

DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Al contestar refiérase
al oficio N° **10974**

14 de octubre, 2014
DCA-2695

Señor
Guillermo Vargas Roldán
Gerente General
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS

Estimado señor:

Asunto: Se deniega autorización al Instituto Nacional de Seguros para implementar un sistema alternativo de contratación contenido en el documento denominado “Reglamento para la adquisición urgente y de emergencia de medicamentos, instrumental médico-quirúrgico e implementos médicos para el Instituto Nacional del Seguros.”

Damos respuesta a su oficio G-05845-2014 del 01 de octubre del año en curso y recibido el 02 de octubre siguiente en esta Contraloría General de la República, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

I. Antecedentes y justificación

Como razones para justificar la solicitud, esa Gerencia General indica lo siguiente:

Que por mandato legal, establecido en la Ley de Tránsito y en el Título IV del Código de Trabajo, al Instituto Nacional de Seguros le asiste la obligación de otorgar a todas las personas involucradas en un accidente de tránsito, laboral o cuando se diagnostique una enfermedad de trabajo, todas las prestaciones conferidas en las citadas leyes, entre ellas: a) asistencia médico-quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación, b) gastos de hospedaje y alimentación, c) readaptación, reubicación y rehabilitación laboral que sea factible otorgar.

Que a fin de brindar las prestaciones de manera integral, el Instituto ha venido trabajando desde hace varios años con el objetivo de convertir al complejo INS-Salud en un centro autosuficiente de atención integral en salud, especializado en traumatología y tratamiento de enfermedades del trabajo, con capacidad óptima de atención y proyección para atender una demanda en crecimiento, y además proveer los servicios requeridos para todos los asegurados.

Que con la entrada en operación del Hospital de Trauma, se trae consigo una serie de aspectos logísticos para su abastecimiento, a fin de resguardar la integridad física de los usuarios, que suponen contar con instrumentos de contratación que respondan adecuadamente para permitir el tiempo, contar con los requerimientos de bienes y servicios.

Que la dinámica de un hospital, en el cual se atienden situaciones que pueden devenir en urgentes o bien en emergencias, requiere la agilización del proceso de adquisición y abastecimiento; proceso que en el Instituto, pese a contar con la autorización que brindó el órgano contralor para la implementación del instrumento denominado “Instructivo para la adquisición de medicamentos, implementos médicos e instrumental quirúrgico para el Instituto Nacional de Seguros”, hace necesario mecanismos adicionales para atender situaciones como las siguientes:

- a) Necesidades derivadas de causas imprevisibles:
- Necesidad de abastecimiento inmediato en caso de retraso por causas diversas en los procesos contractuales ordinarios (instructivos).
 - Incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contratista antes de iniciar o durante la ejecución de un contrato, ello por incumplimiento en los plazos pactados de entrega, o por rechazo de mercadería por defectos en control de calidad, con imposibilidad de reponer en forma inmediata o definitiva.
 - Razones administrativas, epidemiológicas o sanitarias en general, que aumentan de forma transitoria el consumo proyectado afectando el inventario y su punto de reorden.
 - Declaratorias de desierto o infructuoso en los procedimientos ordinarios de compra y de aquellos derivados del “Instructivo para la adquisición de medicamentos, implementos médicos e instrumental quirúrgico para el Instituto Nacional de Seguros.
 - Procedimientos de compra cuya discusión trasciende estrados judiciales cuando se impone una medida cautelar o responden a mandatos dictados por la Sala Constitucional.
 - Flujo atípico en etapa concursal previa a la fase de recepción y apertura de ofertas de un proceso de compra, sea por la interposición de recursos o gestiones que no permitan contar con los insumos médicos necesarios en los plazos requeridos por la Administración.
 - Adquisición de medicamentos o implementos médicos clasificados como no almacenables o en tránsito den la Lista Oficial de Medicamentos (LOM) del Instituto, o bien medicamentos fuera de esta lista que se requieran de forma urgente para la recuperación del asegurado, previa aprobación por la jefatura médica correspondiente.
- b) Necesidades derivadas de causas previsibles:
- Vencimiento de producto por falta de rotación debido a bajo consumo en los centros de salud
 - Atraso en la gestión administrativa de los procedimientos de compra
 - Inicio de procedimiento por debajo del punto de reorden o por defectos en la proyección del gasto.

Finalmente, indica que dicho instrumento constituye un mecanismo adicional con el que contaría ese Instituto para la contratación administrativa de los bienes que se indican en dicho reglamento, y que conjuntamente con la autorización que en su oportunidad emitió el órgano contralor para aplicar el “Instructivo para la adquisición de medicamentos, implementos médicos e instrumental quirúrgico para el Instituto Nacional de Seguros”, vendría a robustecer la respuesta en pro de satisfacer el interés público que le fue encomendado a ese Instituto.

II. Criterio de la División

El artículo 138 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, establece que:

“La Contraloría General de la República podrá autorizar, mediante resolución motivada, la contratación directa o el uso de procedimientos sustitutos a los ordinarios en otros supuestos no previstos por las anteriores disposiciones, cuando existan razones suficientes para considerar que es la mejor forma de alcanzar la debida satisfacción del interés general, o de evitar daños o lesiones a los intereses públicos. (...)

De igual manera, en casos en los que la naturaleza o frecuencia del objeto así lo recomienden, el órgano contralor podrá autorizar sistemas de precalificación alternativos a los procedimientos ordinarios. Para ello, la Administración deberá indicar en su solicitud, al menos, las razones para considerar que la propuesta es la mejor forma de satisfacer el interés general, el plazo razonable de vigencia del sistema, la forma de selección de los contratistas, el régimen recursivo que procede, las formas de pago y cualquier otra atinente. La prórroga del uso de estos sistemas será posible, siempre y cuando se acredite ante la Contraloría General de la República la permanencia de las razones que justificaron su autorización original.”

Con fundamento en la norma citada, la Contraloría General puede autorizar el uso de sistemas de precalificación alternativos a los procedimientos ordinarios, cuando existan razones suficientes para considerar que es la mejor forma de alcanzar el interés general.

En el caso bajo análisis, debe tenerse presente que este órgano contralor ya había dado una autorización al Instituto Nacional de Seguros para que implementara un procedimiento sustitutivo de contratación para la adquisición de medicamentos, implementos médicos e instrumental, ello como un mecanismo alterno de contratación administrativa. Así, mediante el oficio No.11451 (DJ-1905) del 04 de noviembre del 2009, esta Contraloría General otorgó al Instituto Nacional de Seguros una autorización para implementar el documento denominado “Instructivo para la adquisición de medicamentos, implementos médicos e instrumental médico quirúrgico”, el cual ha sido prorrogado mediante los oficios No. 10720 (DCA-453) del 03 de noviembre del 2010 y No. 12314 (DCA-2744) del 15 de noviembre del 2012, lo cual implica que actualmente dicho instructivo se encuentra vigente.

Eso significa que ese Instituto ya cuenta con un mecanismo alterno de contratación que le permite realizar sus procedimientos de compras de medicamentos, implementos médicos e instrumental médico quirúrgico en una forma más ágil que con la aplicación de los procedimientos ordinarios; por lo tanto, si dicho instructivo es aplicado en forma correcta por la Administración no habría justificación para autorizar otro mecanismo alterno de contratación para la adquisición de los mismos insumos médicos.

Ahora bien, en esta oportunidad ese Instituto explica la necesidad que tiene de adquirir los mismos insumos ya mencionados pero para atender situaciones imprevisibles y de urgencia, y por ello indica que es necesario contar con otro reglamento para atender esas situaciones en particular. En este sentido, la Administración menciona varias situaciones que califica como previsibles e imprevisibles.

Al respecto, hemos de indicar que las situaciones de imprevisibilidad y urgencia se encuentran expresamente reguladas en los artículos 131 inciso k) y 132 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, como excepciones a los procedimientos ordinarios de contratación administrativa.

En lo que interesa, dichas normas establecen lo siguiente:

“Artículo 131. Objetos de naturaleza o circunstancia concurrente incompatibles con el concurso.

La Administración podrá contratar de forma directa los siguientes bienes o servicios que, por su naturaleza o circunstancias concurrentes, no puede o no conviene adquirirse por medio de un concurso, así como los que habilite la Contraloría General de la República:

(...)

k) Situaciones imprevisibles: Las contrataciones necesarias para enfrentar situaciones totalmente imprevisibles que afecten o amenacen gravemente la continuidad de los servicios públicos esenciales. En estos casos la Administración podrá efectuar de inmediato las contrataciones que resulten necesarias y dejará constancia expresa de todas las circunstancias en el expediente que levantará al efecto. Dentro de este supuesto no se encuentra incluida la atención de situaciones originadas en una deficiente gestión administrativa, tales como desabastecimiento de bienes o servicios producto de una falta o mala planificación u originadas en una ausencia de control de vencimientos de contratos suscritos a plazo.”

“Artículo 132. Procedimientos de urgencia.

Cuando la Administración enfrente una situación cuya atención sea calificada de urgente, indistintamente de las causas que la originaron, podrá prescindir de una o de todas las formalidades de los procedimientos de contratación, o crear procedimientos sustitutivos de estos, con el fin de evitar lesión al interés público, daños graves a las personas o irreparables a las cosas. Para utilizar este mecanismo de urgencia, la Administración requiere previamente la autorización de la Contraloría General de la República.

La petición respectiva debe formularse con aporte de la información pertinente ante el órgano contralor, el cual deberá resolverla dentro de los cinco días hábiles siguientes a su presentación. En casos calificados la autorización podrá ser extendida por la vía telefónica, fax o correo electrónico, para lo cual, la Contraloría General de la República deberá instaurar los mecanismos de control que permitan acreditar la veracidad de una autorización dada por esa vía. El silencio de la Contraloría General de la República no podrá interpretarse como aprobación de la solicitud.

Si la situación de atención urgente es provocada por una mala gestión se deberán adoptar las medidas sancionatorias y correctivas que procedan; considerándose, a esos efectos, que la amenaza de desabastecimiento de suministros o servicios esenciales constituye una falta grave.

El cartel así como la adjudicación fundados en esta causal no tendrán recurso alguno y tampoco será necesario el refrendo del contrato, aunque si se debe dejar constancia de todas las actuaciones en un único expediente, de fácil acceso para efectos del control posterior.”

Como pueden verse, las citadas normas facultan a la Administración para que realice en forma directa la contratación de bienes y servicios por razones imprevisibles o de urgencia. Así las cosas y con

fundamento en las normas citadas, el Instituto Nacional de Seguros puede realizar contrataciones amparadas en esas causales sin necesidad de contar con un reglamento o normativa especial, sino que la Administración puede proceder con la contratación en forma directa siempre y cuando cumpla con los requisitos exigidos en las citadas normas.

Además, la Administración deberá cumplir con lo establecido en el artículo 127 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 127. Decisión de contratar directamente.

La determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios, es responsabilidad exclusiva del Jerarca de la Institución o del funcionario subordinado competente, el cual en la decisión inicial deberá hacer referencia a los estudios legales y técnicos en los que se acredita que, en el caso concreto, se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios.

Para cada contratación se deberá confeccionar un expediente físico o electrónico, el cual estará encabezado por la decisión inicial y en el cual se ha de incorporar constancia de todas las actuaciones que se realicen.”

Así las cosas, considerando que este órgano contralor ya otorgó una autorización para implementar un sistema alternativo para la adquisición medicamentos, implementos médicos e instrumental médico quirúrgico, aunado al hecho que existe normativa particular para los supuestos de emergencia o urgencia, se estima que no existe mérito para otorgar la autorización ahora solicitada. Corresponde a ese Instituto instaurar los mecanismos necesarios para que, haciendo uso de las herramientas jurídicas con las que cuenta, cuente de manera oportuna con los medicamentos, implementos médicos e instrumental médico quirúrgico necesario para sus llevar a cabo sus funciones.

Por lo tanto, se deniega la autorización para implementar el sistema alternativo de contratación contenido en el documento denominado “Reglamento para la adquisición urgente y de emergencia de medicamentos, instrumental médico-quirúrgico e implementos médicos para el Instituto Nacional del Seguros.”

Atentamente,

Lic. Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Licda. Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Licda. Celina Mejía Chavarría
Fiscalizadora