

ESTADO CARABOBO

FUNDACIÓN INSTITUTO CARABOBEÑO PARA LA SALUD (INSALUD)

COMPRAS DE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS Y CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS

Fundación Instituto Carabobeño para la Salud (INSALUD), es un instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del fisco estatal, el cual está adscrito a la Gobernación del estado Carabobo, como ente descentralizado del Sistema Nacional de Salud, y tiene por objeto la prestación de dicho servicio, a través de la atención médica integral de carácter preventivo-curativo, mediante acciones de saneamiento sanitario ambiental, que tendrá carácter de utilidad pública e interés social, a través de todas las acciones de educación, prevención, fomento y humanización de la salud y por acciones relativas a la rehabilitación y dotación de la red de servicios y de programas de salud. El instituto para los años 2005 y 2006 contó con un presupuesto definitivo de Bs.F. 218,81 y 376,95 millones respectivamente.

Alcance y objetivo de la actuación

Mediante la evaluación selectiva y con el propósito de verificar la legalidad y sinceridad de las compras de productos farmacéuticos y medicamentos, destinados a dotar la red hospitalaria y ambulatoria del estado Carabobo, así como la selección de contratistas, contratación y ejecución de obras, llevadas a cabo por INSALUD durante el año 2005 y 2006, se seleccionó una muestra de 38 órdenes de compra por Bs.F. 3,35 millones de un total de 48, lo que representa el 57,37% del monto total. Utilizando como criterio de selección, aquellas cuyos montos representan mayor cuantía. De igual modo y usando el mismo criterio, de 17 contratos de obras se escogieron 3 que suman la cantidad de Bs.F. 3,57 millones, lo que representa un 30% del total adjudicados por INSALUD.

Observaciones relevantes

Durante el año 2005, se adjudicaron de manera directa, 3 contratos de obras que alcanzan Bs.F. 3,57 millones; además de compras por concepto de productos farmacéuticos y medicamentos por Bs.F. 2,59 millones. Así mismo durante el ejercicio fiscal 2006 se realizaron adquisiciones de productos farmacéuticos y medicamentos por Bs.F. 3,25 millones, dichas contrataciones y adquisiciones por su naturaleza y monto debieron ser sometidos al procedimiento de Licitación General, para cada uno de los ejercicios fiscales señalados. Al respecto, el artículo 61, numerales 1 y 2, del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001), señala: “Debe

procederse por Licitación General o Licitación Anunciada Internacionalmente. 1. En el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a once mil unidades tributarias (11.000 UT) 2. En el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a veinticinco mil unidades tributarias (25.000 UT)”. Las referidas adjudicaciones directas se sustentaron en la declaratoria de emergencia financiera y administrativa en el sector salud, según Decretos 318 y 665, emanados del ejecutivo del estado (Gacetas Oficiales Extraordinarias Nros. 1832/2063, del 31-05-2005 y 24-05-2006, respectivamente), en virtud de los cuales se otorgó la facultad a los entes regionales para adjudicar de manera directa todo proceso de adquisición de recursos materiales, suministros e insumos, de igual forma, la reparación, rehabilitación y ampliación de hospitales y ambulatorios, para adecuarlos a la prestación de servicios médicos, independientemente del monto de la contratación.

Tales hechos atentan contra una eficiente y transparente gestión administrativa en materia de salud, toda vez que se dejaron de considerar propuestas más favorables a los intereses del estado, en cuanto a la calidad, cantidad y precios de los trabajos a realizar, capacidad técnica y financiera de las empresas, y entrega oportuna de los trabajos requeridos, así como de los productos farmacéuticos y útiles menores, en beneficio de la colectividad.

Se emitieron 38 órdenes de compra por concepto de productos farmacéuticos y medicamentos durante los años 2005 y 2006, por Bs.F 3,35 millones, determinándose en 13 de ellas, un sobreprecio de Bs.F. 42,64 millones en comparación con la regulación oficial publicada en la Resolución Conjunta de los Ministerios de Salud y Desarrollo Social (MSDS) y de la Producción y el Comercio números, DM/Nº 284 y 616 respectivamente, (Gaceta Oficial Nº 5.684 Extraordinario de fecha 23-12-2003).

En tal sentido, el contenido del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Gaceta Oficial Nº 37.347 del 17-12-2001) el cual prevé lo siguiente: “ El Sistema de control interno que se implante en los entes y organismos a que se refiere el artículo 9, numeral 1 al 11 de esta Ley, deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes: (...) 4. Que los precios sean justos y razonables, salvo las excepciones establecidas en otras Leyes”. Asimismo, el artículo 17 de la Ley Contra la Corrupción (Gaceta Oficial Nº 5.637 Extraordinario del 07-04-2003) establece que: “Los funcionarios y empleados públicos deberían administrar los bienes y recursos

públicos con criterios de racionalidad y eficiencia, procurando la disminución del gasto y la mejor utilización de los recursos disponibles en atención a los fines públicos”.

Los hechos señalados se originaron a raíz de la ausencia de adecuados mecanismos de control interno, que garanticen previo a la emisión de órdenes de compra, se constate que los precios de adquisición, se correspondan con los indicados en la normativa oficial que los regula, en atención a la transparencia que debe prevalecer en el ejercicio de la función pública y como principio de una sana y eficiente administración.

Los hechos señalados, ocasionaron una merma en el patrimonio público por el monto del sobreprecio arriba indicado, lo que atenta contra el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, en virtud del cual el funcionamiento de la administración pública propenderá a la utilización racional de los recursos humanos, materiales y presupuestarios.

Se constató que los trabajos pertenecientes al contrato: “Construcción Sala de Rehabilitación Integral y Residencia Médica El Palotal, Municipio Valencia”, por Bs.F. 979,27 mil, están inconclusos (a pesar del carácter de emergencia con el que fue suscrito dicho contrato), toda vez que la empresa no ejecutó la colocación de un tablero con sus accesorios, a pesar que éste fue relacionado en la valuación N° 1. En tal sentido el artículo 10 literales a, b y c de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97) establece: “Los niveles directivos y gerenciales de los organismos o entidades deben: a) Vigilar permanentemente la actividad administrativa de las unidades, programas, proyectos u operaciones que tienen a su cargo; b) ser diligentes en la adopción de las medidas necesarias ante cualquier evidencia de desviación de los objetivos y metas programadas, detección de irregularidades o actuaciones contrarias a los principios de legalidad, economía, eficiencia y/o eficacia; c) Asegurarse de que los controles internos contribuyan al logro de los resultados esperados de la gestión.” Por otra parte, el artículo 19 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras del Estado Carabobo, (Decreto del ejecutivo regional N° 073 del 01-06-90) prevé lo siguiente: El contratista se obliga a prestar la más cuidadosa atención al contenido del Contrato con miras a darle estricto cumplimiento. Salvo autorización escrita que establezca lo contrario, el Contratista deberá mantener en el sitio de la obra y en condiciones normales de trabajo, toda la maquinaria y equipos que fueren necesarios para la correcta ejecución de la obra, y no podrá retirarlos de allí sin la autorización escrita del ente público, aunque el Contrato se resuelva o extinga anticipadamente, sea cual fuere la causa. De ser el caso, se indemnizará al contratista por el uso de las maquinarias y equipos.”

Los hechos ocurridos, se originan como producto de la ausencia de supervisión por parte del Instituto, toda vez que quien ejerce esta función no es el ente contratante, sino que por disposición del Ejecutivo Regional, la responsabilidad recae sobre la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación del estado Carabobo, no obstante que de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras del estado Carabobo, es el ente contratante, en este caso, INSALUD, quien deberá ejercer el control y fiscalización de los trabajos que realice el contratista para la ejecución de obras.

La situación antes referida ha traído como resultado, por una parte, que a la fecha, no hayan sido atendidas oportunamente las necesidades del colectivo al cual estaba destinado la referida sala de rehabilitación; y por la otra, producto del estado inconcluso que presentó la obra, aunado al hecho de que ésta fue adjudicada de manera directa con base en declaratoria de emergencia por el ejecutivo regional, atenta contra los principios de celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad que debe prevalecer en el ejercicio de la función pública.

Conclusiones

Del análisis a las observaciones presentadas, se concluye que existen debilidades en los procedimientos internos, así como ausencia de controles e inobservancia de las Normas, Resoluciones y/o disposiciones legales aplicables, lo que, afectó la eficiencia y legalidad de las operaciones institucionales, relacionados entre otros aspectos con, adquisiciones efectuadas fuera de la regulación oficial.

Por otra parte, cabe destacar, que se evidenciaron debilidades tanto en la planificación, como en la fiscalización, control y supervisión sobre la ejecución de las obras contratadas con carácter de emergencia, en virtud del estado en que se encontraba una de ellas, a saber inconclusa y paralizada, menoscabándose, a tal efecto, el cumplimiento de los principios que deben prevalecer en el ejercicio de la función pública, la cual se deberá desarrollar con base en eficacia, objetividad, honestidad, transparencia, confianza, y dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica.

Recomendaciones

Se insta al Gobernador del Estado Carabobo, al Presidente y demás personal directivo del la Fundación Instituto Carabobeño para la Salud a:

- No decretar estados de emergencia en esa entidad federal, en atención a las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia, en las cuales se considera que tal materia está reservada al Poder Público Nacional, y que por lo tanto, la facultad para decretar el estado de excepción en todo o en parte del territorio nacional le compete de manera exclusiva y excluyente al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, en virtud de lo previsto en los artículos 337, 338 y 339 de la Carta Magna, en concordancia con los artículos 8, 15 y 16 de la Ley Orgánica sobre los Estados de Excepción, (Gaceta Oficial N° 37.261 del 15-08-2001), no obstante la posibilidad de que se delegue en el Gobernador, entre otras autoridades, la facultad de ejecutar total o parcialmente el decreto, más no para decretar la emergencia.
- Fijar lineamientos a los fines de cerciorarse que antes de proceder a la selección de los Proveedores de productos farmacéuticos y medicamentos así como los de los contratistas, bien sea a través de procesos licitatorios y/o adjudicaciones directas, se cumplan los parámetros para ello, se garantice la escogencia de las alternativas más óptimas en cuanto a la capacidad técnica y financiera de las empresas escogidas, y economía de las ofertas presentadas sobre la base de precios justos y razonables, tomando en cuenta además el cumplimiento de las regulaciones oficiales a los casos que les sea aplicable, todo ello en pro de una sana y transparente administración.
- Activar mecanismos de inspección y supervisión periódica de manera coordinada entre la Dirección de Proyectos de Modernización de la fundación y la Secretaria de Infraestructura del ejecutivo del estado, o cualquier otro ente u organismo que lleve a cabo las obras, todo ello con miras a ejercer una estricta vigilancia y fiscalización en la ejecución de las mismas, garantizando que los contratistas presten la más cuidadosa atención en el desarrollo de los trabajos dentro de los plazos fijados, conforme a metas y parámetros previstos en los proyectos, y en caso de prórrogas, que sean debidamente autenticadas, a los fines de satisfacer las necesidades del colectivo.
- Agilizar los tramites necesarios tendentes a exigir al contratista la inmediata colocación del tablero con sus respectivos accesorios, contemplado en la ejecución de la obra: “Construcción Sala de Rehabilitación Integral y Residencia Médica El Palotal, Municipio Valencia”.
- Efectuar las diligencias necesarias, a los fines de resarcir al estado los montos pagados en exceso por la adquisición de productos farmacéuticos y medicamentos.