

Instituto Mexicano del Seguro Social**Compra Consolidada de Medicamentos del Programa Presupuestario Atención Curativa Eficiente**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-1-00GYR-02-0163

DS-084

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera del proceso licitatorio consolidado de adjudicación de medicamentos para constatar que se obtuvieron las mejores condiciones de precio y calidad; que el proceso se realizó conforme a las necesidades, características, acuerdos establecidos por las distintas instituciones participantes y en cumplimiento de la normativa y que los medicamentos se recibieron oportunamente, conforme a las condiciones contractuales.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	20,509,860.5
Muestra Auditada	11,629,414.5
Representatividad de la Muestra	56.7%

El universo de 20,509,860.5 miles de pesos, se integró por 7 procedimientos de adjudicación por licitación pública para la compra de medicamentos, de los cuales 3 fueron licitaciones públicas nacionales y 4 licitaciones públicas con carácter internacional, bajo la cobertura de los Tratados Internacionales de Libre Comercio; como muestra se seleccionó la licitación pública internacional número LA-019GYR047-T51-2013 por 11,629,414.5 miles de pesos, para la compra consolidada de medicamentos, lácteos y psicotrópicos y estupefacientes, en sus presentaciones de genéricos y de referencia, a fin de cubrir las necesidades del ejercicio 2014 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de Petróleos Mexicanos (PEMEX), de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), de la Secretaría de Marina (SEMAR), del Instituto de Servicios de Salud Pública de los estados de Baja California, Campeche, Colima, Tlaxcala y Veracruz (ISESALUD), y del Hospital Juárez del Centro, Hospital Nacional Homeopático, Hospital de la Mujer y Atención de Servicios Psiquiátricos (CCINSHAE).

INTEGRACIÓN DEL UNIVERSO Y MUESTRA
(Miles de pesos)

Número de Evento	Monto Total Adjudicado	Muestra	%
LA-019GYR047-T51-2013	11,629,414.5	11,629,414.5	56.7
LA-019GYR047-N45-2013	2,762,106.6		
OA-019GYR047-T55-2013	1,746,688.8		
OA-019GYR047-T56-2013	1,407,281.0		
LA-019GYR047-I88-2013	1,328,942.7		
OA-019GYR047-T57-2013	1,188,172.7		
OA-019GYR047-N46-2013	447,254.2		
Total	20,509,860.5	11,629,414.5	56.7

FUENTE: Información de compras consolidadas, proporcionada por el IMSS.

Antecedentes

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 señaló como objetivo en materia de salubridad “Asegurar el acceso a los servicios de salud”, entre otros medios, con la integración funcional y efectiva de las distintas instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud, considerando en su actuación, el decreto que establece las medidas para el eficiente, transparente y eficaz uso de los recursos públicos, que como medida específica para reducir el gasto de operación y con el fin de promover la disminución de costos y la obtención de ahorros, estableció la adquisición de bienes en forma consolidada a nivel sectorial, con la participación de varias dependencias y entidades, donde una de ellas funge como coordinadora.

En diciembre de 2013, se concluyó una de las compras consolidadas de medicamentos, coordinada por el IMSS, donde participaron el ISSSTE, PEMEX, SEDENA, SEMAR, ISESALUD y CCINSHAE, y estuvieron presentes en los diferentes actos de compra representantes de las secretarías de la Función Pública (SFP), de Economía (SE), de la Comisión Federal de Competencia Económica, del Órgano Interno de Control en el IMSS y el testigo social (Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A. C.).

Para cubrir los requerimientos del ejercicio de 2014 se realizaron 7 procesos con un monto total adjudicado de 20,509,860.5 miles de pesos, de los cuales el IMSS adjudicó 15,936,217.3 miles de pesos, que representa el 77.7% del total adjudicado, por lo que fungió como coordinador de los procesos de compra de medicamentos.

Por lo anterior, la Dirección de Administración del IMSS implementó acciones en materia de adquisición de bienes y contratación de servicios, alineadas con el óptimo ejercicio de los recursos públicos y las mejores prácticas en la materia, como las ofertas subsecuentes de descuento, la consolidación interinstitucional y la centralización de requerimientos.

Resultados

1. Normativa interna para la adjudicación de medicamentos

Se determinó que para la organización y desarrollo del proceso licitatorio consolidado para la adjudicación de medicamentos el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) contó en el ejercicio 2014 con la normativa vigente de carácter interno que en su momento fue dada a conocer al personal involucrado, la cual se menciona a continuación:

NORMATIVA INTERNA APLICABLE EN LA COMPRA CONSOLIDADA DE MEDICAMENTOS

Núm.	Ordenamiento	Autorización	Fecha
1	Reglamento Interior del IMSS	Presidencia de la República	23-agosto-2012
2	Manual de Organización del IMSS	Director General del IMSS	22-diciembre-2010
3	Manual de Organización de la Dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones	Director de Administración y Evaluación de Delegaciones	25-octubre-2012
4	Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (POBALINES)	H. Consejo Técnico del IMSS	13-diciembre-2010

FUENTE: Disposiciones normativas que regulan la compra consolidada de medicamentos proporcionadas por la entidad fiscalizada.

Además, se constató que para la adquisición de medicamentos se consideraron diversas disposiciones vigentes en 2014, entre ellas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.

2. Evaluación del control interno

Con la revisión del control interno y la aplicación y evaluación de cuestionarios, se conoció que los procesos de determinación de requerimientos de medicamentos, la elaboración de la convocatoria, la revisión de los requisitos y evaluación de las proposiciones técnico-económicas de los proveedores participantes, la determinación de la mejor proposición (aplicando el criterio de evaluación binario) y la emisión del fallo del proceso licitatorio, se realizaron conforme a la convocatoria y la normativa.

Sin embargo, en cuanto a los medicamentos de factores hemofílicos (con claves 4239 y 5238), se comprobó que la Coordinación de Control de Abasto de nivel central no contó con la relación de pacientes que requerían entrega en su domicilio, debidamente validada por el área médica de cada delegación y UMAE, ni las dosis por surtir. Cabe mencionar que los contratos celebrados sobre dichas claves señalan que la Coordinación de Control de Abasto de nivel central a petición de las delegaciones y UMAE debe generar la orden de reposición para la entrega de medicamentos cuando sea en el domicilio del paciente, procedimiento que al no realizarse produce deficiencias de control en la determinación de pacientes con entrega en domicilio y en la autorización para la solicitud de los medicamentos.

Después de las reuniones de presentación de resultados preliminares y finales, la Coordinación Técnica del Proceso de Abasto envió precisiones y documentación referente a

estos medicamentos hemofílicos; señaló que las cantidades incluidas en el procedimiento de contratación se basan en el requerimiento migrado por medio del Sistema de Abasto Institucional (SAI) por las delegaciones y Unidades Médicas de Alta Especialidad (UMAE), sin que se incluya una relación de pacientes, toda vez que la necesidad es proyectada y por el tipo de enfermedad no puede ser previsible, motivo por el cual se consideró dejar abierta la opción para que, en caso de presentarse nuevos pacientes, el instituto pueda utilizar los instrumentos contractuales; sin embargo, no se proporcionó evidencia de las acciones de mejora implementadas, donde queden plasmadas dichas precisiones, que apoyen al seguimiento y fiscalización de las características de entregas y recepción de las claves 4239 y 5238, factores hemofílicos en caso de entregas en domicilio, considerando que el contrato U130542 en su página 10, segundo párrafo, señaló que la entrega domiciliaria sólo se aplicaría en las unidades que así lo requirieran, previa autorización de la Coordinación de Abasto.

14-1-00GYR-02-0163-01-001 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante la Coordinación Técnica del Proceso de Abasto, conjuntamente con las unidades médicas de las Delegaciones y UMAE, fortalezcan los mecanismos de control y supervisión en la entrega domiciliaria de los medicamentos hemofílicos y complementos, para que, en lo sucesivo, se determinen el número de pacientes hemofílicos por delegación y UMAE, lugares de entrega, áreas que validen las dosis por infundir y se precise cómo y cuándo se solicitarán a los proveedores los requerimientos de sus necesidades, con el fin de contar con elementos para el seguimiento y fiscalización en la entrega oportuna de los medicamentos.

3. Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

En relación con el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (PAAAS) del instituto de 2014, aprobado por el Comité Institucional de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios el 22 de enero de 2014; el cual integró 97,409 registros por un valor total estimado de 53,315,953.0 miles de pesos, de donde se consideró la revisión del rubro 253 "Medicinas y Productos Farmacéuticos", integrado por 25,758 registros por 19,215,250.1 miles de pesos, correspondientes a 32 delegaciones, se detectaron deficiencias de control en la clasificación de claves del Clasificador Único de las Contrataciones Públicas (CUCOP), relativas a registros asignados de manera incorrecta, y registros que corresponden a grupos diferentes de medicamentos, como se muestra a continuación:

INCONSISTENCIAS DE CLASIFICACIÓN

Registros	Inconsistencia
1390	Se asignaron de manera incorrecta claves diversas, aunque existe una clave asignada, de acuerdo con su descripción.
171	Se asignaron de manera incorrecta en la cuenta 25302282 "Otros medicamentos diferentes al cuadro básico de medicamentos", y tiene una clave asignada, de acuerdo con su descripción.
122	No se encuentran en la descripción de alguna clave CUCOP.
58	Corresponden al grupo 2540 "Materiales, accesorios y suministros médicos".
46	Corresponden al grupo 2510 "Productos químicos básicos".
14	Corresponden al grupo 2410 "Materiales y artículos de construcción".
9	Hacen referencia a medicina nuclear y magistrales con cantidades que van desde 1 hasta 7,972,496 piezas.
1	Corresponde al grupo 2210 "Productos alimenticios para personas".
1	Corresponde al grupo 2590 "Otros productos químicos".
1	Corresponde al grupo 3130 "Servicio de agua".
1813	

FUENTE: Base de Datos proporcionada por el IMSS.

Además, de la comparación entre el valor estimado en el PAAAS registrado en CompraNet para 2014 (19,215,250.1 miles de pesos), contra el gasto por consumo de medicamentos reportado en la balanza de comprobación al 31 de diciembre (29,697,471.6), se encontró una diferencia por 10,482,221.5 miles de pesos que significa que el 35.3% del total erogado no fue programado conforme a la normativa.

Después de las reuniones de presentación de resultados preliminares y finales, la Coordinación Técnica de Bienes y Servicios precisó que con fundamento en el segundo párrafo del artículo 21, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público se realizan mensualmente actualizaciones en el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, lo que se puede constatar en el programa actualizado a diciembre de 2014; además, señaló que el registro se realiza conforme al Manual de Operación del Programa Anual de Servicios y Obra Pública (PASOP) emitido por la Secretaría de la Función Pública (SFP) que indica que en caso de que la descripción del bien no se encuentre en las claves CUCOP, se deberá asignar la clave que más se asemeje; asimismo, proporcionó la actualización registrada en CompraNet del 16 de diciembre de 2014, donde señala que el total reportado de medicamentos fue de 23,840,359.8 miles de pesos, lo que representó el 80.3% del total erogado en ese rubro.

Sin embargo, con el análisis de la base de datos de diciembre, se constató que dicha actualización se integró de 108,480 registros por un valor total estimado de 59,936,276.6 miles de pesos, donde el rubro 253 "Medicinas y Productos Farmacéuticos" lo conformaron 32,725 registros por 23,840,359.9 miles de pesos, lo que representó el 80.3% del total erogado en el rubro de medicamentos registrado en el gasto; no obstante lo anterior, al desagregar por delegación ambos conceptos (valor estimado registrado en CompraNet y el Gasto reportado en balanza de comprobación al 31 de diciembre de 2014), se detectó que 15

delegaciones reportaron un programa anual de adquisiciones por debajo del 80.0%, como se muestra a continuación:

DELEGACIONES QUE PROGRAMARON MENOS DEL 80.0% DEL TOTAL DE ADQUISICIONES
(Miles de pesos)

Nombre de la delegación	Cantidad	Valor estimado (A)	Gasto por consumo de medicamentos (B)	% programado respecto del total erogado (A/B)
Baja California	24,244,469	564,676.6	1,120,451.7	50.4%
Coahuila de Zaragoza	56,128,854	370,770.2	1,175,317.3	31.5%
Colima	6,148,190	148,819.0	188,950.9	78.8%
Guerrero	22,727	2,179.0	365,858.5	0.6%
Hidalgo	17,027,198	267,060.6	339,239.5	78.7%
Estado de México	65,890,674	1,368,525.9	2,365,980.9	57.8%
Nayarit	9,130,904	158,175.7	266,799.1	59.3%
Oaxaca	21,937	806.3	256,137.2	0.3%
Quintana Roo	9,657,930	222,788.3	303,231.6	73.5%
Sinaloa	35,995,804	914,589.5	1,214,830.6	75.3%
Tabasco	4,817,456	70,059.6	230,061.9	30.5%
Tamaulipas	38,155,348	465,135.8	906,340.8	51.3%
Tlaxcala	14	26.1	153,407.4	0.0%
Veracruz	1,689,360	258,882.0	1,393,595.4	18.6%
Zacatecas	921	1,760.5	355,604.9	0.5%
Totales	268,931,786	4,814,255.1	10,635,807.7	

FUENTE: Base de datos del PAAAS de diciembre 2014 y Balanza de Comprobación al 31 de diciembre de 2014, proporcionadas por la entidad.

Asimismo, en relación con el PASOP emitido por la SFP, se indicó que se deberá capturar la descripción relevante del bien, servicio, arrendamiento u obra pública, y que la información de este campo deberá complementarse con mayor detalle con la descripción seleccionada en el campo "Descripción Clave CUCOP", lo que no se atendió al detectarse las diferencias en la clasificación de las claves como se señaló en un inicio.

14-1-00GYR-02-0163-01-002 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante la Coordinación Técnica de Bienes y Servicios, fortalezca los procesos y sistemas de control con objeto de que, en lo subsecuente, las delegaciones y UMAE clasifiquen de manera correcta las claves que conforman el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de acuerdo con el Clasificador Único de las Contrataciones Públicas; además, que se consideren los requisitos mínimos que se deben cumplir en cuanto a descripción, monto e integración por delegación y UMAE de por lo menos el 80% del presupuesto total estimado, como lo establece la normativa.

4. Autorización del presupuesto

Se constató que las licitaciones públicas consolidadas para la adquisición de medicamentos grupo 010, lácteos grupo 030 y psicotrópicos y estupefacientes grupo 040, en sus presentaciones de genéricos y de referencia, para cubrir las necesidades del ejercicio 2014 del IMSS, ISSSTE, PEMEX, SEDENA, SEMAR, ISESALUD y CCINSHAE, contaron con la autorización presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), conforme a la normativa.

5. Cumplimiento de acuerdos entre dependencias para la compra consolidada de bienes terapéuticos

Se constató el cumplimiento de los acuerdos establecidos entre las entidades y dependencias para realizar la compra consolidada de medicamentos, según el Programa Nacional de Reducción de Gasto Público, cuyo objetivo fue reducir costos y adoptar mejores prácticas; dichos acuerdos se formalizaron en la minuta del 15 de agosto de 2013 en la reunión presidida por el IMSS, para llevar a cabo los procedimientos de contratación consolidados para la adquisición de bienes terapéuticos (materiales de curación, radiológico y de laboratorio, medicamentos y vacunas), que entre otros, son los siguientes:

- Coordinarse con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la adquisición de bienes de forma consolidada.
- Se solicitó designar un representante de la SE y uno de la SFP, para participar como asesores en los procedimientos de contratación consolidada.
- Se determinó efectuar los procedimientos de contratación “Consolidados” que resulten precisos, basándose en la investigación de mercado que se emita para la adquisición de bienes terapéuticos.
- Se designó al IMSS como responsable para que, por medio de la Coordinación Técnica de Bienes y Servicios y la División de Bienes Terapéuticos, realice los procedimientos de contratación “Consolidados”, razón por la cual se le consideró el área convocante y la que elaboró el proyecto de convocatoria.
- Se acordó que el IMSS difundiera en su momento los proyectos de convocatorias de los diferentes procedimientos de contratación que surgieran.
- Se estableció que se apliquen las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del IMSS; tomar en consideración el Cuadro Básico de Insumos y el Catálogo de Insumos para la Salud, emitidos por el Consejo de Salubridad General, así como el Cuadro Básico Institucional y el Catálogo de Artículos del IMSS.
- Los recursos por los gastos de los procedimientos de contratación serían con cargo al presupuesto del ejercicio 2014 de cada dependencia y entidad, y éstas serían las responsables de la formalización de los contratos y de supervisar su ejecución y pago, así como también de adquirir las claves que no forman parte de la compra consolidada.

6. Investigación de mercado

Se analizó la investigación de mercado número 13/077, realizada por la División de Investigación de Mercado, de la Coordinación Técnica de Contratos e Investigación de

Mercado, respecto de 1,897 claves consolidadas, las cuales están integradas de la manera siguiente:

INTEGRACIÓN DE CLAVES PARA INVESTIGACIÓN DE MERCADO		
Entidad	Claves requeridas	Piezas
IMSS	1721	1,442,184,037
ISSSTE	889	200,577,706
PEMEX	346	8,210,628
SEDENA	143	3,425,317
SEMAR	341	397,196
INSTITUTO DE SALUD	309	1,046,935
SALUD ESTATALES	980	82,203,836
TOTAL		1,738,045,655

FUENTE: Expediente del proceso de investigación de mercado.

NOTA: Las claves requeridas de cada entidad o dependencias en su mayoría se encuentran incluidas en las del IMSS.

Se constató que la metodología utilizada para identificar las condiciones que existen en el mercado, en relación con los bienes por adquirir, fue la consulta en CompraNet, el registro interno de proveedores, las adquisiciones realizadas por el IMSS de 2011 a 2013, antecedentes de las adquisiciones realizadas por la Secretaría de Salud en 2012 y 2013, información de organismos especializados, como la Asociación Nacional de Fabricantes de Medicamento, Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, Cámara Nacional de la Industria de Transformación, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Banco de México y la aplicación de cuestionarios al mercado privado.

Con la revisión de las 1,897 claves de medicamentos requeridas, reportadas en la investigación de mercado, se determinó que 32 no contaron con precio de encuesta ni históricos y de las 1,865 claves restantes, 126 corresponden a claves de precios negociados por la Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y Otros Insumos para la Salud y de 1,739 se realizó la investigación de mercado determinándose lo siguiente:

INTEGRACIÓN DE CLAVES			
Investigación de Mercado		ASF	
Núm. de claves	Modalidad de compra	Núm. de claves	Diferencia
490	Licitación de Carácter Nacional	513	23
1,120	Licitación Bajo Tratados de Libre Comercio	1,197	77
100	Susceptibles de licitarse por la modalidad de OSD	100	0
29	Vacunas	29	0
1,739		1,839	100

FUENTE: Informe Investigación de Mercado 13/077.

Con el análisis de la base de datos del anexo 70, se determinaron inconsistencias respecto de lo que se reportó en la investigación de mercado considerada para efectuar procesos licitatorios, de las 1,739 claves, donde 513 (23 más de las reportadas en el informe) se consideraron para licitación nacional, 1,197 (77 de más) con carácter de tratados de libre comercio y de las 29 claves identificadas como vacunas no se señaló el carácter ni la modalidad de la compra. Asimismo, sobre la modalidad de adjudicación, 100 fueron susceptibles de Oferta Subsecuente de Descuento (OSD) y 1,610 estuvieron bajo la modalidad de Precios Máximos de Referencia (PMR).

Después de las reuniones de presentación de resultados preliminares y finales, la Coordinación Técnica de Contratos e Investigación de Mercado aceptó las inconsistencias detectadas y confirmó los datos determinados por la ASF.

14-1-00GYR-02-0163-01-003 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante la Coordinación Técnica de Contratos e Investigación de Mercado, fortalezca los mecanismos de control y supervisión a fin de que, en lo subsecuente, el informe que se genere en la investigación de mercado sea claro, confiable, oportuno y suficiente, que permita la adecuada toma de decisiones en la adjudicación de medicamentos.

7. Testigo social

Se constató que en la Licitación Pública Internacional LA-019GYR047-T51-2013, bajo la cobertura de los Tratados de Libre Comercio, para la compra consolidada de medicamentos, lácteos, psicotrópicos y estupefacientes, en sus presentaciones de genéricos y de referencia, el testigo social designado fue la ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., la que al término de su participación determinó que el proceso se realizó en cumplimiento de la normativa.

8. Proceso de la licitación pública internacional bajo la Cobertura de los Tratados de Libre Comercio LA-019GYR047-T51-2013

Con el análisis del proceso de adjudicación de la Licitación Pública Internacional bajo la cobertura de los Tratados de Libre Comercio LA-019GYR047-T51-2013 por 11,629,414.5 miles de pesos, para la compra consolidada de medicamentos grupo 010, lácteos grupo 030 y psicotrópicos y estupefacientes grupo 040, en sus presentaciones de genéricos y de referencia, para cubrir las necesidades del IMSS (delegaciones y UMAE), ISSSTE, PEMEX, SEDENA, SEMAR, ISESALUD (Baja California, Campeche, Colima, Tlaxcala, Veracruz,) y CCINSHAE (hospitales Juárez del Centro, nacional Homeopático y de la Mujer y Atención de Servicios Psiquiátricos) de 2014, se determinó que se contó con el acuerdo de consolidación, requerimiento, oficios de disponibilidad presupuestal de cada una de las entidades y dependencias participantes, investigación de mercado, designación del testigo social, convocatoria publicada en CompraNet y los eventos se realizaron conforme a las fechas establecidas en la convocatoria, en cumplimiento de la normativa.

9. Registros sanitarios

Para constatar que se cumplió con los requisitos establecidos en la convocatoria de la licitación pública internacional revisada para la compra consolidada de medicamentos, en cuanto a que en sus propuestas técnicas los licitantes debían contar con el registro sanitario vigente, expedido por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios

(COFEPRIS), la ASF le solicitó los registros sanitarios de 123 claves adjudicadas en 3 contratos, y con el análisis de la información y la base de datos proporcionadas por la COFEPRIS, se comprobó que para las 123 claves solicitadas existen 246 registros sanitarios, debido a que hay claves con varios registros, ya que conforme a la Ley General de Salud se otorgó uno para cada fabricante; asimismo, 20 presentaron modificaciones en su actualización, entre enero y noviembre de 2014, por lo que al momento de la propuesta técnica se presentó una copia simple de los registros sanitarios vigentes, conforme a la convocatoria.

10. Probable ahorro

Con el análisis de la base de datos de las adjudicaciones de medicamentos mediante la Licitación Pública Internacional revisada, se determinó que se otorgaron de manera consolidada 330 claves con una cantidad máxima asignada de 548,901,634 piezas, por 11,629,414.5 miles de pesos; conforme a los precios obtenidos en la investigación de mercado, la cantidad de piezas señaladas se hubieran adjudicado a un costo de 12,247,807.9 miles de pesos, por lo que se reportan probables ahorros de 618,393.4 miles de pesos, de los cuales el IMSS obtuvo el 76.2% (471,444.0 miles de pesos).

Respecto de las 123 claves de los 3 contratos revisados, se determinó que se adjudicó una cantidad máxima de 95,782,615 piezas con un importe máximo asignado de 5,549,918.8 miles de pesos, que en relación con el precio de referencia de la investigación de mercado se hubieran adquirido por 5,771,548.2 miles de pesos, por lo que el instituto obtuvo un ahorro de 221,629.4 miles de pesos; sin embargo, tal ahorro no se dio en virtud de los incumplimientos de los proveedores, que en algunos casos fueron de hasta el 77.4% del total adjudicado, lo que obligó a las delegaciones a realizar compras directas a mayor precio.

Como se comprobó en las delegaciones de Chihuahua y Coahuila, en 7 y 13 claves se dieron precios mayores de 726.3 y 1,357.1 miles de pesos, en relación con los obtenidos en la investigación de mercado, con la cual se pretendían obtener ahorros de 1.3 y 133.7 miles de pesos, respectivamente.

Después de las reuniones de presentación de resultados preliminares y finales, la Coordinación Técnica del Proceso de Abasto remitió precisiones y documentación referentes a la comparación de probables ahorros, y señaló que las actividades se realizan conforme al artículo 2° de la LAASSP, que establece la finalidad de realizar una investigación de mercado; el artículo 26 de la citada ley señala que antes de iniciar un procedimiento de contratación se debe realizar una investigación de mercado, además de prever la aplicación de sanciones por incumplimiento, ordenamientos a que se acataron.

Sin embargo, es preciso señalar que las diferencias de precios son resultado de la mecánica de la Coordinación de Control de Abasto de Nivel Central sobre el control del abasto, ya que en caso de incumplimientos por parte de los proveedores, se autoriza a las delegaciones comprar requerimientos para 45 días, y si dichos proveedores incumplen cada mes son las mismas veces que les autoriza a sus delegaciones o UMAE comprar, sin que establezca un límite de incumplimientos que permita, de ser el caso, cancelar partidas y a su vez conseguir en otros eventos consolidados o locales la mejor opción de compra.

14-1-00GYR-02-0163-01-004 Recomendación

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante la Coordinación de Control de Abasto de Nivel Central, evalúe y, en su caso, establezca en sus contratos un límite máximo

de incumplimiento por parte de los proveedores, que le permita proceder oportunamente a la cancelación de partidas o a la rescisión del contrato, con el fin de realizar otro procedimiento de compra que garantice el abasto de los medicamentos en las mejores condiciones de compra.

11. De la formalización de contratos

Con la revisión del proceso de formalización de los contratos derivados de la Licitación Pública Internacional, se verificó que los tres revisados fueron formalizados conforme lo establece la norma y señalan cláusulas que especifican, entre otros aspectos, los bienes por adquirir, precio, cantidad solicitada, plazo, lugar y condiciones de entrega, vigencia, garantías y penas convencionales por incumplimiento. Sin embargo, se observaron las irregularidades siguientes:

1. De la clave adjudicada 010 000 4239 00, en el acto de fallo se desechó la marca Hemofil M Solución, porque el proveedor no presentó el anexo 11 con firma autógrafa, ya que lo presentó en copia simple, situación que se confirmó en la rectificación del fallo; sin embargo, en el anexo número 1 del contrato U130542 y en el convenio modificatorio, se incluyó indebidamente la marca Hemofil M Solución del fabricante que incumplió.
2. En la cláusula cuarta “Plazo, lugar y condiciones de entrega” de los contratos U130535 y U130564, se estableció para los factores hemofílicos, claves 010 000 4239 00 y 010 000 5238 00, la entrega en el domicilio del derechohabiente que el instituto indique; además, la obligación para el proveedor de proporcionar material complementario necesario para la autoinfusión en domicilio, claves que no fueron adquiridas con dichos contratos; al respecto, el instituto no justificó la incorporación de requisitos no aplicables en los contratos.
3. Con el análisis de la información recibida por las delegaciones y UMAE del IMSS del ámbito nacional, sobre los pacientes que requieren que dichos medicamentos (factores hemofílicos claves 010 000 4239 00 y 010 000 5238 00) sean entregados en su domicilio, se determinó que de 2,104 pacientes, 238 (el 11.3%) requerían la entrega a domicilio, y correspondieron a las UMAE Hospital General y Hospital de Especialidades del CMN La Raza, Hospital de Pediatría del CMN Siglo XXI, Hospital de Especialidades número 14 de Veracruz y Hospital General de Zona número 8 de la Delegación Sur del D.F., por lo tanto, se incluyeron condiciones de entrega en domicilio, generalizando en el ámbito nacional, sin contar con el sustento del total de pacientes que requerían tales características de entrega. Cabe mencionar que el contrato U130542 no señaló qué área daría seguimiento a la entrega por parte del proveedor del material complementario al derechohabiente.

Por otra parte, en la Junta de Aclaración a las Bases de la Convocatoria, un proveedor señaló que sería conveniente determinar por zona en qué delegaciones se debería entregar en domicilio para mayor referencia en la consideración de los lugares de entrega; al respecto, el Instituto no aceptó la propuesta y ratificó que deberá ofertar cada delegación o UMAE que sea de su interés, lo que demuestra falta de conocimiento del caso por las áreas requirentes para condicionar las entregas de los medicamentos.

Después de las reuniones de presentación de resultados preliminares y finales, respecto del numeral uno, la División de Bienes Terapéuticos señaló que debido a un error mecanográfico, se incorporó en el contrato U130542 la marca del fabricante que había sido desechada; sin embargo, precisó que de conformidad con los requisitos establecidos en la convocatoria

(condiciones de entrega), el proveedor adjudicado durante la vigencia del contrato podrá solicitar entregar bienes con marca distinta de las ofertadas y adjudicadas, siempre y cuando cuenten con las mismas condiciones establecidas en el contrato; lo anterior se deberá realizar con un escrito del proveedor donde justifique el caso fortuito o fuerza mayor acompañado de los requisitos para su evaluación por parte de la Coordinación de Control de Abasto, quien de aceptar la propuesta tramitará el convenio modificatorio correspondiente. De lo anterior, no se proporcionó evidencia de las justificaciones presentadas por el proveedor.

Referente al numeral tres, la Coordinación de Unidades Médicas de Alta Especialidad envió información de las UMAE Hospitales de Especialidades y General del CMN La Raza, Hospital de Pediatría del CMN Siglo XXI, de la Delegación Sur del D.F. (HGZ con medicina familiar No. 8) y del Hospital de Especialidades No. 14 de Veracruz.

En cuanto a la falta de evidencia en la entrega de 659 jeringas (213 de la clave 4239 y 446 de la clave 5238), la Dirección General de la UMAE Hospital de Especialidades del CMN La Raza señaló que por cada evento de autoinfusión en domicilio se utilizó una aguja en mariposa y una jeringa de 20 ml.; la cantidad de agujas y jeringas la define el número de infusiones por mes, no el número de viales (frascos de medicamentos), con los que un paciente puede infundirse hasta 4 y utilizar una sola jeringa, razón por la cual no es la misma cantidad de viales que la de jeringas. En cuanto a la falta de evidencia de los contenedores, señaló que el cambio se realizó cuando alcanzó el 80% de su capacidad, por lo que no se requirió un contenedor cada mes, como lo estableció el contrato.

Respecto de la falta de evidencia de la entrega del material complementario para la autoinfusión, las UMAE Hospital de Especialidades y General del CMN La Raza, de Pediatría del CMN Siglo XXI, de Especialidades No. 14 del CMN de Veracruz y el Hospital General de Zona con Medicina Familiar No.8 de la Delegación Sur del D.F. sustentaron la entrega del material complementario.

Como medida de control, la Dirección de la UMAE Hospital de Especialidades La Raza sugirió a la División de Evaluación y Rendición de Cuentas de los Procesos de Atención Médica en UMAE (CUMAE) que para futuras contrataciones se modifiquen los términos en que se encuentra redactada la cláusula correspondiente y agregar la redacción siguiente: "Adicionalmente el proveedor proporcionará para el grupo de pacientes con entrega domiciliaria, sin costo alguno para el INSTITUTO, el material complementario que le sea necesario para la autoinfusión en su domicilio".

Asimismo, el Director Administrativo de la UMAE Hospital General del CMN La Raza reforzó los controles establecidos para la verificar la entrega oportuna en domicilio por parte de la proveeduría de los fármacos e insumos complementarios para la autoinfusión, mediante la instrucción al Jefe de la Oficina de Control del Abasto, para que el presente ejercicio fiscal, dentro del ámbito de sus atribuciones, designe a la persona encargada de verificar y validar la entrega en domicilio de los fármacos e insumos y se cumpla cabalmente con lo establecido en el contrato, y se dejó evidencia documental de los controles establecidos.

Se constató que la Dirección de Prestaciones Médicas cuenta con procedimientos para el diagnóstico y tratamiento de la hemofilia y otras alteraciones hereditarias de la coagulación, los cuales fueron validados, registrados y ratificados el 17 de diciembre de 2013. Sin embargo, se observó que las unidades médicas carecen de controles propios para la recepción de los materiales complementos para la autoinfusión de los medicamentos hemofílicos en domicilio,

ya que se utilizaron los formatos del proveedor con anotaciones de los pacientes, por lo que el control establecido para dicha entrega por parte de las UMAE Hospital de Especialidades, de Pediatría del CMN Siglo XXI, de Especialidades No. 14 del CMN de Veracruz y el Hospital General de Zona con Medicina Familiar No.8 de la Delegación Sur del D.F. es deficiente, debido a que no se permitió fiscalizar la transparencia de la entrega de los materiales complementarios.

Por otra parte, se observó que los formatos utilizados para la entrega de los medicamentos, se realizaron en un formato con el logotipo del fabricante y no del proveedor.

14-1-00GYR-02-0163-01-005 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante la Coordinación de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, fortalezca la supervisión en la elaboración de contratos con objeto de que se incorporen dentro del clausulado las especificaciones y, dentro de sus anexos, los controles y formatos para la recepción de los bienes adquiridos a fin de comprobar el debido cumplimiento de los contratos; además, que garanticen la formalización de los contratos conforme al acto de fallo y a la rectificación.

14-9-00GYR-02-0163-08-001 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos de la Coordinación de Control de Abasto y la Dirección Médica que en su gestión no regularon las entregas de claves de medicamentos para hemofilia en el domicilio de los pacientes, al no supervisar que previamente se definieran la relación de pacientes que requerían entrega en su domicilio, debidamente autorizada, ni las dosis por surtir lo que limitó validar el cumplimiento de entregas, a fin de tomar las medidas necesarias.

12. Recepción de medicamentos y aplicación de penas convencionales

En la verificación documental de la entrega de los medicamentos solicitados en los 3 contratos, correspondientes a 123 claves, se encontró lo siguiente:

- Para la Delegación de Chihuahua, de 2,807 órdenes de reposición se determinó la entrega oportuna de 2,602 órdenes, de 205 se observó incumplimientos totales, parciales y retrasos en la fecha de entrega por parte de los proveedores, por 603.5 miles de pesos, que correspondieron a 57 claves, donde se aplicaron las penas convencionales.
De la clave 010 000 1770 00 00 se observó que 80 piezas fueron recibidas en el almacén, oportunamente en marzo; sin embargo, el registro de entrada no se realizó sino hasta noviembre de 2014 (8 meses después de la entrega).
- Para la Delegación de Coahuila, de 2,485 órdenes de reposición se constató la entrega oportuna de 2,346 órdenes y en las restantes 139 hubo incumplimientos totales, parciales y retrasos en la fecha de entrega por parte de los proveedores, por 282.3 miles de pesos, que correspondieron a 43 claves, con lo que se constató la aplicación oportuna de las penas convencionales, y a la fecha de la revisión la aplicación de penas convencionales de 8 órdenes de reposición por 58.3 miles de pesos estaba pendiente.

Además, se constató que en las delegaciones de Chihuahua y Coahuila los medicamentos entregados cumplieron con el periodo de caducidad mínima de doce meses que establecen los contratos.

- La clave 010 000 0233 00 00, adquirida en el contrato U130535, establece que el proveedor deberá entregar vaporizadores adicionales para la aplicación del medicamento; al Hospital General Regional número 1 de la Delegación Chihuahua, le correspondieron 11 vaporizadores, de los cuales se constató su entrega.

Para la Delegación de Coahuila se debieron entregar 56 vaporizadores, de los cuales se realizó el seguimiento de 39 del Hospital General de Zona número 2 de Saltillo, de lo que se constató su correcta recepción.

Cabe mencionar que el contrato U130535 no estableció si los vaporizadores por entregar debían de ser nuevos, ya que en la verificación realizada por la ASF, se observó que el proveedor fue el mismo desde los últimos años, por lo que el ingreso de dichos vaporizadores sólo se regulariza de manera documental, con un acta de entrega-recepción.

Después de las reuniones de presentación de resultados preliminares y finales, la Coordinación de Abastecimiento y Equipamiento de la Delegación de Chihuahua, en relación con las 80 piezas recibidas oportunamente y su registro de entrada fue 8 meses después de la entrega, mandó evidencia de la instrucción a la Jefatura de Oficina de Suministro y al Almacén Delegacional del IMSS, para que verifiquen que todos los medicamentos que se reciban en el almacén sean registrados oportunamente en el sistema, en estricto cumplimiento de su normativa. Además, envió el registro diario de recepción de medicamentos, que es avalado con el registro de altas que emite el Sistema de Abasto Institucional (SAI) y firmado por quienes elaboran, verifica y dan el visto bueno del reporte.

De las observaciones realizadas a la Delegación de Coahuila, respecto de la falta de aplicación de penas convencionales a 8 órdenes de reposición por 58.3 miles de pesos, la División de Contratos informó a la División de Planeación y Control de Abasto la falta de formalización del contrato U130187; la Coordinación Técnica del Proceso de Abasto solicitó a la División de Trámite de Erogaciones detener los pagos con cargo al contrato señalado ya que éste no fue legalmente formalizado, situación que se notificó al OIC y por lo que también se solicitó a las delegaciones Estatales y del Distrito Federal detener los pagos correspondientes a dicho contrato, al respecto se observó una falta de comunicación entre la División de Contratos y la División de Planeación y Control de Abasto lo que originó que emitiera el SAI órdenes de reposición a un proveedor con el cual no se formalizó contrato, por lo que no procedía su generación. La observación prevalece hacia las áreas normativas de la operación observada, para que se fortalezcan los mecanismos de control establecidos entre las áreas involucradas en un proceso, a fin de que la comunicación sea oportuna y confiable.

14-1-00GYR-02-0163-01-006 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante la Coordinación Técnica de Contratos e Investigación de Mercado y la Coordinación Técnica del Proceso de Abasto División de Planeación y Control de Abasto, fortalezcan los procesos y sistemas de control con objeto de que, en lo subsecuente, se formalicen de manera oportuna los contratos y eviten registros en el Sistema de Abasto Institucional de contratos no formalizados e implementen acciones que permitan detectar a tiempo las inconsistencias y corregir antes de emitir las órdenes de reposición que en caso de incumplimientos de la falta de un

instrumento legal no puedan ser sancionadas, además deberán informar de manera oportuna al Órgano Interno de Control de los contratos no formalizados.

14-1-00GYR-02-0163-01-007 Recomendación

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante la Coordinación de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, fortalezca la supervisión en la elaboración de los contratos a efecto de que se incorpore en el clausulado las especificaciones técnicas y físicas de los vaporizadores a entregar en cada unidad médica.

14-9-00GYR-02-0163-08-002 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Ante el Órgano Interno de control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos de la División de Contratos que en su gestión no formalizaron legalmente el contrato, conforme a la normativa, no dio aviso al Órgano Interno de Control para la sanción respectiva, ni informó oportunamente al área de Control de Abasto, que además originó la emisión de órdenes de reposición que generaron incumplimientos en la entrega de medicamentos y sanciones no procedentes por la aplicación de penas convencionales.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 6 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 7 Recomendación(es) y 2 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 10 de noviembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera del proceso licitatorio consolidado de adjudicación de medicamentos para constatar que se obtuvieron las mejores condiciones de precio y calidad; que el proceso se realizó conforme a las necesidades, características, acuerdos establecidos por las distintas instituciones participantes y en cumplimiento de la normativa y que los medicamentos se recibieron oportunamente, conforme a las condiciones contractuales y específicamente respecto de la muestra revisada, que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Instituto Mexicano del Seguro Social cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

- Deficiencias de control respecto a la entrega domiciliaria del medicamento de factores hemofílicos, ya que la Coordinación de Control de Abasto de Nivel Central no tuvo conocimiento del número de pacientes por delegación y UMAE, lugar de entrega, dosis y el mecanismo para determinar la reposición del material complementario para la infusión del medicamento; asimismo, falta de control por parte de las UMAE y Hospitales que recibieron el material complementario.
- Inconsistencias en el informe de investigación de mercado, relativas al número de claves a adjudicarse con carácter nacional y bajo tratados de libre comercio.

- Falta de condiciones que regulen los límites máximos de incumplimiento por parte de los proveedores que permita de ser el caso, cancelar la partida y a su vez conseguir en otros eventos consolidados o locales la mejor opción de compra.
- Condiciones contractuales aplicables a bienes que no les fueron adjudicados.
- Falta de precisión en las condiciones contractuales referente a la entrega en domicilio del material complementario y del medicamento de factores hemofílicos, al no precisar delegaciones y UMAE con entregas domiciliarias.
- Penas convencionales reportadas en el Sistema de Abasto Institucional, las cuales son improcedentes en razón de que no se formalizó el instrumento legal correspondiente.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el control interno establecido por el IMSS en los procesos relacionados con la licitación, formalización de contratos, recepción y registro de medicamentos, correspondientes a la compra consolidada.
2. Comprobar que la compra consolidada de medicamentos se consideró en el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de 2014, y que fue revisado por el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.
3. Verificar el cumplimiento de los acuerdos entre IMSS, ISSSTE, PEMEX, SEDENA, SEMAR, ISESALUD y CCINSHAE para llevar a cabo el procedimiento de contratación consolidada para la adquisición de bienes terapéuticos.
4. Constatar que el testimonio de participación elaborado por el Testigo Social designado por la Secretaría de la Función Pública, se emitió conforme a la normativa.
5. Verificar que el proceso de licitación pública núm. LA-019GYR047-T51-2013 para la compra consolidada de medicamentos y la formalización de los contratos se realizó conforme a la normativa; además, de que se contó con autorización presupuestal.
6. Constatar que los proveedores participantes contaron con el registro sanitario actualizado y autorizado por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.
7. Comprobar que se haya dado el ahorro estimado por la compra consolidada de medicamentos.
8. Verificar que los medicamentos se recibieron oportunamente conforme a las condiciones contractuales; en caso contrario, que se aplicaron las penas convencionales o se hicieron efectivas las fianzas de cumplimiento y que el registro de recepción y salida de medicamentos se realizó oportunamente y conforme a la normativa.

Áreas Revisadas

Las coordinaciones de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios y de Control de Abasto de Nivel Central, y las delegaciones estatales de Chihuahua y Coahuila adscritas al IMSS.

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: Artículo 134
2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: Artículos 17, 20, fracciones I y IX, 22, fracción I, 26, párrafo sexto, 45, fracción XII, 46, párrafo primero y 55, párrafo segundo.
3. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: Artículos 16, 29, fracción VI y 114. numeral I.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: 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, Artículo Tercero, Disposiciones en Materia de Control Interno, Título Segundo, Capítulo II Estructura del Modelo, Disposición 14.I. Normas Generales de Control Interno, Segunda. Administración de Riesgos, Tercera. Actividades de Control Interno y Cuarta. Información y Comunicación.

Cláusula cuarta, Plazo, lugar y condiciones de entrega, Apartado Factores Hemofílicos, de Contrato U130542.

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, emitido por la Secretaría de la Función Pública, numeral 4.2.6.1.1 Formular y enviar el contrato.

Manual de Operación del Programa Anual de Servicios y Obra Pública, apartado 1, Operación y Uso del Módulo.

Clasificador Único de las Contrataciones Públicas (CUCOP).

Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (POBALINES), políticas 23 y 24, Capítulo II, Bases y Lineamientos, Elaboración del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y política 30, cuarto párrafo, Investigación de Mercado.

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.