



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Al contestar refiérase a: **DE-231-2021**

correo: denaudit@ccss.sa.cr

AS-AOPER-0066-2024

5 de junio de 2024

Doctor

Mario Vílchez Madrigal, director

CENTRO DE ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES – 1170

Ingeniero

Róger Valverde Jiménez, director a.i.

DIRECCIÓN ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS ESPECIALES - 4403

Licenciada

Adriana Chaves Díaz, directora

DIRECCIÓN DE APROVISIONAMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS – 1141

Estimados(a) señores (a):

ASUNTO: Oficio de Asesoría en relación con el trámite de compras para el Centro de Atención de Emergencias y Desastres (CAED) así como gestión de mantenimiento de la Unidad Médica Móvil.

Esta Auditoría Interna, de conformidad con las competencias y potestades otorgadas en la Ley General de Control Interno 8292, y las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República, en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, procedió con la atención de la denuncia DE-231-2021, relacionada con supuestas irregularidades en las contrataciones 2017LA-000007-4403 “Sistemas de agua potable y saneamiento para la Unidad Médica Móvil”, 2019CD-000017-4403, “Mantenimiento preventivo y correctivo para la Unidad Médica Móvil” y otras, promovidas para el Centro de Atención de Emergencias y Desastres (en adelante CAED) y ejecutadas en su momento por la Dirección Administración de Proyectos Especiales.

En virtud de las técnicas y prácticas de auditoría aplicadas en la atención de la citada denuncia, a continuación, se procede a informar a la Administración Activa los resultados.

ANTECEDENTES

De acuerdo con lo establecido en el perfil funcional, el CAED asume la responsabilidad de dirigir, coordinar, impulsar, regular, asesorar y evaluar la gestión institucional en materia de emergencias y desastres, de manera que la atención de estas sea oportuna y eficaz, garantizando la continuidad en la prestación de servicios de salud y de pensiones y todos aquellos procesos institucionales de apoyo, sean de índole administrativo, logístico, financiero y directivo, en todos los niveles, sean local, regional y central.

En atención a esas funciones, el CAED desde el 2016 custodia y gestiona los despliegues de la Unidad Médica Móvil (en adelante UMM), concordante con los lineamientos de la Organización Panamericana de la Salud, en cuanto a que los países miembros dispongan de equipos móviles y configurables para atender situaciones de emergencia.

Esta UMM ha crecido en activos según las necesidades institucionales y la atención en salud ante desastres naturales, pandemia por COVID-19, entre otras emergencias, por lo que está conformada por carpas, así como accesorios, equipamiento electromecánico y médico, con el propósito de gestionar el despliegue según las condiciones del sitio y del apoyo requerido.

En el caso de las contrataciones 2017LA-000007-4403, “Sistemas de agua potable y saneamiento para la Unidad Médica Móvil” y 2019CD-000017-4403, “Mantenimiento preventivo y correctivo para la Unidad Médica Móvil”, sujetas a la presente evaluación, su trámite fue apoyado administrativamente en su momento por la Dirección Administración de Proyectos Especiales, en tanto el CAED no disponía de unidad de compras.

En tanto las compras de equipamiento y mantenimiento que anteriormente eran ejecutadas por las unidades adscritas a la Gerencia de Infraestructura ahora son ejecutadas por la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios de la Gerencia de Logística, según oficio GL-2088-2023 del 13 de diciembre 2023, en atención a lo dispuesto por Junta Directiva en el acuerdo tercero, artículo 15° de la sesión 9323 del 30 de marzo 2023, se informa sobre las oportunidades de mejora evidenciadas en las compras sujetas a análisis, con el propósito de prevenir situaciones similares en futuros procesos de compra de equipo y mantenimiento que se requieran para el CAED.

Así también se informa a la Administración sobre ciertas oportunidades de mejora evidenciadas en la gestión de mantenimiento de la UMM.

RESULTADOS

1. SOBRE LA CONTRATACIÓN 2017LA-000007-4403 “SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO PARA LA UNIDAD MÉDICA MÓVIL”

En el cuadro 1 se muestran los productos objeto de la contratación:

Cuadro N°1
Productos objeto de contratación, licitación abreviada 2017LA-000007-4403

Renglón	Código	Producto esperado	Cantidad
01	7-45-01-0016	Sistema de agua potable	01
02	7-60-01-0600	Sistema de cloración de agua potable	02
03	7-50-50-0520	Esterilizador de desechos biocontaminados	01
04	4-30-02-0166	Basureros para centro de acopio color negro	02
05	4-30-02-0167	Basureros para centro de acopio color rojo	02
06	7-80-01-0188	Cajas de Transporte	20

Fuente: Expediente de compra, folio 14 vuelto.

Como antecedente de esta compra, en cuanto al análisis de la justificación de los productos objeto de contratación, se evidencia que de conformidad con lo indicado en la decisión de inicio DAPE-1847-2017 del 14 de noviembre 2017 (folio 001), el renglón 01, obedece a que la UMM no contaba con sistemas de potabilización de alta capacidad que soporten el suministro de agua de la unidad móvil y de un centro médico de manera simultánea en caso de requerirlo, en tanto los dos purificadores disponibles en ese momento eran de capacidad más baja (120 litros por hora).

En cuanto al renglón 02, según la recomendación de Acueductos y Alcantarillados, se determinó la necesidad de incluir purificadores en los potabilizadores de agua ya disponibles (los de 120 litros por hora).

Respecto al renglón 03, no se disponía de un sistema de tratamiento de desechos biocontaminados en caso de que el servicio tradicional no estuviera funcionando en los sitios donde se atienden emergencias.

En el caso de los renglones 04, 05 y 06 son accesorios o implementos de uso común en las UMM.

Se evidencia en la decisión inicial DAPE-1847-2017 que, en visita de verificación de la UMM por parte de la Organización Mundial de la Salud en febrero 2017, también se hizo la observación sobre la necesidad de disponer de estos equipos, accesorios e implementos.

La licitación fue adjudicada a las empresas: German Tec Costa Rica para el renglón 01, 04 y 05 por ₡62.556.233.75 (sesenta y dos millones quinientos cincuenta y seis mil doscientos treinta y tres colones con setenta y cinco céntimos); Industrial Fire and Rescue Equipament S.A para el renglón 02 y 06 por \$69.924,00 (sesenta y nueve mil novecientos veinticuatro mil dólares americanos exactos); y Corporación Biomédica Cobisa S.A. para el renglón 03 por \$130.900,00 (ciento treinta mil novecientos dólares americanos exactos).

A continuación, se describen oportunidades de mejora evidenciadas en este procedimiento de compra:

1.1 SOBRE EL ESTUDIO DE RAZONABILIDAD DE PRECIOS.

En la denuncia se cuestiona el precio de los bienes adquiridos en la compra 2017LA-000007-4403.

En oficio DAPE-2421-2017 de 21 de diciembre de 2017 (visible en folio 533), consta el estudio de razonabilidad de precios, suscrito por la Ing. Mónica Ingianna Mora, (en ese momento funcionaria de la Dirección Administración de Proyectos Especiales y encargada de la contratación), en el cual se indica que se aplicó lo establecido por la Junta Directiva de la institución en el artículo 2° de la sesión N°8179 del 23 de agosto 2007¹, conforme con el procedimiento indicado en el oficio SGCP (D-CA-09 Razonabilidad de Precios) y el Formulario F-CA-01 visible a folio 006.

Para establecer la razonabilidad de los precios se utilizaron los montos de referencia del estudio de precios (cotizaciones) para cada uno de los 6 renglones que componen la contratación y se estableció un rango de tolerancia de 10%, según se observa en el cuadro 2:

Cuadro N°2
Costos de referencia y rango de tolerancia para cada uno de los ítems de la compra 2017LA-000007-4403.

Renglón	Producto	Monto de Referencia	Rango de tolerancia	Fuente
01	Sistema de agua potable	\$116.148,91	10%	Estudio de precios
02	Sistema de cloración de agua potable	\$12.366,00	10%	Estudio de precios
03	Esterilizador de desechos biocontaminados	\$23.100,00	10%	Estudio de precios
04	Basureros para centro de acopio color negro	\$331.52	10%	Estudio de precios
05	Basureros para centro de acopio color rojo	\$331.52	10%	Estudio de precios
06	Cajas de Transporte	\$57.560,00	10%	Estudio de precios

Fuente: Expediente de compra.

¹ ACUERDO PRIMERO:

"3) El estudio de razonabilidad de precio deberá determinar la aceptación del monto total de los productos por adjudicar por la oferta mejor calificada, según el proceso de evaluación establecido en el cartel.

4) Para ello y según los procedimientos utilizados por las instancias técnicas, se utilizarán datos históricos, estimaciones de obra, estimaciones de equipamiento y otras fuentes debidamente acreditadas y actualizadas al momento de realizar el estudio.

5) El factor que determine la razonabilidad del precio deberá ser la sumatoria de los componentes por adjudicar frente a la sumatoria de las estimaciones realizadas para cada componente.

6) Las instancias técnicas podrán determinar rangos de tolerancia aceptables, los cuales deberá fundamentar según las condiciones particulares y temporales en las que se realice la contratación."

De los montos de referencia se obtuvo una banda de precios con los límites superior e inferior para cada renglón, el límite superior se obtiene con la siguiente fórmula: monto total estimado + 10% monto total estimado, y el límite inferior de esta manera: monto total estimado – 10% monto total estimado, los precios son razonables de encontrarse dentro de esa banda.

Los resultados finales se detallan a continuación:

Cuadro N°3
Resultados del estudio de razonabilidad de precios de la compra 2017LA-000007-4403

Oferta	Oferente	Región	Rango de razonabilidad de precios	Razonabilidad
2	GERMAN TEC S.A.	1	\$104.534,02< \$109.461,27 <\$127.763,80	Razonable
1	IFR S.A.	2	\$11.129,40< 12.364,00 <13.602,60	Razonable
3	COBISA S.A.	3	\$115.650,00< \$130.900,00 <\$141.350,00	Razonable
2	GERMAN TEC S.A.	4	\$298,37> \$295,78 <\$364,67	Razonable
2	GERMAN TEC S.A.	5	\$298,37> \$295,78 <\$364,67	Razonable
1	IFR S.A.	6	\$51.804,00< \$57.560,00 <\$63.316,00	Razonable

Fuente: Expediente de compra.

Nota: Los montos resaltados en negrita en la columna "Rango de razonabilidad de precios", corresponden a los precios ofertados por las empresas participantes del proceso concursal.

De la revisión efectuada, deben destacarse varios aspectos, en primer lugar, el estudio de razonabilidad de precios DAPE-2421-2017 (visible en folio 533), registra fecha 21 de diciembre 2017, sin embargo, la metodología de razonabilidad de precios empleada fue la registrada en el sistema de gestión de calidad de la Dirección de Administración de Proyectos Especiales, la cual no se encontraba actualizada con la vigente a ese momento, la que correspondía utilizar era la "Metodología para la elaboración de estudios de razonabilidad de precios en procedimientos de compra que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social", aprobada en el artículo 8, sesión de Junta Directiva N° 8878 del 8 de diciembre 2016 y divulgada en la WebMaster el 14 de diciembre 2016.

En segundo lugar, se revisó el documento correspondiente a la estimación de costos de la contratación (formulario F-CA-01, V 01 del Sistema de Gestión de Calidad para Proyectos DAPE) del 9 de octubre 2017, encontrándose que no todos los montos que se utilizan como referencia en el estudio de razonabilidad de precios, están contenidos en el citado formulario, como los precios de las cotizaciones de los renglones 02, 04, 05 y 06 (sistema de cloración de agua potable, basurero negro y rojo y cajas de transporte), además, las cotizaciones no se incluyeron en el expediente, aunque si se evidenció que los proveedores las efectuaron con fecha 26 y 27 de octubre de 2017 (estos documentos fueron aportador por la Dirección Administración de Proyectos Especiales, no se evidencian en el expediente de compra).

En tercer lugar, en el caso de la potabilizadora de agua (renglón 01), la oferta está en colones y en el estudio de razonabilidad de precios el monto del equipo se expresa en dólares, sin indicar el tipo de cambio utilizado.

Al respecto el artículo 11 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa vigente a ese momento, se establecía lo siguiente sobre el expediente de contratación:

"Dicho expediente deberá estar debidamente foliado y contendrá los documentos en el mismo orden en que se presenten por los oferentes o interesados, o según se produzcan por las unidades administrativas internas..."



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

En el numeral 3.1 sobre el expediente administrativo del ABC Aspectos Básicos de Contratación Administrativa, la Contraloría General de la República indica lo siguiente:

“Podemos definir el expediente administrativo de manera sencilla, como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y de base, para el procedimiento de compra. Dicho de otra forma, el expediente administrativo nos va a contar la historia del procedimiento de compra, desde su inicio, hasta cuando hemos satisfecho el fin público, ya que va a estar conformado por todos los documentos que tengan relación con la contratación y que demuestren las acciones de la Administración en relación con esa compra. Es muy importante tener presente que el expediente administrativo no debe estar desordenado, ni tampoco incompleto, al contrario, debe estar siempre debidamente ordenado, incluir todos los actos relacionados con esa compra...”

Por lo anterior, se determina que en el estudio de razonabilidad de precios de la compra 2017LA-000017-4403, no se dejó acreditado en el expediente de compra la información completa que respalda los datos que sustentan el estudio, así como el tipo de cambio del dólar con respecto al colón utilizado en el estudio.

1.2 SOBRE LA RECEPCIÓN DEL SISTEMA DE CLORACIÓN DE AGUA ADQUIRIDO EN LA COMPRA

En la denuncia se hace referencia a la supuesta entrega tardía de dosificadores de cloro adquiridos en la licitación 2017LA-000007-4403.

En la contratación 2017LA-000007-4403, se adquirió entre otros equipos, dos dosificadores de cloro (sistema de cloración de agua renglón 02 de la compra), a la empresa Industrial Fire and Rescue Equipment S.A. En el pliego de condiciones (visible en folio 024), se estableció como plazo de entrega de los equipos: 45 días hábiles contados a partir de la notificación de la orden de compra.

En folio 024 (vuelto), se indica: *“Recepción Definitiva: se realizará dentro de los 5 días hábiles siguientes, una vez vencido el plazo para corregir defectos o lo indicado en el Acta de Recepción Provisional (...)”*.

La orden de compra número OC-018-18, fue notificada al oferente Industrial Fire and Rescue Equipment S.A. el 01 de febrero 2018 (visible en folio 605 vuelto), por lo cual, el plazo para la entrega empezó a regir al día siguiente de la notificación, debiendo entregar los equipos el 9 de abril 2018².

En documento 2017-IFR-GV-053 del 13 de marzo 2018, el proveedor solicitó prórroga al plazo de entrega del producto por treinta días adicionales. Mediante oficio DAPE-0474-2018 del 15 de marzo 2018, se otorgó la autorización solicitada por un plazo máximo de 30 días hábiles, los equipos debían entregarse el 22 de mayo 2018, sin embargo, según el Acta de revisión definitiva de equipo y Acta de recepción provisional del equipo (visibles en folios 620 y 621), los dosificadores de cloro fueron entregados por el proveedor el 11 de junio 2018, en tanto para la verificación de funcionamiento el CAED debía convocar a las brigadas para armar el módulo correspondientes de la UMM, por lo que no corresponde a una entrega tardía en tanto es la Administración quien coordinaba la prueba de los dosificadores, sin embargo, tanto la solicitud de prórroga, la autorización por parte de la administración y la justificación de la coordinación de la brigada por parte del CAED para la recepción y prueba de los bienes adquiridos, no se adjuntaron al expediente de compra, son documentos aportados por la DAPE fuera de expediente.

En el numeral 3.1 sobre el expediente administrativo del ABC Aspectos Básicos de Contratación Administrativa, la Contraloría General de la República indica lo siguiente:

² No se consideran los días feriados de Semana Santa 29 y 30 de marzo de 2018.



“Podemos definir el expediente administrativo de manera sencilla, como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y de base, para el procedimiento de compra. Dicho de otra forma, el expediente administrativo nos va a contar la historia del procedimiento de compra, desde su inicio, hasta cuando hemos satisfecho el fin público, ya que va a estar conformado por todos los documentos que tengan relación con la contratación y que demuestren las acciones de la Administración en relación con esa compra. Es muy importante tener presente que el expediente administrativo no debe estar desordenado, ni tampoco incompleto, al contrario, debe estar siempre debidamente ordenado, incluir todos los actos relacionados con esa compra...”

Por lo anterior, se acredita que si bien para la entrega de los dosificadores adquiridos mediante la compra 2017LA-000007-4403, el proveedor solicitó prórroga y fue aceptada por la Administración, y se requirió convocar a la brigada para la recepción oficial y prueba de estos equipos, la documentación relacionada no se dejó acreditada en el expediente de compra.

2. SOBRE LA CONTRATACIÓN DIRECTA 2019CD-000017-4403 “MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO PARA LA UNIDAD MÉDICA MÓVIL”

Como antecedente se evidencia que según la decisión de inicio DAPE-1148-2019 del 17 de mayo 2019 (folio 001), la contratación directa 2019CD-000017-4403, obedeció al vencimiento del mantenimiento por garantía de la UMM, adquirida en el 2016, asimismo, que el CAED no dispone de un departamento de mantenimiento con personal, herramientas y equipos que pueda efectuar las rutinas, y los elementos que conforman la UMM deben estar en buen estado para cuando se requiera atender emergencias.

La contratación se tramitó bajo la figura de oferente único y se adjudicó a Industrial Fire and Rescue Equipment S.A. por \$133.646,00 (ciento treinta y tres mil seiscientos cuarenta y seis dólares americanos exactos).

2.1 SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LA FIGURA DE OFERENTE ÚNICO

En la denuncia se hace referencia a la supuesta aplicación improcedente del artículo 139 del Reglamento a la Ley N°7494 de Contratación Administrativa (aplicable en 2019), sobre oferente único en la compra 2019CD-000017-4403.

Al respecto, en la justificación de la compra (visible en folio 001), oficio DAPE-1148-2019 del 17 de mayo 2019, suscrito por la Ing. Mónica Ingianna Mora, encargada de la compra, se indica que mediante el concurso 2016CD-000097-5101 se adquirió la Unidad Médica Móvil a la empresa Industrial Fire and Rescue Equipment S.A. (IFR S.A.), cuya garantía del equipo venció en abril del 2019.

Agrega la justificación, que, para el fortalecimiento de esta Unidad, se había obtenido una serie de equipos adicionales, entre los cuales se encuentra el “Dosificador de Cloro”, adquirido a la empresa IFR S.A. y que, hasta julio del 2020, se encontraba en garantía. Consideró la Administración en esa justificación que no era conveniente brindar el mantenimiento por dos proveedores distintos a equipos interconectados en línea, ya que podría afectar negativamente el desempeño conjunto de los equipos y la posibilidad de contar con la UMM lista para su despliegue en el momento que se requiera, especialmente en el tema de potabilización de agua, que es clave en las labores operativas de la unidad.

Al momento que se realiza la justificación (17 de mayo 2019), en el mercado existían dos proveedores que brindaban el servicio requerido, la empresa Industrial Fire and Rescue Equipment S.A., que originalmente vendió a la Institución la Unidad Médica Móvil, y los equipos adicionales que en ese momento aún contaban con mantenimiento en garantía, de la empresa All Fire Products S.A.

Agrega esa justificación que con el afán de tener un mejor control administrativo y de funcionamiento de la Unidad Móvil, y tomando en consideración que el dosificador se encontraba en período de garantía; la Administración apeló a la aplicación del artículo 139 inciso a) del Reglamento de Contratación Administrativa, en el cual se hace referencia a la figura de “Oferente Único”.

Sobre el tema, el inciso a) del artículo 139 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, establece:

“Oferente único: Los bienes o servicios en los que se acredite que solamente una persona o empresa está en condiciones de suministrar o brindar, sin que existan en el mercado alternativas que puedan considerarse idóneas para satisfacer la necesidad institucional. La procedencia de este supuesto ha de determinarse con apego a parámetros objetivos en relación con la necesidad, acreditando que la opción propuesta es la única apropiada y no sólo la más conveniente (...)”.

De la norma expuesta, se desprende que la aplicación de la excepción de oferente único responde a un criterio de unicidad en la atención de la necesidad pública, es decir, una sola persona o empresa que reúna las condiciones óptimas para proporcionar el bien o servicio objeto de la contratación.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la Administración señala en la justificación que pese a que existía otro proveedor que puede brindar el servicio, su decisión de contratar con proveedor único se fundamentó en que el dosificador de cloro adquirido a la empresa Industrial Fire and Rescue Equipment S.A. aún se encontraba en mantenimiento por garantía, argumentando que no es técnicamente viable tener dos proveedores dando servicios al mismo tiempo en equipos que se interconectan, sin embargo, este criterio no se evidencia documentalmente que fuera respaldado técnicamente por profesionales expertos en mantenimiento que detallaran la inconveniencia de ese escenario.

Según lo descrito, es criterio de esta Auditoría que no se acreditó en el expediente ampliamente las razones para contratar los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo con la empresa Industrial Fire and Rescue Equipment S.A., así como, las razones del por qué All Fire Products S.A., no satisfacía los fines propuestos por la Administración.

Cuando se utiliza la causal de oferente único, como sustento para la adquisición de los bienes y servicios, la Administración está obligada a demostrar fehacientemente que la propuesta que pretende adjudicar es la única forma de solventar la necesidad identificada, esto porque al emplearse esta excepción, se está renunciando al mecanismo habitual de realizar compras públicas (procedimientos concursados), limitándose los principios de libre participación y de publicidad; de ahí la importancia de que quede absolutamente comprobado en el expediente que la solución propuesta es la única que satisface los requerimientos de la Administración, sobre todo, considerando que el mercado brindaba otras posibilidades.

2.2 SOBRE EL ESTUDIO DE RAZONABILIDAD DE PRECIOS

En la denuncia se hace referencia a un aparente precio excesivo de los bienes adquiridos en la contratación directa 2019CD-000017-4403.

En oficio DAPE 2386-2019 del 23 de octubre 2019, suscrito por la Ing. Mónica Ingianna Mora, funcionaria a cargo de la compra, en relación con el estudio de razonabilidad de precios de la oferta (visible en folio 397 vuelto), se indica lo siguiente:

“Conforme con el procedimiento establecido en el documento Metodología para la elaboración de estudios de razonabilidad de precios en procedimientos de compra que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social (CPG-GER-RP-001, versión 2) aprobado en sesión de Junta Directiva N. 509 del 29 de enero del 2018, se realizó el estudio para determinar la razonabilidad del precio de la oferta elegible utilizándose la metodología # 3, determinándose los siguientes costos de referencia:

CUADRO N° 9

Ítem	Estimación	Rango de tolerancia
Estimación del costo de la compra	\$133.692,72	+ -10

Se observa que a partir de la estimación del precio y el rango de tolerancia de +-10, se construye una banda de precios con los límites superior e inferior y se determina la razonabilidad del precio, según se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro N°4
Resultados del análisis de la razonabilidad de precios compra 2017CD-000017-4403**

Oferta	Oferente	Rango de Razonabilidad de Precios	Razonabilidad
Única	Industrial Fire and Rescue Equipment S.A.	\$120.323,448 < \$133.646,00 < \$147.061,992	Es razonable

Fuente expediente de la compra.

El primer aspecto a considerar, luego de la revisión efectuada, es que la metodología que debió utilizar la Administración para establecer la razonabilidad del precio de la compra 2019CD-000017-4403, es la versión 2.2 "Metodología para la elaboración de estudios de razonabilidad de precios en procedimientos de compra que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social", la cual fue publicada en la WebMaster el 4 de junio 2019, no la versión 2, como se señala en el oficio DAPE 2386-2019 del 23 de octubre 2019, dado que para ese momento, ya estaba en vigencia la versión 2.2.

Por otra parte, esta compra fue adjudicada a la empresa Industrial Fire and Rescue Equipment S.A. por \$133.646,00 como oferente único, sin embargo, en el análisis de razonabilidad de precios (oficio DAPE-2386-2019), se utilizó solamente la cotización del estudio de mercado (folio 008, Formulario F-CA-01, V01), teniendo el analista la posibilidad de recurrir a otras fuentes de información para consultar el precio del servicio a contratar, como se indica en la misma Metodología, punto 2.1.3, a saber:

"Otros oferentes (físicos o virtuales a nivel nacional), señalándose: i) consultas de precios una vez realizada la apertura, debido a que se requiere ampliar la lista de valores de mercado disponibles; ii) las ofertas excluidas administrativamente del concurso que se está analizando, que puedan tener un criterio de comparabilidad técnico; y iii) páginas virtuales que correspondan a fuentes confiables de información".

Otro aspecto, es que no se observa en el estudio realizado, la consulta a páginas virtuales confiables, que le permitiera al analista disponer de más elementos, según lo establece la citada metodología.

De lo establecido en la Metodología 3, versión 2, se desprende que para la determinación del precio de referencia se debía realizar consulta a todas las fuentes de información definidas para la variable "Precios de mercado", todo esto, en consonancia con lo señalado en el punto 2.1.5:

"Determinación del precio de referencia: la información obtenida en los cuatro puntos anteriores será tabulada en una hoja de cálculo, a fin de estimar, con técnicas estadísticas, un rango de precios de referencia de mercado. Con este dato se podrá determinar la razonabilidad de las ofertas elegibles".

En ese orden de ideas, no se realizó el análisis de la variable "Precios internacionales" a efecto que la Administración pudiera disponer de más elementos para robustecer el estudio de razonabilidad de precios. Según la Metodología 3, versión 2 (punto 2.3) se puede recurrir a sitios como: Bases de datos (Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, otras instituciones de seguridad social), lista de precios de fabricantes y ventas a nivel internacional referenciadas por proveedores.

Sobre lo anterior, el punto 2 de la Metodología 3, referente a la variable “Precios de mercado”, establece:

“Cuando con la información desarrollada en esta primera variable se cuenta con criterio suficiente para concluir con la razonabilidad de los precios cotizados; se puede prescindir del análisis de las demás variables, como son los precios históricos, los precios internacionales y los costos institucionales. A partir de lo indicado, quedará a criterio de quien realice el estudio la determinación de si continúa con el desarrollo de las otras variables; sin embargo, tal decisión deberá quedar justificada en el informe que realice”.

La Metodología en cuestión, brinda la posibilidad de que, si con el análisis de la primera variable se dispone de suficiente información para razonar el precio, no es necesario utilizar las otras variables, pero tal situación debe dejarse constando en el informe. Sin embargo, en el estudio de razonabilidad de precios no se realizó una justificación de los motivos por los cuales no se consultaron precios internacionales.

En el Estudio de razonabilidad de precios, se utilizó un rango de tolerancia de +-10% para obtener el límite superior e inferior del precio de referencia, sin embargo, no se constató en la Metodología #3, Versión 2 que es la que se utilizó para la razonabilidad del precio, la posibilidad de utilizar este criterio, el cual es de aplicación en la Metodología 4 que se refiere a “Razonabilidad de precios en procedimientos de compra de equipamiento médico e industrial”.

Otro aspecto por destacar es que, para el estudio de mercado, no consta en el expediente la documentación de respaldo, siendo que en la Metodología #3, se señala: ³

“Estudio previo de mercado: corresponde a la indagación de mercado previa que realizó el Servicio solicitante o la Administración, del precio de mercado del bien o servicio que se va a adquirir y que utilizó para la determinación de la reserva presupuestaria. El proceso de consulta debió basarse en características técnicas y cantidades similares a las publicadas en el cartel de compra, y debe constar en el expediente del concurso el respectivo respaldo documental”.

Sobre lo anterior, al no quedar acreditado en el expediente los documentos que respaldan el estudio de mercado, no se logra identificar si se realizó consulta a otros proveedores, sobre todo, considerando que para la fecha del estudio de precios (17 de mayo 2019) existía en el mercado otra empresa que podía ofrecer los servicios requeridos (visible en folio 102).

2.3 SOBRE LA RECEPCIÓN DEFINITIVA DEL CONTRATO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO PARA LA UNIDAD MÉDICA MÓVIL

Este aspecto no es parte de lo denunciado, sin embargo, como parte de los procedimientos efectuados en la evaluación, esta Auditoría determinó lo siguiente respecto a la recepción definitiva de la compra y la información registrada en el expediente:

Mediante la compra 2019CD-000017-4403, se contrató el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos electromecánicos y carpas de la Unidad Médica Móvil con vigencia de un año, se establece como plazo de entrega de la línea 2 de la contratación “Servicios de mantenimiento preventivo y correctivo para la Unidad Médica Móvil”, un día hábil siguiente de la entrega de la orden de compra (visible en folio 15), se indica que la recepción definitiva se realizará al finalizar el plazo contratado.

³ Metodología para la elaboración de estudios de razonabilidad de precios en procedimientos de compra que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social, Versión 2, Metodología 3, 1. Variables para razonar los precios de referencia. 2.1 Precios de mercado. 2.1.2 Estudio previo de mercado.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

La notificación de la orden de compra #19-09 se realizó el 14 de noviembre 2019 (visible en folio 552 vuelto), por lo tanto, al ser por un período de 1 año, esta compra tenía vigencia hasta el 14 de noviembre 2020, sin embargo, la recepción definitiva se realizó mediante oficio DAPE-0887-2021 del 7 de junio 2021, con fecha de entrega enero de 2021, sobre la fecha de la recepción definitiva, la Ing. Mónica Ingianna Mora, señaló:

“Cuando el contrato de mantenimiento dio inicio, todas las tiendas se encontraban en el Almacén general y ahí o en las canchas del H. México se les brindaba el mantenimiento respectivo, como estaba siendo hecho desde su adquisición en el año 2016. Con la entrada de la pandemia, las tiendas se desplegaron a atender diferentes hospitales y áreas de salud a lo largo del país. Esto trajo consigo, que los mantenimientos debieran ser coordinados con el hospital, en el momento de menor afectación para los servicios que se estaban brindando, lo cual ocasionó, bajo responsabilidad CCSS, una extensión del contrato a fin de concluir todas las visitas contratadas. Adicionalmente, la unidad médica no se desplazó a un solo hospital sino a dos sitios en paralelo, lo que obligó al contratista a hacer no cuatro mantenimientos sino ocho para poder completar la unidad de 06 tiendas. Una vez concluidas las visitas y ejecutadas las reparaciones correspondientes, se procedió a emitir el acta de recepción definitiva de lo contratado, la cual, no fue firmada sino hasta que el CAED pudiera hacer efectivos los pagos de las facturas, que, por cambio de período presupuestario, no habían sido posibles de cancelar. Importante recalcar que el contrato estuvo vigente únicamente el período que requirió concluir los 04 mantenimientos contratados a las 06 tiendas de la marca WS”.

No obstante, lo indicado por la Ing. Ingianna Mora, en el acta de recepción definitiva del servicio, no se realizó una justificación de las causas que provocaron que la recepción definitiva no se hiciera al finalizar el plazo contratado según lo establece el cartel.

3. SOBRE EL RECURSO HUMANO DISPONIBLE PARA LA SUPERVISIÓN DE CONTRATOS DE MANTENIMIENTO

Este aspecto no es parte de lo denunciado, sin embargo, al aplicar los procedimientos de auditoría se observó que el recurso humano técnico destinado a la supervisión de los contratos de mantenimiento de la UMM, podría ser insuficiente para la atención de la demanda de labores.

Actualmente se encuentran vigentes los contratos de mantenimiento para la Unidad Médica Móvil correspondientes a la compra 2022LA-000001-0001101161 “Mantenimiento preventivo, correctivo y repuestos de equipos electromecánicos de la Unidad Médica Móvil” y 2022LA-000002-0001101161 “Mantenimiento preventivo, correctivo y repuestos de equipos médicos de la Unidad Médica Móvil”, ambas tramitadas por la Dirección de Servicios Institucionales en apoyo al CAED.

Los contratos de mantenimiento preventivo y correctivo actuales son brindados por 9 proveedores con temporalidad distinta en el cronograma, dada las diferentes marcas y tipos de equipos disponibles. Es importante mencionar que en el caso del contrato correspondiente a la compra 2022LA-000001-0001101161 que incluye las carpas y equipo electromecánico, en caso de que alguna unidad este desplegada en sitio, el proveedor efectúa el mantenimiento en cualquier parte del país donde se encuentre, por lo que la supervisión del contrato debe también ser efectuada en el lugar.

La UMM está disponible desde el 2016 y ha crecido en activos según las necesidades y emergencias atendidas, por lo que actualmente la conforman 29 carpas, más de 264 implementos, accesorios y equipo electromecánico, así como 33 equipos médicos.

Al respecto, en la actualidad el CAED dispone de una plaza de técnico en mantenimiento 2 (cedida por la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías), para todas las labores que implica la supervisión de la gestión de mantenimiento de la UMM.

Según lo descrito, la insuficiencia de personal técnico en mantenimiento en el Centro Nacional de Emergencias y Desastres que permita atender todas las labores de mantenimiento que puedan ser requeridas y la supervisión de contratos, podría potenciar riesgos asociados al estado de los implementos y equipos que conforman la Unidad Médica Móvil, que impacten en la disponibilidad y funcionamiento adecuado durante los despliegues, por lo que se hace necesario que la administración analice alternativas, a fin de brindar mantenimiento oportuno y adecuado de la UMM.

Sobre lo expuesto ampliamente en los puntos 1 y 2 de este documento, las Ley General de Control Interno dispone lo siguiente:

“Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno.

En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes: a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo. b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades (...).”

Asimismo, esa norma legal ordena:

“Artículo 14.-Valoración del riesgo. *En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos. b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos. c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable. d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar”.*

CONSIDERACIONES FINALES

Con sustento en la evidencia documental analizada en el presente estudio, es conveniente efectuar las siguientes consideraciones finales, con el propósito de que sean consideradas por la administración y se fortalezca el sistema de control interno en relación con esta materia.

- 1- En relación con la licitación 2017LA-000007-4403 promovida por la administración para la adquisición de “Sistemas de agua potable y saneamiento para la Unidad Médica Móvil”, se observó la existencia de deficiencias en la aplicación de la metodología para determinar la razonabilidad de los precios, sobre el particular, no se dejó acreditado en el expediente de compra la información completa que respalda los datos que sustentan el estudio, así como el tipo de cambio del dólar con respecto al colón utilizado en el análisis. En este sentido, la administración debe establecer los controles necesarios para garantizar la aplicación adecuada y oportuna de los procedimientos que se hayan instruido institucionalmente, a fin de determinar si los precios ofertados son razonables.

Además, para esta licitación se determinó que si bien para la entrega de los dosificadores adquiridos mediante la compra 2017LA-000007-4403, el proveedor solicitó prórroga y fue aceptada por la Administración, asimismo, se requirió convocar a la brigada para la recepción oficial y prueba de estos equipos, la documentación relacionada no se dejó acreditada en el expediente de la compra. En este sentido, es conveniente hacer referencia a la obligación de los funcionarios a cargo de los procesos de contratación de acreditar, en el expediente electrónico, la documentación que se emita de la ejecución de los diferentes actos durante la actividad de la contratación, según lo exige el numeral 16 de la Ley General de Contratación Pública y el artículo 7 del Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas "SICOP" .

- 2- Respecto a la compra directa 2019CD-000017-4403 tramitada con el objetivo de brindar "Mantenimiento preventivo y correctivo para la Unidad Médica Móvil", se determinó que la administración no dejó ampliamente acreditado el fundamento técnico para sustentar la decisión de promover la contratación bajo la figura de oferente único.

Sobre lo anterior, es necesario reiterar que al utilizar en una contratación la causal de oferente único, la Administración está obligada a demostrar fehacientemente que la propuesta que pretende adjudicar es la única forma de solventar la necesidad identificada, esto, porque al emplearse esta excepción, se está renunciando al mecanismo habitual de realizar licitaciones (procedimientos concursados), limitándose los principios de libre participación y de publicidad; de ahí, la importancia de que quede absolutamente comprobado en el expediente que la solución propuesta es la única que satisface los requerimientos de la Administración.

También respecto a esta contratación, se observaron deficiencias en la aplicación de la metodología de razonabilidad de precios, siendo que no se utilizó la correspondiente según lo establecido normativamente en la institución, además, de que no se obtuvo evidencia documental de la incorporación en el expediente de documentos que respaldan el estudio de mercado, aspecto similar fue observado en el trámite de la contratación 2017LA-000007-4403 antes referida, por lo que nuevamente es necesario manifestar sobre la relevancia de cumplir con el ordenamiento jurídico en la materia.

- 3- En cuanto a la recepción definitiva del contrato de mantenimiento preventivo y correctivo para la unidad médica móvil, adquirido mediante la contratación 2019CD-000017-4403, se determinó que, en el acta de recepción definitiva del servicio, no se realizó una justificación de las causas que provocaron que esa recepción definitiva no se diera al finalizar el plazo contratado según lo establece el cartel. En este sentido, considera esta Auditoría necesario resaltar la importancia de que las diversas situaciones que podrían afectar la ejecución contractual se documenten adecuadamente, de manera que se facilite el monitoreo posterior de la misma administración activa, así como las actividades de fiscalización posterior de los órganos de control.
- 4- Otro tema importante observado a partir de la evaluación llevada a cabo corresponde a la disposición de recurso humano para la supervisión de los contratos de mantenimiento de la UMM, en este sentido, se dispone actualmente de dos contratos para esos fines, brindados por 9 proveedores debido a las diferentes marcas y tipos de equipos disponibles. El CAED cuenta con un funcionario en plaza de mantenimiento 2, para las labores que implica el mantenimiento, entre estas la supervisión, por lo que se puede generar el riesgo de no lograr supervisar y ejecutar las gestiones de mantenimiento de forma eficaz, por lo que se estima conveniente que la administración analice los riesgos inherentes a la situación y determine las acciones pertinentes para disminuir la posibilidad de que su materialización, considerando que la Ley General de Control Interno, establece entre los objetivos de control la protección del patrimonio institucional.
- 5- Ante las oportunidades de mejora observadas, es preciso que la tramitación futura de compras para el CAED, en tanto corresponde a equipos de tipo electromecánico, médico, accesorios y mobiliarios afines a la atención médica, disponga del apoyo técnico correspondiente y afín al bien o servicio por adquirir, por ejemplo con el criterio de unidades como la Dirección de Mantenimiento Institucional, Dirección de Equipamiento Institucional u otras dependencias, y en el ámbito de la ejecución de la compra, en la actualidad a cargo de la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios, velar por el cumplimiento de las metodologías vigentes para los distintos procesos que conlleva el acto de contratación, y lo establecido en la nueva Ley de Contratación Pública N°9986 y su Reglamento, con el propósito de cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

En virtud de lo descrito y con el fin de aportar elementos de juicio adicionales que coadyuven a la adecuada toma de decisiones, se informa a esa administración activa sobre los elementos analizados en este contexto, a fin de que sirvan de insumo para la valoración de riesgos, garantizar la eficacia y eficiencia de las operaciones, así como para la protección de los recursos que conforman la Unidad Médica Móvil.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

M.S.c. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/ANP/RJM/SCS/lbc

- C. Doctor Esteban Vega de la O, gerente, Gerencia Logística -1106
Ingeniero Jorge Granados Soto, gerente, Gerencia Infraestructura y Tecnologías -1107
Auditoría-1111

Referencia: ID-115402