

Al contestar refiérase
al oficio N° **04197**

18 de marzo de 2021
DCA-1156

Señor
Randall Herrera Muñoz
Director a.i.
Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios
CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL (CCSS)

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza contratación de urgencia a la Caja Costarricense del Seguro Social para comprar en forma directa con oferente idóneo, guantes ambidextros de nitrilo, color azul o violeta, no estériles, tamaño pequeño (equivalente 7 o S), guantes ambidextros de nitrilo sin polvo, color azul o violeta, no estériles tamaño mediano y guantes ambidextros de nitrilo, tamaño grande, no estériles color azul o violeta para el abordaje de la pandemia por Covid-19, por un monto máximo de ₡5.867.505.000,00 (cinco mil ochocientos sesenta y siete millones quinientos cinco mil colones).

Nos referimos a su oficio No. GL-DABS-0760-2021 de fecha 12 de marzo pasado, recibido en esta Contraloría General el mismo día, a través del cual requiere la autorización indicada en la referencia.

Mediante oficio No. 04074 (DCA-01126) del 17 de marzo pasado, esta División le solicitó a la Administración información adicional, lo cual fue atendido mediante oficio No. GL-DABS-0783-2021 del 17 de marzo pasado.

I. Justificaciones de la solicitud

Sobre el particular, aporta las especificaciones técnicas de los guantes que pretende adquirir, ya que estos comparten características similares y la variación principal que presentan es básicamente el tamaño (S/pequeño, M/Mediano y L/Grande).

Manifiesta que estos insumos son de especial importancia para salvaguardar la vida de los trabajadores de la Institución, ya que ayudan a prevenir la propagación de microbios, protegen de infecciones tanto a los pacientes como a los funcionarios que deben efectuar procedimientos, su uso debe realizarse cada vez que vaya a tocar sangre, fluidos corporales, tejidos corporales, membranas mucosas o piel lesionada, el uso de guantes es primordial para este tipo de contacto incluso si el paciente parece saludable y no tiene signos de ningún microbio, ya que estos crean una barrera entre los microbios y las manos y por ende ayudan a mantenerlas limpias disminuyendo la probabilidad de contraer microbios que puedan provocar enfermedades.

Explica que los guantes se constituyen en parte de los insumos requeridos del equipo de protección personal en la pandemia ya que reducen el riesgo de infecciones para ambas partes, es un insumo crítico dentro de la dinámica hospitalaria, ya que su desabastecimiento pone en peligro la continuidad del servicio esencial en los servicios de salud.

Guantes ambidextros de nitrilo, color azul o violeta, no estériles, tamaño pequeño

Para la adquisición de guantes ambidextros de nitrilo, color azul o violeta, no estériles, tamaño pequeño indica que mediante Licitación Pública No. 2016LN-000034-5101 se promovió la adquisición de guantes de nitrilo, la cual se adjudicó a la empresa KPO Alpha Inc S.A., bajo la modalidad de entrega según demanda, la cual se estableció por un año con prórrogas facultativas por tres períodos adicionales para un total de cuatro períodos. Manifiesta que el primer y segundo período se ejecutó a satisfacción; no obstante, para el tercer período el contratista incumplió en la tercera entrega la cual se encontraba pactada para el 13 de abril de 2020, para una cantidad de 5.400.000 unidades y, se entregaron únicamente 3.780.000 unidades. Señala que la cuarta entrega pactada por una cantidad de 5.700.000 unidades y para el 30 de junio de 2020 no fue realizada, razón por la cual iniciaron el procedimiento administrativo correspondiente.

Menciona que para suplir la necesidad se realizó un procedimiento de compra urgente tramitado No. 2020CD-000103-5101, con el objetivo de adquirir 6.594.000 unidades de guantes, sin embargo el contratista incumplió; por lo que se gestionó otro procedimiento de compra urgente bajo el No. 2020CD-000235-5101 para adquirir 21.000.000 unidades pero se declaró infructuoso el procedimiento de compra.

Explica que mediante el procedimiento de compra urgente No. 2020CD-000002-0001101142 se tramitó una compra al amparo del artículo 139 inciso k) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, para la adquisición de 18.000.000 unidades de guantes, procedimiento que se tramita a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). No obstante, por el Modelo de distribución de competencias en contratación administrativa y facultades de adjudicación de la Caja Costarricense de Seguro Social, según el monto debe adjudicar a la Junta Directiva, por lo que lo procedente es declarar desierto el procedimiento.

Guantes ambidextros de nitrilo sin polvo, color azul o violeta, no estériles tamaño mediano

Explica que mediante la Licitación Pública No. 2018LN-000001-5101 se promovió la adquisición de guantes de nitrilo talla M, la cual se le adjudicó de la empresa Panamedical de Costa Rica S. A. Indica que el primer período se ejecutó a satisfacción no obstante, para el segundo período el contratista incumplió en la tercera entrega la cual se encontraba pactada para el 03 de noviembre de 2020, para una cantidad de 9.600.000 unidades pero el proveedor realizó una entrega parcial de 4.070.000 unidades, materializándose el incumplimiento por la entrega pendiente de 5.530.000 unidades.

En razón de lo anterior, tomó la decisión de gestionar la resolución contractual de la orden de compra precitada, ante los incumplimientos presentados en su ejecución contractual.

Explica que mediante el procedimiento de compra urgente No. 2020CD-000002-0001101142 se tramitó una compra al amparo del artículo 139 inciso k) del Reglamento a la Ley

de Contratación Administrativa, para la adquisición de 15.000.000 unidades de guantes, procedimiento que se tramita a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). No obstante, por el Modelo de distribución de competencias en contratación administrativa y facultades de adjudicación de la Caja Costarricense de Seguro Social, según el monto debe adjudicar a la Junta Directiva, por lo que lo procedente es declarar desierto el procedimiento.

Guantes ambidextros de nitrilo sin polvo, color azul o violeta, no estériles tamaño grande

Explica que mediante la Licitación Pública No. 2016LN-000013-5101 se promovió la adquisición de guantes de nitrilo talla G, la cual se le adjudicó de la empresa Panamedical de Costa Rica S. A. Indica que el contratista incumplió en la segunda entrega del segundo período, misma que se estableció para el 17 de noviembre de 2020, por la cantidad de 4.642.000 unidades de guantes.

En razón de lo anterior, tomó la decisión de gestionar la resolución contractual de la orden de compra precitada, ante los incumplimientos presentados en su ejecución contractual.

Explica que mediante el procedimiento de compra urgente No. 2020CD-000004-0001101142 se tramitó una compra al amparo del artículo 139 inciso k) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, para la adquisición de 15.000.000 unidades de guantes, procedimiento que se tramita a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). No obstante, por el Modelo de distribución de competencias en contratación administrativa y facultades de adjudicación de la Caja Costarricense de Seguro Social, según el monto debe adjudicar a la Junta Directiva, por lo que lo procedente es declarar desierto el procedimiento.

Manifiesta que la problemática en la adquisición del insumo de guantes de nitrilo se ha incrementado en el mercado internacional debido a que el mayor fabricante de este insumo ha debido cerrar varias de sus plantas de producción y cita publicación realizada en el mes de diciembre de 2020.

Argumenta que a raíz de lo anterior se realizaron compras excepcionales para solventar las necesidades, sin embargo indica que ante un uso inadecuado de la excepción invocada a criterio de la Dirección Jurídica no se pudieron concretar dichas compras debiendo ser sometidas para la declaratoria de desiertas, lo cual coloca a la Institución ante una situación más gravosa y crítica para lograr el abastecimiento de dichos insumos.

Explica que actualmente la Gerencia de Logística autorizó a los centros hospitalarios realizar compras con financiamiento, es decir que realice cada centro sus procesos de compra, adquiriendo pequeñas cantidades de insumos para abastecimiento local, lo cual encarece el costo de los mismos, además del costo de múltiples procedimientos y gestión por los centros.

Indica que la Gerencia de Logística en conjunto con la Gerencia Médica establecieron el *"Procedimiento de negociación de precios para medicamentos con fuente de producción única o proveedor exclusivo"* N° GL-GM-ARE-PR-007-2020, el cual tiene como objetivo: *"Establecer las actividades de gestión y control para el proceso de negociación de precios, aplicado a medicamentos de alto impacto financiero que cuenten con única fuente de producción o bien sea abastecido por un proveedor exclusivo, es decir, que tenga la protección de propiedad intelectual; con el propósito de obtener mejoras a los precios ofrecidos u obtenidos en beneficio de la salud pública e Institución"*.

Señala que con dicho procedimiento lo que se busca es obtener una mejora del precio del objeto a adquirir, sea realizado de previo al procedimiento de compra o bien en la etapa de ejecución contractual, con un acercamiento transparente con el mercado, una comisión negociadora multidisciplinaria de funcionarios con las habilidades blandas necesarias para la negociación y con un perfil profesional alto con competencias necesarias para ello.

Manifiesta que con este modelo eventualmente se podría convocar a los proveedores del mercado de guantes que hayan cumplido con la ficha técnica de los procedimientos de compra que se han tramitado en SICOP y negociar los precios y cantidades de manera transparente, prescindiendo del análisis administrativo y técnico de sus ofertas por cuanto las mismas deberán mantener las mismas condiciones de los procedimientos llevados a cabo en SICOP, lo que considera un avance importante. Aporta histórico de compra de guantes de SICOP al 12 de marzo de 2021 y cita las empresas que han cumplido técnica y administrativamente.

Indica que para la adquisición de guantes se propondría negociar precios, cantidades y fechas de entregas con los proveedores que por su cumplimiento resultan idóneos al haber cumplido técnica y administrativamente en SICOP, lo cual garantiza la transparencia y trazabilidad requerida en los procedimientos. Así, explica que se trata del mismo guante que cumplió recientemente el análisis técnico institucional.

Argumenta que el planteamiento expuesto, corresponde a la única alternativa viable que se visualiza en este momento y con la que dispone esta Administración para solventar en el menor plazo posible la necesidad y el abastecimiento oportuno del insumo requerido y; evitar múltiples procedimientos excepcionales y precios no negociados debido a la necesidad, economía de escala y la colaboración bilateral.

Así, solicita el permiso requerido hasta por $\text{¢}5.867.505.000,00$ (cinco mil ochocientos sesenta y siete millones quinientos cinco mil colones), mismo que sería el monto autorizado para iniciar la negociación y dentro de ese monto ajustar cantidades de las 3 tallas necesarias, según la disponibilidad con la que cuenten las empresas, siempre pactando en primera línea con el proveedor de mejor precio y condiciones y así sucesivamente hasta garantizar la utilización del monto autorizado.

Solicita autorización en apego a lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 42227-MS del día 16 de marzo de 2020, declaración de emergencia nacional debido al estado de necesidad y urgencia ocasionado por el Covid-19; así como los artículos 2 y 2 bis de la Ley de Contratación Administrativa, 140 de su Reglamento; así como el numeral 21 de la Constitución Política relacionado con el derecho a la salud.

Detallar las cantidades de cada uno de los guantes que se pretenden adquirir, según su tamaño:

NOMBRE DEL BIEN/SERVICIO	CANTIDAD	MEDIDA
GUANTES AMBIDEXTROS DE NITRILO, COLOR AZUL O AZUL VIOL ETA, NO ESTÉRILES, TAMAÑO PEQUEÑO.	15.000.000,00 (quince millones)	Unidades
GUANTES AMBIDEXTROS DE NITRILO, SIN POLVO, COLOR AZUL O VIOLETA, NO ESTERILES, TAMAÑO MEDIANO	18.000.000, 00 (diez y ocho millones)	Unidades
GUANTE DE NITRILO LIBRES DE POLVO Y LATEX, COLOR AZUL, AMBIDIESTROS, NO TÓXICOS, NO ESTÉRILES TAMAÑO GRANDE.	15.000.000, 00 (Quince Millones)	Unidades

Por último, señala que analizará las circunstancias acaecidas a lo interno mediante investigaciones preliminares que permitan determinar si existen funcionarios responsables ante los escenarios que colocaron a la Institución en la situación, y será vehemente con los resultados de las mismas, y de manera proactiva y en cumplimiento del artículo 10 de la Ley de Control interno revisara de manera periódica para este caso y los demás, las acciones necesarias implementadas para la administración del riesgo. Además, manifiesta que se instruirá a las Áreas competentes que se inicien de inmediato con los procedimientos de compra ordinarios que permitan establecer el punto de reorden determinado para este tipo de insumos y con ello garantizar la continuidad en el abastecimiento de este insumo tan necesario en los servicios que brinda la Institución.

II. Criterio de la División

Es importante mencionar que la utilización de mecanismos de excepción para casos de urgencia se encuentra regulada en los artículos 80 de la Ley de Contratación Administrativa y 140 de su Reglamento. Además, en razón de la declaratoria de estado de emergencia nacional y de conformidad con el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 42227-MP-S de la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud, se autoriza contratar de forma directa.

Específicamente el indicado artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 42227-MP-S, señala:

“Artículo 5.- De conformidad con los artículos 46 y 47 de la Ley Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, la Administración Pública Centralizada, Administración Pública Descentralizada, empresas del Estado, municipalidades, así como cualquier otro ente u órgano público están autorizados para dar aportes, donaciones, transferencias al Fondo Nacional de Emergencias, así como prestar la ayuda y colaboración necesarias a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, al Ministerio de Salud y a la Caja Costarricense de Seguro Social. Asimismo, estarán autorizadas para ejecutar sus aportes de forma coordinada. Para que esta labor sea exitosa, pueden tomar las medidas necesarias para simplificar o eliminar los trámites o requisitos ordinarios, que no sean estrictamente necesarios para lograr impactar positivamente a favor de las personas damnificadas y facilitar las fases de atención de la emergencia, sin detrimento de la legalidad, tal como lo establecen los artículos 4 y 10 de la Ley General de la Administración Pública, Ley número 6227 del 2 de mayo de 1978, a fin de brindar respuestas más eficientes a las necesidades de las personas y familias afectadas por esta emergencia. En los casos que las acciones requieran de los trámites de contratación administrativa, se les instruye a utilizar los procedimientos de urgencia autorizados por la Ley de Contratación Administrativa y regulados en el artículo 140 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo número 33411 del 27 de septiembre de 2006.”

Así las cosas, de conformidad con lo expuesto estima este órgano contralor que con base en las normas de referencia y la situación de emergencia nacional por pandemia así declarada por la Organización Mundial de la Salud en relación a la enfermedad Covid-19 causada por el Corona Virus; resulta procedente otorgar la autorización requerida para que la Caja Costarricense del Seguro Social contrate en forma directa con oferente idóneo, 2.000.000 de unidades de respirador filtrante de partículas para el abordaje de la pandemia por Covid-19, por un monto máximo de ₡5.867.505.000,00 (cinco mil ochocientos sesenta y siete millones quinientos cinco mil colones).

Por otra parte, es claro que de conformidad con los principios de transparencia, eficiencia y seguridad jurídica la Administración debe velar objetivamente por la selección de la mejor oferta, por lo que esa selección deberá estar sustentada en parámetros técnicos y jurídicos que permitan que se disponga con los bienes que se adquieren, con la calidad requerida y de manera oportuna. Queda bajo exclusiva responsabilidad de la Administración la selección del contratista que finalmente resulte adjudicatario. Para ello deberán mediar los estudios técnicos y legales que amparen la selección, todo lo cual tendrá que quedar constando en el expediente administrativo que se levante al efecto.

De igual manera, deberá existir un análisis de razonabilidad de precios que deberá ser suscrito por funcionario competente, así como el acto de adjudicación, que corresponderá según la cuantía del negocio, a quien ostente la misma según el Modelo de Distribución de Competencias en Contratación Administrativa y facultades de adjudicación de la Caja Costarricense de Seguro Social.

A fin de evitar una lesión al interés público o daños graves a las personas es importante que se procure una gestión más expedita en los procesos de adquisición de este tipo de suministros para que no haya desabastecimiento.

Se advierte que la verificación correspondiente de la contratación requerida en el presente oficio, será responsabilidad de Randall Herrera Muñoz en su condición de Director de la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios de la Caja Costarricense del Seguro Social o quien ejerza este cargo. Además, al ser una compra para toda la CCSS deberá informar a las unidades de compra de la Institución que sede central va a adquirir el insumo, lo anterior a fin de que no se realicen compras similares y se haga un uso eficiente de los recursos con los que cuentan a su disposición.

Adicionalmente, en aras de la transparencia en las compras públicas y de conformidad con el artículo 40 bis de la Ley de Contratación Administrativa, se insta a la Institución que incluya en su página web la actividad contractual realizada, lo anterior por cuanto es un derecho de la ciudadanía que pueda acceder a la información relacionada con el manejo de los fondos públicos y sus compras, lo cual debe ser proporcionado por la Administración contratante, mediante el uso de los canales autorizados para el tema de compras públicas.

Este órgano contralor considera oportuno aclarar que es requisito que todas las solicitudes de urgencia por la pandemia citada precedente, se encuentren amparadas en el Decreto de Emergencia Nacional y el plan institucional de atención de la misma, conforme a las indicaciones de las autoridades competentes, a efecto que los objetivos de estas contrataciones cuenten con el debido control; todo en aras del mejor uso de los fondos públicos.

Se aclara que la presente autorización se otorga bajo la figura de procedimiento de urgencia que se encuentra regulado en los artículos 80 de la Ley de Contratación Administrativa y 140 de su Reglamento, razón por la cual la Administración debe verificar que las empresas contratistas reúnan los requisitos de idoneidad legal, técnica y financiera para celebrar el respectivo contrato.

De igual forma, a fin de evitar rezagos en la visión integral de la evolución del Fondo

Contingencias de la CCSS, se deberán tomar las acciones oportunas a fin de que se tenga conocimiento de su ejecución. Además, se deberá velar por que se fortalezca la programación del Fondo, definiendo objetivos y metas, realizando proyecciones actualizadas y priorizadas de los requerimientos de gastos y de ingresos, en el contexto de la emergencia sanitaria y fortaleciendo el seguimiento de los recursos ejecutados.

Por último, es responsabilidad de la CCSS proceder a adoptar las medidas legales respecto a los incumplimientos presentados en otros procesos de compras relacionados con los productos que se van a comprar, debiendo esas medidas procurar la reparación de cualquier daño al patrimonio de esa entidad.

Atentamente,

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Natalia López Quirós
Fiscalizadora Asociada

NLQ/AUR/apus

CC: Dr. Román Macaya, Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social

Ni: 8178-8567

G: 2021001469-1

Expediente: CGR-SCD-2021002256

