



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

**AGO-250-2017**  
**22-12-2017**

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en cumplimiento al plan anual operativo del 2017, contemplado en el Apartado Estudios Especiales, Atención Denuncias .

Se determinaron debilidades e incumplimientos, en los procesos de contratación se servicios de traslado de pacientes en ambulancias de soporte avanzado entre los que destacan, que las autoridades del Área Salud Garabito no realizaron un análisis tendiente a definir el tipo de servicio de ambulancia que se requería, según la necesidad de la Unidad, para la contratación 2013LA-000002-2592, situación que pudo generar que la institución asumiera el riesgo de adquirir servicios que no se adaptaran a las necesidades del Área.

La administración activa no documentó la existencia de estudios de razonabilidad de precios en los expedientes de las compras de escasa cuantía 2016CD-000018-2592, 2016CD-000033-2592; 2016CD-000047-2592; 2017CD-000013-2592 “Traslado de pacientes en ambulancia privada de soporte avanzado” por lo que no se puede dar una certeza que el proveedor adjudicado no presentara precios excesivos o ruinosos, lo que iría en contraposición de lo establecido en el ordenamiento jurídico, además, implica un incumplimiento de los lineamientos legales e institucionales.

Además en el presente estudio se observó que las autoridades del Área de Salud Garabito no acreditaron en los expedientes de compra 2016CD-000018-2592, 2016CD-000033-2592; 2016CD-000047-2592; 2017CD-000013-2592 “Traslado de pacientes en ambulancia privada de soporte avanzado”, las justificaciones o estudios de mercado, necesarios para indicar cuál es el mejor proveedor para el transporte privado de ambulancias de soporte avanzado según los requerimientos institucionales, contratando directamente a la empresa Fundación Pro Servicios y Soporte Médico Nacional, sin la realización del citado estudio de mercado acreditado en el expediente o evidencia de la participación de otros oferentes.

Por último, se determinan debilidades de control interno en el llenado de las boletas de solicitud de traslado de pacientes ya que estas carecen de datos como tipo de ambulancia solicitada, justificación del traslado, implicaciones médicas, nombre y firma de quién solicita el traslado.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

En razón de lo anterior, se recomienda a la Dirección Médica del Área de Salud Garabito elaborar una metodología o procedimiento, mediante la cual se regule los procesos y análisis a realizar para definir el tipo de ambulancias que se requiere adquirir, así como las especificaciones técnicas de las mismas, de manera que se estandarice la gestión y se documente la forma en que se selecciona al oferente y sus características, según las necesidades reales del Área de Salud.

Se recomienda además realizar los estudios de razonabilidad de precios de los trámites de Contratación Administrativa, tal y como lo establece el "Modelo Funcional y Organizacional del Área Financiero Contable en los Establecimientos de Salud", tomando en consideración el "Manual para la Estimación del Monto de las Contrataciones y Elaboración de Estudios de Precios", según corresponda, así como girar las instrucciones al Área de Proveeduría, para que se garantice previo a la adjudicación de las contrataciones que realiza el Área de Salud, la incorporación al expediente de compra de los estudios de razonabilidad de precios concordantes con las disposiciones normativas.

Se recomienda a la Dirección Regional Pacífico Central realizar actividades con el propósito de fortalecer las actividades y funciones sustantivas de las Áreas de Proveeduría en los centros de Salud que participan en la actividad contractual.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

**AGO-250-2017**  
**22-12-2017**

## **AREA GESTIÓN OPERATIVA**

**ESTUDIO ESPECIAL SOBRE LA COMPRA DIRECTA DE ESCASA CUANTÍA 2013LA-000002-2592 “TRASLADO DE PACIENTES EN AMBULANCIA SOPORTE BÁSICO” Y LAS COMPRAS DIRECTAS DE ESCASA CUANTÍA 2016CD-000018-2592, 2016CD-000033-2592; 2016 CD-000047-2592; 2017CD-000013-2592 “TRASLADO DE PACIENTES EN AMBULANCIA PRIVADA DE SOPORTE AVANZADO”.  
ÁREA DE SALUD GARABITO U.E. 2592**

### **ORIGEN DEL ESTUDIO**

El estudio se origina en atención al Plan Anual Operativo 2017 del Área Gestión Operativa, en atención a la denuncia DE-055-2017.

### **OBJETIVO**

Evaluar la contratación de servicios de traslado de pacientes por terceros en el Área de Salud Garabito.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Examinar los criterios técnicos utilizados por las autoridades del Área de Salud Garabito para elaborar las condiciones de las compras Licitación Abreviada 2013LA-000002-2592 “Traslado de Pacientes en Ambulancia Soporte Básico”.
- Determinar el cumplimiento contractual de la Licitación Abreviada 2013LA-000002-2592 “Traslado de pacientes en ambulancia soporte básico”.
- Examinar los criterios técnicos utilizados por las autoridades del Área de Salud Garabito para elaborar las condiciones de las compras directas de escasa cuantía 2016CD-000018-2592, 2016CD-000033-2592; 2016CD-000047-2592; 2017CD-000013-2592 “Traslado de pacientes en ambulancia privada de soporte avanzado”.

### **ALCANCE**

El estudio comprende la revisión de las acciones efectuadas entre mayo 2013 y mayo 2016 por la Dirección del Área de Salud Garabito en relación a las compras Licitación Abreviada 2013LA-000002-2592 “Traslado de Pacientes en Ambulancia Soporte Básico” y las compras directas de escasa cuantía 2016CD-000018-2592, 2016CD-000033-2592; 2016CD-000047-2592; 2017CD-000013-2592 “Traslado de pacientes en ambulancia privada de soporte avanzado”, en aspectos como requisitos esenciales del cartel, planificación, estudios técnicos, y justificaciones de traslados.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

El estudio se efectuó de conformidad con lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, R-DC-064-2014, emitidas por la Contraloría General de la República; además de normativa legal y técnica atinente a la materia.

## METODOLOGÍA

Para la realización del presente estudio se efectuaron los siguientes procedimientos metodológicos:

- Revisión de la información remitida por el Área de Salud Garabito relacionada con las compras de los Servicios de Ambulancia Privados, Soporte Básico y Soporte Avanzado.
- Revisión de los siguientes expedientes de contratación
  - Licitación Abreviada 2013LA-000002-2592 “Traslado de Pacientes en Ambulancia Soporte Básico”
  - Compras directas de escasa cuantía 2016CD-000018-2592 Traslado de pacientes en ambulancia privada de soporte avanzado”
  - Compra directa de escasa cuantía 2016CD-000033-2592 “Traslado de pacientes en ambulancia privada de soporte avanzado”
  - Compra directa de escasa cuantía 2016CD-000047-2592 “Traslado de pacientes en ambulancia privada de soporte avanzado”
  - Compras directa de escasa cuantía 2017CD-000013-2592 “Traslado de pacientes en ambulancia privada de soporte avanzado”

## MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno, N° 8292.(Año 2002)
- Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, N° 7494 (Año 2006)
- Normas de control interno para el Sector Público. (N-2-2009-CO-DFOE) (Año 2009)
- Manual para la Estimación del Monto de las Contrataciones y Elaboración de Estudios de Precios.( Año 2014)

## DISPOSICIONES RELATIVAS A LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO, 8292

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



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

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

## ANTECEDENTES

El Área de Servicios Generales de la Dirección de Servicios Institucionales de la Gerencia Administrativa, promovió en el año 2015 la licitación pública 2015LN-000001-1161, con el propósito de adquirir 111 ambulancias de soporte básico, para la sustitución de vehículos con más de 10 años de operación, incluyendo aquellos reportados en el inventario institucional fuera de uso y no habían sido sustituidas, justificando dicha compra en la urgencia de continuar con los esfuerzos de renovación de la flotilla de ambulancias y el incumplimiento a las regulaciones vigentes del Ministerio de Salud<sup>1</sup>, lo que incidía directamente el desarrollo de las labores de traslado de pacientes, y repercutía en los costos de operación y mantenimiento.

Además se enfatizó en la recomendación técnica de la compra, que la adquisición de ambulancias permite reforzar servicios de transporte de pacientes a citas programadas, y reducir los costos operativos asociados a esos servicios en virtud de que parte de la demanda es atendida por la Cruz Roja y ambulancias privadas.

En el siguiente cuadro se expone el costo de las ambulancias adquiridas.

**Cuadro Nº 1**  
**Costo de Vehículos**  
**Licitación Pública 2015LN-000001-1161**

Ítem	Tipo de Vehículo	Cantidad	Precio Unitario Adjudicado	Precio Total Adjudicado
1	Ambulancia 4x2 Soporte Básico	52	\$45.150,00	\$2.347.800,00
2	Ambulancia 4x2 Traslado Colectivo	13	\$39.225,00	\$509.925,00
3	Ambulancia 4x4 Soporte Básico	46	\$57.925,00	\$2.664.550,00
<b>Moto Total Adjudicado</b>				<b>\$5.522.275,00</b>

*Fuente: Licitación Pública 2015LN-000001-1161*

<sup>1</sup> Artículo 4 del Reglamento para la Atención Extrahospitalaria de Pacientes en Costa Rica



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

Dichas ambulancias fueron distribuidas 8 a la Región Brunca; 19 a la Región Central Norte; 23 Región Central Sur; 12 a la Región Chorotega; 13 a la Región Huetar Atlántica; 9 a la Región Huetar Norte; 12 a la Región Pacífico Central; 15 a los Hospitales Nacionales y Centros Especializados.

Para los efectos de este estudio es importante mencionar que la compra realizada mediante la licitación 2015LN-00001-1161 ninguna ambulancia fue entregada al Área Salud Garabito.

Según la información brindada por la Licda. Xinia Zamora Montes, Administradora del Área de Salud Garabito, la Unidad dispone de dos plazas de chofer, sin embargo no tienen un Encargado de Transportes, además el área de salud tiene tres vehículos asignados, a saber un vehículo administrativo, una ambulancia de soporte básico y un vehículo de doble tracción que es utilizado para traslados en zonas de difícil acceso.

El Área de Salud Garabito, realizó en mayo 2013 la licitación abreviada LA0002-2592, en donde la Licda. Xinia Zamora Montes, Administradora del Área justificó la contratación de servicios de ambulancia privada de soporte básico para traslado de pacientes del Área de Salud, debido a la falta de vehículos para traslado de pacientes y de personal:

*“(...) ya que el Área de Salud Garabito, brinda atención medica (sic) las 24 horas, durante todo el año. Esto genera un incremento en el número de traslados que obedece especialmente a las urgencias atendidas en el servicio de urgencias y cuyos pacientes deben enviarse al segundo nivel de atención (hospital Monseñor Sanabria); además de las citas a hospitales nacionales y otros centros de atención (...)”.*

En la descripción del servicio, según el cartel de la compra se indicó:

*“(...) El objeto del contrato es el servicio de transporte (EN AMBULANCIA) para el traslado oportuno de pacientes, a los distintos centros médicos de referencia, así como otros lugares dentro y fuera del Cantón de Garabito, de acuerdo a la demanda de los diferentes Centros Hospitalarios de atención directa al paciente, para lo cual deberá contar con un mínimo de dos ambulancias disponibles para brindar el servicio (...)*

*(...)Del tipo de ambulancias*

*Las ambulancias ofertadas deben encontrarse dentro de la clasificación establecida por el Ministerio de Salud (Soporte Básico o tipo C), de acuerdo a lo normado mediante el “Reglamento para la Atención Extrahospitalaria de Pacientes en Costa Rica” (...)*”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

El Reglamento para la Atención Extrahospitalaria de Pacientes en Costa Rica define en el artículo 1:

*"(...) 1.) Ambulancia tipo C o de "Soporte Básico": vehículo en el que no se realizan procedimientos invasivos y sólo es utilizado para el traslado de pacientes que no están en estado o condiciones críticas de salud.*

*2. Ambulancia tipo B o de "Soporte Intermedio": vehículo en el que se realizan acciones de primeros auxilios con estabilización física del paciente, sin procedimientos invasivos.*

*3) Ambulancia tipo A o de "Soporte Avanzado": vehículo en los que se pueden atender cualquier tipo de pacientes y en lo que se pueden realizar procedimientos invasivos, bajo supervisión médica (...)"*

La licitación LA0002-2592 fue adjudicada el 23 de julio 2013 por un monto de cuarenta tres millones quinientos treinta y cinco mil setecientos colones (¢43.535.700,00) a la empresa Servicios Profesionales Parrita S.A SERVIPROPA, con una vigencia contractual de un año, prorrogable tres periodos iguales, siendo que la misma finalizó en 24 de julio 2017.

El 17 de abril 2017 ingresa a Auditoría Interna la denuncia DE-55-2017, la cual señala entre otros aspectos:

- Que el Área de Salud Garabito contrata con la empresa Soporte Vital, el traslado de pacientes en ambulancias de Soporte Avanzado, alegando que requieren personal médico para el traslado.
- Que a la empresa Servipropa se le asigna viajes de distancias cortas y de calles en mal estado.
- Que el Área de Salud no cuenta con un listado que indique qué casos ameritan traslados con personal médico.

## HALLAZGOS

### **1. SOBRE LA DEFINICIÓN DEL TIPO SERVICIOS PRIVADOS DE AMBULANCIA QUE SE ADQUIRIÓ EN LA COMPRA DIRECTA DE ESCASA CUANTÍA 2013LA-000002-2592 "CONTRATACIÓN SERVICIOS DE AMBULANCIA PRIVADA PARA TRASLADO DE PACIENTES ÁREA DE SALUD GARABITO".**

No se evidencia en el expediente de la contratación 2013LA-000002-2592 la realización de un análisis para definir qué tipo de servicio de ambulancia se requería en el Área de Salud, según la necesidad de ésta, ya fueran ambulancias de soporte avanzado o soporte básico.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

Esta Auditoría, en revisión del expediente de la licitación efectuada por el Área de Salud Garabito, determina que no existe en el mismo evidencia documental en donde conste el estudio técnico que fundamente el tipo de ambulancia que requería el Área de Salud Garabito.

En el cartel de la contratación, en el apartado de características técnicas se indica:

*“(...) El Área de Salud Garabito, traslada diariamente un número (sic) considerable de pacientes a otros centros médicos de segundo y tercer nivel de atención, para ser atendidos por emergencia, citas médicas de especialistas, y a pacientes egresados del Servicio de Urgencias y observación hacia sus domicilios.*

*Además, en el Área de Salud, el servicio de Urgencias labora las 24 horas, situación que incrementa en número de traslados, especialmente por la poca oferta de ambulancias en la zona por parte de los Comités Auxiliares de Cruz Roja de Jacó, por lo que el Área de Salud Garabito requiere de otras alternativas para el traslado oportuno y eficiente de pacientes atendidos en éste centro médico (...)*”

Sin embargo, no se desprende del expediente cuál es el promedio de traslados que realizan, ni los cuantifican en traslados de emergencias a otros centros de salud de la red y traslados para citas, o bien traslados de ambulancia de soporte básico o avanzado.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en el artículo 4 señala:

*“Principios de Eficiencia y Eficacia. Todos los actos relativos a la contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, **a partir del uso eficiente de los recursos institucionales**”.*  
*(La negrita y el subrayado no son del texto original)*

*“Artículo 8º—**Decisión inicial.** La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jерarca de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.*

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





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

*B) La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución, así como la indicación de la posibilidad de adjudicar parcialmente de acuerdo a la naturaleza del objeto (...)*. ( El subrayado no es del original).

Las normas de control interno para el Sector Público, de la Contraloría General de la República, en el capítulo IV relacionado con Normas sobre actividades de control, punto 4.4.1, señala:

*“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”*

En resolución R-DAGJ-282-2004 (BIS) del veintiocho de mayo de dos mil cuatro, la Contraloría General de la República señaló con relación al proceso de planificación lo siguiente:

*“(...) El procedimiento de contratación administrativa está constituido de tres fases esenciales: una fase previa de programación y planificación, una fase de selección del contratista y otra de ejecución contractual. Todas y cada una de ellas son fundamentales para garantizar el éxito de la función administrativa, pero la primera constituye la base que conlleva, no solo el adecuado manejo de las posteriores, sino que se trata del primer paso de legalidad de las actuaciones administrativas. Así, la normativa vigente de contratación administrativa, brinda una especial importancia a la fase previa, ya que sus exigencias van más allá del cumplimiento de requisitos meramente formales para exigir el desarrollo de toda una etapa de pensamiento en la que la Administración **no solo debe definir sus necesidades sino conocer el entorno jurídico, técnico y financiero en el que se va a desarrollar la contratación con el fin esencial de hacer los estudios correspondientes y ajustarla a las necesidades(...)**.” –El resaltado no es del original.*

En relación con la definición de los servicios a adquirir por parte de la Administración, la Contraloría General de la República, ha manifestado (R-DCA-011-2008, R-DCA-181-2007, DCA-2904) que éstas deben responder a un análisis de las necesidades y deben dejarse debidamente definidas y acreditadas sirviendo de base para justificar la adquisición, asimismo, el artículo 8 del Reglamento de Contratación es claro en señalar que se deben documentar la razones o los procedimientos que dan origen a las necesidades a satisfacer.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

Si la definición de cantidades y requerimientos técnicos de los servicios a adquirir, no responde a un método sistemático, estandarizado y debidamente acreditado; las unidades de compras seguirán planificando sus requerimientos según lo interpreten, existiendo la posibilidad de comprar menor o mayor cantidad de servicios, o bien no cumplan con los requerimientos necesarios para satisfacer la necesidad de la administración.

El Área de Salud Garabito ha realizado contrataciones (compras directas de escasa cuantía 2016CD-000018-2592, 2016CD-000033-2592; 2016CD-000047-2592; 2017CD-000013-2592 “Traslado de pacientes en ambulancia privada de soporte avanzado”) por servicios de transporte privado de ambulancias de soporte avanzado en los periodos en los cuales ha estado vigente la contratación 2013LA-000002-2592 “Contratación servicios de ambulancia privada para traslado de pacientes Área de Salud Garabito” , lo anterior puede deberse a la falta de estudios que determinen con certeza las necesidades de transporte privado que requiere el centro.

Esta falta de análisis sobre el tipo transporte privado de ambulancias, podría generar que la institución asuma el riesgo de adquirir servicios que no se adapten a las necesidades de la Unidad en materia de transporte privado de ambulancias, realizar modificaciones contractuales o contratar más servicios a los eventualmente requeridos, sumado a la eventual pérdida patrimonial.

## **2. SOBRE LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DE RAZONABILIDAD DE PRECIOS EN LAS COMPRAS DIRECTAS DE ESCASA CUANTÍA 2016CD-000018-2592, 2016CD-000033-2592; 2016CD-000047-2592; 2017CD-000013-2592 “TRASLADO DE PACIENTES EN AMBULANCIA PRIVADA DE SOPORTE AVANZADO”**

Se determinó la inexistencia de estudios de razonabilidad de precios en los expedientes de las citadas contrataciones.

En la revisión de los expedientes de las Compras Directas de Escasa Cuantía 2016CD-000018-2592, 2016CD-000033-2592; 2016cd-000047-2592; 2017CD-000013-2592 “Traslado de Pacientes en Ambulancia Privada de Soporte Avanzado” se evidencia que se contrata a la empresa Fundación Pro Servicios y Soporte Médico Nacional (Emergencias Vital) sin que se demuestre en los expedientes de contratación, los estudios que concluyeran como razonables los precios contratados al proveedor.

En el artículo 2 de la sesión de Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social 8371, celebrada el 13 de agosto del 2009, establece:

*“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;...”*



El punto 2 y 6 del “Manual para la Estimación del Monto de las Contrataciones y Elaboración de Estudios de Precios”, señalan lo siguiente:

**“2. Objetivo del Manual para la Estimación del Monto de las Contrataciones y Elaboración de Estudios de Precios.**

*Establecer un procedimiento metodológico que permita a las diversas unidades médicas y administrativas lo siguiente:*

- (...) *Determinar si los precios contenidos en las propuestas económicas elegibles en los diferentes procesos de compras son razonables, de acuerdo con parámetros de mercado y/o información de procesos de contrataciones anteriores o similares.*

**(...) 6. Procedimiento para la evaluación de las ofertas en los procesos de compra.**

*Una vez realizada la revisión de las ofertas en los aspectos administrativos y técnicos, se procede a evaluar el precio ofertado. Para los casos en los que el procedimiento de compra haya presentado un único oferente se aplicaría la siguiente mecánica de revisión para la obtención de un precio de referencia; considerando que estas referencias pueden ser brindadas por Unidades Médicas o Administrativas que anteriormente han adquirido equipos, bienes o insumos de igual o similares características.*

*a. El precio ofertado se compara con el monto esperado de la compra, obtenido como se explica en el Punto N° 5 del presente documento.*

*b. Se realizan consultas telefónicas a posibles proveedores, de manera que se puedan establecer mínimo dos o tres referencias adicionales.*

*c. Una vez que se establece cuales proveedores están anuentes a brindar una referencia, se remite vía fax la solicitud nuevamente, de manera que la consulta se tenga por escrito debidamente foliada en expediente que se desarrolla para tal fin. En el documento de envío se debe señalar que se requiere respuesta en un lapso no mayor de tres días para el precio de referencia.*

*d. Se consulta vía telefónica a Unidades de Compras de Hospitales Nacionales, Centros Médicos o Administrativos, si han adquirido el bien o servicio en periodos recientes y bajo las mismas condiciones técnicas. De ser así, se les solicita remitir la información vía fax.*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

*e. Se recurre a consultar compras anteriores del bien o servicio dentro de la misma Unidad, a fin de compararlo con el precio actual cotizado. Esta comparación se realiza ajustando, ya sea por el Tipo de cambio o por Índices de precios, el valor de la compra anterior, equiparándolo así a la compra actual. Se considera como viable esta consulta, dado que dicho trámite para su adjudicación contó con validaciones técnicas y administrativas mínimas. Se ubica en el grupo de consultas como última referencia, de manera que las anteriores puedan ser consideradas como primeras opciones, sin embargo en caso de no contar con mayores fuentes, se utiliza esta opción.*

*f. Finalmente debe recordarse la facultad de la Administración de solicitar aclaraciones al proveedor sobre la definición de sus precios unitarios, en casos en que estos se reporten muy por encima de los precios históricamente adjudicados. Se remite vía fax consulta al proveedor, brindando un plazo prudencial de tres días, dejando consignado en el expediente tanto la remisión como la respuesta obtenida”.*

El Modelo Funcional y Organizacional del Área Financiero Contable en los establecimientos de Salud, de la Gerencia Administrativa y Dirección de Desarrollo Organizacional, en su apartado 9.1.3.1 funciones a realizar por el “Área Financiero Contable-Gestión Técnica y Administrativa”, establece:

*“Realizar estudios: de viabilidad y factibilidad económica y financiera de proyectos diversos, razonabilidad de precios de mercado para la adquisición de bienes y servicios, de conformidad con la normativa vigente y las necesidades del centro asistencial (...)”*

La anterior situación sucede en apariencia por deficiencias en el control interno por parte de las autoridades del centro de salud, al no verificar que en las compras realizadas por ese centro en materia de transporte privado de pacientes contaran con estudios de razonabilidad de precios antes de autorizar las mismas.

La carencia de estudios acordes con la normativa institucional que respalden la razonabilidad de precios contratados, podría ocasionar que la Administración seleccione ofertas con precios excesivos o ruinosos, lo que iría en contraposición de lo establecido en el ordenamiento jurídico, además, implica un incumplimiento de los lineamientos legales e institucionales.

### **3. SOBRE LOS ESTUDIOS DE MERCADO DE LAS COMPRAS DIRECTAS DE ESCASA CUANTÍA**

La Administración Activa no acreditó en los expedientes de compra 2016CD-000018-2592, 2016CD-000033-2592; 2016CD-000047-2592; 2017CD-000013-2592 “Traslado de pacientes en ambulancia privada de soporte avanzado” revisados por esta Auditoría, las justificaciones o estudios de mercado necesarios para indicar cuál es el mejor proveedor para el transporte privado de ambulancias de soporte avanzado según los requerimientos institucionales.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

En el expediente de la Compra Directa 2016CD-000018-2592, a folio 02 consta la Resolución Administrativa 07-10-2015, la cual indica:

*"(...) 3. Que el servicio que ofrece la Benemérita Cruz Roja no es suficiente para la demanda actual, especialmente fin de semana y días feriados, se mantiene en vigencia un contrato de traslado de pacientes por terceros, con dos ambulancias disponibles para reforzar el traslado de citados a los hospitales nacionales y regional, traslados al Servicio de emergencias del H.M.S y otros traslados internos del Área de Salud.*

- 4. Que siendo las opciones descritas, en ocasiones insuficientes, es necesario contar con otras alternativas de solución, ante la creciente demanda de servicio de traslado de pacientes en ambulancia, a otros centros hospitalarios.*

*Por tanto*

*Considerando el riesgo que representa la falta de este servicio, para la atención oportuna de pacientes, y que en la zona se cuenta con otros proveedores y alternativas similares, esta Dirección Médica (sic) y Administración resuelve:*

- 1. Cuando no sea posible realizar un traslado con las ambulancias del Área de Salud, ni de la Cruz Roja, ni del Servicio contratado con la empresa SERVIPROPA, S.A., se procederá de la siguiente manera\_ Se contratará un proveedor disponible en la zona, cuyas condiciones estén a derecho y conforme a la normativa institucional vigente (...)"*

Los servicios de transporte privado de ambulancia de soporte avanzado de las compras 2016CD-000018-2592, 2016CD-000033-2592; 2016CD-000047-2592; 2017CD-000013-2592 fueron contratados a la empresa Fundación Pro Servicios y Soporte Médico Nacional (Emergencias Vital), sin la realización del citado estudio de mercado acreditado en el expediente o evidencia de la participación de otros oferentes.

En el expediente de Compra Directa 2017CD-000013-2592, se encuentra el oficio DM-ASG-083-02-17, de fecha 27 de febrero 2017 y suscrito por el Dr. Wilburg Díaz Cruz, Director Médico a.i. del Área de Salud Garabito, el cual es dirigido al personal médico, personal de REDES, Servicio de Urgencias de dicha Área, indicando que:

*"(...) Como parte de la planificación que se está realizando en el Área de Salud, se les informa que en caso que se requieran hacer 2 ó (sic) más traslados con personal médico al segundo nivel de Atención y para garantizar la continuidad de la atención médica en urgencias, se manejará de la siguiente manera*

*Opción 1*

*Llamar al médico disponible*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

*Si no se localiza al médico disponible?*

*Opción 2*

*Llamar a Emergencias Vital para que realice el segundo traslado*

*Nota: En estos casos siempre de (sic) debe justificar en la bitácora de Emergencias, el traslado con médico y además agregar que es para garantizar la continuidad del servicio de ER(...)"*

No se observa dentro del expediente de la contratación, cuál fue el estudio técnico que realizó el Área de Salud Garabito para determinar que la empresa "Emergencias Vital", era la mejor opción institucional según la necesidad del centro de salud.

En los expedientes de las Compras Directas 2016CD-000033-2592, 2016CD-000047-2592 no se evidencia documento alguno relacionado con estudios de mercado que justifiquen la compra de Servicios a la Empresa Fundación Pro Servicios y Soporte Médico Nacional (Emergencias Vital)".

En el Reglamento de Contratación Administrativa, artículo 8, se indica en lo que interesa:

*"Artículo 8º—**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, legal y financiera, según corresponda, haya acreditado, al menos, lo siguiente:*

*B) La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución, así como la indicación de la posibilidad de adjudicar parcialmente de acuerdo a la naturaleza del objeto (...)"*

En el artículo 11 del Reglamento de Contratación Administrativa, se indica que todo expediente de contratación deberá contener los documentos que se produzcan dentro del proceso licitatorio.

En relación con la elaboración de las fichas técnicas, la Contraloría General de la República (R-DCA-011-2008, R-DCA-181-2007, DCA-2904), ha manifestado que si bien la administración cuenta con la facultad discrecional para incorporar en el cartel, aquellas especificaciones que sean necesarias para satisfacer el fin propuesto, dicha definición debe responder a un **análisis de las necesidades** que sirva de base para justificar dicha inclusión.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

Asimismo, el Órgano Contralor ha indicado que el cartel constituye el reflejo de la voluntad y necesidad de la respectiva administración licitante, quien no podrá interponer restricciones ni exigir requisitos que no sean técnicamente indispensables, para lo cual, la administración deberá dejar debidamente acreditado las acciones que originan la elaboración de esos aspectos técnicos cartelarios.

La Contraloría General de la República, ha establecido como premisa fundamental para una compra exitosa, la obligación de la Administración de tener el conocimiento detallado del mercado, realizando estudios de mercado antes de realizar cualquier compra.

Esta falta de estudios se debe en apariencia por tener orden expresa por parte de la Dirección Médica de contratar con la empresa Emergencias Vital, el traslado de usuarios.

Lo anterior, podría generar que la Unidad adquiera servicios que no se ajustan a los requerimientos ni a las disposiciones presupuestarias de la institución, así mismo, existe el riesgo que la ausencia en cuanto a características técnicas para la compra de servicio satisfaga el interés de un único oferente.

#### **4. SOBRE LAS BOLETAS DE SOLICITUD DE TRASLADO DE PACIENTES EN AMBULANCIA SOPORTE AVANZADO EN LAS COMPRAS DIRECTAS DE ESCASA CUANTÍA 2016CD-000018-2592, 2016CD-000033-2592; 2016CD-000047-2592; 2017CD-000013-2592 “TRASLADO DE PACIENTES EN AMBULANCIA PRIVADA DE SOPORTE AVANZADO”.**

Las boletas de solicitud de traslado de pacientes carecen de datos como tipo de ambulancia solicitada, justificación del traslado, implicaciones médicas, nombre y firma de quién solicitó el traslado.

En una revisión de los expedientes de compras 2016CD-000018-2592, 2016CD-000033-2592; 2016CD-000047-2592; 2017CD-000013-2592 “Traslado de pacientes en ambulancia privada de soporte avanzado” se observa que las boletas no son llenadas en su totalidad, siendo omisas en cuanto a indicar expresamente el tipo de ambulancia que se requiere para el traslado, el motivo por el cual el paciente es trasladado, así como nombre y firma del médico que solicita el servicio. Sumado a lo anterior, no se evidencia que se hayan hecho las gestiones ante la Cruz Roja y la empresa adjudicada para el traslado de privado de pacientes en ambulancia de soporte básico evidenciando su negativa, para sí contratar con la empresa Fundación Pro Servicios y Soporte Médico Nacional (Emergencias Vital).



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

La Ley General de Control Interno en el artículo 8:

*“Concepto de sistema de control interno”, cita:*

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

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

Respecto de las actividades de control, en el artículo 15 “Actividades de control”, de esa misma Ley se indica cita:

*“a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones (...)”*

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

*“Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar...”*

El 4.4.1 de esa norma cita:

*“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”*

La situación descrita se presenta por falta de controles y supervisiones realizadas por las autoridades del centro médico en cuanto a la calidad de los datos en la solicitud de servicios privados de ambulancia.





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

Lo anterior puede debilitar el sistema de control interno de la unidad, poniendo en riesgo la adecuada ejecución de labores en el servicio de emergencias e incidir en el presupuesto de la Unidad al contratar servicios de traslados de soporte avanzado cuando el centro médico cuenta con una contratación vigente de servicios de traslado en ambulancias de soporte básico.

## CONCLUSIÓN

La normativa nacional en materia de Contratación Administrativa, así como las disposiciones emitidas a nivel institucional en materia contractual, permite a las Unidades que contratan bienes y servicios contar de un marco regulatorio para gestionar y transparentar los procedimientos de contratación administrativa.

El estudio denota debilidades en los procesos de planificación, justificación y ejecución de los procedimientos de contratación administrativa.

La denuncia presentada ante esta Auditoría no aporta prueba que respalde que los traslados solicitados en ambulancia de soporte avanzado no eran necesarios o no requerían el acompañamiento de un médico; o que los viajes asignados a la empresa a la empresa Servicios Profesionales Parrita S.A. SERVIPROPA, se encontrara lejos del margen contractual pactado.

Este Órgano de Control en la ejecución de este estudio, sobre lo denunciado no evidencia que haya una falta en cuanto a la solicitud de ambulancias de soporte avanzado, o bien que existiera una irregularidad ante la aparente ausencia de un listado de casos en los cuales se especifique las causales para el traslado de pacientes en ambulancias de soporte avanzado, ya que el Área de Salud las justifica argumentando que es una decisión del médico tratante, en la mayoría de los casos, bajo la importancia de no dejar el Servicio de Emergencias del Área de Salud sin médico para atender los casos que se presenten. El aspecto relacionado con las distancias de los viajes y el estado de las calles, pese a lo indicado por el denunciante, lo cierto del caso, es que las características de lo anterior se ajustan a lo contratado por la Institución, por lo que no se encuentra quebranto a norma alguna.

Sin embargo, se evidencia que las autoridades del Área Salud Garabito no verificaron la existencia dentro del proceso concursal, de la definición del servicio mediante una metodología documentada, establecida y oficializada por ese Centro de Salud o el Nivel Central de la Institución o a un estudio técnico que determine las necesidades de la unidad, según se desprende del expediente de compra 2013LA-00002-2592.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

Los expedientes de las compras directas analizados por esta Auditoría son omisos en cuanto estudios de mercado que permitan determinar con certeza que los servicios brindados por la empresa Fundación Pro Servicios y Soporte Médico Nacional (Emergencias Vital) era la más adecuada para satisfacer las necesidades del Área de Salud Garabito en cuanto a traslado de pacientes en ambulancia privada de soporte avanzado. Sumado a lo anterior, en el expediente de la compra directa 2017CD-0000013-2592 se encuentra documento suscrito por el Dr. Wilburg Díaz Cruz, Director Médico a.i, en el cual expresa que en caso de no localizar al médico disponible, lo que procede es llamar a “Emergencias Vital” para el traslado del paciente, además de la ausencia de estudios de razonabilidad de precios, lo cual no permite determinar que las contrataciones realizadas no presentaran precios excesivos o ruinosos.

Por último, las boletas de solicitud de traslado de pacientes contenidas en los expedientes de las contrataciones directas, no son llenadas en su totalidad con los datos requeridos como lo son el tipo de ambulancia que se solicita, el motivo del traslado, las implicaciones médicas, así como el nombre y firma de quien lo solicita. No se acredita además que se hayan hecho las gestiones correspondientes con la Cruz Roja y la empresa de Servicio de Ambulancias de Soporte Básico con licitación vigente, para el traslado de los usuarios.

Estos hechos no permiten tener una certeza sobre los adecuados sistemas de control interno establecidos en el Área de Salud con el propósito de ejecutar en apego a la normativa existente, las contrataciones que aquí interesan en resguardo del bienestar de los usuarios y el patrimonio institucional.

## RECOMENDACIÓN

**AL DR. LUIS SANABRIA BRENES, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR MÉDICO DEL ÁREA DE SALUD DE GARABITO y AL DR. RAINIER CHAVEZ SOLANO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR REGIONAL PACIFICO CENTRAL O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO.**

- 1- Para que en conjunto analicen la viabilidad técnica, económica y de recursos humanos para dotar, con recursos institucionales al Área de Salud Garabito de ambulancias tanto de soporte avanzado como básico para el traslado de pacientes.

**AL DR. LUIS SANABRIA BRENES, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR MÉDICO DEL ÁREA DE SALUD DE GARABITO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.**

- 2- Elaborar una metodología o procedimiento, mediante la cual se regule los procesos y análisis a realizar para definir el tipo de ambulancias que se requiere adquirir, así como las especificaciones técnicas de las mismas, de manera que se estandarice la gestión y se documente la forma en que se selecciona al oferente y sus características, según las necesidades reales del Área de Salud de conformidad con lo expuesto en los hallazgos 1, 2 y 3 de este informe.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, debe enviarse a la Auditoría Interna, en el plazo de 6 meses posteriores al recibo del presente oficio, documento donde certifique la emisión, aprobación y divulgación de la metodología o procedimiento que se emita.

3- Elaborar los estudios de razonabilidad de precios de los trámites de Contratación Administrativa, tal y como lo establece el “Modelo Funcional y Organizacional del Área Financiero Contable en los Establecimientos de Salud”, tomando en consideración el “Manual para la Estimación del Monto de las Contrataciones y Elaboración de Estudios de Precios”, según corresponda.

Asimismo, girar las instrucciones al Área de Proveeduría, para que se garantice previo a la adjudicación de las contrataciones que realiza el Área de Salud, la incorporación al expediente de compra de los estudios de razonabilidad de precios concordantes con las disposiciones normativas. Lo anterior de conformidad con el hallazgo 3 del informe.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, en el plazo de 6 meses posteriores al recibo del presente informe, la Dirección Médica, deberá remitir a la Auditoría Interna de la CCSS el documento mediante el cual se instruyó al Área de Proveeduría elaborar los estudios de razonabilidad precios y garantizar la incorporación de dichos estudios a los expedientes de compras en concordancia con las disposiciones normativas.

4. Implementar mecanismos de control que garanticen que las boletas de traslado de pacientes sean llenadas en su totalidad, indicando el tipo de ambulancia que se requiere, nombre y forma de quien lo solicita, implicaciones médicas así como las gestiones realizadas ante la Cruz Roja para el traslado de los usuarios.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se otorga el plazo de 1 mes posterior al recibo del presente informe, la Dirección deberá remitir a la Auditoría Interna el detalle de los mecanismos de control implementados para garantizar que lo anterior se cumpla.

**AL DR. RAINIER CHAVEZ SOLANO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR REGIONAL PACIFICO CENTRAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.**

5. Se incluya en su Plan Anual Operativo un proceso de evaluación en los procedimientos de contratación realizados por las Unidades a cargo de la Dirección Regional en los cuales se valoren aspectos como la planificación, elaboración de estudios de razonabilidad de precios y estudios de mercado en los expedientes contractuales de conformidad con lo expuesto en los hallazgos 1, 2 y 3 de este informe.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-08-21 Fax. 2539-08-88  
Apdo. 10105

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, en el plazo de 3 meses posteriores al recibo del presente informe, la Dirección deberá remitir a la Auditoría Interna, el documento donde conste la inclusión de estas evaluaciones en el Plan Anual de dicha Dirección.

## COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, se convocó al Dr. Rainier Chávez Solano, Director Regional Pacífico Central y el Dr. Luis Sanabria Brenes Director Médico del Área Salud Garabito, al comunicado de los resultados del presente estudio, realizándose el mismo el 20 de diciembre 2017 sin que realizara observaciones al mismo.

## ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

Laura Rodríguez Araya  
**ASISTENTE DE AUDITORÍA**

Lic. Roy Manuel Juárez Mejías  
**JEFE DE SUBÁREA**

RJM/LRA/lba