



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

**ASAAI-286-2015**  
**07-10-2015**

## RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo del Área Servicios Administrativos Abastecimiento e Infraestructura, con el fin de evaluar procesos de contratación realizados en el periodo 2013-2014 en el Hospital de Guápiles.

Se determinó que la planificación de los bienes y servicios que realiza el Hospital Guápiles, no responde a una metodología establecida y oficializada por ese Centro Hospitalario, ni por el Nivel Central.

Se determinó deficiencias en la ejecución de los estudios de razonabilidad de precios.

Se determinó que las prórrogas facultativas de contratos de bienes y servicios del Hospital de Guápiles, se ejecutan automáticamente, sin disponer oportunamente de la anuencia del administrador del contrato, de estudios de mercado, análisis de incumplimientos, certificación de disponibilidad presupuestaria y consultas de morosidad patronal.

Debido a lo anterior, se recomienda a la Administración, que antes de proceder con la adjudicación de las contrataciones incorpore al expediente licitatorio los estudios de razonabilidad de precios pertinentes, según lo establecido en la "Metodología para Elaborar Estudios de Razonabilidad de Precios en la Compra de Medicamentos e Implementos Médicos" y el "Manual para la Estimación del Monto de las Contrataciones y Elaboración de Estudios de Precios".

Asimismo, en el caso de las prórrogas de contratos, se recomendó a la Administración efectuar oportunamente los estudios que solicita el punto 1.9 de las "Condiciones Generales para la Contratación Administrativa Institucional de Bienes y Servicios Desarrollada por todas las Unidades de la Caja Costarricense de Seguro Social".



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

ASAAI-286-2015  
07-10-2015

## ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

### ESTUDIO INTEGRAL GERENCIAL EN EL HOSPITAL DE GUÁPILES ÁREA: CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, U.E. 2602 GERENCIA MÉDICA

#### ORIGEN

El estudio tiene su origen en el Plan Anual Operativo del Área Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura para el 2015.

#### OBJETIVO GENERAL

Evaluar el cumplimiento de las disposiciones administrativas y legales en los procesos de contratación administrativa que efectúa el Hospital de Guápiles.

#### OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Revisar los mecanismos utilizados en el proceso de planificación de adquisiciones de Bienes y Servicios.
2. Verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas en la elaboración de los estudios de razonabilidad de precios.
3. Determinar los mecanismos de control implementadas por los Centros, para la ejecución de los contratos.

#### ALCANCE

El estudio comprende la verificación de cumplimiento de las disposiciones normativas en el proceso de planificación de bienes y servicios, estudios de razonabilidad de precios y ejecución contractual de los bienes y servicios contratados por el Hospital de Guápiles en el periodo 2013-2014, en los siguientes aspectos:

##### a) Proceso de Planificación de Bienes y Servicios

- Determinación de necesidades y definición de especificaciones técnicas (contempló la aplicación de entrevistas a las Jefaturas de Área de Gestión de Bienes y Servicios, Farmacia, Enfermería, Nutrición, Laboratorio Clínico, Ingeniería y Mantenimiento e Informática).
- Agrupamiento de bienes y servicios de igual o similar naturaleza (consideró la revisión de las bases de datos de bienes y servicios contratados, que aportó el Área de Gestión de Bienes y Servicios).



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

## b) Trámite de Compra

- Cumplimiento de disposiciones normativas para determinar la razonabilidad de precios adjudicados (contempló la revisión de una muestra de seis expedientes de compra tramitadas el periodo 2013-2014).

Contrataciones Directas

**2013CD-000076-2602 "Toallas de Papel y Papel Higiénico".**

**2013CD-000103-2602 "Juegos de Artroscopia".**

**2014CD-000009-2602 "Formula Modificada para Lactantes y Niños Prematuros".**

**2014CD-000011-2602 "Apósitos y recolectores de Canister".**

**2014CD-000077-2602 "Proteína C Reactiva Cuantitativa".**

**2014CD-000085-2602 "Aires Acondicionados".**

- Cumplimiento de formalidades contractuales en las órdenes de compra y contratos elaborados por el Hospital de Guápiles (contempló la revisión de una muestra de cinco expedientes de compra tramitadas el periodo 2013-2014).

Licitaciones Abreviadas

**2013LA-000006-2602 "Set para Bombas de Infusión".**

**2013LA-000007-2602 "Gas licuado de petróleo".**

**2013LA-000011-2602 "Remodelación de Fachada y Área Interna de Laboratorio".**

**2014LA-000004-2602 "Arrendamiento de Concentradores para Suministro de Oxígeno".**

Contrataciones Directas

**2013CD-000093-2602 "Contenedor de Líquidos Inflamables".**

## c) Ejecución Contractual

- Cumplimiento de disposiciones normativas en modificaciones contractuales unilaterales y contratos adicionales (contempló la revisión de cinco expedientes de compra tramitadas el periodo 2013-2014).

Contrataciones Directas

**2013CD-000076-2602 "Toallas de Papel y Papel Higiénico."**

**2013CD-000091-2602 "Cerramiento Perimetral del Hospital de Guápiles".**

**2013CD-000103-2602 "Juegos de Artroscopia (puntas de ablación)"**

**2013CD-000104-2602 "Guantes de Nitrilo".**



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

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

Apdo.: 10105

**2014CD-000071-2602 "Adecuación de Baños, Instalación y Acondicionamiento de Contenedor".**

- Prorrogas contractuales (contempló la revisión de una muestra de cuatro expedientes de compra tramitadas el periodo 2012-2013).

Licitaciones Abreviadas

**2012LA-000006-2602 "Operación y Mantenimiento de Planta de Tratamiento."**

**2013LA-000003-2602 "Papel Higiénico Jumbo".**

**2013LA-000004-2602 "Traslado de Pacientes."**

**2013LA-000006-2602 "Set de Bombas para Infusión."**

- Mecanismos de control utilizados para la ejecución de los contratos, cumplimiento de entregas, prórrogas de entregas, aplicación de sanciones, recepción de los bienes respecto lo contratado (contempló la revisión de una muestra de cinco expedientes de compra tramitadas el período 2013-2014).

Licitaciones Abreviadas

**2013LA-000006-2602 "Set para Bombas de Infusión".**

**2013LA-000007-2602 "Gas licuado de petróleo".**

**2013LA-000011-2602 "Remodelación de Fachada y Área Interna de Laboratorio."**

**2014LA-000004-2602 "Arrendamiento de Concentradores para Suministro de Oxígeno."**

Contrataciones Directas

**2013CD-000093-2602 "Contenedor de Líquidos Inflamables"**

La evaluación se ejecutó entre el 15 de junio y el 24 de junio 2015.

El estudio se realizó en lo conducente de conformidad con lo dispuesto en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, dictadas por la Contraloría General de la República.

## METODOLOGÍA

- Revisión de expedientes de compras del período 2013-2014.
- Entrevista a la Dirección Administrativa Financiera y Jefaturas de Área de Gestión de Bienes y Servicios y Subárea de Contratación Administrativa.
- Solicitud de información a las Jefaturas de Área de Gestión de Bienes y Servicios, Subárea de Contratación Administrativa, Farmacia, Enfermería, Nutrición, Laboratorio Clínico, Ingeniería y Mantenimiento e Informática.



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

## MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno.
- Ley de la Contratación Administrativa y su Reglamento.
- Ley General de Administración Pública.
- Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública de la Contraloría General de la República.
- Manual para la Estimación del Monto de las Contrataciones y Elaboración de Estudios de Precios.
- Manual de Procedimientos para Uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para Adquirir Bienes y Servicios.
- Normas de Control Interno para el Sector Público.
- Resoluciones de la Contraloría General de la República.
- Acuerdos de Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Condiciones Generales para la Contratación Administrativa Institucional de Bienes y Servicios Desarrollada por Todas las Unidades de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Metodología para Elaborar Estudios de Razonabilidad de Precios en la Compra de Medicamentos e Implementos Médicos.

## RECORDATORIO EN RELACIÓN A LA APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO

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

*“Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa*

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

## ANTECEDENTES

De conformidad con la información suministrada por la Subárea de Contratación Administrativa del Hospital de Guápiles, se identificó que la adquisición de bienes y servicios que desarrolla el Nosocomio, se enfoca en la contratación de equipo médico, remodelaciones de inmuebles, servicios de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos médicos y productos para el Servicio de Nutrición mediante la modalidad de entrega según demanda.



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

Lo anterior se debe que el Centro de Salud, satisface sus necesidades de medicamentos, productos de laboratorio, insumos e implementos médicos a través del Almacén General de la Caja Costarricense de Seguro Social.

### **Período Contractual 2013**

Se determinó según datos obtenidos del Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), que en el período 2013, el Hospital de Guápiles tramitó 139 contrataciones directas y 11 licitaciones abreviadas, lo que representó un gasto de ₡1.220.722.789,00 (mil doscientos veinte millones setecientos veintidós mil setecientos ochenta y nueve colones con 00/100).

De los trámites de contratación administrativa efectuados en ese período, se adjudicó 132 compras directas y 10 licitaciones abreviadas, lo cual represento un 94,66% de efectividad en la gestión adquisición de bienes y servicios.

### **Período Contractual 2014**

Se determinó según datos obtenidos del Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), que en el período 2014, el Hospital de Guápiles tramitó 104 contrataciones directas, 06 licitaciones abreviadas y 02 licitaciones públicas, por ₡346.464.753,00 (trescientos cuarenta y seis millones cuatrocientos sesenta y cuatro mil setecientos cincuenta y tres colones con 00/100).

De los trámites de contratación administrativa efectuados en ese periodo, el Nosocomio adjudicó 96 compras directas, 05 licitaciones abreviadas y 02 licitaciones públicas, lo que representó un 91,96% de efectividad en la gestión adquisición de bienes y servicios.

## **RESULTADOS**

### **1. SOBRE LA DEFINICIÓN DE LA CANTIDAD DE BIENES Y SERVICIOS A ADQUIRIR**

Se determinó que la planificación de los bienes y servicios que realiza el Hospital de Guápiles, no responde a una metodología establecida y oficializada por ese Centro Hospitalario, ni por el Nivel Central.

De acuerdo con las entrevistas efectuadas a las Jefaturas de los Servicios de Farmacia, Laboratorio Clínico, Dirección de Enfermería, Nutrición, Informática e Ingeniería y Mantenimiento, se constata la utilización de diferentes criterios para definir las cantidad de bienes y servicios adquirir, ligadas a la programación del Plan Anual de Compras, al presupuesto asignado a cada unidad, a los consumos históricos, inventarios, la revisión de existencias y los controles de compras de años anteriores.

No obstante, ninguno de ellos hizo referencia a la utilización de una metodología definida para la establecer la cantidad de los bienes y servicios requeridos.



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

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 es del texto original).*

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 siguientes:

*“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.”*

La situación evidenciada se presenta, en razón de que no existe una metodología normalizada a nivel institucional para la planificación y programación de las compras, la cual permita a las Unidades que requieren adquirir bienes y servicios, estimar las cantidades que satisfacen su necesidad con sustento supuestos previamente definidos.

Si la definición de cantidades de bienes y 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 productos, que no respondan a una adecuada satisfacción de las necesidades. Estas situaciones, provocan a la Administración la realización de modificaciones contractuales, y en los casos extremos de contratar más bienes de los eventualmente requeridos, lidiar con pérdidas patrimoniales por vencimiento de productos, así como afrontar pagos de indemnizaciones a proveedores por rescindirle sus contratos.

## **2. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS EN LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE RAZONABILIDAD DE PRECIOS**

Se determinó deficiencias en la ejecución de los estudios de razonabilidad de precios.

En la revisión de una muestra de casos se determinó lo siguiente:



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

- a. La contratación directa 2014CD-000077-2602 fue adjudicada sin disponer de estudios que concluyeran como razonables los precios contratos a la empresa Capris S.A.
- b. Los procedimientos licitatorios 2013CD-000103-2602, 2014CD-000009-2602 y 2014CD-000011-2602 (categorizados como productos farmacéuticos, insumos e implementos médicos), cuyas ofertas validas administrativa y técnicamente correspondieron a menos de tres, se adjudicaron declarando como razonables los montos contratados a los proveedores, con sustento en la comparación del precio ofertado y presuntos precios de referencia<sup>1</sup>; sin observarse la realización del análisis del comportamiento histórico del precio en términos reales (sin el efecto inflación), según tipo de monedas, así como las consultas al Oferente<sup>2</sup>, según lo estipula los puntos 2.1, 2.2 y 2.3 de la “Metodología para Elaborar Estudios de Razonabilidad de Precios en la Compra de Medicamentos e Implementos Médicos”.
- c. Las contrataciones directas 2013CD-000076-2602 (tollas de papel y papel higiénico) y 2014CD-000085-2602 (aires acondicionados), en la cuales se presentó solamente una oferta valida administrativa y técnicamente, fueron adjudicadas declarando como razonables los montos contratados a los proveedores, con sustento en comparaciones de precio ofertado y presuntos precios de referencia; sin observarse la realización de análisis de precios históricos de compras anteriores, compras efectuadas por otros Centros de Salud, así como las consultas al oferente, según lo estipula el punto 6 del “Manual para la Estimación del Monto de las Contrataciones y Elaboración de Estudios de Precios”.

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;...”*

Los puntos 2.1, 2.2, 2.3, 6 y 8 de la “Metodología para Elaborar Estudios de Razonabilidad de Precios en la Compra de Medicamentos e Implementos Médicos”, establecen lo siguiente:

### **“2.1. Análisis de los Precios del Concurso**

*Se calculará la mediana de los precios que se obtiene del proceso de compra en trámite, para ofertas que sean elegibles administrativa y técnicamente.*

*Este precio mediano será un reflejo del comportamiento de los proveedores que participan, siempre y cuando los oferentes representen a grupos económicos distintos, es decir, que sea posible observar competencia.*

*También se podrán calcular otros indicadores tales como el promedio y la desviación estándar relativa con el objeto de describir e interpretar los datos de una mejor manera.*

<sup>1</sup> Los precios de referencias, no indican la fuente que aporó las cotizaciones utilizadas para declarar como razonables los montos adjudicados a los proveedores.

<sup>2</sup> En caso de que los precios ofertados sean considerados ruinosos o excesivos con respecto a la estimación presupuestaria.





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

*Por otra parte, los precios obtenidos en el concurso, se comparan con los obtenidos en compras anteriores, de lo cual se documentará los resultados de la comparación en términos nominales.*

## **2.2 Análisis del comportamiento histórico del precio en términos reales (sin el efecto inflación), según tipo de monedas**

*Se utilizarán como referencia compras anteriores del mismo insumo que haya realizado cada unidad de compra y se calcularán tasas de variación del precio en términos nominales y reales.*

*Se deberá verificar que en las compras anteriores efectuadas por la Institución existió competencia, es decir, que participaron dos o más oferentes. Esta verificación se llevará a cabo mediante la revisión de las compras en el Sistema de Gestión de Suministros (SIGES) que se utiliza a nivel central; para el caso de las unidades locales, se realizará una revisión de los expedientes de compras anteriores archivados o base de datos con que cuente cada unidad.*

*En caso de que se demuestre que en las compras anteriores no existió competencia, no se deberá tomar el resultado del análisis del comportamiento histórico del precio como único elemento para determinar la razonabilidad del precio, sino que se deberá complementar con otras consultas de precios de referencia a nivel internacional y solicitud de información al oferente sobre precios de ventas similares a otros clientes.*

## **2.3. Consulta al Oferente**

*En caso de observarse del análisis de los indicadores anteriores, cambios importantes en el comportamiento de los precios, será necesario (tal y como lo dice el artículo 30 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa), indagar con los proveedores las razones o motivos que explican los cambios en los precios y analizar la información correspondiente.*

*Aunado a lo anterior, la administración indagará lo necesario para identificar los 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 en el precio, modificaciones en las fichas técnicas que inciden en el comportamiento del precio, cambios en la oferta y demanda del producto a nivel nacional o internacional, costos de transporte que inciden en el precio final del producto, entre otros.(...)*

## **“...6. Para aplicación exclusiva de las unidades locales**

### **6.1. Clasificación del análisis por tipo de compra y número de oferentes**

*El objetivo de esta sección es brindar a las unidades locales la opción de utilizar mecanismos un poco más ágiles para poder determinar la razonabilidad de los precios en las compras que realizan. Por lo tanto, para aquellas compras donde se cuenta con una cantidad de ofertas suficiente (tres o más ofertas) que cumplan administrativamente y técnicamente, el criterio de razonabilidad de precio estará basado únicamente en la comparación de las ofertas presentadas en el concurso, siempre y cuando los oferentes pertenezcan a grupos económicos diferentes.*



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

En la siguiente tabla se muestra el detalle de los métodos de análisis que se deberán utilizar, según el tipo de compra y el número de ofertas válidas administrativa y técnicamente.

Tipo de Compra	Nº De Ofertas Válidas Administrativa y Técnicamente	Elementos Mínimos que deberá contener el estudio para determinar la Razonabilidad del Precio
Compra Directa	Mayor o Igual a 3	<b>1. Análisis de los Precios del Concurso (según lo establecido en el punto 2.1):</b>  Se analizarán los precios de las ofertas presentadas en el concurso que cumplan administrativa y técnicamente, y con base en ellos se decidirá la razonabilidad del precio, siempre y cuando los oferentes pertenezcan a grupos económicos diferentes.  En el caso de que exista una diferencia importante tanto absoluta como relativa entre los precios de las ofertas, se consultará al oferente de menor precio si con el precio cotizado es capaz de cumplir con el contrato. Lo anterior con el objeto de descartar la presencia de precios excesivos o ruinosos.
	Menor de 3	<b>1. Análisis de los precios del concurso (según lo establecido en el punto 2.1). 2. Análisis del comportamiento histórico del precio (según lo establecido en el punto 2.2). 3. Consulta al Oferente (según lo establecido en el punto 2.3).</b>
Licitación Abreviada	Mayor o Igual a 3	<b>1. Análisis de los precios del concurso (según lo establecido en el punto 2.1). 2. Análisis del comportamiento histórico del precio (según lo establecido en el punto 2.2). 3. Consulta al Oferente (según lo establecido en el punto 2.3).</b>
	Menor de 3	<b>1. Análisis de los precios del concurso (según lo establecido en el punto 2.1). 2. Análisis del comportamiento histórico del precio (según lo establecido en el punto 2.2). 3. Consulta al Oferente (según lo establecido en el punto 2.3). 4. Precios de Referencia (según lo establecido en el punto 2.4)</b>
Licitación Pública	Es indiferente el número de ofertas	<b>1. Análisis de los precios del concurso (según lo establecido en el punto 2.1). 2. Análisis del comportamiento histórico del precio (según lo establecido en el punto 2.2). 3. Consulta al Oferente (según lo establecido en el punto 2.3). 4. Precios de Referencia (según lo establecido en el punto 2.4)</b>



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

## **6.2. Compras por primera vez**

*En caso de artículos nunca antes adquiridos por la Institución, se debe de acreditar en el expediente de compra, el ejercicio de consulta efectuado para obtener precios de referencia con los cuales realizar el análisis. Se consultará primero las bases de datos de la unidad de compra y en segundo lugar a otras unidades de compra y otras fuentes de información disponibles en Internet. Si no se obtienen precios de referencia se deberá indicar que el artículo es nuevo y que no se cuenta con precios de referencia para realizar el análisis comparativo establecido en esta metodología.*

*Se solicitará a la unidad que requiere el insumo, una justificación de las razones por las cuales necesita adquirir el mismo”.*

## **8. Alcance de esta metodología**

*“Se deberá utilizar esta metodología para analizar la razonabilidad de los precios de todas las compras ordinarias de medicamentos e implementos médicos que efectúe cada unidad de compra.*

*Por otra parte, en compras donde existe urgencia de contar con el bien, se deberán analizar los precios de la siguiente forma:*

- 1) Comparación del precio cotizado con respecto a precios de referencia: otros precios del concurso, precios históricos de compra y otros precios de referencia, según lo establecido en los puntos 2.1, 2.2 y 2.4 de esta metodología.*
- 2) Consulta al oferente sobre factores que explican los cambios en los precios de este tipo de compras, tales como fletes y cantidad a contratar, según lo establecido en el punto 2.3 de esta metodología.*
- 3) Análisis del costo de productos alternativos, según lo establecido en el punto 4.3 de esta metodología.*
- 4) La recomendación final no estará fundamentada únicamente en el parámetro de razonabilidad de precio establecido en esta metodología, sino que mediante el estudio de precios se recomendará a la Administración valorar aspectos tales como costos asociados al desabastecimiento, el impacto que tiene sobre los servicios salud el no contar en forma inmediata con el producto, determinar si la compra sujeta a estudio es producto de un incumplimiento de un oferente anteriormente adjudicado y de serlo recomendar el cobro de la diferencia pagada de más en la compra urgente.*

*De las acciones y trámites que se realicen en la aplicación de esta metodología deberán dejarse constando en el expediente de compra”.*



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

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.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
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”.*

La Licda. Erika Villalobos Agüero, Jefe del Subárea de Contratación Administrativa indicó que la ausencia de estudio de razonabilidad en la contratación directa 2014CD-000077-2602, se debe a que se omitió la realización del estudio pertinente y a que la Administración no ha designado una persona formalmente para que elabore los estudios de razonabilidad de precios conforme lo establece la normativa institucional.

Asimismo, en lo que respecta a los estudios de razonabilidad de precios de las contrataciones 2013CD-000103-2602, 2014CD-000009-2602 y 2014CD-000011-2602, 2013CD-000076-2602 y 2014CD-000085-2602, sustentados en comparaciones del precio ofertado y presuntos precios de referencia, sin disponer de análisis los comportamientos históricos de precios, consultas a otros Centros Hospitalarios y al Oferente, la Licda. Erika Villalobos Agüero, mencionó que la situación se debe a que esa tarea en la actualidad, es realizada por los Órganos de recomendación técnica de los servicios y la Administración no ha designado formalmente a un funcionario del Administrativo que se dedique a realizar los estudios de razonabilidad de precios conforme lo establece la normativa institucional.

La carencia de estudios acordes con la normativa institucional que respalden la razonabilidad de precios, podría ocasionar que la Administración seleccione ofertas con precios excesivos o ruinosos, lo que iría en contraposición con lo establecido en el ordenamiento jurídico.

### **3. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS EN LA APLICACIÓN DE PRÓRROGAS FACULTATIVAS DE CONTRATOS A PROVEEDORES EN EL HOSPITAL DE GUÁPILES.**

Se determinó que las prórrogas facultativas de contratos de bienes y servicios del Hospital de Guápiles, se ejecutan automáticamente, sin disponer oportunamente de la anuencia del administrador del contrato, de estudios de mercado, análisis de incumplimientos, certificación de disponibilidad presupuestaria y consultas de morosidad patronal.

Para estudio se seleccionó las siguientes contrataciones:



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

**Cuadro N°3**  
**Revisión de normativa en la aplicación de prórrogas contractuales**  
**Contrataciones 2012-2014**

Número de Compra	Objeto Contractual	Excepción Aplicada
2012LA-000006-2602	Operación y Mantenimiento de Planta de Tratamiento	Primera Prórroga Contractual, Año 2014.
		Segunda Prórroga Contractual, Año 2015.
2013LA-000003-2602	Papel Higiénico Jumbo	Primera Prórroga Contractual, Año 2014.
		Segunda Prórroga Contractual, Año 2015.
2013LA-000004-2602	Traslado de Pacientes	Primera Prórroga Contractual, Año 2014.
		Segunda Prórroga Contractual, Año 2015.
2013LA-000006-2602	Set de Bombas para Infusión	Primera Prórroga Contractual, Año 2014.
		Segunda Prórroga Contractual, Año 2015.

*Fuente: Expedientes de Contratación Administrativa y base de datos aportada por el Área de Gestión de Bienes y Servicios.*

En revisión de los expedientes incluidos en el cuadro anterior, se determinó lo siguiente:

- a) En ningún expediente de los citados en el cuadro, se evidencia que la Administración verificara que los proveedores estuviesen al día en el pago de sus obligaciones con el estado de previo a prorrogar los contratos.
- b) Las prórrogas facultativas contractuales de las licitaciones 2012LA-000006-2602 (primera y segunda prórroga) y 2013LA-000004-2602 (segunda prórroga), se efectuaron de forma automática, debido a que en esos expedientes no se evidenció documentación de la anuencia del Administrador de Contrato de continuar la ejecución de esa compra, el análisis de cumplimiento de los plazos y entregas pactadas, el estudio que determine que los precios contratados se mantienen razonables con respecto a los actuales en el mercado, así como la certificación de disponibilidad presupuestaria para hacer frente a las erogaciones generadas por ese contrato.
- c) Las prórrogas facultativas contractuales de las licitaciones 2013LA-000004-2602 (primera prórroga) y 2013LA-000006-2602 (primera y segunda prórroga), se efectuaron de forma automática, debido a que las gestiones administrativas<sup>3</sup> que fundamentan la continuidad del contrato, fueron efectuadas en un plazo inferior a los 60 días naturales que establece las disposiciones normativas para esos efectos.

El artículo 9 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, dispone:

<sup>3</sup> 1) Documentar que la necesidad del bien o servicio prevalece. 2) Análisis de cumplimiento de los plazos y entregas pactadas. 3) El estudio precios que determina que los precios contratados se mantienen razonables con respecto a los actuales en el mercado. 4) La certificación de disponibilidad presupuestaria para hacer frente a las erogaciones generadas por ese contrato.



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

**“Disponibilidad presupuestaria.** Cuando se tenga certeza que el contrato se ejecutará en el período presupuestario siguiente a aquél en que dio inicio el procedimiento, o bien, éste se desarrolle por más de un período presupuestario, la Administración, deberá tomar las provisiones necesarias para garantizar, en los respectivos años presupuestarios el pago de las obligaciones. Cuando se incumpliere esta obligación, la Administración, deberá adoptar las medidas que correspondan en contra del funcionario responsable, de acuerdo con su régimen disciplinario interno. (...).

El punto 1.9 de las Condiciones Generales para la Contratación Administrativa Institucional de Bienes y Servicios Desarrollada por Todas las Unidades de la Caja Costarricense de Seguro Social, establece:

*“El plazo del contrato será establecido en cada compra en particular. No obstante, en aquellos contratos prorrogables, con al menos 60 días naturales de anticipación al vencimiento del plazo, la Administración podrá dar por terminado el contrato. A falta de pronunciamiento de la administración, se tendrá por prorrogado el plazo, cuando se tenga acreditado en el expediente:*

*1.9.1. Que no se haya acreditado un incumplimiento grave en las condiciones y plazo pactados. (Reformada mediante acuerdo de Junta Directiva CCSS en el artículo 31 de la sesión N° 8369, celebrada el 6 de agosto del 2009. Publicada en La Gaceta N° 160 del 18 de agosto 2009).*

*1.9.2. Que la necesidad del aprovisionamiento del objeto del contrato prevalezca.*

*1.9.3. Que las condiciones de compra y de precio no resulten excesivas en relación con el mercado al momento en que se valora prorrogar el contrato”.*

El inciso c) del artículo 65 del Reglamento de Contratación Administrativa, dispone:

*“Certificación de que el oferente se encuentra al día en el pago de las obligaciones obrero patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CCSS), o bien, que tiene un arreglo de pago aprobado por ésta, vigente al momento de la apertura de las ofertas. La Administración podrá señalar en el cartel en qué casos la certificación de la CCSS no deba aportarse, porque se cuenta con acceso directo al sistema de dicha entidad y pueda verificar por sí misma la condición del participante. En todo caso la Administración podrá constatar en cualquier momento, el cumplimiento de las obligaciones obrero patronales (...). (El subrayado no es del texto original).*

La Contraloría General de la República en oficio DCA-1982 del 27 de agosto de 2012 “Aplicación del artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS, indica:

**“...IV. Moroso en fase de ejecución contractual.**



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

Durante la fase de ejecución, de acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del inciso 3) del tercer párrafo del artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS, se mantiene la obligación de encontrarse al día en el pago de las obligaciones obrero patronales (incluyendo la contratación de servicios profesionales), que cubre a los patronos y a los trabajadores independientes. La morosidad con la seguridad social, se incluye como parte de las causales de incumplimiento contractual. (El subrayado no es del texto original)

Señala expresamente el precepto legal en comentario: "(...) En todo contrato con estas entidades, incluida la contratación de servicios profesionales, el no estar inscrito ante la Caja como patrono, trabajador independiente o en ambas modalidades, según corresponda, o no estar al día en el pago de las obligaciones con la seguridad social, constituirá causal de incumplimiento contractual. Esta obligación se extenderá también a los terceros cuyos servicios subcontrate el concesionario o contratista, quien será solidariamente responsable por su inobservancia (...). (El subrayado no es del texto original).

La Licda. Erika Villalobos Agüero, Jefe del Subárea de Contratación Administrativa, mediante entrevista del 23 de julio 2015, señaló a esta Auditoría que las prórrogas contractuales procedieron automáticamente, debido a que el administrador del contrato no efectuó un adecuado seguimiento a la ejecución de la compra, y la Subárea de Contratación no emitió un comunicado en forma oportuna a los administradores de contrato para que aportaran los requisitos que solicita el punto 1.9 de las condiciones generales para la contratación administrativa. Lo expuesto genera un incumplimiento de las disposiciones legales vigentes, por ende puede debilitar el sistema de control interno que entre sus objetivos persigue la adhesión al ordenamiento jurídico.

## CONCLUSIONES

Las reformas a la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa, los pronunciamientos de la Contraloría General de la República, acuerdos de la Junta Directiva y la emisión de disposiciones a nivel institucional en materia contractual, permite a las Unidades de Adquisición de Bienes y Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, disponer de un marco regulatorio para gestionar y transparentar sus procedimientos de contratación administrativa.

Sin embargo, el cumplimiento de la normativa relacionada con la contratación administrativa a lo interno del Hospital de Guápiles, denota oportunidades de mejora, debido a que en el presente estudio se evidenció que la definición de cantidades de bienes y servicios que adquiere el Nosocomio, se realiza sin responder a una metodología documental establecida y oficializada por ese Centro Hospitalario o Nivel Central de la Institución.

En lo que respecta a este tema, éste Órgano de Fiscalización, no emite recomendación puesto que en el informe AGO-022-2014 "Evaluación sobre la Gestión de Contratación Administrativa en el Hospital Nacional de Niños", se recomendó a la Dirección Técnica de Bienes y Servicios "...Concretar la emisión, aprobación y comunicación de la política de abastecimiento e inventario que se encuentra en proceso de ejecución, así como el marco procedimental que le daría contenido a la metodología estandarizada, debidamente documentada y aprobada para la determinación de necesidades de los distintos Servicios





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

de los centros de salud, fundamentada en las metas anuales y objetivos establecidos en los Planes Anuales Operativos”.

También, se evidenció debilidades en los procesos de adjudicación de las contrataciones, por cuanto se contrata bienes y servicios en algunos casos sin disponer de estudios que determinen que los precios ofrecidos por los proveedores son razonables, y en otros únicamente con sustento en la comparación del presunto precio reservado con el ofertado, la cual es realizada por los Órganos de Recomendación Técnica sin disponer de capacitación y expertiz financiera para esos efectos; situaciones que podrían ocasionar que la Administración pague precios excesivos por los bienes y servicios adquiridos, aspecto que iría en detrimento del uso eficaz y eficiente de los recursos económicos de la institución.

En lo relacionado al tema anteriormente citado, éste Órgano de Fiscalización, no emite recomendación en lo pertinente a la designación específica de funcionarios de la Dirección Administrativa Financiera a cargo proceder con la elaboración de estudios de razonabilidad de precios, debido a que mediante informe ASAAI-144-2015 denominado “Estudio Integral Gerencial Hospital San Carlos, Área: Contratación administrativa, Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Norte”, se recomendó a la Gerencia Financiera “En el plazo de seis meses, coordinar con la Gerencia de Logística y Médica las acciones que deben implementarse para que los estudios de razonabilidad de precios sean realizados por el Área Financiero Contable, según lo establece el “Modelo Funcional y Organizacional del Área Financiero Contable en los Establecimientos de Salud”, aprobado por Junta Directiva en el artículo 45, Sesión 8484, del 09 de diciembre de 2010; para el cumplimiento de lo anterior elaborar un cronograma de actividades en el cual se definan plazos de cumplimiento y responsables de cada proceso.

Asimismo, se identificó la necesidad de fortalecer el tema de ejecución contractual, por cuanto se determinó la necesidad de que el Área de Gestión de Bienes y Servicios y la Subárea de Contratación Administrativa incrementen los procesos de control, supervisión y fiscalización en la aplicación de prórrogas facultativas de contratos a proveedores, debido a que esos trámites en algunos casos se efectúan automáticamente, sin disponer con oportunidad de la anuencia del Administrador del contrato, de estudios de mercado, de análisis de incumplimientos que impidan continuar el contrato, de certificación de disponibilidad presupuestaria y consultas de morosidad patronal.

La práctica de prorrogar contratos sin cumplir con la disposiciones normativas que regulan esos trámites, no garantiza el uso eficaz y eficiente de los recursos institucionales, debido a que podría provocar que se continúe la ejecución de adquisiciones, cuyos productos no son necesarios, indemnizaciones a proveedores a causa de recisiones contractuales por mutuo acuerdo, pago de bienes y servicios a precios superiores a los actuales de mercado en el mercado y modificaciones presupuestarias por no disponer de recursos para esas erogaciones.

En razón de lo anterior, es fundamental que la Dirección General, Dirección Administrativa Financiera y Área de Gestión de Bienes y Servicios, fortalezcan el sistema de control interno que impera en torno a los hechos descritos en el presente informe, con el propósito de propiciar una buena gestión de la actividad contractual en el Nosocomio.



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

## RECOMENDACIONES

### A LA DIRECCIÓN GENERAL Y DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA FINANCIERA.

1. Instruir en el plazo de un mes al Área de Gestión de Bienes y Servicios y Subárea de Contratación Administrativa del Hospital de Guápiles, que antes de proceder con la adjudicación de las contrataciones que realiza el Nosocomio, se incorpore al expediente licitatorio los estudios de razonabilidad de precios pertinentes, acordes con lo establecido en la “Metodología para Elaborar Estudios de Razonabilidad de Precios en la Compra de Medicamentos e Implementos Médicos” y el “Manual para la Estimación del Monto de las Contrataciones y Elaboración de Estudios de Precios”, según corresponda.
2. En el plazo de un mes emitir un recordatorio a los Servicios del Hospital para que en contrataciones prorrogables, se efectúen oportunamente los estudios que ordena el punto 1.9 de las “Condiciones Generales para la Contratación Administrativa Institucional de Bienes y Servicios Desarrollada por todas las unidades de la Caja Costarricense de Seguro Social”.

Además, instruya a la Subárea de Contratación Administrativa para que deje constando en el expediente la condición de morosidad patronal del proveedor con la CCSS y FODESAF, y se certifique la disponibilidad presupuestaria para cubrir la erogación correspondiente a la continuidad del contrato.

## COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, los resultados del presente informe fueron comentados el día 18 de setiembre 2015, con la Dra. Carmen Chacón Castillo, Directora Médica a.i., Licda. Ligia Elizondo Zúñiga, Directora Administrativa Financiera, Licda. Irma Wilson González, Coordinadora Área de Gestión de Bienes y Servicios, Licda. Erika Villalobos Agüero, Jefe de la Subárea de Contratación Administrativa.

La Administración Activa no efectuó observaciones respecto a los resultados y recomendaciones comentadas.

### ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Lic. Alejandro Molina Fonseca  
**ASISTENTE DE AUDITORÍA**

Lic. Alexander Nájera Prado  
**JEFE DE ÁREA**

ANP/AMF/lbc