DNCP/DJ N° 3933/14

Asunción, 29 de diciembre de 2014.-

"INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE DENUNCIAS RECIBIDAS POR MESA DE ENTRADA COMO EXPEDIENTES N° 14.695 Y 14.867 PRESENTADAS POR EL DR. OSVALDO PANIAGUA, REFERIDA A LLAMADOS A CONTRATACIÓN PARA INSUMOS NEUROLÓGICOS, CONVOCADOS POR EL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL. ID 279116, 278184, 281869 Y 279983". ----------

Que, la presente Investigación Preliminar ha sido iniciada a partir de la denuncia ingresada a esta Dirección Nacional por Mesa de Entrada como Exp. 14695 en fecha 24 de octubre de 2014 presentada por el Dr. Osvaldo Paniagua. ----------

La misma refiere cuanto sigue: *"en mi carácter de funcionario permanente del Servicio de Neruología, encargado del área de Neurorradiología, dependiente del – Servicio de Neurología, (...) responsable de los procedimientos neurológicos endovasculares (...) en seguimiento al Expediente 2529 de la Dirección Jurídica de la DNCP vengo a solicitar investigación de oficio de la DNCP, sobre hechos irregulares en el proceso de la Licitación por concurso de ofertas N° 40/14 Id 279116, sobre el cuadro básico del INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL utilizada para el pliego de bases y condiciones para todos los concursos según los hechos paso a exponer, que en fecha 14/10/2014 fue publicado en el portal, www.contrataciones.com.py/proceso, la desestimación de investigación preliminar, y afectado por esta resolución a nuestro desarrollo profesional, en contra de los intereses del IPS, ya que priva al IPS a tener más oferentes, que pueda comprar productos con mejor o igual calidad y a menor costo ya que las especificaciones técnicas del cuadro básico direccionan a una empresa determinada, que es Salumax S.A."* (Sic). ----------

Continúa el denunciante: *"afirmo que el Cuadro básico del Instituto de Previsión Social, incorporados por autoridades anteriores del IPS para los productos*

neurológicos, de procedimientos endovasculares tiene 116 Ítems, de los cuales el 90% de los Ítems, son de la misma especificación de los productos comercializados por Salumax S.A., es decir esta direccionado, ustedes pueden ver hasta el color del catéter está incorporado, en el llamado ID 279116 los ítems 14-29-36. De los 36 ítems, de este llamado por el IPS, 33 ítems son Cuadro básico igual a SALUMAX. " (Sic). ----------

Agrega: *"Ejemplo son los rangos de los productos. El cuadro básico se limita a coils de 2 x 2 mm, 2 x 4 mm, 2x8 mm, y en el país se comercializan coils de 2 x 1 mm, 2 x 2.5 mm, 2 x 11mm o micro guías donde el IPS restringe la compra a guías de 0.014 pulgadas de diámetros hasta 175 cms, sin embargo se comercializan hasta 220 cms de largo con mejor calidad y navegabilidad y más barato. Es decir se limitan a restringir por longitudes ya que estos productos se utilizan en el país."* ----------

Refiere además: *"También limita a los médicos y al asegurado, ya que por resolución de la gerencia de salud no se puede expedir recetas o solicitar insumos que no figuren en el cuadro básico, es decir que estamos obligados a pedir según el cuadro básico"* (Sic). ----------

Que, en fecha 28 de octubre de 2014, mediante nota ingresada como Exp. N° 14867, el Sr. Osvaldo Paniagua ha ampliado la denuncia realizada a los llamados con ID 278184, 281869 y 279983 y ha remitido documentación respeto a normativa interna del Instituto de Previsión Social en relación a los medicamentos expedidos por receta y el cuadro básico de medicamentos del IPS. ----------

Que, mediante Nota DNCP/DJ N° 3445/14 esta Dirección Jurídica ha notificado a la Convocante Instituto de Previsión Social a fin de que justifique lo referido en una nota y adjunten la documentación que consideren pertinente. A los mismos efectos, se ha notificado a SALUMAX S.A mediante Nota DNCP/DJ N° 3446/14. ----------

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Que, en fecha 25 de noviembre de 2014, mediante Nota PR/DGBS N° 1631/2014 ingresada como Exp. N° 16596, la Lic. Teresa Cristaldo de Sartorio, en carácter de titular de la Unidad Operativa de Contrataciones, ha manifestado cuanto sigue: *"En fecha 20 de noviembre esta Unidad Operativa de Contratación ha notificado de la nota ut supra citada con sus antecedentes y ha dado intervención a la Dirección Jurídica y a la Gerencia de Salud, a efectos de que esta última procediera a presentar su descargo respecto a las supuestas irregularidades en los procedimientos de contratación de referencia convocados por el IPS. Que, la Dirección Jurídica mediante Memorándum DIJ/DDC/N° 1835/2014 de fecha 21 de noviembre de 2014, en su parte pertinente expresa: '...existe un Comité de Estudio y Actualización del Vaedemécum Institucional y se encuentra vigente la RCA N° 106-034/13 que dispone los criterios para inclusión, exclusión y modificaciones del Vaedemécum de Medicamentos, Insumos Médicos, Odontológicos, Químicos e Instrumentales, sin embargo, no versa sobre modificaciones terminológicas. En ese sentido, consideramos que las disposiciones contenidas en la citada Reglamentación podría resultar pertinentes a los efectos de actualizar el cuadro básico conforme a las recomendaciones efectuadas por profesionales calificados, siempre y cuando existan justificativos suficientes para ello. En caso de modificar el cuadro básico, este cambio debe ser autorizado por Resolución de la Máxima Autoridad Institucional. Por otra parte y de acuerdo a lo requerido por la DNCP, es criterio de esta Dirección que corresponde a la Gerencia de Salud realizar un informe aclaratorio de lo solicitado por el citado Ente Rector.' "*----------

Continúa la Convocante manifestando: *"Por su parte el Departamento de Farmacoterapeútica de la Dirección de Gestión Médica Administrativa de la Gerencia de Salud, en su descargo manifiesta: 'El Instituto de Previsión Social es un ente autónomo y autárquico regido por las disposiciones del Decreto-Ley 375/56, las demás leyes pertinentes, los decretos del Poder Ejecutivo en materia autorizada por Ley y los reglamentos que dicte la propia Institución. La Dirección y Administración del Instituto está a cargo del Consejo de Administración que tiene entre sus facultades el dictar y reformar los reglamentos internos de la Institución.' "* ----------

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Durie
Asunción, Paraguay
Director Jurídico DNCP

Continúa la Convocante remitiéndose al descargo del Departamento de Farmacoterapeútica y cita: *"El Instituto de Previsión Social tiene la obligación de procesar llamados que se ajusten tanto en: código, descripción, especificaciones técnicas, unidad de medida y presentación conforme a lo aprobado por el Consejo de Administración, es así que los productos solicitados en los llamados objeto de denuncia se encuentran acorde con la reglamentación interna del Instituto. Esta situación es conocida por TODOS los funcionarios de la Institución ya sea personal del área médica o administrativa. Los productos solicitados en los distintos llamados ya sean para procedimientos neurorradiológicos o no indefectiblemente forman parte del Cuadro Básico General de Insumos Médicos, Químicos y Odontológicos. En lo concerniente a los productos mencionados es importante señalar que los mismos fueron incluidos y modificados por la máxima autoridad del Instituto, el Consejo de Administración mediante las siguientes resoluciones: Res. N° 037-004/06, Res. N° 022-029/07, RCA N° 005-011/08, Res. N° 092-027/08, Res N° 047-004/11, Res. N° 070-016/11 y RCA N° 050-038/13"* ----------

Refiere además la Convocante: *"En lo referente a la modificación del Cuadro Básico se cuenta con la Resolución N° 106-034/13 de fecha 17 de diciembre de 2013 'Por la que se establece la conformación del nuevo comité de estudio y actualización del vademécum institucional (CEAVI) de medicamentos, insumos médicos, odontológicos, químicos e instrumentales del IPS, como así también los objetivos, funciones y procedimientos para las inclusiones, exclusiones, modificaciones y se dejan sin efecto las resoluciones anteriores', en dicha resolución se encuentra establecido claramente el procedimiento para las modificaciones del Cuadro Básico General de Insumos Médicos, Químicos y Odontológicos por lo que todo funcionario de la Institución tiene la obligación de dar cumplimiento a la misma. El Comité de Estudio y Actualización del Vaedemécum Institucional (CEAVI) en el marco de los trabajos para inclusión, exclusión y modificaciones ha remitido a los servicios del IPS en el mes de marzo nota solicitando la remisión de solicitudes de inclusión, exclusión y modificaciones, en fecha 06 de junio de 2014 fue recepcionada la NOT – 0282-2014-*

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Diego Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

000232 del Servicio de Neurología del Hospital Central para las modificaciones de especificaciones de los insumos para procedimientos neurorradiológios; actualmente el Servicio encargado de los procedimientos neurorradiológicos es el Servicio de Neurocirugía del Hospital Central que conforme a e-mail recibido en fecha 21 de noviembre de 2014 ha comunicado que habiendo realizado el análisis de los productos que conforman el Cuadro Básico General de Insumos Médicos, Químicos y Odontológicos ha remitido las notas NOT-0307-2014-000120 y NOT-0307-2014-000119 al CEAVI; dichas solicitudes deberán ser nuevamente objeto de análisis por dicho Comité atendiendo los procedimientos institucionales establecidos" ----------

Que, en fecha 26 de noviembre de 2014, mediante escrito ingresado como Exp. N° 16.660, el Sr. Juan Carlos Carbonati y la Abg. Lorena Carbonati, Presidente y Directora Titular de SALUMAX S.A. respectivamente, han manifestado cuanto sigue: *"Que, previamente, reiteramos que estas denuncias NO TIENEN RAZÓN ALGUNA DE SER DIRIGIDAS A LA EMPRESA SALUMAX S.A. pues en todo su vago e ilógico extensor, la denuncia se dirige contra el 'CUADRO BÁSICO DEL INTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL I.P.S' cosa que nuestra empresa SALUMAX S.A. nada tiene que ver, ni responsabilidad ni obligación alguna, por lo tanto solicitamos desde ya la desvinculación de SALUMAX S.A. de la presente denuncia, por su evidente insensatez y falta de mérito alguno"* (Sic). ----------

Continúan los representantes de SALUMAX: *"Que, por nota de fecha 24/10/14, el Dr. Paniagua solicita la investigación de 'oficio' contra el pliego de bases y condiciones de la Licitación N° 40/14, ya que como el mismo menciona, 'con resultado de desestimación de denuncia en el expediente 2529', por lo tanto se reconoce que esta nueva denuncia está dirigida NUEVAMENTE AL MISMO TEMA O LICITACIÓN, por lo que consideramos que ya existe una resolución vigente y encontramos contrario a la ley e innecesaria una nueva resolución al respecto."* (Sic). ----------

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Refieren además: *"en relación al SUPUESTO MONOPOLIO DISFRAZADO del cual nos DENUNCIA, ya hemos demostrado en la investigación anterior, que ES FALSA Y HASTA RIDÍCULA, siendo que hay otros oferentes (COMO CHACO INTERNACIONAL 'Distribuidor' DE NEUROVENTAS S.A.) el cual fue adjudicado en varias Licitaciones anteriores"* ----------

Por otro lado, manifiestan: *"Que, ahora bien, dentro de las manifestaciones del estimado Dr. Paniagua, el mismo agrega catálogos de 'Empresas Multinacionales MICROVENTION – BOSTON SCIENTIFIC y otras. Cabe resaltar, QUE NO POR CASUALIDAD, LA EMPRESA MULTINACIONAL QUE PRODUCE LA MARCA MICROVENTION, para sus productos MicroPlex y otros, ESTA REPRESENTADA EN NUESTRO PAIS POR LA EMPRESA NEUROVENTAS S.A., de propiedad nada más y nada menos que de la Sra. Mariela Alicia Insfrán de Paniagua, ESPOSA Y CONYUGE DEL HONORABLE DR. PANIAGUA, quien a través de terceras Empresas, como CHACO INTERNACIONAL participan abiertamente de Licitaciones en el área Neurológica del I.P.S. (...) Que, por lo tanto y ante todas las evidencias expuestas por el mismo Dr. Paniagua, solicitamos la INTERVENCIÓN DE OFICIO, de la Empresa Neuroventas y sus distribuidores, y todas las licitaciones donde se presente como oferentes, por sí o por interpósita persona, POR FALTAR AL ART. 40 de la Ley 2051/03, aparte de las sanciones Administrativas correspondientes que como Funcionario Público y Encargado del Dpto., parte esencial del proceso de licitación merece el mismo"* ----------

Continúan exponiendo: *"Al parecer el interés y la información del Dr. Paniagua, sobre el estado financiero y los porcentajes de ganancias de los oferentes es tan importante que lleva un conteo de las mismas, pero olvida por ejemplo, que en la Licitación N° 03/10, por ejemplo, la empresa CHACO INTERNACIONAL salió adjudicada de una totalidad de Gs. 99.523.000, de una licitación que su totalidad era de Gs. 129.253.000 (adjunto resolución N° 027-003/14) es decir, casi el 85% de lo ofertado y siendo la Marca MICROVENTION DE LA EMPRESA NEUROVENTAS LA*

ADJUDICADA. Por lo tanto afirmar que SALUMAX obtiene por supuesto direccionamiento la mayor cantidad de adjudicaciones de ITEMS o de DINERO, es FALSO Y LO NEGAMOS CATEGÓRICAMENTE, aparte de haber sido suficientemente demostrado en la anterior denuncia a la cual nos remitimos" (Sic). ----------

SALUMAX expresa además: *"así mismo, adjuntamos Resolución N° 106-014/13, donde se le ADJUDICA LA CANTIDAD DE GS. 486.000.000 A LA EMPRESA CHACO INTERNACIONAL S.A. (100% de la LICITACIÓN) en el marco de la Licitación N° 60/13. Todo para la adquisición del STENT AUTOEXPANDIBLE CEREBRAL PARA LA SECCIÓN DE NEURORADIOLOGÍA DE LA MARCA MICROVENTION, REPRESENTADA E IMPORTADA AL PAIS POR LA FAMILIA PANIAGUA Y SU EMPRESA NEUROVENTAS S.A."* (Sic). ----------

Atendiendo a lo transcripto precedentemente esta Dirección Jurídica efectúa las siguientes consideraciones: ----------

Objeta el denunciante el supuesto direccionamiento a la empresa SALUMAX S.A. de las especificaciones técnicas del cuadro básico del Instituto de Previsión Social, utilizadas para la elaboración de los pliegos de bases y condiciones de cuatro llamados a contratación de esta entidad; lo que significaría una violación del principio igualdad y libre competencia consagrado en el artículo 4 inc. b) de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas. ----------

La Convocante por su parte manifiesta que los productos solicitados en los llamados objeto de denuncia se encuentran acorde con la reglamentación interna del Instituto. ----------

Refiere además que actualmente existe un Comité de Estudio y Actualización del Vaedemecum de Medicamentos, Insumos Médicos, Odontológicos, Químicos e Instrumentales y que, conforme a lo establecido en la normativa que

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Durie
Director Jurídico - DNCP

reglamenta el Comité, podría ser modificado el cuadro básico siempre y cuando existan justificativos suficientes para ello y medie Resolución de la Máxima Autoridad Institucional. ----------

Finalmente expresa que el mencionado comité ha remitido notas a los servicios del IPS a los efectos de que estos realicen sus solicitudes de inclusión, exclusión o modificación y que dichas solicitudes se encuentran siendo analizadas en el marco de las tareas del comité. ----------

Salumax S.A. refiere por su parte que la denuncia se dirige a objetar el cuadro básico del IPS, sobre el cual Salumax no tiene responsabilidad alguna. ----------

Menciona además que esta nueva denuncia tiene que ver con una cuestión que ya tiene una resolución vigente, siendo contraria a la ley e innecesaria una nueva resolución. ----------

Agrega que existen otros oferentes -como Chaco Internacional, distribuidor de Neuroventas- que han sido adjudicados en otros llamados respecto al mismo objeto.

Expuestas las manifestaciones de las partes, corresponde referir cuales son los llamados objeto de la presente denuncia y su estado. ----------

Los mismos son: **1)** LCO 40-14 Adquisición de insumos para pacientes del Servicio de Neurología, ID 279.116; **2)** LCO N° 46-14 Adquisición de insumos para diagnóstico para el Servicio de Neurología - Sección Neurorradiología, ID 278.184; **3)** LCO 51-14 Adquisición de insumos para los pacientes Reinalda Azuaga, Blanca Caballero de Cubilla, Teresita Leiva del Servicio de Neurología del Hospital Central, ID 281.869 y **4)** LCO 48-14 Adquisición de insumos para varios pacientes del Servicio de Neurología del Hospital Central, ID 279.983. ----------

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Gonoy Duarte
Director Jurídico - DNCP

En esta instancia y de forma previa a la revisión del estado actual de cada uno de los llamados, corresponde mencionar que el IPS cuenta con el cuadro básico de medicamentos de insumos médicos, químicos y odontológicos, establecido -resoluciones mediante- por el Consejo de Administración. ----------

A su vez, por medio de Resolución N° 1146/03, el Consejo de Administración ha establecido que *"solamente se expedirán recetas por medicamentos que figuren en el Cuadro Básico de Medicamentos (CBM) del IPS"* ----------

De lo mencionado se desprende que por normativa interna, los medicamentos e insumos objeto de los llamados a contratación deben ceñirse a lo establecido en el cuadro básico, puesto que esos insumos y medicamentos son los que deben ser recetados a los pacientes. ----------

En este sentido, se observa que en los pliegos de bases y condiciones, así como en las adendas y aclaraciones de los llamados analizados, la Convocante refiere que las especificaciones técnicas se ajustan al cuadro básico. ----------

Ahora bien, en relación al llamado ID 279.116 debe mencionarse que el PBC ha sido objeto de impugnación a través del Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante. La impugnación, que dio origen a una Investigación Preliminar por parte de esta Dirección Jurídica, se refería al supuesto direccionamiento de los productos para el área de Neurología a la firma Salumax S.A. ----------

En el presente llamado, la única oferente ha sido la empresa Salumax S.A., quién resultó adjudicada. ----------

En la mencionada investigación, esta Dirección Jurídica ha entendido que *"Que, la Convocante es responsable de confeccionar las especificaciones técnicas correspondientes a llamados de esta naturaleza, siendo ella la indicada para conocer*

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duría
Director Jurídico - DNCP

sus necesidades y como satisfacerlas, por lo que esta Dirección se ratifica en la independencia de la Convocante de establecer y evaluar los parámetros para lograr la plena garantía de sus intereses y la máxima calidad de los bienes que va a adquirir y utilizar, con la única limitación prevista en el citado Art. 20 de la Ley 2051103." ----------

En el caso del llamado ID 278.184, los documentos publicados en el SICP indican que se han presentado dos oferentes, Chaco Internacional S.A. y Salumax S.A., siendo adjudicada la firma Chaco Internacional S.A. como se observa en la Resolución N° 110-002/14 del Consejo de Administración. ----------

Respecto a los llamados ID 281.869 y 279.983, debe mencionarse que se encuentran cancelados por Resolución N° 105-028/14 y N° 105-027/14 del Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social, respectivamente. ----------

Cabe agregar que el considerando de estas resoluciones funda la cancelación en lo expresado –en el marco de la solicitud de cancelación del llamado realizada por el Departamento de Farmacoterapia- por el Dr. Reddy Simón Núñez, Jefe del Servicio de Neurocirugía del Hospital Central, quien ha manifestado cuanto sigue: *"Considerando las denuncias del Dr. Osvaldo Paniagua a la DNCP sobre posibles irregularidades en los llamados a licitación de Insumos de Neurorradiología a mi parecer debemos considerar: 1. Realmente el CBI neurorradiológico es muy cerrado y no permite la competencia entre varias empresas. 2. La solicitud de modificación del CBI e Inclusiones solicitadas por el Sector de Neurorradiología del cual era encargado el Dr. Paniagua y en su momento dependiente del Servicio de Neurología fue enviado a la Gerencia de Salud en fechas 06 de junio y 21 de agosto del corriente. 3. La lista de aproximadamente entre 10 y 15 pacientes que está aguardando estos insumos y sus procesos licitatorios demorados por protestas de las empresa y cuestionamientos de la DNCP. 4. Que si siguen los procesos de Licitación el IPS podría incurrir en falta contra artículos de la DNCP. 5. Contando con las sugerencias de modificaciones e inclusiones que habían sido elaborados por los neurorradiólogos y ahora los he revisado y*

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

corregido. Sugiero: 1. Solicitar al Consejo de Administración a través de la Gerencia de Salud que se dé prioridad a estas solicitudes. 2. Si tiene eco positivo: aguardar esas modificaciones y realizar un nuevo pedido de insumos para todos estos pacientes que están aguardando" (Sic). ----------

En las resoluciones, el Consejo de Administración del IPS también menciona los artículos 4° inc. b y 20 de la Ley N° 2051/03 referentes a la igualdad y libre competencia en los procedimientos de contrataciones públicas. ----------

A partir de lo expuesto precedentemente, esta Dirección Jurídica considera pertinente realizar las siguientes conclusiones. ----------

En primer lugar, que en el llamado ID 278.184 se ha verificado la concurrencia de dos firmas y la adjudicación a la firma Chaco Internacional, con lo que se concluye que el PBC posibilitaba la participación de más de una empresa. ----------

En segundo lugar, que con la cancelación de los procesos de contratación con ID 281.869 y 279.983 bajo la responsabilidad de la Convocante, desaparece la causa u objeto litigioso que ha dado origen a la denuncia en relación a los referidos llamados. ----------

En tercer lugar, con respecto al llamado ID 279.116, en que la única oferente y adjudicada ha sido la firma Salumax S.A., esta Dirección Jurídica considera pertinente el inicio de una investigación de oficio a los efectos estudiar con mayor profundidad la denuncia. ----------

Lo señalado se fundamenta en las Resoluciones N° 105-028/14 y 105-027/14 que cancelaron los llamados supra mencionados y donde la cancelación se ha basado en lo manifestado por el Jefe del Servicio de Neurocirugía del Hospital Central,

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

quien refirió que *"el CBI neurorradiológico es muy cerrado y no permite la competencia entre varias empresas"* . ----------

Lo anterior constituye un elemento nuevo en relación a la Investigación Preliminar que analizó la denuncia respecto al cuadro básico neurorradiológico y que culminara con la Nota DJ N° 2981/14, por lo que a criterio de esta Dirección Jurídica debe ser analizado en profundidad. ----------

En base a todo lo anterior, la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas RECOMIENDA INICIAR UNA INVESTIGACIÓN DE OFICIO a partir de la denuncia ingresada por Mesa de Entrada como Exp. N° 14.695, presentada por el Dr. Osvaldo Paniagua en relación a la LCO 40-14 ADQUISICIÓN DE INSUMOS PARA PACIENTES DEL SERVICIO DE NEUROLOGÍA, convocada por el IPS, ID N° 279.116. ----------

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica-DNCP

Abg. Luis Godoy
Dirección Jurídica-DNCP