contraloría General la documentación correspondiente a la instrucción girada a más tardar el 31 de agosto 2012."</b>		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	Se acoge la propuesta para modificar la disposición 4.6 y se mantiene lo indicado en cuanto a la necesidad de modificar la normativa relacionada con este tipo de prácticas.		



**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**  
**ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES**

---