



**Al contestar refiérase
al oficio No. 22763**

16 de diciembre de 2021
DCA-4824

Señor
Luis Fernando Monge Salas
Gerente General a.i
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza al Instituto Nacional de Seguros prórroga para la utilización del sistema alternativo precalificado contenido en el “Reglamento para la adquisición de medicamentos e implementos médicos del Instituto Nacional de Seguros mediante compras por requerimiento”, autorizado por este órgano contralor mediante oficios No. 04103 (DCA-1078) del 16 de marzo de 2018 y prorrogado mediante el oficio No. 17124 (DCA-4088) del 30 de octubre de 2020.

Nos referimos a su oficio No. G-04994-2021, mediante el cual planteó la solicitud descrita en el asunto, complementado por el oficio No. PROV-05474 que aportó información adicional para efectos del trámite.

I. Antecedentes

Como razones dadas para justificar la presente solicitud, la Administración manifiesta lo siguiente:

1. Una vez que se dispuso de la autorización, se procedió con la publicación del “Reglamento para la adquisición de medicamentos e implementos médicos del Instituto Nacional de Seguros mediante compras por requerimiento”, documento que contempla los ajustes con relación a la subasta a la baja de forma virtual. La publicación se realizó en Alcance N°2 a la Gaceta N°4 del jueves 7 de enero del 2021.
2. Explica que con la oportuna realización de gestiones entre las dependencias (Proveeduría/Centro de Distribución y Logística) para la tramitación de cada valoración y

compra específica y que a su vez incluye la atención de consultas de los interesados, se concluye entre otros aspectos como ventajas del sistema autorizado:

- a. La Administración adquiere productos a precios actualizados de mercado - que son valorados por el personal técnico -previo a la recomendación de adjudicación- y de conformidad a los requerimientos dispuestos en cada pliego de condiciones sus anexos y conforme al Reglamento mencionado.
 - b. En cada valoración la aceptación de muestras aportadas por los participantes (I etapa) ha permitido contar con más oferentes en la compra específica (II etapa). Lo que hace que la distribución de compras sea más efectiva y se adquieran a diversos proveedores y productos de calidad.
 - c. Las invitaciones a participar en las valoraciones previas se publican en el Diario Oficial La Gaceta y en dos diarios de circulación nacional; adicionalmente, se dispone el documento en la página web de la institución, en la página web del SICOP y de forma facultativa se les remite vía correo a los posibles interesados. Dicha notificación se realiza de conformidad con los requerimientos previamente planteados por el CEDINS, en el que se detalla el nombre del medicamento o implemento, cantidad, códigos, entre otros.
3. En cuanto al análisis de la ejecución del sistema sobre las ventajas e inconvenientes presentados en la ejecución, refiere a lo indicado por el Centro de Distribución y Logística en oficio No. CEDINS-02864-2021 del 08 de setiembre del 2021:
- a. Se ha permitido mantener un nivel de servicio por encima del 90% para los últimos 3 periodos y, específicamente para el periodo 2020 se logra un indicador del 96%, porcentaje que, supera por mucho la meta definida en un 87,5%, lo cual para este periodo en específico se debe señalar que, gracias a los esfuerzos desarrollados para el registro de muestras por requerimiento, de los productos que componen los catálogos de compra, se logró atender por esta vía las variaciones en la demanda derivadas de la atención de la emergencia COVID-19 de una forma oportuna y eficiente.
 - b. El modelo de compras permite actualmente atender la compra de medicamentos e implementos médicos con un promedio de 56 días de duración en el trámite de compra, mismo que contrasta positivamente con la duración de un proceso ordinario que podría llegar a consumir hasta 132 días.
 - c. Para el 2021 se logró la gestión de 14 ciclos de convocatoria para registro de muestras (dos en trámite), en donde se ha gestionado la publicación de 982 códigos de materiales, se valoraron 835 muestras presentadas por los proveedores, lo cual derivó en la compra con base a los registros vigentes de 827 líneas de producto con un resultado de éxito del 89,13, una infructuosidad del 8% y solamente un 1% para líneas desiertas en los procesos promovidos.

4. Remite a su vez, el oficio No. AU-00931-2021 del 20 de setiembre del 2021 mediante el cual la Auditoría Interna emitió criterio favorable sobre la aplicación del sistema de compras alternativo, sin generar ninguna recomendación en su informe. Se indica que para ello la Auditoría revisó, para las contrataciones realizadas en los años 2020 y 2021, la correcta inclusión de los siguientes registros en el Sistema SICOP, encontrándose todos ellos de conformidad y en la secuencia cronológica respectiva, según las diferentes etapas del proceso: solicitud de contratación, información del cartel, apertura de ofertas, información de adjudicación, garantías e inclusive la aplicación de multas por incumplimientos en los plazos de entrega.

Por todo lo expuesto, solicita la prórroga del sistema alternativo hasta el 30 de noviembre del 2022 fecha en la cual dejará de regir la actual Ley de Contratación Administrativa.

II. Criterio de la División

Los artículos 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa, 146 y 147 del Reglamento a la Ley contemplan la posibilidad de autorizar sistemas de precalificación alternativos a los procedimientos ordinarios, cuando se acredite que resulta 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.

En el caso bajo análisis, el 16 de marzo del 2018 en oficio No. 04103 (DCA-1078) este órgano contralor autorizó al Instituto Nacional de Seguros la utilización los procedimientos desarrollados en el “Reglamento para la adquisición de medicamentos, instrumental quirúrgico e implementos médicos del Instituto Nacional de Seguros mediante compras por requerimiento”, lo cual se autorizó por el plazo de dos años desde su publicación en La Gaceta No. 155 del 27 de agosto del 2018. A su vez, mediante el oficio No. 17124 (DCA-4088) del 30 de octubre de 2020, se autorizó la prórroga respectiva hasta por un año adicional, que se contabiliza desde su publicación en el Alcance N°2 a la Gaceta No.4 del jueves 7 de enero del 2021, por lo que el plazo autorizado finalizaría el próximo 7 de enero de 2022.

En esta oportunidad le requiere a este órgano contralor autorizar la prórroga del sistema alternativo hasta el 30 de noviembre de 2022, dada la vigencia de la nueva Ley General de Contratación Pública. En igual sentido, se ha solicitado realizar tres modificaciones puntuales al sistema autorizado con ocasión de la experiencia de las dependencias encargadas, para agilizar su utilización y ajustar algunas inconsistencias, todo lo cual se analiza de seguido.

a) Consideraciones operativas del trámite.

La gestión presentada por el Instituto se remite firmada digitalmente por el señor Luis Fernando Monge Salas en su condición de Gerente a.i del Instituto, así como se acompaña de abundantes oficios, hojas de cálculo y otras comunicaciones internas. En muchos de esos casos,

los oficios remitidos no cuenta con firma digital certificada, lo cual ha sido explicado otras veces por la Institución en función de sus sistemas internos de comunicación; por lo que se presume la veracidad y validez de los documentos bajo la remisión que hace el señor Monge Salas, todo en aplicación del principio de eficiencia.

b) Sobre la posibilidad de prorrogar la utilización del Reglamento para la adquisición de medicamentos, instrumental quirúrgico e implementos médicos del Instituto Nacional de Seguros mediante compras por requerimiento.

En el caso, refiere que el sistema ha sido ventajoso en la medida que reduce costos, así como los tiempos de la contratación en relación con los procedimientos ordinarios, para lo cual se ha remitido una serie de información sobre procedimientos promovidos durante el año 2020 y 2021 concluyendo entre otras cosas que ha sido exitosa la valoración de muestras en tanto se cuenta con un total de muestras activas de un 95.67% en lo que concierne a implementos médicos y de un 96.82% respecto de medicamentos; mientras que en la promoción de compras por requerimiento para el año 2021 explica que ha sido maximizado, logrando la gestión de 14 ciclos de convocatoria para registro de muestras, en donde se ha gestionado la publicación de 982 códigos de materiales, se valoraron 835 muestras presentadas por los proveedores, lo cual derivó en la compra con base a los registros vigentes de 827 líneas de producto con un resultado de éxito del 89.13%, una infructuosidad del 8% y solamente un 1% para líneas desiertas en los procesos promovidos.

Se agrega que el sistema permitió atender la compra de medicamentos e implementos médicos con un promedio de 56 días de duración en el trámite de compra, mismo que contrasta positivamente con la duración de un proceso ordinario que podría llegar a consumir hasta 132 días.

Por su parte, la Auditoría Interna en el informe No. AU-00931-2021 del 20 de setiembre de 2021 señaló entre otros aspectos de interés que:

1. En materia de medicamentos se obtuvo un porcentaje promedio de adjudicación del 89,5% del total de líneas promovidas, que contrasta con la aplicación del anterior sistema autorizado, durante el período 2010-2015 en que se obtuvo porcentajes de adjudicación iguales o superiores al 80% (Ref. Informe IA-069-2015 del 21-12-2015) y que con las licitaciones públicas promovidas en los últimos procesos utilizados para abastecer de medicamentos, el porcentaje de adjudicación alcanzó un 74%.
2. En los procesos de medicamentos, el tiempo promedio para la adjudicación no sobrepasó los dos meses, lo cual se considera aceptable, tomando en consideración que el tiempo promedio para la adjudicación en los procesos ordinarios era de 132 días, según señala el CEDI en oficio CEDINS-02864-2021 del 08-09-2021.

3. El monto asociado a la adquisición de medicamentos durante el período objeto de estudio ascendió a la suma de ₡1.451.905.915,02, lo cual correspondió a un total de 76 líneas adjudicadas.
4. El porcentaje promedio de adjudicación en el caso de los implementos médicos alcanzó el 93% del total de líneas promovidas.
5. El monto asociado a la adquisición de implementos médicos ascendió a la suma de ₡2.031.628.632,16, lo cual corresponde a un total de 178 líneas adjudicadas.
6. Se concluye en el Informe que: *“La adjudicación de cada línea en particular, como etapa final de cada proceso, fue el resultado de la correcta aplicación del Reglamento, según las diferentes actividades señaladas en el mismo, las cuales quedaron registradas en cada expediente a cargo del Departamento de Proveduría, así como el Sistema SICOP.”*, así como que: *“El objetivo planteado por el CEDI de concretar la planificación de compras para el período 2020-2021, se logró mediante el uso del Reglamento. Esto último, debido a la flexibilidad del mecanismo alterno frente a los procesos ordinarios, sobre todo, en lo que respecta a la oportunidad, lo cual se traduce en la eficacia de dicho mecanismo, toda vez que, se logró la adjudicación en lapsos menores de tiempo.”*

De acuerdo con los valoraciones expuestas por el Instituto y la valoración realizada por su Auditoría Interna, estima este órgano contralor que la Administración los beneficios que ha implicado para ese Instituto contar con el sistema alternativo precalificado para la adquisición de medicamentos e implementos médicos, con tiempos menores a los promovidos mediante procedimientos ordinarios y con porcentajes de eficacia en adjudicación mayores. Es por ello que se autoriza la prórroga hasta el 30 de noviembre de 2022, como solicitó el Instituto.

c) Sobre las modificaciones solicitadas.

Con ocasión de la ejecución del sistema y las valoraciones operativas, el Instituto ha solicitado una serie de modificaciones que procede analizar en forma separada para efectos de determinar su procedencia.

1. Sobre los mecanismos de publicidad

En primer término, se requiere la posibilidad de disminuir la cantidad de convocatorias anuales para los materiales publicados a 2, logrando con esto brindar dos oportunidades a los nuevos proveedores de registrar sus productos, si no habían podido participar en la convocatoria inicial, esto permitiría garantizar la actualización del mercado y generar competencia en el ofrecimiento de productos, brindando a su vez, una mayor efectividad y maximización de recursos para atender las labores propias de compras, considerando el volumen actual de los registros de muestra vigentes.

En relación con este mismo punto, refiere que con el objetivo de reducir los costos asociados a la publicación tanto en el periódico oficial La Gaceta, como en otros dos medios de circulación; según lo establece el artículo 4; así como señalar el mecanismo de comunicación de modificaciones y prórrogas a la fecha de recepción de muestras; se pretende modificar ese artículo, de la siguiente forma:

Artículo 4.—**Valoración previa del producto:** El Instituto Nacional de Seguros definirá, con base en sus requerimientos de abastecimiento, períodos en los cuales recibirá oferta técnica (literatura técnica, muestras y registros médicos o sanitarios de producto, etc.) para los medicamentos y/o implementos médicos que requiera contratar.

El plazo mínimo para la recepción de productos para valoración no podrá ser inferior a 10 días hábiles.

Para tal efecto dicho plazo no computará el día de la comunicación si la del vencimiento.

Para ello, por medio del Departamento de Proveeduría, se cursará invitación pública y abierta a todos los interesados por medio de dos avisos publicados en dos diarios de circulación nacional, el Diario Oficial La Gaceta y mediante la página Web del INS (www.ins-cr.com), señalando en dichos medios que mediante la página Web del INS (www.ins-cr.com); se brindará el detalle de los productos para los cuales se recibirá oferta técnica y el plazo durante el cual se recibirá dicha información y las muestras respectivas, así como el lugar, horario, cantidad de muestras requeridas y condiciones en que se recibirá la información y muestras de los medicamentos o implementos requeridos. **En esta fase no se valorará precio del producto.**

En el aviso respectivo que se publicará en la página Web, se dispondrá también el plazo en que la Administración recibirá eventuales consultas u objeciones sobre la descripción técnica de los productos, mismas que serán resueltas por la Administración y deberán presentarse ante la Proveeduría Institucional dentro del primer tercio del plazo concedido para valoración de muestras, contado a partir del día hábil siguiente a la publicación o del día hábil siguiente a aquel en que se realice la invitación para la presentación a valoración del producto y serán atendidas en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles.

Las modificaciones de oficio o producto de la atención de objeciones a las descripciones técnicas; así como las prórrogas para la recepción de muestras; serán comunicadas en la página Web del INS y en SICOP; sin perjuicio de que la Administración pueda publicarlas en otros medios de forma adicional.

La invitación se realizará al menos dos veces al año, sin embargo, queda abierta la posibilidad que la Administración realice más convocatorias cuando su necesidad administrativa así lo determine o bien mantenga abierta durante todo el año la inscripción.

En el detalle que se publicará en la página Web del INS para la valoración previa de muestras y literatura técnica; la Administración advertirá si tuviera en curso algún proceso concursal.

Al respecto, estima este órgano contralor que resulta viable autorizar esa modificación en la medida que no se aprecia que exista un menoscabo a los mecanismos de divulgación y concurso, considerando también que las contrataciones se tramitan mediante el SICOP sin mayores inconvenientes según concluyó la misma Auditoría Interna.

2. Vigencia del registro de muestras

A fin de delimitar el inicio de la vigencia del registro de muestras obtenidos en cada proceso, en relación con la participación de concursos en trámite, se requiere modificar el Reglamento de la siguiente forma:

Artículo 6.—Aceptación de la muestra o producto propuesto: Una vez que el oferente interesado presente su oferta técnica (incluyendo la cantidad de muestras que la Administración requiera para cada caso) para el medicamento o implemento de su interés, dicha información será analizada en un plazo máximo de cinco (05) días hábiles por la Unidad Técnica, quien definirá desde el punto de vista técnico, si el producto ofrecido se ajusta a las especificaciones definidas por la Administración. Para ello, las muestras serán sometidas a un análisis físico u organoléptico (en el caso de los medicamentos) y pruebas que pueden ser cualitativas y cuantitativas, según el formulario correspondiente (para implementos médicos), las cuales pueden incluir pruebas de fallo (que consisten en llevar el producto al límite de las características para que falle y con ello verificar sus capacidades, esto en los casos que amerite), entre otras.

De aceptarse el producto por la Unidad técnica, al menos una de las muestras que aporte el interesado se mantendrá incólume y será custodiada por la Administración para ser utilizada como parámetro de comparación al momento de la recepción del producto una vez adjudicado el proceso de compra.

Una vez realizado el análisis de la información técnica, la Unidad Usuaría en un plazo máximo de tres (03) días hábiles, remitirá un listado a la Proveeduría con el detalle de todas las ofertas valoradas, y los resultados de esa valoración (cuales obtuvieron un dictamen favorable y cuales fueron rechazadas y los motivos).

Con base en dicho reporte, la Proveeduría comunicará a los interesados si el producto propuesto es aceptado o no para su eventual invitación a los procesos de “Compra por Requerimiento” que se promuevan una vez superada la etapa de valoración previa de muestras. Dicha comunicación de resultados, también se les notificará a aquellos oferentes que tengan productos validados en dicha partida o renglón.

Una vez notificado por Proveeduría el resultado de la valoración de los productos, los oferentes que hayan sometido a valoración su oferta técnica para cada partida o renglón, así como aquellos oferentes que tengan productos validados en dicha partida o renglón producto de convocatorias anteriores, contarán con un plazo de tres (03) días hábiles para recurrir dicho dictamen. Junto con su alegato el interesado debe aportar la prueba técnica que considere oportuna. Corresponderá a la Unidad Técnica el análisis y resolución de los recursos y para ello contará con un plazo de 05 días hábiles para resolver. De requerir el recurrente que su recurso se conozca en alzada, la

resolución respectiva la adoptará el superior jerárquico de la Unidad Técnica. La resolución que se adopte no tendrá ulterior recurso y agotará la vía administrativa.

La resolución del recurso se notificará a todos los oferentes que presentaron muestra para el renglón específico.

Si posterior a la firmeza de la aceptación de la muestra, estando está vigente, algún o algunos oferentes que presentaron oferta para la misma línea y con muestra calificada positivamente, advierten a la Administración sobre presuntos incumplimientos técnicos de la misma o de la documentación que se aportó para su validación (sea desde el inicio o como actualización); la Administración deberá resolver dichos alegatos de los interesados dentro del plazo máximo de cinco días.

La resolución que rechace los alegatos no tendrá mayor impugnación. De aceptar los alegatos de los interesados, procederá a instaurar el proceso previsto en el inciso f) del artículo 8 de este Reglamento.

La aprobación de la muestra una vez el informe de resultado de la valoración de producto adquiera firmeza, se le permitirá al Oferente participar en todos los concursos que se requieran en adelante para el producto según lo establece el artículo 7, sin que tenga que realizar una nueva aprobación para cada concurso, salvo los aspectos que se detallan en el artículo 8.

Si bien el Instituto no realiza una mayor justificación de la modificación, de la lectura integral del artículo propuesto se desprende que el mecanismo de aprobación para varios concursos cuando la valoración del producto adquiera firmeza, se encuentra ligado con una mayor seguridad para efectos de la ejecución del sistema alternativo, sin que por ello se lesionen los principios aplicables a la contratación pública. Es por ello, que también se encuentra anente este órgano contralor a que se realice esa modificación operativa.

3. Inconsistencias entre la firmeza y la presentación de recursos

Por último, refiere el Instituto que se determinó que existe una diferencia entre el plazo de firmeza y el plazo para la interposición de recursos; por lo que con el fin de ajustarlo se propone la variación del artículo 19 para modificar el plazo de firmeza de tres (3) días hábiles a dos (2) días hábiles:

Artículo 19.—**Firmeza:** El acto final adquirirá su firmeza dos (2) días hábiles después de comunicada la adjudicación.

Al respecto, estima este órgano contralor, en el caso ciertamente la firmeza del acto se adquiere una vez que transcurre el plazo para la presentación del recurso, con lo cual se estaría adicionando un día hábil cuya eliminación no afecta en modo alguno al plazo de impugnación que se mantiene en dos días hábiles a la notificación de las partes (artículo 20). Es por ello, que la modificación solicitada daría consistencia a la aplicación del sistema.

d) Sobre el plazo de la prórroga.

En relación al plazo de la prórroga otorgada, debe considerarse que la nueva Ley General de Contratación Pública, se publicó en La Gaceta No.103 del 31 de mayo de 2021, que entrará en vigencia a partir del 1 de diciembre del 2022, la cual en su capítulo III, transitorio II, indica: *“Todos los procedimientos de compras tramitados por sujetos que manejen fondos públicos bajo regímenes de contratación distintos del de la Ley 7494, Ley de Contratación Administrativa, de 2 de mayo de 1995 y no cubiertos por ella, cuya decisión inicial haya sido emitida antes de la entrada en vigencia de la presente ley, continuarán el procedimiento al amparo de sus respectivas leyes o reglamentos de contratación especiales. De igual manera, aplicará lo anterior para aquellos sistemas alternativos de contratación autorizados por la Contraloría General de la República, de manera que los procedimientos y contratos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta ley continuarán su trámite conforme a esas disposiciones.”*(el resaltado no es parte del original).

De esa forma, en virtud de que la norma legal rige 18 meses después de su publicación en La Gaceta y entrará en vigencia el próximo 1 de diciembre de 2022, se procede a la autorización del sistema hasta el 30 de noviembre de 2022 como ha solicitado el Instituto.

III. Condiciones bajo las cuales se otorga la autorización

La autorización se condiciona a lo siguiente:

1. Se autoriza al Instituto Nacional de Seguros la prórroga para la utilización del sistema alternativo precalificado contenido en el “Reglamento para la adquisición de medicamentos, e implementos médicos del Instituto Nacional de Seguros mediante compras por requerimiento”, hasta el 30 de noviembre de 2022 y después de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta para efectos de terceros interesados. De igual forma, se autorizan las modificaciones solicitadas según se describe en el apartado respectivo de este oficio.
2. La Administración asume la responsabilidad por las razones que motivaron la autorización en los términos indicados.
3. Es responsabilidad del gerente solicitante, la validez de los documentos remitidos como parte del trámite.
4. Durante la vigencia del sistema alternativo, considerando la cantidad de recursos involucrados en las compras, se mantiene la necesidad de fiscalización de parte de la Auditoría Interna sobre la observancia del sistema alternativo, aún y cuando no se requiera una prórroga por la vigencia de la nueva Ley General de Contratación Pública.

5. Las contrataciones promovidas bajo el sistema alternativo, deberán seguirse tramitando por el SICOP.
6. Deberá quedar constancia en los expedientes administrativos correspondientes, de todas las actuaciones relacionadas con cada contratación que se realice, para efectos de control posterior.
7. En todo lo demás se mantiene invariable la autorización brindada mediante oficio No. 04103 (DCA-1078) y oficio 17124 (DCA-4088).

La verificación del cumplimiento de las condiciones antes indicadas será responsabilidad del señor Luis Fernando Monge Salas, en su condición de Gerente General a.i del Instituto Nacional de Seguros o quien ocupe ese cargo. En el caso de que tal verificación no recaiga dentro del ámbito de su competencia, será su responsabilidad instruir a la dependencia que corresponda ejercer el control sobre los condicionamientos señalados anteriormente.

Atentamente,

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

EOP/chc
NI: 33263, 33329, 33330, 33331, 36971, 37133.
G: 2017002848-5

