

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**Adquisición de Medicamentos**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-1-00GYN-02-0450

DS-113

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos asignados a la adquisición de medicamentos para constatar que se correspondieron con las necesidades de las unidades médicas; que se obtuvieron las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad; que ingresaron oportunamente en los almacenes, y que el registro contable y presupuestal se efectuó de acuerdo con las disposiciones legales y la normativa.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	12,552,822.8
Muestra Auditada	3,628,103.7
Representatividad de la Muestra	28.9%

El universo de 12,552,822.8 miles de pesos, corresponde a los recursos ejercidos de la partida 25301 "Medicinas y Productos Farmacéuticos" del ejercicio presupuestal de 2012, del cual se seleccionó como muestra el Procedimiento de Adjudicación Directa núm. SA-019GYN007-T2-2012, por 3,628,103.7 miles de pesos, en el que se formalizaron 15 contratos, por 3,145,584.7 miles de pesos (86.7%), y sus convenios modificatorios, por 482,519.0 miles de pesos (13.3%), que se integran de la siguiente manera:

Integración de la Muestra
(Miles de pesos)

#	Número de Contrato	Número de Convenios Modificatorios	Importe del Contrato	Importe del Convenio Modificatorio	Importe Total Contratado	%	Claves Adquiridas
1	1979 ME	-	2,812.2	-	2,812.2	0.1%	1
2	1980 ME	-	77,884.0	-	77,884.0	2.1%	3
3	1981 ME	-	12,283.1	-	12,283.1	0.3%	1
4	1982 ME	-	41,617.3	-	41,617.3	1.1%	2
5	1983 ME	-	82,438.0	-	82,438.0	2.3%	5
6	1984 ME	-	37,230.3	-	37,230.3	1.0%	7
7	1985 ME	-	9,743.1	-	9,743.1	0.3%	1
8	1986 ME	-	31,012.6	-	31,012.6	0.9%	1
9	1987 ME	-	14,160.6	-	14,160.6	0.4%	3
10	1988 ME	2	22,828.0	4,564.6	27,392.6	0.8%	2
11	1989 ME	2	392,568.7	36,827.6	429,396.3	11.8%	15
12	1990 ME	6	2,216,553.8	400,238.8	2,616,792.6	72.1%	44
13	1991 ME	2	46,213.2	9,241.3	55,454.5	1.5%	2
14	1992 ME	1	150,689.0	30,136.8	180,825.8	5.0%	4
15	1993 ME	1	7,550.8	1,509.9	9,060.7	0.3%	1
Total de la muestra		14	3,145,584.7	482,519.0	3,628,103.7	100.0%	92

FUENTE: Contratos y convenios modificatorios proporcionados por el ISSSTE en el ejercicio de 2012, del Procedimiento de Adjudicación Directa núm. SA-019GYN007-T2-2012.

Antecedentes

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) es un organismo público descentralizado integrante del Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal, constituido por la Ley del ISSSTE publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de diciembre de 1959; su misión es contribuir a satisfacer niveles de bienestar integral de los trabajadores al servicio del Estado, pensionados, jubilados y familiares derechohabientes.

El Programa de Trabajo 2012 estableció como uno de los objetivos institucionales, proporcionar servicios de salud oportunos y de calidad mediante una adecuada y suficiente infraestructura física y humana.

En la Adjudicación Directa núm. SA-019GYN007-T2-2012, se asignaron originalmente recursos por 3,145,584.7 miles de pesos (25.1% del total de la partida 25301 por 12,552,822.8 miles de pesos), de los cuales a un proveedor le correspondió un importe de 2,331,668.1 miles de pesos, que representó el 74.1% de los recursos ejercidos en ese proceso; no obstante, se tienen antecedentes de que dicho proveedor reportó incumplimientos con el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), por lo que resulta importante verificar las adquisiciones realizadas y sus entregas.

En la CP 2010, se determinaron diferencias en los precios de adquisición de algunas claves de medicamentos, respecto de otras instituciones de salud; se pretende verificar las estrategias de compra para la generación de ahorros, como la consolidación de requerimientos, centralización de procesos y contrataciones multianuales.

Resultados

1. Control Interno

Con motivo de la revisión y estudio del control interno del ISSSTE, se constató que cuenta con el Manual de Organización, instrumento normativo vigente en 2012, que le permite definir sus atribuciones, funciones sustantivas, niveles de autoridad y responsabilidad, autorizado por acuerdo de la Dirección General del Instituto el 24 de diciembre de 2010 y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de diciembre de 2010.

Al respecto, se constató que para el mejor funcionamiento y operatividad de los procesos de planeación, adjudicación, recepción y control de la adquisición de medicamentos, el ISSSTE cuenta con diversas disposiciones de carácter interno, publicadas en el DOF el 31 de diciembre de 2008, 12 de julio de 2010, 2 de marzo de 2012 y 23 de marzo de 2005, como se indica a continuación:

- Estatuto Orgánico del ISSSTE.
Manuales Administrativos de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, emitidos por la Secretaría de la Función Pública.
- Políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.
- Lineamientos Generales para la Administración de las Áreas Almacenerías del ISSSTE.

Dicha normativa fue autorizada y estuvo vigente en el ejercicio 2012; sin embargo, en la práctica, el sistema de control interno no fue confiable, debido a la falta de actualización de la normativa para la operación de las subdirecciones de Infraestructura (Dirección Médica) y de Abasto de Insumos Médicos y de Almacenes (Dirección de Administración).

Después de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares la entidad fiscalizada informó la conclusión de los trabajos relacionados con la elaboración y revisión técnica de 56 procedimientos que conforman el Manual de Procedimientos de la Dirección Médica, que incluye los de la Subdirección de Infraestructura y fueron remitidos el 23 de noviembre de 2012 a la Subdirección de lo Consultivo para su dictaminación jurídica, la cual argumentó el 15 de mayo de 2013 (seis meses después) que tiene un avance en la revisión jurídica de 26 procedimientos (46.4%) y que en breve se remitirán para que se realicen las adecuaciones y tener la versión definitiva para obtener el dictamen jurídico respectivo.

También remitió la descripción del Manual de Organización General del ISSSTE y argumentó que para las subdirecciones de Abasto de Insumos Médicos y de Almacenes, se presenta la vinculación de la cadena de abasto desde el proceso de planeación, adjudicación, recepción y control de medicamentos, lo cual demuestra la segregación de funciones y tramos de control; adicionalmente, la Subdirección de Abasto de Insumos Médicos señaló que para el desarrollo de sus funciones utiliza el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, emitido por la Secretaría de la Función Pública; sin embargo, se constató que falta la actualización del Manual de Procedimientos de la Subdirección de Almacenes, de la Guía para la Inspección de Atributos para la recepción de Medicamentos y Material de Curación, y del Manual de Procedimientos para el Levantamiento Físico del Inventario Anual de Bienes de Consumo e Inversión, documentos que se encuentran en revisión desde 2010.

Como resultado de la revisión con un oficio del 2 de octubre de 2013, la Subdirección de Almacenes solicitó a la Subdirección de Innovación y Calidad que informe sobre el estado de la revisión de los instrumentos normativos enviados, y en respuesta con un oficio del 4 de octubre de 2013, la Subdirección de Innovación y Calidad informó que a más tardar el 8 de noviembre del año en curso se concluirá la revisión y dictamen técnico de la Guía para la Inspección de Atributos para la recepción de Medicamentos y Material de Curación, y del Manual de Procedimientos para el Levantamiento Físico del Inventario Anual de Bienes de Consumo e Inversión, no obstante han transcurrido tres años en promedio en los que la entidad fiscalizada no ha contado con los manuales autorizados aplicables a las operaciones del almacén.

De lo anterior, conviene destacar que a la fecha de la auditoría (septiembre 2013) los proyectos del Manual de Procedimientos de la Dirección Médica, que incluyen los de la Subdirección de Infraestructura; el Manual de Procedimientos de la Subdirección de Almacenes; la Guía para la Inspección de Atributos para la recepción de Medicamentos y Material de Curación, y el Manual de Procedimientos para el Levantamiento Físico del Inventario Anual de Bienes de Consumo e Inversión no han sido dictaminados jurídicamente.

12-1-00GYN-02-0450-01-001 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado gestione la actualización, dictaminación y autorización del Manual de Procedimientos de la Dirección Médica; del Manual de Procedimientos de la Subdirección de Almacenes; de la Guía para la Inspección de Atributos para la Recepción de Medicamentos y Material de Curación, y del Manual de Procedimientos para el Levantamiento Físico del Inventario Anual de Bienes de Consumo y de Inversión, a fin de regular las operaciones relacionadas con la planeación y control de bienes.

2. Demanda Programada Nacional (DPN)

Con el oficio núm. DM/CA/0980/2012 del 9 de febrero de 2012, la Coordinación Administrativa de la Dirección Médica informó al Subdirector de Abasto de Insumos Médicos la suficiencia presupuestal inicial del concepto 2500 “Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio” a nivel partida, por un total de 9,033,329.5 miles de pesos, que con las adecuaciones presentadas durante el ejercicio, llegó a 14,391,029.3 miles de pesos, para la adquisición de insumos de 2012, en el que se incluyeron 92 claves de medicamento de patente.

La requisición para adjudicar los medicamentos fue la Demanda Programada Nacional (DPN), también llamada “concerta”, que proyecta las cantidades de insumos para la salud que cubrirán las necesidades de las unidades médicas del instituto, que se conformó por las 31 delegaciones estatales, 4 delegaciones regionales, 12 hospitales regionales y el Centro Médico Nacional (CMN) “20 de Noviembre”, responsables de concentrar las necesidades de medicamentos e insumos para la salud de las 852 unidades médicas.

El requerimiento de 92 claves de medicamento de patente obedeció a los programas de adquisición elaborados por las subdirecciones de Regulación y Atención a la Salud y de Infraestructura, dependientes de la Dirección Médica, las cuales requirieron 24 y 80 claves de medicamentos de patente, conforme a las necesidades de los pacientes.

Mediante el procedimiento SA-019GYN007-T2-2012 se adjudicaron 92 claves; 1 clave con el procedimiento LPN-LA-019GYN007-N20-2011; 9 claves con el procedimiento LPN-LA-019GYN007-N21-2011 y 2 claves se sustituyeron por otra presentación.

Con el análisis del proceso para la determinación de los requerimientos de los insumos, se constató que la demanda “concerta” se elaboró a partir en agosto de 2011, conforme a los “Lineamientos para la Determinación de Necesidades de Insumos para la Salud”, dados a conocer en la misma fecha y emitidos por la Subdirección de Infraestructura, no obstante que la función de normar corresponde a la Dirección Médica, de acuerdo con el artículo 56 del Estatuto Orgánico del ISSSTE.

Al respecto, la entidad fiscalizada informó que los Procedimientos de la Dirección Médica, que fueron remitidos en noviembre de 2012 a la Subdirección de lo Consultivo para su dictaminación jurídica ya otorgan la facultad a la Subdirección de Infraestructura para “elaborar, emitir y difundir los lineamientos y la metodología que se aplicará en el proceso de concertación de consumos para el año fiscal que corresponda”; no obstante a la fecha de la auditoría (octubre 2013), dichos procedimientos no han sido dictaminados jurídicamente. No se emite acción alguna toda vez que en el resultado núm. 1 se emitió la acción correspondiente.

3. Proceso de adjudicación

El procedimiento núm. SA-019GYN007-T2-2012, por 3,628,103.7 miles de pesos, seleccionado para su revisión se realizó por adjudicación directa como excepción a la licitación pública, por corresponder a medicamentos de patente y contar con el listado de precios negociados entre la Secretaría de Salud y los laboratorios fabricantes de dichos insumos para 2012, por medio de la Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y Otros insumos para la Salud (Comisión) que estuvieron vigentes durante 2012, y correspondieron a los descritos en la justificación y a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y honradez, sin embargo, la adquisición se fundamentó en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26, fracción III, 40 y 41, fracción III, de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) relativos a que pueden presentarse circunstancias que provoquen pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados, en lugar de basarse en los artículos 41, fracción I, de la LAASSP, y 72, fracción II, de su reglamento, relativo a patentes.

Con un oficio del 7 de octubre de 2013, la Subdirección de Contaduría remitió un oficio del 26 de septiembre de 2013, en el que la Subdirección de Abasto de Insumos Médicos instruyó a la Jefatura de Servicios de Adquisición de Medicamentos para fortalecer el control interno con el fin de evitar recurrencias en los procesos de adjudicación, en cumplimiento de los procesos normativos de compra, específicamente de la adquisición de medicamentos de patente, para que se fundamenten conforme a lo establecido en el artículo 41, fracción I, de la LAASSP.

12-1-00GYN-02-0450-01-002 Recomendación

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado implemente los mecanismos de supervisión, a fin de que, en lo subsecuente, las adjudicaciones que se realicen para la adquisición de medicamentos por excepción a la licitación pública (patentes), se sustenten invariablemente con el fundamento legal correspondiente.

4. Propuestas Técnicas y Económicas

Se comprobó que en la adquisición de las 92 claves de medicamentos del proceso de adjudicación núm. SA-019GYN007-T2-2012, se cumplió con los requisitos y condiciones especificados en las bases y se contó con la documentación técnica y económica, referente a los registros sanitarios expedidos por la Secretaría de Salud; carta compromiso denominada “Carta Garantía”, resumen y cédula de propuestas, en las que los participantes aceptaron los plazos y lugares de entrega de los bienes, las cotizaciones en moneda nacional, forma y términos de pago, carta del fabricante con la que manifestaron que contaban con la capacidad de producción; carta del distribuidor, con la que el fabricante respaldó la proposición del participante y garantizó el abasto; carta en la cual se manifestó que el registro sanitario es copia fiel del original, entre otros.

Asimismo, se constató con el oficio núm. SIDSS/CAS/028/12 del 25 de enero de 2012, que la Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y Otros Insumos para la Salud informó de los descuentos en especie pactados con los proveedores, del 1.0 al 10.0%, 1 por cada 10 y 1 por cada 20, bonificaciones en especie que se aplicaron en 23 claves de medicamentos de las 92 revisadas, en cumplimiento de la normativa.

Para la designación de los proveedores se elaboraron los oficios con los que el ISSSTE informó a los laboratorios la celebración de la adquisición de las claves de medicamentos, para lo cual requirió la confirmación del interés de participar de manera directa o interposita en el procedimiento de adjudicación.

5. Registros Sanitarios

Se verificó que la entidad fiscalizada contó con los dictámenes técnicos de cada uno de los proveedores con quienes se formalizaron los contratos avalados por la Dirección Médica y en los que se especificó que las propuestas de los ocho proveedores cumplieron técnica y médicamente con los requerimientos solicitados y se verificó que contaron con el registro sanitario expedido por la Secretaría de Salud, debidamente autorizado.

6. Fianzas de cumplimiento

Se constató que los proveedores entregaron las fianzas de cumplimiento correspondientes al 10.0% del monto máximo de adquisición o, en su caso, del contrato; las fianzas fueron expedidas por instituciones afianzadoras debidamente registradas ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y fueron entregadas en las fechas especificadas en los contratos.

7. Cobertura en las claves de medicamento

Por lo que se refiere a las 92 claves de medicamentos adquiridas, se constató que la cobertura de 68 claves se determinó por “concerta”, mediante 48 reuniones de trabajo con las delegaciones para consolidar los requerimientos de cada clave y proyectar la cantidad adecuada de insumos para la salud, a fin de cubrir las necesidades de las unidades médicas del instituto y, al 31 de diciembre de 2012, su saldo representó una cobertura mínima de un mes de consumo promedio, lo cual se sustentó con las remisiones de entrada, inventarios al cierre de mes; cobertura de inventarios; estatus sobre consumos, lento y nulo movimiento reportados por la empresa terciarizadora, encargada del resguardo y distribución de medicamentos.

Respecto de las 24 claves restantes, cuya cobertura se determinó por “programa”, la Subdirección de Regulación y Atención Hospitalaria remitió una nota informativa con la descripción de los programas de acción para pacientes con VIH-SIDA y hepatitis B y C, en los que se plantea la importancia de brindarles atención integral. Dicha subdirección es la responsable en el ámbito nacional de concentrar y validar mensualmente la información recabada enviada por las unidades operativas y de elaborar la guía de distribución de las claves de medicamentos requeridas; se anexó un cuadro comparativo de la distribución de claves de medicamentos (fármacos para VIH-SIDA y Hepatitis B y C) para 2012, y la documentación soporte de las guías de distribución por clave de medicamento, así como los oficios de solicitud de dotación de medicamentos por unidad médica, en los que se sustenta la cobertura de las 24 claves de medicamento por programa adquiridas para el proceso de adjudicación núm. SA-019GYN007-T2-2012.

El 3 de septiembre de 2013, la entidad proporcionó el Reglamento para el surtimiento de recetas y abasto de medicamentos del ISSSTE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2012, que indica en su artículo 55, sección III, que la supervisión del control de las existencias mínimas y máximas estará a cargo del Director de la Unidad Médica o del servidor público en quien se delegue la función.

8. Recepción de medicamentos por parte del ISSSTE y entrega al prestador de servicios de almacenaje y distribución

Con el análisis del proceso de recepción de las 92 claves de medicamentos, se constató que la Jefatura de Departamento de Almacenaje y Distribución Sureste realizó la recepción física y documental de los medicamentos en el Centro Nacional de Distribución (CENADI), cotejó que la entrega del medicamento estuvo bajo el amparo de un requerimiento (contrato, convenio, oficio de entrega) debidamente avalado; emitió la remisión correspondiente y envió los documentos a la Jefatura de Control de Calidad, la cual verificó los requisitos de la inspección por atributos, la presentación del producto, que se contó con los marbetes, registros sanitarios y fechas de caducidad, establecidos en los requisitos y condiciones de las bases del proceso de adjudicación; finalmente, la remisión se turnó al prestador del servicio de almacenamiento y distribución, quien realiza la recepción física de los medicamentos sujetos a su distribución, conforme el abasto requerido en las unidades médicas.

9. Penalizaciones por atraso en la entrega

Respecto de la segunda entrega de la clave 4448 Bortezomib, programada del 2 al 13 de julio de 2012, por 2,277 piezas, se observó que el 13 de julio de 2012 sólo se recibieron y pagaron 2,256, y las restantes 21 piezas, se cancelaron con el Convenio Modificatorio núm. 2983 del 30 de julio de 2012, 17 días después de la fecha límite de recepción, por lo que la entidad fiscalizada debió aplicar la pena convencional, por 32.5 miles de pesos, equivalente al 2.5% por cada día natural de mora sobre el valor de los bienes entregados con atraso, según lo estipulado en el contrato.

La entidad fiscalizada argumentó que dicho convenio fue elaborado el 30 de julio de 2012 y se formalizó con fundamento en el artículo 52, cuarto párrafo, de la LAASSP y 100 de su reglamento, lo cual consta en el oficio núm. JSAM-0873 del 23 de julio del mismo año, en el que se notificó al proveedor la cancelación por el incumplimiento en la entrega de los bienes y la pena convencional máxima por el atraso en su entrega. No obstante, la entidad fiscalizada no proporcionó evidencia de la aplicación de la penalización.

12-9-00GYN-02-0450-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Ante el Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no aplicaron la pena convencional por el atraso en la entrega de 21 piezas de la clave 4448, estipulada en el contrato.

Esta acción se deriva del(de los) Pliego(s) de Observaciones que se emite(n) en este informe con la(s) clave(s): 12-1-00GYN-02-0450-06-001

12-1-00GYN-02-0450-06-001 Pliego de Observaciones

Se presume un probable daño al patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por un monto de 32,484.61 pesos (treinta y dos mil cuatrocientos ochenta y cuatro pesos 61/100 M.N.), por no aplicar la pena convencional por el atraso en la entrega de 21 piezas de la clave 4448, estipulada en el contrato.

10. Bonificaciones en Especie

Con el análisis de 15 contratos se constató que 3 de ellos (los números 1986 ME, 1989 ME y 1990 ME) por 3,077,201.5 miles de pesos, 84.8% del total adjudicado, presentaron bonificaciones en especie en 23 claves de medicamento de las 60 ofertadas, además, se observó que las bonificaciones en especie no especificaron un valor monetario en los contratos, y que las correspondientes a 12 claves de medicamentos (52.2%) fueron entregadas con desfase de hasta 192 días, respecto los calendarios de entrega, y por carecer de valor no se realizó ninguna penalización.

Asimismo, se observó que las claves de medicamento con números específicos 4225 y 4227 Imatinib, con presentaciones de 100mg y 400mg, se recibieron en el almacén, las cantidades especificadas en el contrato, el 29 y 30 de marzo de 2012; sin embargo, no se consideró la bonificación en especie de 18 y 53 piezas de las claves 4225 y 4227, respectivamente, por 1,409.6 miles de pesos, calculado con base en el precio de compra de cada clave de medicamento, tal como lo muestran las remisiones 7 1877 (clave 4225) y 7 1914 (clave 4227) de la misma fecha.

Con el seguimiento efectuado, se constató que mediante el oficio núm. SIDSS/CAS/0108/12, del 30 de mayo de 2012, la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud, acordó con el proveedor la cancelación de la bonificación en especie, la cual sólo sería aplicable para contratos multianuales, conforme lo establecido en una minuta del 26 de enero de 2012; por lo anterior, se elaboró el convenio modificatorio núm. ME 2970, formalizado el 8 de junio de 2012, con el que se cancelaron las bonificaciones en especie de las claves 4225 y 4227; sin embargo, se observó que en las primeras entregas de dichas claves, con fechas de entrega del 26 de marzo al 10 de abril del 2012 (antes de la firma del convenio modificatorio núm. ME 2970), no se entregó la bonificación en especie.

Después de la presentación de resultados y observaciones preliminares, la entidad fiscalizada proporcionó una copia del oficio del 30 de mayo de 2012, en el que la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud informó a la Jefatura de Servicios de Sistema de Control y Regulación del Abasto del ISSSTE que el proveedor de las claves 4225 y 4227 precisó el ofrecimiento realizado con la indicación de que la bonificación en especie sólo se haría efectiva siempre y cuando fuera sujeta a un contrato bianual que

amparara el consumo de los años 2012 y 2013, conforme la minuta del acuerdo del 26 de enero del 2012.

Con el oficio DM/CA/4886/2013 del 4 de octubre de 2013, la Coordinación Administrativa de la Dirección Médica señaló que cuando se recibió la documentación para iniciar el trámite de pago de las claves referidas, el proveedor presentó el convenio modificatorio 2970 ME, en el que se estipulan los términos de lo dispuesto en el oficio del 30 de mayo de 2012, de la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud, y señaló que su actuación fue conforme a derecho; en consecuencia, se tramitó el pago de las claves 4225 y 4227.

12-1-00GYN-02-0450-01-003 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado implemente los mecanismos de control y realice las acciones pertinentes, a fin de garantizar que los contratos formalizados y sus convenios modificatorios cumplan invariablemente con las condiciones estipuladas en las cláusulas referentes a las fechas y condiciones de entrega de las bonificaciones en especie.

12-1-00GYN-02-0450-01-004 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado implemente los mecanismos de control y supervisión con el objeto de que, en los casos en que se establezcan bonificaciones en especie, en los contratos formalizados, las condiciones y características de entrega queden debidamente especificadas y se protejan los intereses de la entidad fiscalizada.

12-9-00GYN-02-0450-08-002 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no solicitaron la bonificación en especie en la primera entrega de la claves de medicamento 4225 y 4227 del 29 y 30 de marzo de 2012, establecida en el contrato núm. 1989 ME, ni realizaron las acciones correspondientes, en su caso.

11. Pago de las Adquisiciones

Se constataron pagos por las adquisiciones realizadas por 3,608,549.0 miles de pesos (3,072,191.0 miles de pesos durante el ejercicio de 2012, y 536,358.0 miles de pesos en el ejercicio de 2013); además, a la fecha de la auditoría se tienen 19,554.7 miles de pesos por devengar.

Se comprobó que cuatro contratos fueron penalizados por 14,367.7 miles de pesos, por incumplimiento en las fechas de entrega; al contrato núm. 1990 ME se le realizaron pagos por 2,589,327.1 miles de pesos (71.8.%) y se le aplicaron el 88.0% del total de las penalizaciones realizadas (12,636.5 miles de pesos), ya que se atrasó hasta 53 días en la entrega del medicamento, aun cuando presentó la carta del distribuidor, con la que el fabricante respaldó la proposición del participante y garantizó el abasto de medicamento.

Las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC's) de los medicamentos adquiridos estuvieron debidamente soportadas con la documentación justificativa y comprobatoria, que incluyó las copias de la transferencia electrónica, contrarrecibos, oficio de la relación de

documentos, acuse de recepción y remisiones del CENADI, sellos del almacén, de control de calidad y del departamento de caja, entre otros.

12. Expedientes de las CLC's

Con el análisis del expediente de las CLC's, se observó que 85 remisiones no contaron con el sello de tesorería en la factura o remisión, 3 facturas no contaron con el sello de Vo. Bo. de la Dirección Médica y no se encontró la remisión 7 2945, con la que se entregaron 2 piezas por la bonificación en especie de la clave 5276.

Como resultado de la revisión, mediante el oficio del 6 de septiembre de 2013, la Tesorería General de la Dirección de Finanzas del ISSSTE instruyó a la Jefatura de Servicios de Recursos Financieros para sellar de recibida la CLC y que una vez realizado el pago, se deberá sellar la CLC y cada uno de los documentos que la integran y dan soporte al gasto, con la leyenda de "PAGADO".

De la remisión con la que se entregaron 2 piezas por bonificación en especie de la clave 5276, calendarizada del 2 al 13 de julio, el ISSSTE señaló que corresponde a la remisión 73452, ingresada en el CENADI el 13 de julio del 2012, lo cual fue confirmado con la base de datos de las claves de medicamentos recibidos en el CENADI.

Con el oficio del 4 de octubre de 2013, la Coordinación Administrativa de la Dirección Médica envió una copia de la remisión 73452, e informó de la acción preventiva con la copia del oficio número DM/CA/4864/2013, dirigido al Subdirector de Infraestructura, en el que solicita su apoyo para instruir a la Jefatura de Servicios de SICORA que en el caso de los contratos y pedidos que establezcan bonificaciones en especie de insumos se deberá solicitar en la orden de suministro la entrega de la bonificación en especie, con la finalidad de que los proveedores que presenten su documentación para trámite de pago en la ventanilla de recepción documental de la Coordinación Administrativa, no omitan entregar las remisiones del contrato correspondientes a las bonificaciones en especie.

Por lo anterior, se solventa lo observado.

13. Bonificaciones en Especie sin penalizar

Se constató que se establecieron beneficios en especie en la adquisición de 23 claves de medicamento, pactados por la Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y Otros Insumos para la Salud; con el análisis de las remisiones de entrada se comprobó que en la entrega de 12 claves las bonificaciones en especie se presentaron con morosidad de hasta 192 días, lo que implicaría (siguiendo el mismo proceso para el atraso en la entrega de medicamento) una penalización del 2.5% por cada día de atraso por la cantidad incumplida, sin exceder el 10% del monto del pedido, equivalente a 619.9 miles de pesos para 2012.

La entidad fiscalizada respondió que de conformidad con el artículo 53 de la LAASSP y 96 de su reglamento, primer párrafo, las penas convencionales debieron aplicarse al precio establecido en los casos de los bienes no entregados, tratándose de bonificaciones en especie el precio es 0.00 pesos, por lo que no existe algún precepto legal que justifique la aplicación de la pena convencional.

12-1-00GYN-02-0450-01-005 Recomendación

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado fortalezca los mecanismos de supervisión y control a fin de que, en lo sucesivo, se establezca el precio de la bonificación en especie en los contratos celebrados y formalizados y se le dé puntual seguimiento a la entrada de los productos adquiridos, a fin de identificar con oportunidad el incumplimiento en la entrega de los bienes y garantizar la entrega de las bonificaciones en especie y, en su caso, la aplicación de las penalizaciones.

14. Comparativo de precios de medicamentos con las mismas características, adjudicados por el ISSSTE y Otra Institución del Sector Salud

Con el análisis de la base de datos de los medicamentos que el ISSSTE adjudicó en el ejercicio de 2012, se determinó que compró 217 claves de medicamentos con las mismas características que otra institución de salud, con una diferencia de precios, por 250,864.0 miles de pesos de más. Asimismo, se comprobó que tanto el ISSSTE como la otra institución de salud adjudicaron al mismo proveedor 133 claves y no se promovió la compra en volumen ni consolidada para ambos organismos.

Al respecto, con el oficio del 13 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada informó que durante el proceso de consolidación 2012-2013, se conjuntaron 656 claves de medicamentos en forma consolidada o coordinada.

Con un oficio del 7 de octubre de 2013, la Subdirección de Contaduría remitió el oficio del 21 de agosto de 2013 de la Subdirección de Abasto de Insumos Médicos, mediante el cual efectuó el requerimiento de compras consolidadas del ejercicio 2014 por 871 claves de medicamentos con el IMSS, así como la base de datos, con las cantidades y montos correspondientes.

Por lo anterior, se solventa lo observado.

15. Registro Contable y Presupuestal

Se constató que el registro presupuestal y contable de la recepción y pago de los medicamentos se realizó conforme al Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, vigente para el ejercicio 2012 y se afectó la partida presupuestal 25301 "Medicinas y Productos Farmacéuticos" y el registro en las cuentas contables se realizó de conformidad con el Catálogo de Cuentas autorizado por la SHCP; asimismo, el gasto se sustentó con la documentación justificativa y comprobatoria correspondiente.

Recuperaciones Probables

Se determinaron recuperaciones probables por 32.5 miles de pesos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 7 observación(es), de la(s) cual(es) 2 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 5 restante(s) generó(aron): 5 Recomendación(es), 2 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 1 Pliego(s) de Observaciones.

Dictamen: con salvedad

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas, que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cumplió con las disposiciones normativas respecto de la adjudicación, recepción y control de la adquisición de medicamentos, excepto por los resultados de la gestión financiera de éstos, que se precisan en el apartado correspondiente de este informe, los cuales se refieren principalmente a la falta de actualización, dictaminación y autorización de la normativa para la operación de las subdirecciones de Infraestructura y de Almacenes; la justificación para la adjudicación de medicamentos por excepción a la licitación pública, no se fundamentó en los artículos 41, fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 72, fracción II, de su reglamento, referente a patentes; no se cobró la pena convencional por el atraso en la entrega de 21 piezas de una clave de medicamento por 32.5 miles de pesos; en 3 contratos formalizados por 3,077,201.5 miles de pesos no se estableció el precio de referencia de la bonificación en especie y se constató que fueron entregadas con desfase de hasta 192 días respecto de los calendarios de entrega y por carecer de valor no se aplicaron penalizaciones; en un contrato por 429,396.3 miles de pesos, se observó que incluyó bonificaciones en especie que no eran aplicables, lo que motivó a realizar un convenio modificatorio, el cual se formalizó después de la primera entrega de producto.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar los manuales de Organización y de Procedimientos relacionados con la adjudicación de los contratos para la adquisición, recepción y pago de medicamentos, así como verificar que se encontraron debidamente autorizados y validados.
2. Comprobar el control interno establecido por el ISSSTE para los procesos de adjudicación, recepción, pago y registro de medicamentos.
3. Constatar la existencia de disponibilidad presupuestal para la adquisición de medicamentos, y que éstos se previeron en el Programa Anual de Adquisiciones, autorizado por el Comité de Adquisiciones.
4. Comprobar que el proceso de adjudicación de medicamentos se efectuó conforme a los rangos autorizados por el ISSSTE y en cumplimiento de la normativa.
5. Verificar que en el procedimiento de adjudicación que efectuó el ISSSTE para las adquisiciones de medicamentos se obtuvieron las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad y que se ajustó a la normativa.
6. Verificar que el volumen de medicamentos se adquirió conforme a los requerimientos solicitados por las diferentes unidades médicas.

7. Verificar que los medicamentos adquiridos se recibieron en el almacén en forma oportuna, con las características y condiciones establecidas en los contratos, y en caso contrario, se aplicaron penalizaciones.
8. Comprobar que las claves adquiridas no fueron de lento y nulo movimiento ni destruidas o confinadas por caducidad.
9. Comprobar y evaluar que los sistemas de seguridad establecidos por el almacén para la salvaguarda y custodia de los medicamentos, fueron adecuados.
10. Verificar que los saldos mostrados en el Estado de Movimientos por clave, fueron congruentes con las existencias finales reportadas por el almacén.
11. Verificar que los pagos efectuados por la adquisición de medicamentos, efectivamente correspondieron a productos recibidos satisfactoriamente por las áreas.
12. Comprobar que el registro contable y presupuestal de las operaciones por la adquisición y recepción de los medicamentos se realizó conforme a la normativa.

Áreas Revisadas

La Subdirección de Infraestructura y Coordinación Administrativa de la Dirección Médica, las subdirecciones de Abasto de Insumos Médicos y de Almacenes de la Dirección de Administración, y el Centro Nacional de Distribución (CENADI), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 134.
2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: Art. 26, fracción III, 40 y 41, fracciones I y III.
3. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: Art. 72, fracción II.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Norma primera Ambiente de Control, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Art. 14, Inc. II.2.

Contrato 1989 ME, cláusulas Primera, Objeto del Contrato, Quinta, Fecha o plazo, lugar y condiciones de entrega.

Contratos de entrega de bienes 1983 ME; 1984 ME y 1990 ME, cláusula Décimo Tercera, Pena Convencional.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.