Dictamen DNCP/DJ N° 12654/19

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Cierre Directo
Fecha de Dictamen:	7/10/2019
ID:	357374
Procedimiento de Contratación:	Contratación por Excepción
Modalidad Complementaria:	No aplica
Nombre de la Licitación:	Contratación de Póliza de Salud para Funcionarios y Grupo Familiar
Entidad Convocante:	Dirección Nacional de Aduanas
Denunciante:	Denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas con Protección al Denunciante.
Tema General:	Marco Legal
Tema Específico:	Llamado no justificado - Contratación con Empresa Aseguradora

RESULTADO

1. Se ordena el cierre de la denuncia.
2. Comunicar a quienes corresponda.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

La denuncia refiere que la Convocante intenta contratar una Póliza de Salud para Funcionarios de la institución, proporcionada por una empresa aseguradora, y no la proporcionada por una Empresa prestadora de Servicios de salud como es lo normal. Aduanas por su parte señala que, ante la no conformidad en la ampliación de vigencia y monto del contrato con PROMED S.A y el inminente vencimiento de la cobertura del seguro médico sanatorial, se acordó realizar el procedimiento de contratación por la Vía de Excepción y además, conforme los antecedentes adjuntos a su descargo, se observa que cuentan con dictamen favorable del Ministerio de Hacienda para la realización del llamado para la adquisición de una Póliza de Salud, no obstante, se constata que el llamado fue declarado desierto, por ende, corresponde el cierre de la denuncia.

Mª Gabriela Sonteoruz

Abg. Mª. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

DENUNCIA:

En fecha, 24 de septiembre de 2019 ingresa a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas denuncia individualizada como CASO 308, con protección al denunciante. Cabe recordar, que la identidad del denunciante se encuentra protegida conforme a lo establecido en la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita el 29 de marzo de 1996, en Caracas – Venezuela, aprobada por nuestro país por Ley Nº 977/96.

"...Por este medio, hago expresa una denuncia con respecto al PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES DEL LLAMADO A LICITACION PUBLICA NACIONAL CONVOCADA POR LA DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS, POR LA VIA DE LA EXCEPCION "CONTRATACION DE POLIZA DE SALUD PARA FUNCIONARIOS Y GRUPO FAMILIAR DE LA DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS "ID 357374. En ese contexto, y de conformidad a la Ley Nº 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", hago expresa una denuncia formal contra EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES del Llamado "Licitación Pública Nacional "CONTRATACION DE POLIZA DE SALUD PARA FUNCIONARIOS Y GRUPO FAMILIAR DE LA DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS " ID 357374 .- por los siguientes motivos: Es absolutamente llamativo, esta convocatoria : Pretende la Dirección Nacional de Aduanas contratar a una Aseguradora Convencional que normalmente emite pólizas de seguro contra riesgos de incendio, contra robo de vehículos, accidentes personales etc...para prestar un servicio médico a los funcionarios y familiares de la Dirección Nacional de Aduanas. Una Aseguradora que tiene que contratar a la vez a una Reaseguradora, que a la vez tiene que contratar a una empresa de Medicina Pre-paga, para prestar servicios de Salud a los Funcionarios y Familiares.... Esto es una decisión administrativa bastante particular, que la Dirección Nacional de Contrataciones (DNCP), debería intervenir, solicitando la argumentación clara de dicha decisión administrativa. Llama la atención que una Aseguradora que tiene habitualmente otros bienes a tutelar o proteger a través de pólizas ordinarias, esta vez tenga que proveer de un Servicio Médico a los funcionarios de la Aduana. El Servicio Médico que normalmente y legalmente lo suministra una Empresa Prestadora de Servicio de Salud (EPSS), a través del sistema de la medicina Pre-paga, ahora la Aduana pretende que lo suministre una Aseguradora. ***Cuál será el móvil, la intención, la pretensión oculta, el argumento que motiva a la Dirección Nacional de Aduanas hacer esta Convocatoria, que riñe con lo habitual y con lo que históricamente se proveyó a través del Sistema de Medicina Pre-paga.***

El sistema de Medicina Pre-paga que suministra el Servicio Médico a través de las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud, están reguladas, controladas y regidas por la Superintendencia de Salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, las empresas Aseguradoras Convencionales están Regidas por la Superintendencia de Seguros del Banco Central del Paraguay. En ese sentido, ¿los Funcionarios de la Dirección de Aduanas cuando tengan la necesidad de denunciar algunas anormalidades en el servicio Médico lo harán ante la Superintendencia de Seguros del Banco Central del Paraguay? Esta situación es bastante anormal, riñe con la más mínima lógica institucional, además crearía un conflicto entre dos Instituciones que tienen definidas roles muy distintos.

Ante este potencial conflicto institucional la DNCP, debería intervenir este proceso y declararla inviable. No puede el Banco Central del Paraguay atender temas relacionadas al Suministro de Servicio Médico. El órgano regulador y contralor de los servicios Médicos es la Superintendencia de Salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y es el que otorga las habilitaciones a las Empresas Prestadoras de Servicios Médicos que son las únicas autorizadas a prestar servicios médicos. En ese aspecto debemos definir con claridad lo siguiente: El Ministerio de Salud, regula, controla los servicios médicos de salud que prestan las empresas Prestadoras de Servicio de Salud y el Banco Central regula y controla las actividades de las Empresas Aseguradoras Convencionales y estas no están habilitadas para prestar servicios médicos, por lo que el Pliego de

M Gabriela Santacruz

Abg. Ma. Eugenia Otazu
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Bases y Condiciones debe ser modificado. Los servicios Médicos solicitados por la Dirección Nacional de Aduanas deben ser suministrados por Empresas Prestadoras de Servicios de Salud y no por Empresas Aseguradoras Convencionales.

Además debemos recordar las disposiciones de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" Art° 20 que prescribe que " Para la participación , contratación, o adjudicación en adquisiciones, locación de, servicios u obras públicas , no se podrán exigir a los participantes requisitos distintos a los señalados por esta Ley , ni se podrán establecer elementos que no resulten técnicamente indispensables, si con ello se limitan las posibilidades de concurrencia a eventuales proveedores o contratistas.. y por otro lado la ley menciona que: Las especificaciones técnicas, plazos, tolerancias, porcentajes, u otras disposiciones de similar naturaleza que deban contener las bases o los pliegos de requisitos de licitación, se establecerán con la mayor amplitud de acuerdo con la naturaleza especifica del contrato, con el objeto de que concurra el mayor número de oferentes; sin embargo deberán ser lo suficientemente claras, objetivas e imparciales, para evitar favorecer indebidamente a algún participante...."

El pliego de bases y condiciones que denunciamos en su Apartado CRITERIOS DE EVALUACION y Requisitos para calificación así como la EXPERIENCIA y CAPACIDAD TECNICA , establecen requisitos que claramente violan lo dispuesto en el art. 20 de la Ley de Contrataciones Públicas 2051/2003.

En cuanto a la experiencia que se debe presentar amparada en documentos, lo más llamativo es que se exige un contrato a la oferente, que debe ser con una empresa de seguros y esta a su vez con una Reaseguradora que tenga experiencia en la emisión y operación de póliza de seguro de salud colectiva. La pregunta que debe ser respondida es ¿Porque esta serie de contrataciones y sub contrataciones, habida cuenta que : Se puede y siempre se contrató en forma directa a las Empresas Prestadoras de SALUD, BAJO EL SISTEMA DE MEDICINA PRE-PAGA, en la modalidad de Licitación Pública Nacional, concurso de Ofertas o Contrataciones Directas ¿

Además, solicita el PBC, Detalles de POLIZAS emitidas a favor de instituciones públicas dentro de los ejercicios 2016, 2017, 2018 de Pólizas de Seguro CONVENCIONAL, ORDINARIOS Y NO DE SERVICIOS DE SALUD. Detalles de SINIESTROS indemnizados a favor de instituciones públicas DE SINIESTROS DE POLIZAS DE SEGURO CONVENCIONAL, ORDINARIO Y NO DE SERVICIOS DE SALUD.

*En otro contexto, La Ley General de presupuesto de la Nación para el período 2019 expresamente dice:" autorizase la contratación conjunta del **servicio de medicina prepaga para el sector público"** por lo que al pretender contratar a una empresa de Seguros se viola lo dispuesto por la ley de Presupuesto. - No es una Empresa de Seguros Convencional la que debe ser contratada, es una empresa de Medicina Pre-Paga.*

Además es importante destacar que el Pliego de bases y condiciones emitido por la Dirección Nacional de Aduanas difiere diametralmente del pliego de bases y condiciones estándar que fuera emitido Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)., por lo que es imperativo la intervención de la DNCP en la Modificación de este Pliego de Bases y Condiciones , a los efectos de que esta Convocatoria de la Dirección Nacional de Aduanas ,cumpla con los requisitos legales y formales que rige la materia. Por todo lo expresado en esta denuncia, solicito la intervención de la DNCP, para la subsanación de los actos administrativos que riñen con la normativa legal vigente y se haga justicia.

INSTRUMENTO PROBATORIO: El instrumento probatorio de la denuncia es El pliego de bases y condiciones protestado. El mismo se halla publicado en el portal de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y se ofrece como prueba.

M Gabriela Sontoayo

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora

PETITORIO: Se Proceda a la Intervención de la DNCP, con respecto a la Denuncia contra el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública Nacional "CONTRATACION DE POLIZA DE SALUD PARA FUNCIONARIOS Y GRUPO FAMILIAR DE LA DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS " IDE 357374 .- modificando el PBC a los efectos de adecuarse a las normativas de rigor que rigen la materia , además que el Servicio Médico sea suministrado por Empresas Proveedoras de Servicio de Salud y no empresas Aseguradoras Convencionales.

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

Por NOTA DNCP/DJ N° 11986 de fecha 24 de setiembre de 2019, se solicitó a la Unidad Operativa de Contrataciones de la Dirección Nacional de Aduanas, pedido de Informe sobre denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas con protección al denunciante. CASO N° 308.

NOTIFICACIONES:

El pedido de informe fue notificado a la Convocante en fecha

CONTESTACIONES:

En respuesta a la NOTA DNCP/DJ N° 11986/19 la Convocante por NOTA UOC N° 488/19 manifestó:

"Con respecto a la denuncia presentada, la recurrente *entre otras cuestiones, discute principalmente que el Servicio Médico habitualmente suministrado por empresas prestadoras de servicios de salud (EPSS), es a través de Medicina Prepaga, ahora se pretenda satisfacer mediante la contratación de Póliza de Salud suministrada por aseguradoras. Al respecto, la DNA, ante las restricciones de monto para el pago de servicios médicos para funcionarios establecidos en el Art. 209° de la Ley 6258/2019 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019", ha buscado mejores coberturas médicas para sus funcionarios de las que otorgan las empresas prestadoras de servicios de salud (EPSS) a través de Medicina Prepaga; siendo una opción valorada la que refiere a la contratación de una "Póliza de Salud" emitida por una compañía de seguro, en donde se detalle la cobertura de salud para funcionarios y personal de la DNA, como puede visualizarse en las coberturas establecidas en las EETT publicadas en el proceso que nos ocupa. En relación a cualquier cuestionamiento de la legalidad del proceso de contratación, la DNA ha consultado sobre la modalidad de contratación de PÓLIZA DE SALUD a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, mediante NOTA DAF N° 120, instancia que a su vez se ha expresado mediante el DICTAMEN N° 86/2019 de la Dirección General de Presupuesto / Coordinación Jurídica del Ministerio de Hacienda, que en su parte conclusiva expresa: "Por lo que, la adquisición de una Póliza de Salud emitida por una compañía de seguro, en donde se detalle la cobertura de salud para los funcionarios y personal de la DNA, deberá ser imputada en el*

Abg. Ma. Eugenia Ortiz
Directora Jurídica DNCP

Objeto de Gasto 271 Servicio de Seguro Médico, teniendo en cuenta el tope establecido en la Ley de Presupuesto para dichos gastos". Contando con el respaldo y aclaraciones expuestas por el Ministerio de Hacienda, se procedió a gestionar y publicar el proceso utilizando el Pliego Estándar de Contratación de Seguros, el cual cuentan con características distintas al pliego estándar de contrataciones de bienes y/o servicios, que también la recurrente de la denuncia ha cuestionado. Las consideraciones, argumentación técnica y legal referente a la realización del procedimiento de contratación por vía de la excepción, se encuentran detalladas en el Dictamen UOC N° 85/2019 adjunto. Ante lo expuesto, la DNA ha obrado en estricto cumplimiento de las reglamentaciones de orden presupuestario y del ámbito de contrataciones públicas, por lo que debemos expresar enfáticamente que desde esta Unidad Operativa de Contrataciones no nos consta ningún tipo de irregularidad o interés oculto en la contratación. Finalmente informamos que en fecha 25/09/2019 se procedió a la apertura de ofertas del llamado, presentándose la firma ASEGURADORA DEL ESTE S.A DE SEGUROS, así también en fecha 26/09/2019 el comité de evaluación emitió su recomendación a la Máxima Autoridad, y a la misma, mediante la resolución DNA N° 1053/2019 de fecha 26/09/2019 ha resuelto DECLARAR DESIERTO el llamado a Contratación por Vía de la Excepción "POLIZA DE SALUD", con ID N° 357.374, conforme a lo dispuesto en el Artículo 30°, Inc, b) de la Ley N° 2051/03 "DE CONTRATACIONES PUBLICAS", situación que ya fue comunicada a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas".

ANÁLISIS:

El denunciante considera llamativo que la Dirección Nacional de Aduanas pretenda contratar a una Aseguradora Convencional para prestar un servicio médico a los funcionarios y familiares. Agrega que, el Servicio Médico que normalmente y legalmente lo suministra una Empresa Prestadora de Servicio de Salud (EPSS), a través del sistema de medicina Pre-paga.

El principal fundamento de su petición radica en que, la Ley General de Presupuesto de la Nación para el período 2019, expresamente dice: "*autorizase la contratación conjunta del servicio de medicina prepaga para el sector público*", por lo que, a su entender al pretender contratar a una empresa de Seguros se viola lo dispuesto por la normativa y se limita la posible participación de otros oferentes.

Al respecto, la Dirección Nacional de Aduanas señala en su descargo que, ante las restricciones de monto para el pago de servicios médicos para funcionarios establecidos en el artículo 2019 de la Ley 6258/2019 "Que aprueba el presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019", ha buscado mejores coberturas médicas para sus funcionarios de las que otorgan las empresas prestadoras de servicios de Salud (EPSS) a través de Medicina Prepaga; al respecto manifiestan que han encontrado una opción válida la que se refiere a la contratación de una Póliza de Salud emitida por una compañía de seguro, en donde se detalle la cobertura de salud para funcionarios y personal de la DNA.

La Convocante indicó que con **respecto a la legalidad del proceso de contratación** se ha consultado sobre la modalidad de contratación de Póliza de Salud a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, y al respecto han obtenido como respuesta el Dictamen N° 86/2019 de la Dirección General de Presupuesto/ Coordinación Jurídica del Ministerio de Hacienda que en su parte conclusiva expresa: "*Por lo que, la adquisición de una Póliza de salud emitida por una compañía de seguro, en donde se detalle la cobertura de salud para los funcionarios y personal de la DNA, deberá ser imputada en el Objeto de Gasto 271 Servicio de Seguro Médico, teniendo en cuenta el tope establecido en la Ley de Presupuesto para dichos*

Abg. Ma. Eugenia Orazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

gastos", con estas aclaraciones expuestas por la Entidad Convocante y el Ministerio de Hacienda mediante su dictamen (publicado también en el portal de contrataciones públicas), no se observa irregularidad alguna en la gestión y publicación del proceso utilizando el pliego estándar de Contratación de Seguros.

Que, entre los antecedentes arrimados por la Convocante se observa además que, la Dirección Nacional de Aduanas en fecha 01 de octubre de 2018 suscribió CONTRATO ABIERTO N° 16/2018 con la firma PROTECCION MEDICA S.A.(PROMED), para cubrir las necesidades de SERVICIOS DE SEGURO MÉDICO de sus funcionarios, la vigencia de esa contratación era de (12) doce meses contados desde la fecha de su suscripción, como resultado de la Licitación Pública Nacional SBE N° 8/2018, **finalizando el 01 de octubre del 2019**. También consta que, la Coordinación de la Unidad Operativa de Contrataciones en fecha 12 de setiembre de 2019, remite una nota NOTA UOC N° 446/2019 al Proveedor PROTECCIÓN MEDICA S.A (PROMED S.A) solicitando su conformidad para inicio del proceso de AMPLIACION DE VIGENCIA Y MONTO DEL CONTRATO ABIERTO N°16/2018 "SERVICIOS DE SEGURO MÉDICO", a lo que en fecha 13 de setiembre de 2019 responde que no darán su conformidad solicitada para el proceso de ampliación de vigencia y monto del contrato abierto Servicios de Seguro Médico, y con ello, la Dirección Nacional de Aduanas manifiesta que se encontraba ante la situación de vencimiento de las coberturas de seguro médico sanatorial de sus funcionarios y familiares el 30 de setiembre de 2019, y a fin de proteger la salud de los funcionarios y familiares es que procedió a la realización de un llamado vía excepción por urgencia impostergable bajo la figura de póliza de salud.

Así las cosas, para aplicar los procedimientos por la modalidad de contratación por vía de la excepción por urgencia impostergable, prevista en la Ley 2051/03 de contrataciones públicas -artículo 33 casos de excepción, inciso g)- es necesario que la **URGENCIA sea probada, concreta, objetiva e inmediata** y de tal naturaleza que no pudiera esperarse el resultado de la licitación pública o licitación por concurso de ofertas, sino con grave perjuicio a los intereses públicos, todo ello se verificó en el marco del llamado objeto de estudio, al indicarse en el llamado **POLIZA DE SALUD PARA FUNCIONARIOS DE LA DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS** que la vigencia de la contratación sería por tan solo de 1 (un) mes, tiempo en el cual, esclarece enfáticamente la Convocante procederá a realizar el proceso licitatorio regular, en consecuencia, en razón a los dictámenes de la Convocante mencionados anteriormente y el hecho de negativa del proveedor a la ampliación del contrato anterior para el seguro médico de funcionarios y familiares se denota que la modalidad vía de excepción se encuentre ajustada a derecho.

Por último, el denunciante se encuentra **disconforme con los criterios de evaluación** dispuestos en el pliego de bases y condiciones, específicamente lo referente a Experiencia y Capacidad Técnica, pero siempre haciendo hincapié en el direccionamiento en la contratación de una empresa aseguradora. En este caso era la PROTESTA el mecanismo de impugnación pertinente con que contaba el denunciante/potencial oferente de pretender la reformulación de las especificaciones técnicas y/o condiciones del pliego de bases y condiciones, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", que en su parte pertinente reza: "*Las personas interesadas podrán protestar ante la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) en cualquier etapa de los procedimientos de contratación (...) La protesta será presentada dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que ocurra el acto o el promotor tenga conocimiento de éste*", sus reglamentaciones y el Decreto N°7434/07, que rigen los procesos llevados a cabo por la Dirección Jurídica. Indicamos que, **el denunciante debió PROTESTAR CONTRA EL PLIEGO** (fecha de apertura el 25/09/19) y en tal entendimiento, **la denuncia a través del Sistema de Protección al Denunciante no constituye la vía pertinente para subsanar la debida diligencia que deben guardar los potenciales oferentes participantes de un llamado licitatorio.**

M Gabriela Santacruz

Abg. Ma. Eugenia Ortiz
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Igualmente aclaramos que, visto el portal de contrataciones, el pliego de Bases y Condiciones fue objeto de protesta la cual fue rechazada in limine por Resolución DNCP N° 3890/19 por no haber acreditado el recurrente Protección Médica S.A. su personería. Asimismo, es menester mencionar que, el **llamado fue declarado desierto mediante Res. N° 1053 de fecha 26/09/2019**, conforme a lo dispuesto por el artículo 30 de la ley 2051/03 una licitación de declarará desierta mediante resolución de la máxima autoridad de la Convocante en los siguientes casos: *"(...) b) que ninguna de las ofertas reúna las condiciones exigidas en las bases de la licitación o se apartara sustancialmente de ellas"*, por ende, le **recomendamos al denunciante de tener interés en participar en algún procedimiento licitatorio, utilizar los mecanismos de impugnación pertinente en tiempo y forma y muy especialmente tener en cuenta las aclaraciones emitidas en el presente dictamen**.

Y, a la Entidad Convocante, si bien las observaciones –Nota DNCP/DNC 18258/19, publicada en el portal- no guardan relación con lo aquí denunciado, versaba sobre la cantidad de funcionarios a ser cubiertos, le recomendamos responder a las consultas y observaciones hechas por el Departamento de Normas y Control en tiempo y forma oportunos, a fin de evitar cualquier tipo de inconvenientes en la tramitación normal del proceso.

Finalmente, el Art. 13 del Decreto 7434/11, que establece: "*Las investigaciones sólo serán abiertas cuando, a criterio de la DNCP, sea constatada la existencia de méritos o elementos suficientes que indiquen que los hechos que lleguen a su conocimiento sean susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado; y cuando la vía pertinente no sea la Protesta*", por lo que, **corresponde desestimar la presente denuncia individualizada como CASO 308**, haciendo la salvedad que de surgir reclamos puntuales y/o hechos nuevos actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.

ABG. GABRIELA SANTACRUZ CASTILLO
JUEZA INSTRUCTORA - DNCP

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
DIRECTORA JURIDICA – DNCP