

INFORME FINAL DE AUDITORÍA Con Informe Ejecutivo

Proyecto N°:3.08.14

**Contratación del Operador Logístico para
el Ministerio de Salud
Período Bajo Examen: 2007**

Buenos Aires, Diciembre de 2009

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - 5to. Piso -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Presidenta:

Dra. Sandra Bergenfeld

Auditores Generales:

Dr. Santiago de Estrada

Dr. Alejandro Fernández

Ing. Adriano Jaichenco

Dra. Paula Oliveto Lago

Lic. Josefa Prada

Dr. Juan Carlos Toso

CÓDIGO DEL PROYECTO: 3.08.14

NOMBRE DEL PROYECTO: Contratación del Operador Logístico para el Ministerio de Salud

PERÍODO BAJO EXÁMEN: 2007

EQUIPO DESIGNADO:

Director de Proyecto
Dr. C.P. Pedro Alberto Cottone

Supervisora
Dra. Anabella Miault

OBJETIVO: Controlar los aspectos legales, técnicos y financieros de la contratación del Operador Logístico del Ministerio de Salud.

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 5 de Mayo de 2009.										
Código del Proyecto	3.08.14										
Denominación del Proyecto	Contratación del Operador Logístico para el Ministerio de Salud										
Período examinado	2007										
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales, técnicos y financieros de la contratación del Operador Logístico del Ministerio de Salud.										
Ejecución Presupuestaria	Para el año 2007 el presupuesto destinado a solventar los gastos del Operador Logístico fue el siguiente: <table border="1"> <tr> <td>Original de Sanción</td><td>\$ 3.300.000</td></tr> <tr> <td>Vigente</td><td>\$ 3.312.250</td></tr> <tr> <td>Definitivo</td><td>\$ 3.312.250</td></tr> <tr> <td>Devengado</td><td>\$ 2.491.859</td></tr> <tr> <td>Pagado</td><td>\$ 2.163.921</td></tr> </table> Jurisdicción 40 - Ministerio de Salud; Programa 06; Actividad 32; Descripción 351 - Transporte y Almacenamiento; Inciso 3; Partida Principal 5; Partida Parcial 1; Fuente de financiamiento 11 - Tesoro de la Ciudad. Cuadro de elaboración propia cuyos datos fueron suministrados por la Dirección General Administrativa y Contable del Ministerio de Salud GCBA.	Original de Sanción	\$ 3.300.000	Vigente	\$ 3.312.250	Definitivo	\$ 3.312.250	Devengado	\$ 2.491.859	Pagado	\$ 2.163.921
Original de Sanción	\$ 3.300.000										
Vigente	\$ 3.312.250										
Definitivo	\$ 3.312.250										
Devengado	\$ 2.491.859										
Pagado	\$ 2.163.921										
Alcance	Se realizó el examen de cumplimiento del contrato, las normas emergentes del pliego y toda otra normativa aplicable, análisis financiero y de gestión del sistema de control gubernamental. Para la realización de la tarea se llevaron a cabo los siguientes procedimientos de auditoría: 1. Entrevista protocolar con los funcionarios responsables y presentación del equipo designado. 2. Solicitud mediante nota de información previa relacionada con el objeto a: la Dirección General Adjunta de Compras y Contrataciones del Ministerio										

	de Salud, la Unidad de Auditoría Interna (UAI) del Ministerio de Salud, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, la Procuración General, la empresa adjudicataria del servicio UPS -United Parcel Service- Supply Chain Solutions SRL (UPS SCS SRL), el Ministerio de Salud de la Nación y a la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). 3. Recopilación de la normativa aplicable al objeto. 4. Identificación de las áreas intervinientes en la tramitación de la contratación de operador logístico y su contralor posterior. 5. Análisis presupuestario. 6. Se seleccionó, en forma no aleatoria, una muestra estratificada de efectores que incorpora una proporción adecuada de hospitales de agudos, monovalentes y centros de salud, descartando los ya relevados en el informe final del Proyecto 3.7.12 (Proyecto ARG/02/019 "Nuevo sistema de gestión de insumos médicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"). De la selección realizada se auditaron los siguientes efectores: los hospitales general de agudos Juan A. Fernández, Carlos Durand y Abel Zubizarreta y los hospitales monovalentes Ricardo Gutiérrez (pediatría), Pedro Lagleyze (oftalmología) y el CESAC N° 11 dependiente del Hospital General de Agudos Ramos Mejía. 7. Análisis del contrato. Adecuación legal. 8. Verificación del cumplimiento del objeto del contrato. 9. Análisis de la normativa general y específica relacionada con el objeto. Verificación del grado de cumplimiento de las mismas. 10. Análisis del pliego de la Licitación Pública. Adecuación legal. 11. Verificación documental de las carpetas de pago efectuados a UPS (año 2007), a fin de determinar las observaciones pertinentes sobre las condiciones particulares de contratación especificadas en el pliego; precio; calidad; cantidad; condiciones de
--	--

	pago; entre otros. 12. Constatación del tiempo transcurrido entre la emisión del pedido y la entrega de insumos biomédicos en los efectores de salud auditados, correspondientes al año 2007. 13. Evaluar la confiabilidad del sistema de guarda y conservación de la documentación de respaldo de los pedidos efectuados por los efectores y las entregas de UPS. 14. Determinación del monto de los medicamentos vencidos, en poder de UPS SCS SRL, que al mes de diciembre de 2007 se encontraban en existencia.
Período de desarrollo de tareas de auditoria	Las tareas de campo se llevaron a cabo entre el 22 de abril de 2008 y el 19 de diciembre de 2008.
Aclaraciones Previas	LA CONTRATACIÓN: Antes de la contratación -objeto del presente informe- el servicio de almacenamiento y distribución de medicamentos, y productos biomédicos, funcionaba mediante dos sistemas de compras. Uno descentralizado (que se realizaba el efector de salud) y otro centralizado en el Ministerio de Salud, según los medicamentos e insumos de que se tratare. Los hospitales realizaban las compras tratando directamente con los proveedores, quienes entregaban el producto en el efector. Las mismas se hacían por compra directa, licitaciones públicas o privadas, por fondo de emergencia, entre otros. En los casos de compra centralizada, los hospitales debían requerir la realización de la operación a la Dirección de Abastecimiento Hospitalario del Ministerio de Salud, y una vez finalizada la tratativa por este organismo, el proveedor realizaba la entrega de los productos a la Droguería Central, quien realizaba la entrega final al efector. El requerimiento de la contratación del servicio de Operador Logístico se debió, según funcionarios de la ex Secretaría de Salud:

	<i>(...) la necesidad de la contratación surgió en el año 2004. Las farmacias hospitalarias son las administradoras del stock e insumos y productos, esto genera una importante carga administrativa que limita el desarrollo propio de su formación académica; se ocupan grandes espacios para depósitos de insumos que no permiten una buena operatividad del sistema de abastecimiento, del mismo modo que el almacenamiento de los productos que requieren cadena de frío que se observa en limitaciones de volumen y tecnología acorde a las necesidades actuales; hay una sobre utilización de los vehículos del SAME para el traslado entre hospitales por los faltantes transitorios de productos (...).</i> A tal efecto el 23/11/2004 se dicta el Decreto N° 2134/GCABA/04, publicado en BOCBA N° 2080 el 02/12/2004. Dicho decreto aprueba pliegos y autoriza el llamado a Licitación Pública de la contratación de un servicio de almacenamiento y distribución de medicamentos y productos biomédicos mediante operador logístico. La contratación se efectuó por medio del procedimiento de Licitación Pública con el fin de agilizar la prestación de un servicio público que abarcó las actividades de recepción, almacenamiento, preservación y distribución de insumos y medicamentos para el abastecimiento de la totalidad de los Hospitales y Centros de Salud de la Ciudad de Buenos Aires. El adjudicatario resultó ser la empresa UPS SCS SRL por un plazo de 24 meses consecutivos e ininterrumpidos, con opción a prórroga por un solo período de 12 meses. Efectivizado el vencimiento del plazo de vigencia del contrato, la Administración no hizo uso de la cláusula de prórroga pero, a pesar de ello, tampoco dio por finalizado el contrato; por lo cual fue intimada en fecha 19/12/07, al retiro de los bienes y elementos existentes en los depósitos de la concesionaria. La firma UPS SCS (ARGENTINA) S.R.L., Legajo 052, sita en Cuyo 2870, Martínez, Provincia de Buenos Aires, se encuentra habilitada, ante la Administración Nacional como DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS, según surge del
--	---

	acto dispositivo 4024/06 de fecha 17/07/2006. El inc. j) del artículo 14 ANTECEDENTES del Pliego de Condiciones Particulares, contemplaba para la adjudicación del servicio el requisito de contar con antecedentes de servicio como Operador Logístico. LA SUBCONTRATACIÓN: El prestatario subcontrató las tareas operativas a la empresa M. Dodero CIA Gral. de Servicios S.A., sin contar con la autorización de la Administración. La competencia y la capacidad integran el elemento sujeto del contrato administrativo y ambos atañen a la validez del contrato. Como presupuesto del consentimiento se exige la capacidad jurídica del contratista que en este caso el Estado desconoce.
Observaciones Principales	1. Se adjudicó el servicio a la Empresa UPS SCS SRL, a pesar de no estar habilitada como Operador Logístico por el ANMAT, ni contar con los antecedentes exigidos por el art. 14, inc. j) del Pliego de Condiciones Particulares. 2. El prestatario subcontrató las prestaciones del servicio adjudicado a la empresa M. Dodero CIA Gral. de Servicios S.A., sin contar con el consentimiento del Ministerio de Salud. 3. La Unidad de Control de Gestión y Abastecimiento, incumplió con la Resolución N° 1297/MSGC/2007, que es la norma que dictó el Manual de sus Misiones y Funciones, estableció sus procesos administrativos y fijó sus cursogramas de procedimientos. 4. No se realizó planificación -por parte del Ministerio de Salud- respecto de la contratación de operador logístico, comprometiendo la continuidad del abastecimiento de medicamentos a los beneficiarios de los servicios de salud. 5. A pesar de los reportes mensuales enviados por la empresa adjudicataria al Ministerio de Salud, advirtiendo sobre las fechas de caducidad de los medicamentos, se vencieron partidas de

	medicamentos destinados a los efectores de salud. 6. El daño económico que se generó al erario público, se estima prima facie en \$467.633,92 (Pesos Cuatrocientos Sesenta y Siete Mil Seiscientos Treinta y Tres con Noventa y Dos Centavos). Dicha cifra es el resultado de la conciliación realizada entre los registros de medicamentos vencidos llevados por UPS SCS SRL y los confeccionados por la UCyGA. A la cifra expuesta en el párrafo anterior se le deben adicionar los valores no conciliados que ascienden a \$119.824,09 (Pesos Ciento Diecinueve Mil Ochocientos Veinticuatro con Nueve Centavos) que figuran como medicamentos vencidos para UPS SCS SRL y \$7.917,61 (Pesos Siete Mil Novecientos Diecisiete con Sesenta y Uno) para la UCyGA, por el mismo concepto. La estimación efectuada se realizó debido a la imposibilidad de hacer el recuento físico de los mismos (al 31 de diciembre de 2007) y a las inconsistencias entre los registros de información producidos por la UCyGA y UPS SCS SRL. En la estimación no se contempló el costo de tratamiento de los medicamentos vencidos. En resumen el perjuicio estimado asciende a \$595.375,62 (Quinientos Noventa y Cinco Mil Trescientos Setenta y Cinco con Sesenta y Dos centavos) 7. Hubo inconsistencias entre los registros de información sobre los medicamentos vencidos de la empresa adjudicataria y la UCyGA. Para la empresa adjudicataria el valor de los medicamentos vencidos es de \$587.458,02 (Pesos Quinientos Ochenta y Siete Mil Cuatrocientos Cincuenta y Ocho con Dos Centavos), y para la UCyGA el valor de los mismos asciende a \$475.551,53 (Pesos Cuatrocientos setenta y Cinco Mil Quinientos Cincuenta y Uno con Cincuenta y Tres Centavos). El informe 1/UAIMS/08 da cuenta de medicamentos vencidos por un valor de \$742.241,75 (Pesos Setecientos Cuarenta y Dos Mil Doscientos Cuarenta y Un con setenta y Cinco) 8. El personal de la UCyGA, con su escasa permanencia en las instalaciones de la adjudicataria, incumplió con su función de control sobre los insumos recibidos en los depósitos de UPS SCS SRL; faltando a la función
--	--

	impuesta por el art. 2º del Pliego de Especificaciones Técnicas. 9. No se declaró la nulidad de los documentos (remitos del proveedor) que carecían de las firmas conjuntas de los representantes de UPS SCS SRL y UCyGA; incumpliendo con el art. 2º del Pliego de Especificaciones Técnicas. 10. El incumplimiento del requisito impuesto en el art. 2º del Pliego de Especificaciones Técnicas, torna nulos todos los documentos suscriptos en la forma irregular verificada. 11. Se efectuaron pagos a UPS SCS SRL en base a documentación nula, según indica el art. 2 del Pliego. 12. Se delegó informalmente la función de control del servicio público en la empresa adjudicataria, responsabilidad de competencia del Ministerio de Salud. 13. Se omitió contemplar en el pliego el requisito de que el prestatario estuviese constituido como droguería y no sólo como distribuidora de medicamentos. Esto implica una carga en tiempos y costos de traslado, ya que a la hora de fraccionar los medicamentos para su distribución en los efectores –al estar UPS SCS SRL constituida solo como “Distribuidora de Medicamentos”- el trabajo es realizado en la Droguería Central y distribuidos con vehículos del Gobierno de la Ciudad.
Conclusión	La gestión desarrollada respecto de la contratación del servicio, que abarcó las actividades de recepción, almacenamiento, preservación y distribución de insumos y medicamentos, para el abastecimiento de la totalidad de los Hospitales y Centros de Salud de la Ciudad de Buenos Aires resultó ineficaz, ineficiente y antieconómica para la Administración. El Ministerio de Salud incumplió con los objetivos de la Ley de Administración Financiera, que en su Artículo 7º establece <i>“como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción (...) la implantación y mantenimiento de un sistema contable adecuado a las necesidades de registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características</i>

	<i>operativas; un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna y procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad. Esta responsabilidad se extiende al cumplimiento del requisito de contar con personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia las tareas que se le asignen en el marco de esta Ley".</i> El control, el planeamiento, la organización y la comunicación, constituyen obligaciones básicas de las organizaciones de Gobierno, pero el control en sí mismo es un sistema de comunicación que debe realimentar (permanentemente) al sistema operativo mediante el aporte de intervenciones que posibiliten la rectificación oportuna de conductas o decisiones inadecuadas para la consecución de los objetivos propuestos. Es por ello que el control, para poder cumplir adecuadamente con su cometido, debe de satisfacer dos requisitos fundamentales: ser técnicamente "idóneo" y temporalmente "oportuno"; ya que sin el ejercicio conjunto de ambos, perdería su esencia y razón de ser, tornándose en deficiente y por lo tanto inefectivo. La dejadez respecto de la función de supervisión y control, ejercida por el órgano de control del Ministerio de Salud (UCyGA), de la contratación del servicio de operador logístico de medicamentos, dejó librado al arbitrio de una empresa, con fines netamente comerciales, la ejecución de un contrato de servicio público que afecta a la salud de todos los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires. La descentralización brinda, a los efectores de salud, la posibilidad de realizar el aprovisionamiento de insumos con mayor eficiencia y flexibilidad, adquiriéndose los elementos de características, cualidades y cantidades acordes a sus necesidades, según la especialidad y gestionando sus controles de stock, de calidad y punto de reposición. La descentralización administrativa de los efectores –tal como indica el art. 26 de la Ley N° 153– debe estar dirigida
--	---

	al incremento de sus competencias institucionales en la gestión operativa, administrativo-financiera y del personal. Con la contratación aludida, el Ministerio de Salud contravino el principio de descentralización en la gestión estatal de salud las cuales se hallan consagradas en el art. 21, inc. 9 de la CCBA e inc.j) art. 3º y art. 26 de la Ley Nº 153, principios estos que deben ser contemplados en los futuros sistemas de compras de medicamentos e insumos biomédicos, a fin de gestionar con eficacia y eficiencia las operaciones de abastecimiento hospitalario en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. En nuestra opinión, y de acuerdo a las observaciones contenidas en el presente informe, se sugiere evaluar la posibilidad de efectuar el deslinde de responsabilidades e iniciar las acciones administrativas que se estimen oportunas. Por lo que se decide que este informe sea remitido a la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, a los efectos que correspondan.
--	--

**Informe Final de Auditoría
Proyecto N° 3.08.14
Contratación de Operador Logístico para el Ministerio de Salud**

DESTINATARIO

Señor
Vicepresidente 1ero
Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Lic. Oscar Moscariello
S I D

En uso de las facultades conferidas por los artículos 131, 132 y 136 de la Ley 70 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y conforme a lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires ha procedido a efectuar un examen en el ámbito del Ministerio de Salud, con el objeto detallado en el apartado siguiente.

I.- OBJETO:

Contratación del Servicio de "Operación Logística para el Almacenamiento y Distribución de Insumos y Medicamentos para Hospitales y Centros de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Expte. N° 45.348/04.

II.- OBJETIVO:

Controlar los aspectos legales, técnicos y financieros de la contratación del Operador Logístico del Ministerio de Salud.

III.- ALCANCE:

Se realizó el examen de cumplimiento del contrato, las normas emergentes del pliego y toda otra normativa aplicable, análisis financiero y de gestión del sistema de control gubernamental.-

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, aprobadas por Ley N° 325 y las Normas Básicas de Auditoría aprobadas por Resolución N° 161/00 del Colegio de Auditores Generales de la Ciudad de Buenos Aires.

Para la realización de la tarea se llevaron a cabo los siguientes procedimientos de auditoría:

1. Entrevista protocolar con los funcionarios responsables y presentación del equipo designado.
2. Solicitud mediante nota:
 - ★ Al responsable de la Dirección General Adjunta de Compras y Contrataciones del Ministerio de Salud, respecto de la contratación objeto del presente proyecto; su estado, ubicación física del expediente, copias certificadas del pliego y del contrato, órdenes de compra, etc.
 - ★ Al responsable de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) del Ministerio de Salud, solicitando los informes de auditorías realizadas, respecto del objeto.
 - ★ A la Defensoría del Pueblo de la Ciudad para que informe la existencia de denuncias o reclamos referidos a la contratación objeto del presente.
 - ★ A la Procuración General para que informe sobre la existencia de juicios, reclamos o recursos administrativos referidos a la contratación de referencia.
 - ★ A la empresa adjudicataria del servicio UPS -United Parcel Service-Supply Chain Solutions SRL¹ (UPS SCS SRL) a fin de que conteste un cuestionario referido al cumplimiento de las obligaciones del prestatario.
 - ★ Al Ministerio de Salud de la Nación y a la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), a fin de solicitar las constancias de habilitación de los locales destinados a depósito.
3. Recopilación de la normativa aplicable al objeto².
4. Identificación de las áreas intervinientes en la tramitación de la contratación de operador logístico y su contralor posterior.
5. Análisis presupuestario³.
6. Determinación de una muestra selectiva de efectores a relevar⁴.

Se seleccionó, en forma no aleatoria, una muestra estratificada de efectores que incorpora una proporción adecuada de hospitales de agudos, monovalentes y centros de salud, descartando los ya relevados

¹ CUIT N° 30-70779467-0

² Ver P.T.N° 18 Anexo Normativo.

³ Ver P.T. N° 20 Presupuesto UPS 2007

⁴ Ver P.T. N° 003 Muestra.

en el informe final del Proyecto 3-07-12 (Proyecto ARG/02/019 "Nuevo sistema de gestión de insumos médicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires").

De la selección realizada se auditaron los siguientes efectores:

- ★ Hospital General de Agudos Juan A. Fernández.
- ★ Hospital General de Agudos Carlos Durand.
- ★ Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez.
- ★ Hospital de Oftalmología Pedro Lagleyze.
- ★ Hospital General de Agudos Abel Zubizarreta.
- ★ Centro de Salud N° 11, dependiente del Hospital General de Agudos Ramos Mejía.

7. Análisis del contrato. Adecuación legal⁵.
8. Verificación del cumplimiento del objeto del contrato.
9. Análisis de la normativa general y específica relacionada con el objeto. Verificación del grado de cumplimiento de las mismas.
10. Análisis del pliego de la Licitación Pública⁶. Adecuación legal.
11. Verificación documental de las carpetas de pago efectuados a UPS (año 2007), a fin de determinar las observaciones pertinentes⁷ sobre las condiciones particulares de contratación especificadas en el pliego; precio; calidad; cantidad; condiciones de pago; entre otros.
12. Constatación del tiempo transcurrido entre la emisión del pedido y la entrega de insumos biomédicos en los efectores de salud auditados, correspondientes al año 2007⁸.
13. Evaluar la confiabilidad del sistema de guarda y conservación de la documentación de respaldo de los pedidos efectuados por los efectores y las entregas de UPS⁹.
14. Determinación del monto de los medicamentos vencidos, en poder de UPS SCS SRL, que al mes de diciembre de 2007 se encontraban en existencia.

⁵ No se realizó contrato escrito, el mismo quedó perfeccionado según art. 40º del Pliego de Condiciones Particulares, es decir con la adjudicación y comunicación de la misma efectuada.

⁶ P.T.Nº 22 Cuadro sinóptico del Pliego de Bases y Condiciones.

⁷ Ver P.T.Nº 21 Procedimientos pagos efectuados a UPS.

⁸ Ver P.T. Nº 23 Procedimiento pedidos a UPS.

⁹ Ver P.T. Nº 23 Procedimiento pedidos a UPS.

IV.1 LIMITACIÓN AL ALCANCE:

No se pudo efectuar el análisis de la relación contractual mantenida entre la empresa UPS SCS SRL y la empresa M. Dodero CIA Gral. de Servicios S.A., debido a la negativa de respuesta formal de UPS SCS SRL, a nuestra solicitud -por Nota N° 3436/AGCBA/08- de envío de copia del contrato celebrado entre ambas empresas, a fin de establecer el alcance de la subcontratación efectuada por la empresa adjudicataria¹⁰.

IV.2 DELIMITACIÓN AL ALCANCE:

No se construyeron indicadores de gestión debido a la falta de metas físicas existente en el Presupuesto General para la contratación del servicio objeto del presente informe.

V.- ACLARACIONES PREVIAS:

V.1 EL PRESUPUESTO:

Para el año 2007 el presupuesto destinado a solventar los gastos del Operador Logístico fue el siguiente:

Original de Sanción	\$ 3.300.000
Vigente	\$ 3.312.250
Definitivo	\$ 3.312.250
Devengado	\$ 2.491.859
Pagado	\$ 2.163.921

Jurisdicción 40 - Ministerio de Salud; Programa 06; Actividad 32; Descripción 351 - Transporte y Almacenamiento; Inciso 3; Partida Principal 5; Partida Parcial 1; Fuente de financiamiento 11 - Tesoro de la Ciudad. Cuadro de elaboración propia cuyos datos fueron suministrados por la Dirección General Administrativa y Contable del Ministerio de Salud GCBA.

¹⁰ La empresa UPS SCS SRL, se negó –argumentando expresas cláusulas de confidencialidad- a dar a conocer los contratos formalizados con la empresa M Dodero Cia Gral de Servicios S.A. Ante nuestro requerimiento de información contestó –vía e-mail- lo siguiente: *"La relación entre la empresa M Dodero Cia Gral de Servicios S.A y UPS SCS Argentina SRL es meramente comercial. UPS renta a Dodero espacio y maquinaria para las operaciones que UPS realiza con varios de sus clientes dentro de las instalaciones de este último. Dodero, actuando como locador brindando espacio de bodegas para el almacenaje de mercadería seca y refrigerada, proveyendo de todos los materiales e implementos para el correcto estibaje y protección de productos. Todos los procedimientos operativos como la operación en sí misma, administración, instrucciones y control de calidad son realizados por UPS y están certificados y en cumplimiento de regulaciones locales."*

V.2 LA CONTRATACIÓN:

Antes de la contratación -objeto del presente informe- el servicio de almacenamiento y distribución de medicamentos, y productos biomédicos, funcionaba mediante dos sistemas de compras. Uno descentralizado (que se realizaba el efector de salud) y otro centralizado en el Ministerio de Salud, según los medicamentos e insumos de que se tratase.

Los hospitales realizaban las compras tratando directamente con los proveedores, quienes entregaban el producto en el efector. Las mismas se hacían por compra directa, licitaciones públicas o privadas, por fondo de emergencia, entre otros.

En los casos de compra centralizada, los hospitales debían requerir la realización de la operación a la Dirección de Abastecimiento Hospitalario del Ministerio de Salud, y una vez finalizada la tratativa por este organismo, el proveedor realizaba la entrega de los productos a la Droguería Central, quien realizaba la entrega final al efector.

El requerimiento de la contratación del servicio de Operador Logístico se debió, según funcionarios de la ex Secretaría de Salud¹¹:

(...) la necesidad de la contratación surgió en el año 2004. Las farmacias hospitalarias son las administradoras del stock e insumos y productos, esto genera una importante carga administrativa que limita el desarrollo propio de su formación académica; se ocupan grandes espacios para depósitos de insumos que no permiten una buena operatividad del sistema de abastecimiento, del mismo modo que el almacenamiento de los productos que requieren cadena de frío que se observa en limitaciones de volumen y tecnología acorde a las necesidades actuales; hay una sobre utilización de los vehículos del SAME para el traslado entre hospitales por los faltantes transitorios de productos (...).

A tal efecto el 23/11/2004 se dicta el Decreto N° 2134/GCABA/04, publicado en BOCBA N° 2080 el 02/12/2004. Dicho decreto¹² aprueba pliegos y autoriza el llamado a Licitación Pública de la contratación de un servicio de

¹¹ Extraído de la Nota N° 10609/SS/2004 del 27/07/2004, enviada por el Director General de la Técnica, Administrativa y Legal al Sr. Subsecretario de Gerenciamiento Estratégico, en la que adjunta el Pliego General y Particular de Bases y Condiciones que regirá la contratación.

¹² En fecha 10/03/2005 por autos caratulados: "ETCHEGOYEN Susana Beatriz y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)" diputados de la Ciudad de Buenos Aires iniciaron una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con el objeto de que se declare la ilegitimidad y nulidad absoluta e insanable del decreto arriba mencionado, afirmando que conculcaba en forma manifiestamente ilegal y arbitraria los arts. 41, 42, y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, los arts. 20 a 22 de la CCABA y la Ley N° 153 (Ley Básica de Salud de la Ciudad de Buenos Aires) Estas actuaciones finalizaron por caducidad de instancia el 12/05/06.

almacenamiento y distribución de medicamentos y productos biomédicos mediante operador logístico.

La contratación se efectuó por medio del procedimiento de Licitación Pública¹³ con el fin de agilizar la prestación de un servicio público¹⁴ que abarcó las actividades de recepción, almacenamiento, preservación y distribución de insumos y medicamentos para el abastecimiento de la totalidad de los Hospitales y Centros de Salud de la Ciudad de Buenos Aires.

Esto tenía como objetivo permitir¹⁵:

- ★ *Recibir, almacenar y distribuir todos los medicamentos y productos biomédicos de los hospitales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.*
- ★ *Desarrollar un sistema de clearing de los hospitales.*
- ★ *Lograr un sistema de información sobre el movimiento de todos los insumos.*
- ★ *Construcción del Banco de Precios en tiempo real.*
- ★ *Reducción de la carga financiera por unificación en la confección del parte de recepción definitiva.*
- ★ *Liberar espacio físico en los hospitales.*
- ★ *Cobertura de las urgencias.*
- ★ *Al reducir la carga administrativa de los profesionales del área permite la implementación de técnicas vinculadas con el uso racional del medicamento.*

El adjudicatario resultó ser la empresa UPS SCS SRL por un plazo de 24 meses consecutivos e ininterrumpidos, con opción a prórroga por un solo período de 12 meses. Efectivizado el vencimiento del plazo de vigencia del contrato, la Administración no hizo uso de la cláusula de prórroga pero, a pesar de ello, tampoco dio por finalizado el contrato; por lo cual fue intimada en fecha 19/12/07, al retiro de los bienes y elementos existentes en los depósitos de la concesionaria.¹⁶

¹³Según manifiesta el Dr. Agustín Gordillo (Obra "Después de la reforma del Estado, FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2º ed., Buenos Aires, 1998) La licitación pública es un procedimiento administrativo cuya finalidad es seleccionar en concurrencia la mejor oferta para celebrar un contrato; constituye un pedido de ofertas efectuado en forma general al público o a cualquier empresa inscrita en un Registro creado al efecto.

¹⁴ Respecto del Servicio Público, expresa Dromi: "...El mismo abarca no solo el suministro de servicios sino también el de bienes, en tanto que la regularidad como la continuidad de su prestación son indispensables por estar directamente afectada a la satisfacción del interés público, cubriendo así una necesidad". R. Dromi. Licitación Pública, Pág. 538.

¹⁵ Extraído de la Nota N° 10609/SS/2004 del 27/07/2004, enviada por el Director General de la Técnica, Administrativa y Legal al Sr. Subsecretario de Gerenciamiento Estratégico, en la que adjunta el Pliego General y Particular de Bases y Condiciones que regirá la contratación.

¹⁶Del Informe N° 336/DGACC/2008, de fecha 01/02/08, ante requerimiento en "Proyecto 3.07.12 Arg/02/019 Nuevo Sistema de Gestión de Insumos Médicos de la CABA". Existe un juicio, que tramita en el Juzgado CAyT N° 2, Corrientes 640 Piso 5º - C1043AAT- Ciudad de Buenos Aires Tel. 4321-3700

La firma UPS SCS (ARGENTINA) S.R.L., Legajo 052, sita en Cuyo 2870, Martínez, Provincia de Buenos Aires, se encuentra habilitada, ante la Administración Nacional como DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS¹⁷, según surge del acto dispositivo 4024/06 de fecha 17/07/2006.

El inc. j) del artículo 14 ANTECEDENTES del Pliego de Condiciones Particulares, contemplaba para la adjudicación del servicio el requisito de contar con antecedentes de servicio como Operador Logístico.

LA SUBCONTRATACIÓN: El prestatario subcontrató las tareas operativas a la empresa M. Dodero CIA Gral. de Servicios S.A.¹⁸, sin contar con la autorización de la Administración.¹⁹

La competencia y la capacidad integran el elemento sujeto del contrato administrativo y ambos atañen a la validez del contrato. Como presupuesto del consentimiento se exige la capacidad jurídica del contratista que en este caso el Estado desconoce.

Secretaría 3, en autos caratulados: "UPS SCS (ARGENTINA) SRL CONTRA GCBA SOBRE DESOCUPACION DE BIENES DEL DOMINIO PRIVADO (ART. 463 CCAYT)", EXPTE: EXP 27866 / 0.

¹⁷Según la Disposición 7439/99 de la DIRECCIÓN NACIONAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE MEDICAMENTOS ALIMENTOS Y TECNOLOGIA MEDICA, Distribución es toda actividad de administración, almacenamiento, expedición y abastecimiento de medicamentos, excluido el suministro o dispensación al público.

¹⁸La firma M. DODERO COMPAÑIA GENERAL DE SERVICIOS S.A., LEGAJOS 050, sita en Alfredo Palacios 1339, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se encuentra habilitada ante la Administración Nacional como DISTRIBUIDORA Y OPERADOR LOGISTICO DE MEDICAMENTOS¹⁸ (NUEVA ESTRUCTURA), según surge del acto dispositivo 4776/07 de fecha 16/08/2007.

¹⁹Expresa Roberto Dromi en su obra Derecho Administrativo, Pág. 354, Párrafo 3.2. "...Dada la calidad esencial del contratante originario y la prohibición legal o convencional de subcontratación, se prohíbe todo nuevo contrato por el cual una persona extraña a la relación contractual asuma facultades concernientes a la posición de una de las partes por vía de sucesión constitutiva, sin que se extinga la primitiva relación.

No puede el contratista realizar subcontratación, sin la previa autorización de la Administración. Esta autorización no exime al contratista de sus responsabilidades.

Estas prohibiciones de ceder y subcontratar, respectivamente, existen por sí, sin que para ello sea necesario incluirlas expresamente en el contrato, porque pertenecen a la esencia o naturaleza de él y su derogación solo procede por texto expreso, pactado en sentido contrario.

El subcontrato difiere de la cesión. En el subcontrato el contratista de la Administración sigue siendo el responsable directo de la ejecución contractual. El subcontratista no se convierte en parte del contrato principal, ni sustituye al contratista de la Administración. El subcontrato solo toma en cuenta la ejecución por un tercero de una fracción o de un elemento del objeto del contrato principal. En la cesión del contrato, el cesionario ingresa en la relación contractual primitiva en calidad de parte sustituyente; en la figura del contrato derivado, también denominado subcontrato el subcontratante o subcontratista no integra la relación básica sino que, por el contrario, se forman dos relaciones o situaciones jurídicas diferentes: una originaria o primigenia, el contrato base, y otra derivada o subcontrato.

Empero, la subcontratación autorizada por la Administración, otorga al subcontratista acción directa contra ella.

No todo convenio celebrado por el contratista con un tercero, respecto del cumplimiento del contrato principal, implica un subcontrato, ni menos aún una cesión. Así, no son subcontratos los acuerdos que el contratista realice con terceros para proveerse de fondos que faciliten la ejecución del contrato, o con las personas que trabajan a destajo, o con sus proveedores."

La subcontratación aludida involucra la mayor parte de las tareas adjudicadas a la empresa. Tanto el inmueble destinado al depósito²⁰ de medicamentos, como sus maquinarias y demás bienes, los empleados y los automotores utilizados para el transporte de los medicamentos e insumos médicos, son propiedad de la empresa M. Dodero CIA Gral. de Servicios S.A. Sólo a través de algunos empleados, la empresa UPS SCS SRL, ejerce el contralor del servicio que le fuera adjudicado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Al no estar presentada la empresa M. Dodero CIA Gral. de Servicios S.A. en el procedimiento de licitación pública llevado a cabo para adjudicar la contratación, se desconoce si la misma cumple con los requisitos exigidos; si se encuentra comprendida en las prohibiciones e inhabilidades establecidas por la Administración; si posee los antecedentes de servicio como operador logístico requeridos y las habilitaciones exigidas; si en la relación con sus empleados cumple con las leyes de la seguridad social, que desvincule al Gobierno de la Ciudad de las mismas; si tiene juicios pendientes con el GCBA; si se encuentra incurso en alguna de las causales detalladas en el pliego, entre otras.

*"..., la subcontratación, es decir contratos entre el adjudicatario y terceros para la ejecución de parte del contrato requieren el conocimiento previo de la Administración y su autorización. La infracción a esta prohibición legal es también causal de rescisión del contrato"*²¹.

PROCEDIMIENTO EN CARPETAS DE PAGO (GCBA a UPS SCS SRL)²²:

Se solicitó a la Dirección General de Contaduría General (DGCG) que informe los pagos efectuados a la empresa UPS SCS SRL, en concepto de Operador Logístico, desde la entrada en vigencia del contrato (año 2005) hasta Septiembre de 2008.

De la información recibida se estableció la existencia de 27 Carpetas de Pago que suman un total de \$4.649.710,46 (Cuatro Millones Seiscientos Cuarenta y Nueve Mil Setecientos Diez con Cuarenta y Seis Centavos), de las cuales se auditaron 9 que pertenecen al ejercicio presupuestario 2007, equivalentes al 42% del monto pagado.

²⁰ Ubicado en la calle Alfredo Palacios 1339, ex Alvarado.

²¹ "Licitación Pública". Roberto Dromi. Pág. 627.

²² P.T. N° 21 Procedimiento pagos efectuados UPS 2007

Del análisis de las mismas se determinó:

Remitos de UPS totales	No existe Remito en Carp. de Pago	Inspeccionados pero sin fecha	No inspeccionados
5	4	4	1
	44%	80%	20%

Parte de Recepción Definitiva	Sin fecha de recepción	No detalla lugar de destino
9	8	9
	89%	100%

Carpetas de Pago	Sin Remitos de UPS	Sin comprobante de inscripción en AFIP	Sin validar de factura	Sin Orden de Compra
9	4	5	8	2
	44,44%	55,56%	89%	22,22%

Orden de Pago	Sin fecha de recepción de Tesorería General	Sin comprobante de pago
9	9	9
	100%	100%

V.3 LA UNIDAD DE CONTROL Y GESTIÓN DE ABASTECIMIENTO (UCYGA):

El Pliego de Condiciones Particulares (año 2005) en su art. 50 indica que el GCBA tendrá la facultad de supervisar que la prestación del servicio contratado se efectúe en concordancia a lo dictaminado por el Pliego de Bases y Condiciones, y que a tales fines designará un Órgano de Control que será el encargado de verificar los incumplimientos y solicitar las penalidades comprendidas en el art. 56 del Pliego de Condiciones Particulares.

El pliego de Especificaciones Técnicas en su art. 1º describe el Plan de Trabajo, mientras que en el art. 2º detalla el desarrollo de las actividades. En ellos contempla a la Unidad de Control y Gestión de Abastecimiento (U.C.y.G.A.) con la descripción de las funciones que le competen.

En el mes de febrero de 2006 se aprobó²³ la creación de la Unidad de Control y Gestión de Abastecimiento (U.C.y.G.A.), dependiente de las Subsecretarías de Servicios de Salud y de Gerenciamiento Estratégico, y se designó a sus integrantes en los siguientes cargos: Responsable Técnico (1); Coordinador Administrativo (1) y Apoyo Operativo (1).

En el mes de junio de 2007 -por Resolución N° 1297/MSGC/2007- se dictó el Manual de Misiones y Funciones de la Unidad de Control y Gestión de Abastecimiento, se establecieron los procesos administrativos, se fijaron sus cursogramas de procedimientos y se aprobó una nueva integración²⁴, dependiente de la Subsecretaría de Administración y Finanzas del Ministerio de Salud (hoy Subsecretaría de Administración del Sistema de Salud).

A fin de realizar un procedimiento respecto de los procesos administrativos y cumplimiento de las misiones y funciones de la UCyGA, se solicitó por Nota N° 1497/AGCBA/2008 al Director General Adjunto de Compras y Contrataciones documentación que respalde la actividad del organismo durante el período auditado. Como respuesta se obtuvo el Informe N° 779/DGACC/2008 que evidencia el nivel de incumplimiento respecto de la Resolución N° 1297/MSGC/2007 (Manual de sus Misiones y Funciones).²⁵

V.4 LA DROGUERÍA CENTRAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD:

El Decreto N° 16.574/MCBA/1963 (Modificado por Decreto N° 7636/75) aún vigente, aprueba la reglamentación del Departamento de Droguería de la Secretaría de Salud Pública. Dicho Departamento (hoy Departamento de Recepción, Logística y Distribución) se encuentra ubicado en el inmueble de la Avda. Tte. Gral. Donato Álvarez 1236, propiedad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires²⁶.

Entre las funciones que le asigna la norma, mencionada en el párrafo anterior, se encuentran las de:

²³ Resolución N° 204/SS/2006.

²⁴ Conformado con los siguientes Cargos: Coordinador (1), Asistente Administrativo (1), Apoyo Administrativo (3), Asistentes Técnicos (3) y Control Depósitos (1).

²⁵ Ver observación N° 3.

²⁶ La estructura del Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad –a nivel Dirección y Departamento- no se encuentra aprobada.

- ★ Proveer las drogas²⁷, medicamentos, especialidades medicinales y material sanitario a las farmacias de los hospitales municipales y demás dependencias autorizadas por la Secretaría de Salud Pública;
- ★ Acopiar las existencias necesarias para cumplir con el fin susodicho, mediante la adquisición a la industria privada o estatal y lo que le suministre la Sección Industria Farmacéutica, anexa al Departamento;
- ★ Formular trimestralmente el pedido de artículos a adquirir, de acuerdo con las normas contables vigentes y sobre la base del petitorio oficialmente aprobado;
- ★ Autorizar, cuando así corresponda el despacho de pedidos complementarios que formulen los hospitales;
- ★ Actuar en amplia relación con el Departamento de Mecanización a los efectos de mantener al día el inventario de existencias; establecer costos; establecer los consumos de los hospitales; llevar el registro de proveedores actualizado; fiscalizar el cumplimiento de los proveedores; cubrir las necesidades de medicamentos a las farmacias de los hospitales.

Para el período auditado el Departamento²⁸ Recepción, Logística y Distribución (ex Departamento de Droguería), tiene -según Decreto N° 612/07- las siguientes funciones:

- ★ Realizar la recepción de los bienes y verificar las entregas de proveedores;
- ★ Ejercer el contralor del operador logístico (U.C.y G.A.);
- ★ Disponer los procedimientos para el control de muestras;
- ★ Informar los niveles de stock y gestionar las ampliaciones de las órdenes de compra cuando alcancen el nivel crítico;
- ★ Informar los incumplimientos de los proveedores para la aplicación de penalidades;
- ★ Administrar el Depósito Central del Ministerio de Salud;
- ★ Elaborar los informes mensuales de distribución de bienes de consumo.

"El área referida tenía la capacidad logística²⁹ suficiente para cumplir con la misión de almacenamiento y distribución de medicamentos en forma

²⁷ La Droguería Central almacena en sus depósitos y distribuye medicamentos no incluidos en los renglones que corresponde distribuir a UPS SCS SRL, además de planes nacionales, redes y programas.

²⁸ Dependiente de la Dirección General Técnica Administrativa y Legal y de la Dirección de Abastecimiento.
²⁹ P.T. N° 11. Entrevista Droguería Centra. Con la persona a cargo del Área de Apoyo Operativo de la U.C.yG.A., que desempeña funciones como Jefe de Departamento de Recepción, Logística y Distribución.

*eficiente*³⁰; sin embargo, (...) a partir de la tercerización del servicio de almacenamiento y distribución de medicamentos, dejaron de realizarse todas aquellas prestaciones indispensables para el correcto funcionamiento del edificio³¹ (...) y el mantenimiento de sus bienes.

Podemos señalar también que existieron 2 proyectos de Resolución en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2004³² y 2005³³, solicitando informes al Poder Ejecutivo sobre el Depósito³⁴ Central, los que fueron archivados por caducidad.

El inmueble de la Avda. Tte. Gral. Donato Álvarez no cuenta con el control de los aspectos edilicios ni la habilitación comercial del área pertinente del propio Gobierno de la Ciudad³⁵, para funcionar en la manipulación, almacenamiento y/o distribución de medicamentos.

No cuenta el inmueble tampoco con la habilitación sanitaria expedida por el Ministerio de Salud, quien es el responsable de habilitar los locales destinados a droguería.

Tampoco cuenta con la habilitación sanitaria otorgada por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)³⁶ que es el organismo con competencia para fiscalizar la actividad de las empresas y establecimientos de distribución de medicamentos.

La habilitación otorgada por los organismos técnicos correspondientes, es un requisito indispensable para todo establecimiento que realice el almacenamiento, transporte o distribución de medicamentos, atendiendo que se trata de la salvaguarda de la salud de los ciudadanos de Buenos Aires.

La situación mencionada en los párrafos anteriores ya fue advertida en el informe final AGCBA del Proyecto N° 3.03.14 "Depósito y Distribución de Medicamentos. Auditoría de Gestión", donde se expresa la falta de habilitación:

30 Un informe realizado por la Auditoría General de la Nación en oportunidad de auditar el inmueble de la Avda. Donato Álvarez indicó, respecto de éste: "Las características constructivas permiten un adecuado resguardo de los productos en existencia. En cuanto al acceso de personas ajenas al Servicio existen adecuadas medidas de seguridad". (Informe aprobado por Resolución AGN N° 182 del 26/09/2001, sobre Auditoría de aplicación de fondos nacionales por transferencias correspondientes al Programa de Salud Materno Infantil)

31 P.T.N° 11. Entrevista Droguería Central. Con la Jefa de Departamento a cargo del Departamento de Recepción, Logística y Distribución.

32 N° 2059-D-2004

33 N° 416-D-2005

34 "...la importancia de este Depósito radica en que es el único que recibe y almacena para su posterior distribución los medicamentos e insumos referidos a cada uno de los programas asistenciales (Epilepsia, Salud Mental, Atención Primaria de la Salud, Apoyo Nutricional Materno-Infantil –leche en polvo–, Procreación Responsable, Equipamiento, Sida y medicamentos varios para distintos hospitales) que hacen uso de ellos. Por otra parte, es necesario tomar conocimiento de su funcionamiento y del estado de la planta física e instalaciones de servicios, a fin de que los medicamentos e insumos no sufran alteraciones que afecten la calidad, eficacia y seguridad durante su almacenamiento, distribución y transporte, y que además sean correctamente manipulados". De los Fundamentos del Proyecto de Resolución.

35 La Dirección General de Habilitaciones y Permisos efectúa el otorgamiento de habilitaciones conforme la normativa vigente en la materia.

36 Nota N° 800808 ANMAT Departamento de Registro.

La Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) es el organismo que tiene competencia para fiscalizar la actividad de las empresas y establecimientos de distribución de medicamentos, dictando normas que regulan su accionar. En uso de estas facultades estableció mediante la Disposición N° 7439/99 una serie de requisitos a cumplir por parte de quienes distribuyan medicamentos. Asimismo dispone que a los fines de obtener dicha habilitación será exigido el cumplimiento de las "Buenas Prácticas de Almacenamiento, Transporte y Distribución". A falta de normativa dictada por autoridad jurisdiccional aplicable a la actividad desarrollada por el organismo objeto de esta auditoría, se tomaron aquellas disposiciones nacionales como parámetros para evaluar el funcionamiento del Depósito Central de Medicamentos de la Secretaría de Salud. El Depósito auditado no está habilitado como tal por el ANMAT; por lo tanto queda fuera de su fiscalización. La Resolución N° 538/98 del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, establece la necesidad de obtener la habilitación otorgada por la ANMAT para aquellos establecimientos que realicen actividades relacionadas con la distribución de especialidades medicinales. En su artículo 9° invita a las Provincias y al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires a adherir al régimen de esta Resolución, circunstancia que no se verificó –en el caso del Ejecutivo local- hasta el momento de esta auditoría.

Y agrega también:

La Dirección General de Recursos Físicos en Salud no cuenta con los planos de arquitectura del inmueble ni con los planos de las instalaciones de electricidad y gas. De todos modos se pudo verificar que se trata de un galpón de 40m de frente por 57m de fondo dividido en sectores donde se estiban los distintos medicamentos e insumos separados por Programas.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su art. 22° expresa: "La Ciudad ejerce su función indelegable de autoridad sanitaria. Regula, fiscaliza y controla todo el circuito de producción, comercialización y consumo de productos alimenticios, medicamentos, tecnología médica, el ejercicio de las profesiones y la acreditación de los servicios de salud y cualquier otro aspecto que tenga incidencia en ella..."

Ley N° 153 Ley Básica de Salud, enumera en su art. 3° los principios en los que se sustenta la garantía del derecho a la salud integral y entre ellos contempla: "...la fiscalización y control por la autoridad de aplicación de todas las actividades que inciden en la salud humana."

A la fecha no ha sido dictada una ley de medicamentos en la Ciudad de Buenos Aires, ni una reglamentación que regule la función indelegable de autoridad sanitaria dada al Ministerio de Salud y tampoco la adhesión de la Ciudad a las leyes nacionales vigentes en la materia.

Toda droguería o distribuidora de medicamentos que funcione dentro del ámbito de la Nación, debe estar habilitada por la ANMAT y/o el Ministerio de Salud de la Nación y además por el área de jurisdicción local que corresponda, independientemente que se trate de un establecimiento perteneciente al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Lo que prima es que se trata de la distribución, almacenamiento, fraccionamiento y transporte de medicamentos, ya que la tarea importa un riesgo mayor para la Salud de los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires³⁷.

Con referencia a las actividades que se desarrollan en el inmueble de la Avda. Donato Álvarez, en las estructuras aprobadas por el Decreto N° 350/GCBA/2006 y 612/GCBA/2007, no se encuentran referencias a Depósito, ni al Departamento Droguería. El personal del área está afectado al Departamento Recepción, Logística y Distribución, aprobado por Decreto N° 612/GCBA/07. El Director General Adjunto de Compras y Contrataciones del Ministerio de Salud, se refiere al área como Droguería Central³⁸. La grabación en la línea telefónica del inmueble, para comunicarse con el área lo indica como depósito e incluso los proyectos de resolución del año 2004 y 2005 ingresados en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, lo denominan Depósito Central.

V.5 MEDICAMENTOS VENCIDOS:

Existen significativas inconsistencias entre los registros de información producidos por la UCyGA y UPS SCS SRL sobre los medicamentos vencidos, dado que, de los listados solicitados a cada uno, surgen diferencias cualitativas³⁹.

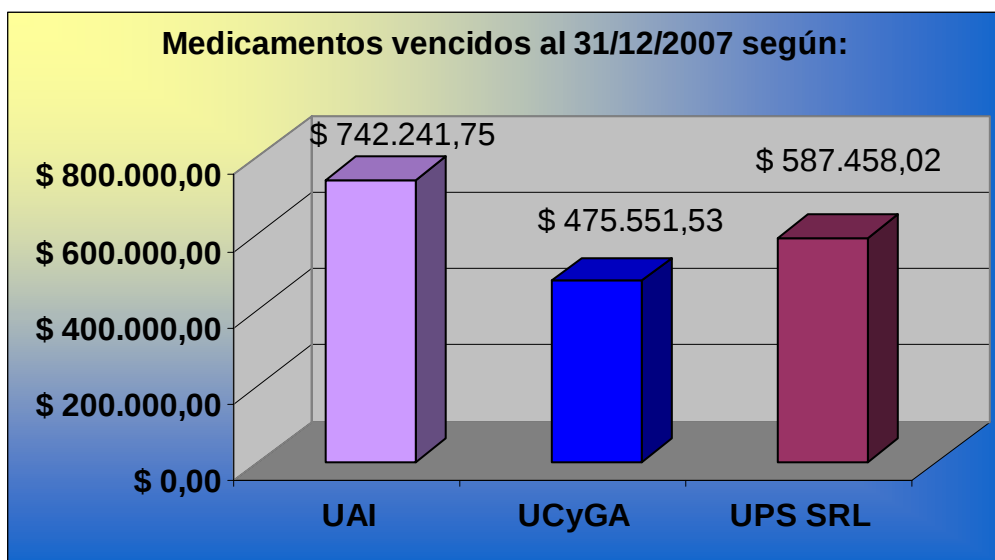
En su Informe N° 1/UAIMS/08 la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Salud (UPS SCS (ARGENTINA) S.R.L. VERIFICACIÓN DE MEDICAMENTOS E INSUMOS HOSPITALARIOS VENCIDOS AL 31/12/2007), da cuenta de medicamentos vencidos por un valor de \$742.241,75 (Pesos Setecientos Cuarenta y Dos Mil Doscientos Cuarenta y Uno con setenta y Cinco), siendo que para UCyGA es de \$475.551,53 (Pesos Cuatrocientos Setenta y Cinco Mil Quinientos Cincuenta y Uno con Cincuenta y Tres Centavos) y para UPS SCS SRL \$587.458,02 (Pesos Quinientos Ochenta y Siete Mil cuatrocientos Cincuenta y Ocho con Dos Centavos), expresando de esta manera una diferencia de \$111.906,49 (Pesos Ciento Once Mil Novecientos Seis con Cuarenta y Nueve Centavos).

³⁷ La Ley N° 2553 de la Ciudad de Buenos Aires, clasifica establecimientos, actividades, zonas, maquinarias, elementos o sustancias que importen un riesgo mayor para la seguridad de las personas y de sus bienes y establece un criterio de criticidad. Entre los establecimientos críticos (Art. 3°) el inc. e indica: "los depósitos de alimentos y medicamentos". El art. 4° enumera las Actividades Críticas y en su inc. a) indica: "Las que se desarrollen en los establecimientos enunciados en el art. 3°".

³⁸ Del Informe N° 779/DGACC/2008, producido por el Director General Adjunto de Compras y Contrataciones del Ministerio de Salud de fecha 29/05/08, en contestación a Nota N° 1497/AGCBA/2008.

³⁹ Las diferencias surgen en tipo de medicamento, cantidad y valor unitario en forma concomitante e independiente.

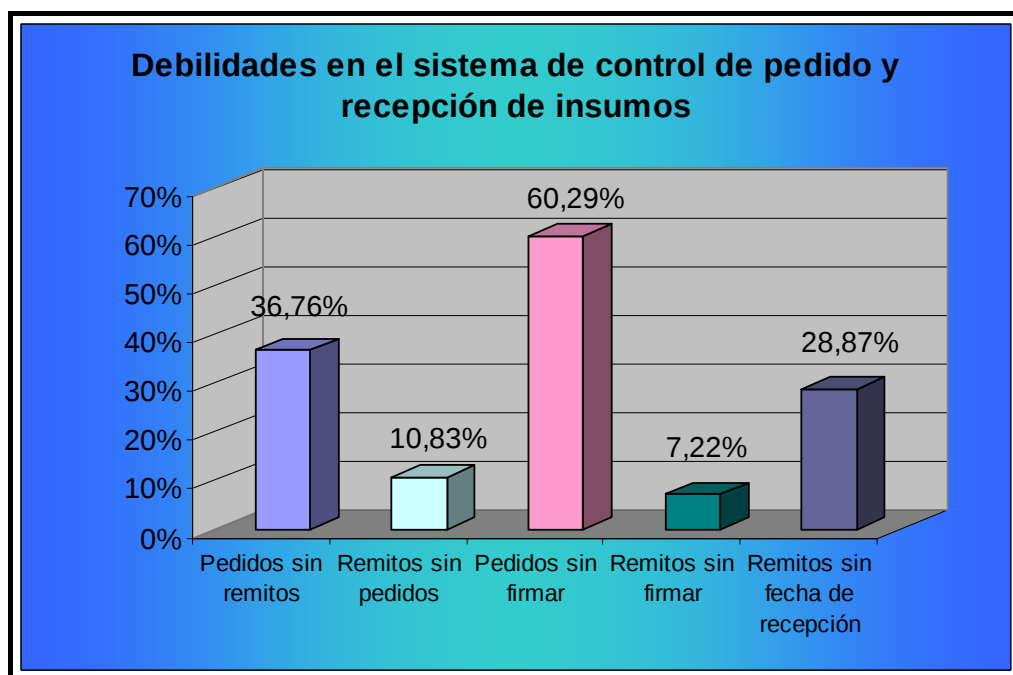
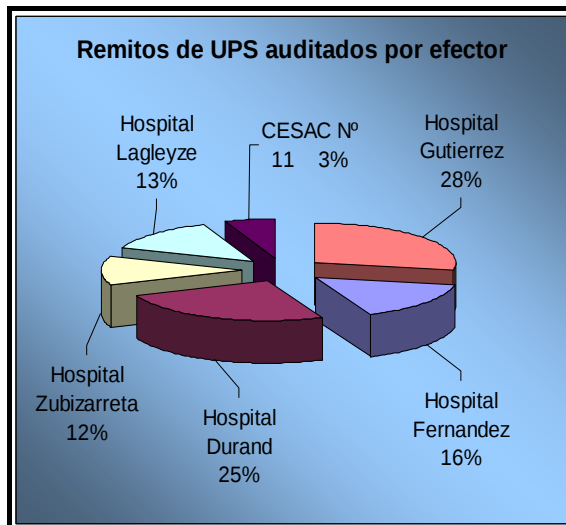
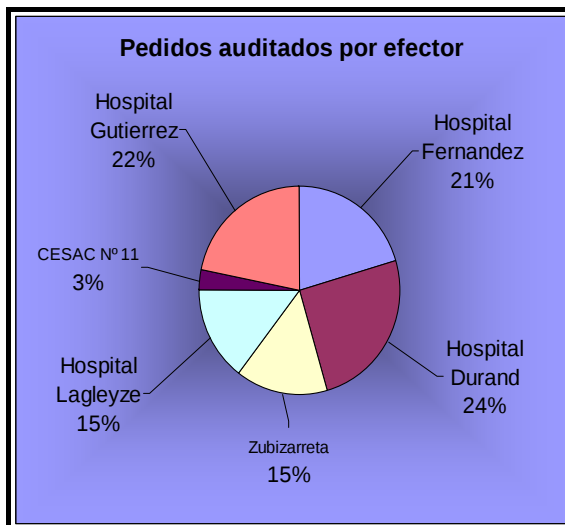
Esto demuestra una desinteligencia y falta de control sobre las transacciones por parte del Ministerio de Salud.



V.6 LOS EFECTORES DE SALUD:

Para evaluar el ambiente de control así como el sistema de guarda y conservación de la documentación, que reflejan los pedidos y entregas de insumos biomédicos, se concurrió a las farmacias de seis efectores de salud seleccionados, relevándose lo siguiente:

Conceptos	Hospital Fernández	Hospital Durand	Hospital Zubizarreta	Hospital Lagleyze	CESAC N° 11	Hospital Gutiérrez	Total
Pedidos auditados	14	17	10	10	2	15	68
Remitos de UPS auditados	13	21	10	11	5	23	83
Pedidos sin remitos	0	5	0	3	4	13	25
Remitos sin pedidos	0	1	0	2	1	5	9
Pedidos sin firmar	0	17	10	0	0	14	41
Remitos sin firmar	0	0	3	0	0	3	6
Remitos sin fecha de recepción	0	5	5	0	3	11	24



VI.- OBSERVACIONES:

1. Se adjudicó el servicio a la Empresa UPS SCS SRL, a pesar de no estar habilitada como Operador Logístico por el ANMAT, ni contar con los antecedentes exigidos por el art. 14, inc. j) del Pliego de Condiciones Particulares⁴⁰.
2. El prestatario subcontrató las prestaciones del servicio adjudicado a la empresa M. Dodero CIA Gral. de Servicios S.A., sin contar con el consentimiento del Ministerio de Salud⁴¹.
3. La Unidad de Control de Gestión y Abastecimiento⁴², incumplió⁴³ con la Resolución N° 1297/MSGC/2007, que es la norma que dictó el Manual de sus Misiones y Funciones, estableció sus procesos administrativos y fijó sus cursogramas de procedimientos.
 - ★ No realizaron actas de constatación de las condiciones de seguridad de los depósitos de UPS SCS SRL⁴⁴.
 - ★ No elaboraron indicadores de control sobre los reclamos diarios de los distintos receptores de pedidos⁴⁵.
 - ★ No realizaron los inventarios mensuales de insumos en stock e insumos totales en depósito⁴⁶.

⁴⁰ El inc. j) del artículo 14 ANTECEDENTES del Pliego de Condiciones Particulares, contemplaba para la adjudicación del servicio el requisito de contar con antecedentes de servicio como Operador Logístico, que la Comisión de Preadjudicaciones desconoció. Ver P.T. N° 25.

⁴¹ Expresa Roberto Dromi en su obra Derecho Administrativo, Pág. 354, Párrafo 3.2. "...Dada la calidad esencial del contratante originario y la prohibición legal o convencional de subcontratación, se prohíbe todo nuevo contrato por el cual una persona extraña a la relación contractual asuma facultades concernientes a la posición de una de las partes por vía de sucesión constitutiva, sin que se extinga la primitiva relación.

No puede el contratista realizar subcontratación, sin la previa autorización de la Administración. Esta autorización no exime al contratista de sus responsabilidades.

Estas prohibiciones de ceder y subcontratar, respectivamente, existen por sí, sin que para ello sea necesario incluirlas expresamente en el contrato, porque pertenecen a la esencia o naturaleza de él y su derogación solo procede por texto expreso, pactado en sentido contrario.

El subcontrato difiere de la cesión. En el subcontrato el contratista de la Administración sigue siendo el responsable directo de la ejecución contractual. El subcontratista no se convierte en parte del contrato principal, ni sustituye al contratista de la Administración. El subcontrato solo toma en cuenta la ejecución por un tercero de una fracción o de un elemento del objeto del contrato principal. En la cesión del contrato, el cesionario ingresa en la relación contractual primitiva en calidad de parte sustituyente; en la figura del contrato derivado, también denominado subcontrato el subcontratante o subcontratista no integra la relación básica sino que, por el contrario, se forman dos relaciones o situaciones jurídicas diferentes: una originaria o primigenia, el contrato base, y otra derivada o subcontrato.

Empero, la subcontratación autorizada por la Administración, otorga al subcontratista acción directa contra ella.

No todo convenio celebrado por el contratista con un tercero, respecto del cumplimiento del contrato principal, implica un subcontrato, ni menos aún una cesión. Así, no son subcontratos los acuerdos que el contratista realice con terceros para proveerse de fondos que faciliten la ejecución del contrato, o con las personas que trabajan a destajo, o con sus proveedores."

⁴² Por Resolución N° 34 MSGCBA de fecha 05/08/08, se resolvió instruir sumario administrativo a fin de deslindar responsabilidades respecto de las irregularidades verificadas en el contralor del servicio de operación logística y evaluar el eventual perjuicio económico ocasionado. Esto a partir del informe elaborado por la UAIMS N° 17/07 y UAIMS 1/08.

⁴³ El incumplimiento se verifica con la contestación a nuestra Nota por parte del Director de Abastecimiento Hospitalario y las verificaciones realizadas por el equipo.

⁴⁴ Manual de abastecimiento – Capítulo 2 – Descripción de tareas – Punto 10.

⁴⁵ Manual de abastecimiento – Capítulo 1 – Funciones – Asistencia Administrativa – párrafo 3°.

⁴⁶ Manual de abastecimiento – Capítulo 1 – Funciones – Asistencia Administrativa – párrafo 9°.

- ★ No validaron los informes del Operador Logístico sobre existencias y productos en análisis⁴⁷.
 - ★ No validaron los informes sobre punto de reposición de insumos médicos⁴⁸.
 - ★ No efectuaron los controles periódicos de existencias y diferencias de stock⁴⁹.
 - ★ No requirieron ni verificaron los informes mensuales sobre lectura de temperatura para los medicamentos bajo cadena de frío⁵⁰.
 - ★ No realizaron el seguimiento de la agenda de entregas⁵¹.
 - ★ No confeccionaron Actas de Insumos dados de baja⁵².
 - ★ No realizaron el canje de medicamentos con la antelación necesaria a su vencimiento⁵³.
 - ★ No se aplicaron multas ni penalidades a la empresa adjudicataria, por incumplimientos⁵⁴.
 - ★ No se verificaron los procesos de registro y control de inventario, ni se informaron las diferencias detectadas sobre el nivel de precisión determinado en el Pliego de Especificaciones Técnicas, a los fines de aplicar multas y penalidades al adjudicatario⁵⁵.
 - ★ No se realizaron Actas de Inspección de las unidades de transporte utilizadas por la empresa adjudicataria.
 - ★ No se requirieron del operador logístico ni se verificaron mensualmente los informes de avance y seguimiento del movimiento de stock⁵⁶.
4. Existieron en el período auditado inconsistencias en la información que brindaba el sistema informático y de comunicación, respecto a la veracidad de los datos que surgen de los listados de stock suministrados por la UCyGA a los efectores de salud⁵⁷.
5. El incumplimiento mencionado en la observación anterior no ha sido considerado, por el órgano de control (UCyGA), para la aplicación de las

⁴⁷ Manual de abastecimiento – Capítulo 1 – Funciones – Asistencia Administrativa – párrafo 4º.

⁴⁸ Manual de abastecimiento – Capítulo 1 – Funciones – Asistencia Administrativa – párrafo 5º.

⁴⁹ Manual de abastecimiento – Capítulo 1 – Funciones – Asistencia Administrativa – párrafo 6º.

⁵⁰ Manual de abastecimiento – Capítulo 1 – Funciones – Control Técnico – párrafo 2º.

⁵¹ Manual de abastecimiento – Capítulo 2 – Descripción de Tareas – Punto 4º.

⁵² Manual de Abastecimiento Capítulo 2º Punto 17.

⁵³ P.T. Nº 24 - Procedimientos Medicamentos vencidos.

⁵⁴ Pliego de Condiciones Particulares – Art. 56.

⁵⁵ Manual de Abastecimiento - Capítulo 2º Punto 19.

⁵⁶ Manual de abastecimiento – Capítulo 1 – Funciones – Asistencia Administrativa – párrafo 10º.

⁵⁷ Entrevistas a los responsables de farmacia de los efectores.

penalidades⁵⁸, a pesar de ser un incumplimiento establecido como grave por el Pliego de Condiciones⁵⁹.

6. El sistema informático implementado por UPS SCS SRL, para visualizar el stock y realizar pedidos, resultó ineficiente⁶⁰ para los responsables de las farmacias de los efectores. Ya que el listado de medicamentos estaba ordenado por un código numérico (NNE) y no por orden alfabético.
7. Se corroboraron inconsistencias entre el control de stock de medicamentos elaborado por la empresa UPS SCS SRL y el de la UCyGA, debido a que la UCyGA llevaba un control en archivo Excel que no coincidía con la base de UPS SCS SRL.
8. No se realizó la capacitación necesaria, al personal dependiente del GCBA, a fin de conocer las herramientas del sistema informático proporcionado por UPS SCS SRL.
9. UPS SCS SRL suspendió⁶¹ el servicio de recepción y entrega de medicamentos e impidió la entrada al personal de UCyGA⁶² el 06/12/07. Con ello incumplió con las obligaciones indicadas en el art 2º del Pliego de Especificaciones Técnicas.
10. El incumplimiento mencionado en el párrafo anterior por parte del prestatario - establecido como gravísimo por el Pliego de Condiciones⁶³ no ha sido considerado por el órgano de control (UCyGA) para la aplicación de las penalidades.⁶⁴
11. No existió control cruzado de la información, delegando en UPS SCS SRL el poder de controlar y establecer las diferencias de inventario de los bienes del GCBA bajo su dominio.
12. La UCyGA carece de coordinador desde el 11 de diciembre de 2007.
13. No se realizó planificación⁶⁵ -por parte del Ministerio de Salud- respecto de la contratación de operador logístico, comprometiendo la continuidad del abastecimiento de medicamentos a los beneficiarios de los servicios de salud⁶⁶.
14. A pesar de los reportes mensuales enviados por la empresa adjudicataria⁶⁷ al Ministerio de Salud, advirtiendo sobre las fechas de caducidad de los

⁵⁸ P.T. Nº 11 Entrevista Droguería Central. Respuesta a Nota AGCBA Nº (DGAH)

⁵⁹ Art. 55 Punto I del Pliego de Condiciones Particulares.

⁶⁰ P.T. Nº 007 Entrevista Hospital Durand. P.T. Nº 010 Entrevista Hospital Fernández.

⁶¹ Debido a la falta de respuesta por parte del Ministerio de Salud respecto de la finalización del contrato.

⁶² Contestación Nota AGCBA Nº 1497/08, folio 90/91.

⁶³ Art. 55, Punto II "Incumplimientos Gravísimos", inc. c): "No recibir en tiempo y forma los insumos o medicamentos para su almacenamiento.

⁶⁴ P.T. Nº 11 Entrevista Droguería Central. Respuesta a Nota AGCBA Nº (DGAH)

⁶⁵ No se hizo uso de la prórroga que indica el Pliego, ni se dio por finalizado el contrato, ni se llamó en tiempo oportuno a nueva licitación del servicio.

⁶⁶ Art. 21º CCABA

⁶⁷ Del Informe Nº 9685/DGADC/08. C. Nota AGCBA Nº 2743/08.

medicamentos, se vencieron partidas de medicamentos destinados a los efectores de salud.

15. El daño económico que se generó al erario público, se estima prima facie en \$467.633,92 (Pesos Cuatrocientos Sesenta y Siete Mil Seiscientos Treinta y Tres con Noventa y Dos Centavos)⁶⁸. Dicha cifra es el resultado de la conciliación realizada entre los registros de medicamentos vencidos llevados por UPS SCS SRL y los confeccionados por la UCyGA.

A la cifra expuesta en el párrafo anterior se le deben adicionar los valores no conciliados que ascienden a \$119.824,09 (Pesos Ciento Diecinueve Mil Ochocientos Veinticuatro con Nueve Centavos) que figuran como medicamentos vencidos para UPS SCS SRL y \$7.917,61 (Pesos Siete Mil Novecientos Diecisiete con Sesenta y Uno) para la UCyGA, por el mismo concepto. La estimación efectuada se realizó debido a la imposibilidad de hacer el recuento físico de los mismos (al 31 de diciembre de 2007) y a las inconsistencias entre los registros de información producidos por la UCyGA y UPS SCS SRL.⁶⁹ En la estimación no se contempló el costo de tratamiento de los medicamentos vencidos. En resumen el perjuicio estimado asciende a \$595.375,62 (Quinientos Noventa y Cinco Mil Trescientos Setenta y Cinco con Sesenta y Dos centavos)

16. Hubo inconsistencias entre los registros de información sobre los medicamentos vencidos de la empresa adjudicataria y la UCyGA. Para la empresa adjudicataria el valor de los medicamentos vencidos es de \$587.458,02 (Pesos Quinientos Ochenta y Siete Mil Cuatrocientos Cincuenta y Ocho con Dos Centavos), y para la UCyGA el valor de los mismos asciende a \$475.551,53 (Pesos Cuatrocientos setenta y Cinco Mil Quinientos Cincuenta y Uno con Cincuenta y Tres Centavos). El informe 1/UAIMS/08 da cuenta de medicamentos vencidos por un valor de \$742.241,75 (Pesos Setecientos Cuarenta y Dos Mil Doscientos Cuarenta y Un con setenta y Cinco)
17. El Pliego de Bases y Condiciones no prevé un mecanismo de control y comunicación fehaciente que evite el vencimiento de productos almacenados. En el año 2007 con el dictado de la Resolución N° 1297/MSGC/2007 se contempló parcialmente un mecanismo ad hoc.
18. No existió compatibilidad operativa entre los procedimientos y lineamientos de trabajo llevados a cabo por UPS SCS SRL y la UCyGA, motivando desinteligenacias respecto del abastecimiento de insumos que demandaban los efectores de salud.

⁶⁸ P.T. N° 24 Procedimientos Medicamentos Vencidos UPS MS.

⁶⁹ P.T. N° 24 Procedimientos Medicamentos Vencidos UPS MS.

19. En las entrevistas efectuadas a los efectores de salud, los responsables de las farmacias refirieron lo siguiente:

- ★ Existieron incompatibilidades horarias entre las entregas de UPS SCS SRL y las farmacias hospitalarias.
- ★ Se utilizaron automotores inadecuados para el transporte de medicamentos que requieren de refrigeración para su mantenimiento.⁷⁰
- ★ No se cumplió con las distribuciones de insumos en casos de urgencias⁷¹, incumpliendo UPS SCSC SRL con el art. 2 del Pliego de Especificaciones técnicas, punto 2 -Actividades Involucradas- inc. e).

20. El sistema de control interno en los efectores de salud es ineficiente. Del relevamiento efectuado se detectaron las siguientes falencias⁷²:

- ★ Los datos de las operaciones no se registran de manera uniforme por los efectores de salud.
- ★ No existe un criterio uniforme para la recepción de los insumos en las farmacias de los efectores de salud.
- ★ Existen inconsistencias entre el sistema de información de UPS SCS SRL y la información que la UCyGA suministra a los hospitales y Centros de Salud;
- ★ Los e-mail no se archivan; ni en papel ni en soporte magnético.
- ★ La documentación de respaldo de las operaciones no es confiable, dado que el listado de insumos con su stock es enviado por mail (desde la UCyGA) mediante un archivo que no especifica la fecha de corte de las existencias ni el efector al cual pertenece;
- ★ Los Remitos de entrega (de UPS SCS SRL) no coinciden con los Pedidos efectuados por los efectores;
- ★ Los reclamos de los faltantes se efectúan vía e-mail, sin guardar un registro escrito fehaciente de las diferencias.
- ★ Ni los pedidos ni los reclamos se realizan por escrito, sino vía e-mail;
- ★ Se encontraron Pedidos sin Remitos: Se infiere que son Pedidos efectuados y no entregados por UPS o que el sistema de guarda de documentación y control de las entregas es ineficiente (36,76% - 25/68 casos)⁷³.
- ★ Se hallaron Remitos sin Pedidos: Se infiere que son entregas de otros planes que no necesitan Pedido del hospital o que el sistema de

⁷⁰ P.T. Nº 007 Entrevista Hospital Durand.

⁷¹ P.T. Nº 010 Entrevista Hospital Fernández. P.T. Nº 007 Hospital Durand. Entrevista Hospital Santojanni Proyecto PNUD.

⁷² P.T. Nº 23 Procedimiento pedidos a UPS

⁷³ Ver pág. 19 del presente informe.

conservación de la documentación no es eficiente. Estas debilidades provocan una falta de control sobre los insumos pedidos y recibidos (10,83% - 9/83 casos)⁷⁴.

- ★ Se encontraron Pedidos sin firmar: Los Pedidos de insumos deben ser guardados en carpetas, y ser firmados por el responsable del sector, sin importar si el sistema de envío es por e-mail o papel. Esta debilidad genera problemas de control al momento de recepción de insumos. (60,29% - 41/68 casos)⁷⁵.
- ★ Se hallaron Remitos sin firmar: Los Remitos de entrega de insumos deben estar firmados por personal de farmacia, dejando constancia del día y la hora de recepción. Es conveniente que el control de las cantidades y el estado de conservación de los insumos se haga en el momento o detallar en el remito la leyenda "a revisar" (7,22% - 6/83 casos)⁷⁶.
- ★ Se encontraron remitos sin fecha de recepción: Los remitos de entrega de insumos deben estar firmados por personal de farmacia, dejando constancia del día y la hora de recepción. Es conveniente que el control de las cantidades y el estado de conservación de los insumos se haga en el momento o detallar en el remito la leyenda "a revisar" (28,87% - 24/83 casos).

21. Las Carpetas de Pago a UPS SCS SRL, cuyo trámite se encuentra a cargo de la Dirección General de Contaduría General (DGCG) no se llevan en debida forma. Del procedimiento efectuado sobre dichas carpetas, se constataron las siguientes irregularidades:

Respecto de los Remitos de UPS SCS SRL:

- ★ El 80% de los Remitos fueron inspeccionado pero no plasmaron la fecha de inspección (4/5 casos).
- ★ El 20% de los Remitos no había sido inspeccionado (1/5 casos).

Respecto de los Partes de Recepción Definitiva:

- ★ En el 89% de los Parte de Recepción Definitivo no existe fecha de recepción. (8/9 casos)
- ★ El 100% de los PRD no detalla el lugar de destino.

Respecto de las carpetas de pago

- ★ En el 44,44% de las carpetas de pago no se encontró el remito (4/9 casos)

⁷⁴ Ver pág. 19 del presente informe.

⁷⁵ Ver pág. 19 del presente informe.

⁷⁶ Ver pág. 19 del presente informe.

- ★ En el 33,33% de los casos, la carpeta de pago no posee el comprobante del último pago de Ingresos Brutos (Form. Sicom 08)⁷⁷, ni el formulario Sicom⁷⁸. (3/9 casos)
- ★ En el 55,56% de las carpetas de pago, no se verificó la presencia del comprobante de inscripción en AFIP. (5/9 casos)
- ★ En el 89% de las carpetas de pago no existe constancia de la verificación de validez de las facturas⁷⁹. (8/9 casos)
- ★ En el 22,22% de las carpetas de pago no se encontró la orden de compra. (2/9 casos)

Respecto de las Órdenes de Pago:

- ★ En el 100% de las Órdenes de Pago no figura la fecha de recepción por parte de Tesorería General.
- ★ En el 100% de los casos no figuran los pagos efectuados.

22. El prestatario incumplió con el requisito exigido por el art. 53, inc) b, del Pliego de Condiciones Particulares, que indica que deberá designar a un gerente o responsable general del servicio –que actuará como interlocutor entre el prestatario y la Secretaría de Salud- que deberá ser profesional universitario con experiencia en la materia.⁸⁰
23. El personal de la UCyGA, con su escasa permanencia en las instalaciones de la adjudicataria⁸¹, incumplió con su función de control sobre los insumos recibidos en los depósitos de UPS SCS SRL; faltando a la función impuesta por el art. 2º del Pliego de Especificaciones Técnicas⁸².
24. No se declaró la nulidad de los documentos (remitos del proveedor) que carecían de las firmas conjuntas de los representantes de UPS SCS SRL y UCyGA; incumpliendo con el art. 2º del Pliego de Especificaciones Técnicas.

⁷⁷ El SICOM es un sistema de recaudación y control para los Grandes Contribuyentes de Convenio Multilateral del Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

⁷⁸ En dicho formulario se detallan las distintas jurisdicciones en las que el proveedor realiza actividades, dentro de ellas se tiene que encontrar la CABA.

⁷⁹ Esta consulta se realiza por medio de la página Web de AFIP

(<http://www.afip.gov.ar/genericos/impresas/facturas.asp>) que permite a los receptores de comprobantes (facturas y documentos equivalentes clases "A" o "B") verificar si cada uno de ellos se encuentra autorizados por la AFIP

⁸⁰ Ver P.T. N° 015 "Entrevista UPS", respuesta a la pregunta N° 5. Además la falta de firma en los remitos que se expresa en la observación siguiente evidencia la permanencia del personal de la UCyGA y la ausencia de control. UCyGA.

⁸¹ P.T.N° 15 Entrevista UPS.

⁸² Art. 2º "Desarrollo de las actividades. 1. Características Generales: (...)La recepción en los depósitos del Operador Logístico, se efectuará juntamente con la UCyGA, dependiente de la Secretaría de Salud del GCABA y un representante del Operador Logístico, cuyas firmas validarán el acto de recepción, debiéndose expresar constancia de fecha y hora de la misma. Son nulos los documentos que carezcan de alguna de las firmas mencionadas."

25. El incumplimiento del requisito impuesto en el art. 2º del Pliego de Especificaciones Técnicas⁸³, torna nulos todos los documentos suscriptos en la forma irregular verificada⁸⁴.
26. Se efectuaron pagos a UPS SCS SRL en base a documentación nula, según indica el art. 2 del Pliego⁸⁵.
27. Se delegó informalmente la función de control del servicio público en la empresa adjudicataria, responsabilidad de competencia del Ministerio de Salud.
28. Se incumplió con el art. 27 del Pliego de Condiciones Generales, que indica la aplicación de la Ley Nº 590 (Compre Argentino). El seguro contratado a la empresa Acord, fue realizado en el exterior, por lo cual está confeccionado en idioma inglés⁸⁶. El art. 46 del Pliego de Condiciones Particulares indica -respecto de los requisitos de los seguros contratados- que ellos deberán contratarse en compañías o entidades aseguradoras con domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁸⁷.
29. Se omitió contemplar en el pliego el requisito de que el prestatario estuviese constituido como droguería y no sólo como distribuidora de medicamentos⁸⁸. Esto implica una carga en tiempos y costos de traslado, ya que a la hora de fraccionar los medicamentos para su distribución en los efectores –al estar UPS SCS SRL constituida solo como “Distribuidora de Medicamentos”- el trabajo es realizado en la Droguería Central y distribuidos con vehículos del Gobierno de la Ciudad.
30. A la fecha la estructura del Ministerio⁸⁹ de Salud del Gobierno de la Ciudad –a nivel Dirección y Departamento- no se encuentra aprobada,⁹⁰ lo que apareja confusiones en el área que manipula medicamentos⁹¹. Existen superposición de tareas entre el Departamento de Recepción, Logística y

⁸³ Es decir, que para la recepción en los depósitos del Operador Logístico, deben estar presente la UCyGA y la empresa, cuyas firmas validarán el acto de recepción.

⁸⁴ Pliego de Especificaciones Técnicas art. 2º Desarrollo de Actividades Punto 1 Características Generales, Párrafo 2. Manual de Abastecimiento Capítulo 3º, Proceso, Punto II Ingreso de Stock, Primer Párrafo.

⁸⁵ P.T. Nº 25 Remitos de recepción de insumos UPS.

⁸⁶ Decreto 1510/97. Ley de procedimientos Administrativos. El Capítulo III, respecto de los escritos, en su art 35, reza: “Formalidades de los escritos. Los escritos serán redactados a máquina o manuscritos en tinta en forma legible, en idioma nacional, salvándose toda testadura, enmiendas o palabras interlineadas...” Es nuestra opinión que la misma formalidad debe observarse para los contratos con terceros, que han de ser parte integrante de la contratación.

⁸⁷ En folio Nº 456 de la documentación enviada por el Director de Abastecimiento Hospitalario, se encuentra una nota de UPS SCS -de fecha 15/08/07- donde ante el requerimiento del GCBA del idioma castellano de las pólizas- niega la obligatoriedad de la contratación de seguros en la CABA.

⁸⁸ Disposición 7439/99, Art. 6º — Las Distribuidoras de medicamentos no podrán fraccionar productos en cantidades menores a las unidades de venta y/o promoción autorizadas por la Autoridad Sanitaria para cada producto, y podrán tener medicamentos en cuarentena cuando los reciban directamente de sus titulares de registro, o contando para ello con depósito / infraestructura totalmente independiente del resto de las instalaciones o sistema informático que garantice la identificación. Las operaciones efectuadas con productos almacenados en sector de cuarentena deberán documentarse en forma separada.

⁸⁹ En el Informe Nº 8902/DGADC/2009 del 5 de agosto de 2009 y a modo de descargo la Dirección General Administrativo Contable del Ministerio de Salud manifestó que: “(...) la situación observada fue regularizada mediante el Decreto Nº 1353/2008 y en consonancia con este, el Decreto Nº 106/2009 (...)”.

⁹⁰ Del Informe Nº 9333/DGADC/2008, en contestación a Nota AGCBA Nº 2747/2008 y 2628/2008.

⁹¹ Droguería Central, Avda. Donato Álvarez.

Distribución y los miembros de la UCyGA que cumplen funciones en ese departamento.

VII.- RECOMENDACIONES:

1. Que la Comisión de Preadjudicaciones respete el Pliego de Condiciones Particulares que es normativa obligatoria en una Licitación Pública.
2. Que el órgano licitante se asegure que el prestador no subcontrate el servicio ni lo delegue en terceros sin previo consentimiento y control de la Administración.
3. Cumplir con la Resolución N° 1297/MSGC/2007.
4. El Ministerio de Salud debe arbitrar los medios necesarios para que la información suministrada por sus dependencias sea confiable, veraz y oportuna.
5. Que el Ministerio de Salud haga respetar los términos que se establecen en sus licitaciones, aplicando multas y sanciones cuando lo amerite.
6. Que el Ministerio de Salud haga respetar los términos que se establecen en sus licitaciones, aplicando multas y sanciones (de ser necesario), a fin de agilizar los circuitos de generación de información.
7. Idem 6.
8. Capacitar a los agentes intervinientes a fin de conocer las herramientas del sistema informático proporcionado por UPS SCS SRL.
9. Idem 5.
10. Idem 5
11. Implementar métodos de control cruzado de la información, sin que esta función se delegue en el prestador de un Servicio Público.
12. Cubrirlos los puestos vacantes en las estructuras de la UCyGA con personal idóneo para la función.
13. Que el Ministerio de Salud realice una planificación adecuada y oportuna respecto de la contratación del operador logístico a fin de no comprometer la continuidad del abastecimiento de medicamentos a los beneficiarios de los servicios de salud.
14. Arbitrar los medios necesarios para que los agentes del GCBA no incurran en negligencias respecto del vencimiento de los medicamentos, destinados a los efectores de salud y evitar el daño económico que ello genera en el erario público.
15. Idem 14.

16. Idem 4.
17. Prever en el Pliego de Bases y Condiciones un mecanismo de control y comunicación fehaciente que evite el vencimiento de productos almacenados.
18. El Ministerio de Salud debería establecer en el manual de misiones y funciones la compatibilidad operativa entre los procedimientos y lineamientos de trabajo llevados a cabo por UPS SCS SRL y la UCyGA, con miras de no motivar desinteligencias.
19. Idem 3.
20. Implementar un sistema de control interno en los efectores de salud que resulte efectivo para asegurar la uniformidad de criterios y acciones.
21. Que la Dirección General de Contaduría General (DGCG) lleve en debida forma las Carpetas de Pago.
22. Idem 5.
23. Idem 5.
24. Idem 5.
25. Idem 5.
26. Realizar sumario administrativo a fin de deslindar responsabilidades por haber efectuado pagos en base a documentación nula, según indica el art. 2 del Pliego de Bases y Condiciones.
27. No delegar la función de control del servicio público en la empresa adjudicataria, ya que la misma es una responsabilidad indelegable del Ministerio de Salud.
28. Idem 5.
29. Confeccionar los pliegos de bases y condiciones con personal idóneo sobre la materia a la cual se refiere, a fin de evitar costos innecesarios.
30. Aprobar una estructura a nivel Dirección y Departamento, para el Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad, de forma tal que no exista superposición de tareas entre las distintas áreas.

VIII.- CONCLUSIÓN:

La gestión desarrollada respecto de la contratación del servicio, que abarcó las actividades de recepción, almacenamiento, preservación y distribución de insumos y medicamentos, para el abastecimiento de la totalidad de los Hospitales y Centros de Salud de la Ciudad de Buenos Aires resultó ineficaz, ineficiente y antieconómica para la Administración.

El Ministerio de Salud incumplió con los objetivos de la Ley de Administración Financiera, que en su Artículo 7º establece *"como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción (...) la implantación y mantenimiento de un sistema contable adecuado a las necesidades de registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas; un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna y procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad. Esta responsabilidad se extiende al cumplimiento del requisito de contar con personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia las tareas que se le asignen en el marco de esta Ley"*.

El control, el planeamiento, la organización y la comunicación, constituyen obligaciones básicas de las organizaciones de Gobierno, pero el control en sí mismo es un sistema de comunicación que debe realimentar (permanentemente) al sistema operativo mediante el aporte de intervenciones que posibiliten la rectificación oportuna de conductas o decisiones inadecuadas para la consecución de los objetivos propuestos.

Es por ello que el control, para poder cumplir adecuadamente con su cometido, debe de satisfacer dos requisitos fundamentales: ser técnicamente "idóneo" y temporalmente "oportuno"; ya que sin el ejercicio conjunto de ambos, perdería su esencia y razón de ser, tornándose en deficiente y por lo tanto inefectivo.

La dejadez respecto de la función de supervisión y control, ejercida por el órgano de control del Ministerio de Salud (UCyGA), de la contratación del servicio de operador logístico de medicamentos, dejó librado al arbitrio de una empresa, con fines netamente comerciales, la ejecución de un contrato de servicio público que afecta a la salud de todos los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires.

La descentralización brinda, a los efectores de salud, la posibilidad de realizar el aprovisionamiento de insumos con mayor eficiencia y flexibilidad, adquiriéndose los elementos de características, cualidades y cantidades

acordes a sus necesidades, según la especialidad y gestionando sus controles de stock, de calidad y punto de reposición.

La descentralización administrativa de los efectores –tal como indica el art. 26 de la Ley Nº 153– debe estar dirigida al incremento de sus competencias institucionales en la gestión operativa, administrativo-financiera y del personal.

Con la contratación aludida, el Ministerio de Salud contravino el principio de descentralización en la gestión estatal de salud las cuales se hallan consagradas en el art. 21, inc. 9 de la CCBA e inc. j) art. 3º y art. 26 de la Ley Nº 153, principios estos que deben ser contemplados en los futuros sistemas de compras de medicamentos e insumos biomédicos, a fin de gestionar con eficacia y eficiencia las operaciones de abastecimiento hospitalario en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

En nuestra opinión, y de acuerdo a las observaciones contenidas en el presente informe, se sugiere evaluar la posibilidad de efectuar el deslinde de responsabilidades e iniciar las acciones administrativas que se estimen oportunas. Por lo que se decide que este informe sea remitido a la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, a los efectos que correspondan.



ANEXO I NORMATIVA

El marco normativo vigente y la documentación relevante con los cuales contó el equipo de trabajo a los efectos de la confección del presente informe se detallan a continuación.

NORMA	AÑO	DESCRIPCIÓN
Constitución de la Ciudad de Buenos Aires	1996	Derechos del ciudadano de la Ciudad de Buenos Aires.
Ley 70	1998	SISTEMAS DE GESTION, ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL DEL SECTOR PUBLICO DE LA CIUDAD
Ley 153 Ley Básica de Salud de la Ciudad de Buenos Aires	1999	Tiene por objeto garantizar el derecho a la salud integral, mediante la regulación y ordenamiento de todas las acciones conducentes a tal fin.
Ley 2095	2006	Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad
Decreto Nacional 150	1992	Normas de Aplicación al Registro, Elaboración, Fraccionamiento, Prescripción, Expendio, Exportación e Importación de Medicamentos.
Decreto 2134	2004	Contratación de un servicio de almacenamiento y distribución de medicamentos y productos biomédicos mediante operador logístico. Aprueba pliegos y autoriza el llamado a licitación pública - Secretaría de Salud - Dirección General Adjunta de Abastecimiento Hospitalario - Hospitales - Centros de salud - Banco de precios
Resolución 204 SS	2006	Aprueba la creación de la Unidad de Control y Gestión de Abastecimiento (U.C.Y.G.A.)
Resolución 1297 MSGC	2007	Se aprueba la integración de la Unidad de Control y Gestión de Abastecimiento (UCyGA) y su manual de funciones