

Al contestar refiérase
al oficio N° **06848**

13 de mayo de 2021
DCA-1879

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, 140.000 ampollas de fentanilo base 0,005 mg/ml, para el abordaje de la pandemia causada por el Covid-19, por un precio unitario de \$1,15 (un dólar con quince centavos), para un monto máximo de \$161.000,00 (ciento sesenta y un mil dólares exactos).

Nos referimos a su oficio No. GL-DABS-1257-2021 de fecha 12 de mayo del 2021, recibido en esta Contraloría General el 13 de mayo siguiente, a través del cual requiere la autorización indicada en la referencia.

I. Justificaciones de la solicitud

Señala que el fentanilo, ha experimentado un crecimiento en la demanda, derivado de la atención de los pacientes que requieren soporte ventilatorio agudo invasivo con ventilación mecánica, criterio que incluye a los pacientes COVID-19 positivos que requieren hospitalización y a su vez presentan compromiso respiratorio importante por períodos prolongados, por lo cual constituye un medicamento vital en la atención hospitalaria y por ello se ha visto impactado por los consumos registrados principalmente en el último trimestre del año 2020 e inicios del 2021.

Indica que mediante oficio No. DABS-AGM-5004-2021 del 12 de mayo pasado, la Subárea de Programación de Bienes y Servicios señala que este medicamento no es sustituible por otra alternativa farmacológica (no se dispone de sustituto).

Señala que de conformidad con el aumento en el consumo debidamente justificado en el oficio No. DFEAMTC-0672-2021, así como la escasez del producto a nivel mundial, se requiere se adquiera.

Manifiesta que a pesar que realizó los procedimientos de compra Nos. 2020ME000082-5101 y 2019ME-000084-5101, con los cuales se pretendía solventar la necesidad existente, en ese momento lo cierto del caso es que dichos procedimientos no han sido suficientes para satisfacer la necesidad institucional existente, esto en razón del crecimiento en la demanda de dicha alternativa terapéutica.

Argumenta que la Gerencia de Logística ha efectuado distintas gestiones a nivel

institucional e interinstitucional, así como con diversos actores del sector privado, para lograr el abastecimiento.

Indica que se tiene una posibilidad de que ingrese la cantidad 433.000 ampollas, como parte de las entregas pendientes, el 19 de mayo de los corrientes; sin embargo dicha entrega constituye el primer ingreso, siendo que además por ser un producto inyectable es necesario realizar una prueba de esterilidad, lo cual implicaría que la aprobación de dicho medicamento podría darse hasta en un lapso de tres semanas, y como bien se indicó al tratarse del primer ingreso el trámite para disponer del medicamento en los centros de salud resultar ser más engorroso.

Argumenta que el medicamento es considerado como una droga estupefaciente, corresponde a sustancias que actúan sobre el sistema nervioso central, ya sea excitándolo o deprimiéndolo. Explica que en general son opioides (derivados del opio) y también se pueden conocer como narcóticos al ser negociados en el mercado negro con fines de lucro para usos distintos a los propios de un medicamento, la palabra en sí se refiere en su mayoría a productos de uso medicinal como el difenoxilato o la metadona, pero no se limita a estos al tener los mismos efectos que sustancias ilegales como la cocaína o heroína, ya que afectan al sistema nervioso central, una excitándolo y otra deprimiéndolo.

Ante lo anterior, indica que el medicamento bajo análisis debe ser adquirido según alcances de la Ley y el Reglamento para el Control de Drogas Estupefacientes y Psicotrópicas, siendo que según lo dispuesto en el numeral 42 de dicho Reglamento, dispone que el Ministerio de Salud autorizará las importaciones de estupefacientes y psicotrópicos y limitará sus cantidades de acuerdo con las necesidades nacionales autorizadas por la Dirección en concordancia con los convenios internacionales ratificados o suscritos por el país, sea, que existe una cuota país para importar, por lo cual es que la Administración realizó la solicitud a dicho Ministerio a efectos de aumentar dicha cuota.

Señala que ante la emergencia nacional por la propagación la COVID-19 para tomar las medidas preventivas extraordinarias y necesarias que permitan brindar tratamientos idóneos a los pacientes que así lo requieren, no solo para tratar los pacientes que enfrentan la enfermedad indicada sino otros usuarios que se encuentran hospitalizados y que requieren de soporte ventilatorio agudo invasivo, con ventilación mecánica.

Indica que el fentanilo es un medicamento incluido dentro de la Lista Oficial de Medicamentos de la CCSS, en el grupo 17, es considerado un analgésico narcótico, de uso intrahospitalario por parte de anestesiología, cuidados intensivos y médicos especialistas a cargo de pacientes que requieran soporte ventilatorio agudo invasivo, con ventilación mecánica.

Además, señala que es un medicamento nivel de usuario 2B, es decir de uso en el segundo nivel de atención, a partir de Hospitales Periféricos, por otra parte, se debe considerar que es un medicamento de clave HE, por lo que se trata de un producto de prescripción por médico especialista y de administración dentro de los centros médicos. De igual manera, menciona que según lo indicado mediante oficio No. DABS-AGM-5004-2021 del 12 de mayo de los corrientes por la Sub-Área de Programación, se debe considerar que es categoría A.

Explica que actualmente la institución cuenta solamente con 1146 ampollas en inventario físico que cubren únicamente 0,13 meses y se encuentra restringido para la atención de casos urgentes. Aporta las razones técnicas del aumento en el consumo.

Expone que en abril de 2020, se publicó el Lineamiento técnico de manejo para pacientes COVID-19 ingresados en el Centro Especializado para Atención de Pacientes COVID-19 (CEACO) y el Fentanilo es uno de los medicamentos enlistados como parte del Protocolo de intubación.

Indica que por ser un producto utilizado para pacientes Covid-19, muchos gobiernos de países fabricantes han prohibido su exportación a otros países, dejando sus producciones para consumo local, la adquisición de este medicamento se ha vuelto complicado al existir una gran demanda de este, por lo que esa situación representaba otro obstáculo para poder adquirir de manera oportuna y eficiente.

Sobre el oferente idóneo, señala que el Glosario Operativo de la Contratación Administrativa emitido por el Guido Picado Jiménez, el cual fue elaborado con el propósito de que sirva para evacuar consultas en caso de dudas con la terminología empleada en Contratación Administrativa, define como oferente idóneo: “(...) *Oferente idóneo: Es el que reúne las condiciones necesarias u óptimas para ser declarado adjudicatario. El sistema de valoración de ofertas lo que persigue es seleccionar al oferente idóneo. El texto del cartel también debe estar dirigido a seleccionar al oferente idóneo y no sencillamente a cualquiera que cumpla. Debe ser el mejor (en todo sentido) de los oferentes que cumplen con lo solicitado por la Administración (...).*” Aporta oferta presentada de la cual se procedió a fundamentar la recomendación técnica.

Con respecto al análisis de la razonabilidad del precio, indica que el Área Gestión de Medicamentos, realizó el estudio correspondiente y determinó que el precio se considera razonable y manifiesto que requiere lo siguiente:

Código Institucional	Descripción del producto	Unidad de medida	Cantidad	Precio Unitario	Monto total aproximado	Período estimado a abastecer
1-10-17-3860	Fentanilo Base 0,05 MG. / ML	Ampollas	140.000 (ciento cuarenta mil)	\$ 1.15 (un dólar y quince centavos)	\$161.000,00 (ciento sesenta un mil dólares exactos)	2 meses

Fuente: Orden de Adquisiciones n.º 26-2614612.

Indica que para efectos de respaldar económicamente el procedimiento de compra, se cuenta con el contenido presupuestario en la sub-partida presupuestaria 2203 “Medicina.” actividad 51, por un monto de ciento un millones quinientos mil colones con cero céntimos (¢101.500.000,00), lo anterior según la reserva n.º 30984 correspondiente a la certificación DABS-C-PRE-0209-2021, adjunta como anexo. Adjunta reporte realizado por el Ministerio de Salud al día 12 de mayo de 2021 sobre la situación del Covid-19.

Así, solicita autorización en apego a los 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. Indica que cuentan con el contenido presupuestario necesario para realizar la presente compra.

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 adquiera en forma directa con oferente idóneo, 140.000 ampollas de fentanilo base 0,005 mg/ml, por un precio unitario de \$1,15 (un dólar con quince centavos), para un monto máximo de \$161.000,00 (ciento sesenta y un mil dólares exactos).

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 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 Aprovechamiento 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 solicita 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.

Por último, 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.

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

CC: Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social

Ni: 13459

G: 2021001996-1

Expediente: CGR-SCD-2021003247

