DNCP/DJ N°5739/19

CASO N° 113

Asunción, 21 de mayo de 2019.-

DENUNCIA INGRESADA A TRAVES DEL MÓDULO DE INVESTIGACIONES ELECTRÓNICAS INDIVIDUALIZADA COMO CASO N° 113 SOBRE SUPUESTAS IRREGULARIDADES EN EL MARCO DEL LLAMADO A LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL SBE N°147/18 PARA LA ADQUISICIÓN DE MEDICAMENTOS BIOLÓGICOS, BIOTECNOLÓGICOS, ONCOLÓGICOS E INMUNOSUPRESORES PARA EL IPS, CONVOCADO POR EL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS) – ID 352.118. ----------

A partir de la denuncia recibida en fecha 12 de abril de 2019 a través del Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas –MÓDULO DE INVESTIGACIONES ELECTRÓNICAS[1], - e individualizada como Caso N° 113; esta Dirección Jurídica, luego del estudio de la misma realiza el presente Dictamen Conclusivo, en base a las consideraciones de hecho y derecho que se exponen a continuación: ----------

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. ----------

En la citada denuncia se ha expuesto, cuanto sigue: "*...En relación a la LPN SBE Nº 147/2018 – IPS. Quisiéremos poner a conocimiento de Uds., lo acontecido con nuestra empresa el día del inicio de la etapa competitiva (04/04/19) de la mencionada licitación. Llegando el horario establecido para el inicio de la EC,* ***hemos procedido ingresar a la página de contrataciones públicas (www.contrataciones.gov.py), pero fue imposible, ni siquiera cargaba y mucho menos intentaba ingresar****. Entonces nos pusimos en contacto con nuestro proveedor de internet (TIGO) para interiorizarnos, y ver cuál podría ser la causa, del porque no estamos pudiendo acceder.* ***Luego de ir descartando los posibles motivos que originaban este problema, nos dijeron que aparentemente nuestro IP 190.128.205.194, se encontraba bloqueado (lista negra) por la DNCP****. A raíz de esto, solicitamos tengan a bien, verificar si es factible esta teoría., y ver en solucionar la situación, para evitar inconvenientes futuros*". ----------

Que, mediante Memorándum DJ 148/19 se solicitó a la Dirección de Tecnología de la Información de la DNCP sus buenos oficios, a fin de esclarecer los hechos denunciados, mediante un informe técnico. ----------

En respuesta, mediante Memorándum DTI 83/19, la Dirección de Tecnología de la Información de la DNCP informó que *no existen listas de accesos o filtros por direcciones IP para*

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Aprobado por Resolución DNCP N° 718/18.

Dra. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

el acceso a los servicios web de la DNCP, por lo tanto, ***no existen bloqueos o listas negras****. Además, se aclara que, durante la fecha manifestada por el proveedor, los equipos que componen la plataforma electrónica de la DNCP, tampoco presentaban problemas. No obstante,* ***es importante aclarar que la conectividad a la DNCP también depende de factores externos****, como podrían ser los problemas de conexión entre proveedores de servicios mismos, quienes son los que finalmente actúan de intermediario y permiten la conectividad entre los usuarios finales y los servicios web de la DNCP".* ----------

De igual manera, agrega la DTI un informe detallado respecto a los hechos acaecidos durante la modalidad de subasta a la baja electrónica y en concreto, en el marco del llamado de referencia. A continuación, extracto del citado informe técnico: ----------

Antecedentes.
En respuesta a la denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas relacionada a la LPN SBE N°147/2018 – IPS, se emite el presente informe.

Alcance:
Los análisis han sido hecho sobre todos los medios disponibles para dicho fin como son: registros del servidor y reportes de sistema.

Aclaraciones según funcionamiento del Sistema de SBE:

Registro de Presencia de Usuarios:
El Sistema registra en su bitácora quienes están presentes en la sala durante el desarrollo de la competencia, esto es, el usuario subastador y los usuarios oferentes.

Así entonces tenemos registrada la presencia de los oferentes, no solo como participantes de la competencia del grupo mencionado, sino también como observadores en la sala si no han ofertado en el grupo.

Este registro se realiza cada vez que el sistema recibe una "señal" de presencia. Esta señal es enviada por el usuario cada 30 segundos y el contador se reinicia cada vez que se envía un lance o se refresca el navegador, por lo que cada registro debería tener una diferencia de tiempo promedio de 30 segundos entre una señal y otra.

Sobre acceso a los datos de la competencia:
Si bien, las actividades realizadas por los usuarios en la subasta se registran en nuestra base de datos (propuestas, datos de los ítem, lances, etc), es importante aclarar que todos los datos concernientes a una subasta, desde la carga de la primera propuesta hasta la finalización de la competencia, permanecen encriptados.

No es, sino hasta que se termina la competencia del último grupo, que se tienen los datos legibles sobre la subasta completa; por lo que no es posible para una persona conocer la identidad de los oferentes, usuarios utilizados o tan siquiera las características de los ítem ofertados hasta que la competencia sea terminada en el último grupo del llamado.

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Una vez finalizada la competencia el sistema analiza todos los datos de la competencia (automáticamente) los decodifica y los disponibiliza para el subastador en la forma del Acta de Subasta.

Sobre la interacción de los usuarios durante la competencia:
El Sistema de Subasta a la Baja Electrónica (SBE) no es "administrado" o "manejado" por un usuario, la SBE funciona bajo la vista de un subastador cuya única asignación al momento de la competencia es la de enviar mensajes preestablecidos y verificar que la competencia se lleve en forma normal (que no existan problemas con la sala, que exista comunicación a internet desde la D.N.C.P., etc.).

Las etapas de Puja, Etapa Aleatoria y Desempate MiPyME son completamente automáticas, el sistema se encarga de controlar los tiempos, de cerrar cada etapa en el momento correspondiente, tomar un valor aleatorio entre 3 y 10 minutos (para la duración de la etapa aleatoria) y finalmente calcular los lances para definir si corresponde o no la aplicación del beneficio del desempate MiPyME.

Durante todo este proceso ni el subastador, ni ningún otro usuario tiene control sobre el sistema, todos los cálculos son realizados en forma automática y el usuario subastador es un mero observador en la competencia, donde (como se mencionaba en la aclaración anterior) tampoco tiene conocimiento acerca de quiénes son los oferentes.

Verificaciones realizadas sobre el caso:
De acuerdo a las consultas realizas a las tablas de auditoría y las inspecciones sobre los registros del servidor, se constata la presencia de los oferentes en la totalidad de los grupos subastados correspondiente al ID 352118.

El proceso de referencia consta de cincuenta y cuatro (54) grupos subastados, con inicio de competencia fecha 04 de abril de 2019 08:10 am., finalizado en fecha 08 de abril de 2019, con registro de cierre de lances 14:09 pm.

Cabe destacar que no contamos con los datos del oferente denunciante, a fin de comprobar la presencia del mismo dentro de la subasta culminada.

Ante la falta de información del denunciante a continuación se puntualiza las actividades de los oferentes en los siguientes grupos:

Oferente ID 26991 – Razon Social: MEDICINE S.A, presente en los grupos:

ACIDO ZOLEDRONICO	IRINOTECAN
ALBUMINA HUMANA	LENALIDOMIDA
ASPARAGINASA	LENALIDOMIDA
AZATIOPRINA	LEFLUNOMIDA
BLEOMICINA	L- MALEATO DE SUNITINIB

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

BORTEZOMIB	LETROZOL
CARBOPLATINO	LEUCOVORINA CALCICA
CICLOSPORINA A	MERCAPTOCTAN SULFONATO SODICO
CICLOSPORINA A	MERCAPTOPURINA
COMPLEJO PROTROMBINICO HUMANO (FACTOR IX-II- VII - X- PROTEÍNAS C-S)	METOTREXATO
DACARBAZINA (DTIC)	METOTREXATO
ERITROPOYETINA	METOXIPOLIETILENGLICOL - EPOYETINA BETA
ETANERCEPT	MICOFENOLATO MOFETIL
ETOPOSIDE	MICOFENOLICO ACIDO
FACTOR VII RECOMBINANTE Fórmula Eptacog Alfa linea Celular Animal.	MITOXANTRONA
FACTOR VIII LIOFILIZADO PLASMÁTICO	NILOTINIB
FACTOR VIII RECOMBINANTE Fórmula Octocog Alfa linea Celular Animal.	OCTREOTIDA ACETATO
FACTOR VIII RECOMBINANTE Fórmula Simoctocog Alfa linea Celular Humana.	OCTREOTIDA ACETATO
FILGRASTIM	SIROLIMUS
FLUORURACILO	SORAFENIB
HIDROXIUREA	TAMOXIFENO
HORMONA DE CRECIMIENTO(SOMATOTROPINA)	TEMOZOLAMIDA
INMUNOGLOBULINA	VINCRISTINA SULFATO
INMUNOGLOBULINA POLIVALENTE ENRIQUECIDA C/ IGM	LEUPROLIDE (LEUPRORELINA) (ACETATO DE LEUPROLIDA)
INTERFERON BETA 1A	

Oferente ID 26992 – Razon Social: CASA BOLLER S.A, presente en los grupos:

ACIDO ZOLEDRONICO	HORMONA DE CRECIMIENTO(SOMATOTROPINA)
ALBUMINA HUMANA	INMUNOGLOBULINA
ASPARAGINASA	INMUNOGLOBULINA POLIVALENTE ENRIQUECIDA C/ IGM
AZATIOPRINA	INSULINA GLARGINA
BLEOMICINA	INSULINA NPH HUMANA
BORTEZOMIB	LEFLUNOMIDA
CAPECITABINA	L- MALEATO DE SUNITINIB
CARBOPLATINO	LEUCOVORINA CALCICA
CARBOPLATINO	MERCAPTOCTAN SULFONATO SODICO
CICLOSPORINA A	MERCAPTOPURINA
COMPLEJO PROTROMBINICO HUMANO (FACTOR IX-II- VII - X- PROTEÍNAS C-S)	METOTREXATO
ERITROPOYETINA	METOTREXATO
ETANERCEPT	METOXIPOLIETILENGLICOL - EPOYETINA BETA
ETOPOSIDE	MICOFENOLATO MOFETIL
FACTOR VII RECOMBINANTE Fórmula Eptacog Alfa linea Celular Animal.	MICOFENOLICO ACIDO
FACTOR VIII LIOFILIZADO PLASMÁTICO	MITOXANTRONA
FILGRASTIM	NILOTINIB
FLUORURACILO	OCTREOTIDA ACETATO
HIDROXIUREA	LEUPROLIDE (LEUPRORELINA) (ACETATO DE LEUPROLIDA)

Abg. Gustavo Larza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abog. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Oferente ID 26993 – Razón Social: LIBRA PARAGUAY S.A, presente en los grupos:

ACIDO ZOLEDRONICO	INSULINA NPH HUMANA
ALBUMINA HUMANA	INTERFERON BETA 1A
ASPARAGINASA	IRINOTECAN
AZATIOPRINA	LENALIDOMIDA
BLEOMICINA	LENALIDOMIDA
CAPECITABINA	LEFLUNOMIDA
CARBOPLATINO	L- MALEATO DE SUNITINIB
CARBOPLATINO	LETROZOL
CICLOFOSFAMIDA	MERCAPTOCTAN SULFONATO SODICO
CICLOSPORINA A	METOTREXATO
CICLOSPORINA A	METOTREXATO
COMPLEJO PROTROMBINICO HUMANO (FACTOR IX-II- VII - X- PROTEÍNAS C-S)	METOXIPOLIETILENGLICOL - EPOYETINA BETA
DACARBAZINA (DTIC)	MICOFENOLICO ACIDO
ETANERCEPT	MITOXANTRONA
ETOPOSIDE	NILOTINIB
FACTOR VIII RECOMBINANTE Fórmula Simoctocog Alfa linea Celular Humana.	OCTREOTIDA ACETATO
FILGRASTIM	SIROLIMUS
FLUORURACILO	TEMOZOLAMIDA
HIDROXIUREA	VINCRISTINA SULFATO
HORMONA DE CRECIMIENTO(SOMATOTROPINA)	LEUPROLIDE (LEUPRORELINA) (ACETATO DE LEUPROLIDA)
INSULINA GLARGINA	

Oferente ID 26994 – Razón Social: LA QUIMICA FARMACEUTICA S.A, presente en los grupos:

ACIDO ZOLEDRONICO	FACTOR VIII RECOMBINANTE Fórmula Simoctocog Alfa linea Celular Humana.
ALBUMINA HUMANA	FILGRASTIM
ASPARAGINASA	FLUORURACILO
AZATIOPRINA	HIDROXIUREA
BLEOMICINA	HORMONA DE CRECIMIENTO(SOMATOTROPINA)
BORTEZOMIB	INMUNOGLOBULINA
CAPECITABINA	INMUNOGLOBULINA POLIVALENTE ENRIQUECIDA C/ IGM
CARBOPLATINO	INSULINA GLARGINA
CARBOPLATINO	INSULINA NPH HUMANA
CICLOFOSFAMIDA	INTERFERON BETA 1A
CICLOSPORINA A	IRINOTECAN
CICLOSPORINA A	LENALIDOMIDA
COMPLEJO PROTROMBINICO HUMANO (FACTOR IX-II- VII - X- PROTEÍNAS C-S)	LENALIDOMIDA
DACARBAZINA (DTIC)	LEFLUNOMIDA
ERITROPOYETINA	L- MALEATO DE SUNITINIB
ETANERCEPT	LETROZOL

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Director
Dirección Jurídica - DNCP

ETOPOSIDE	LEUCOVORINA CALCICA
FACTOR VII RECOMBINANTE Fórmula Eptacog Alfa linea Celular Animal.	MERCAPTOCTAN SULFONATO SODICO
FACTOR VIII LIOFILIZADO PLASMÁTICO	MERCAPTOPURINA
FACTOR VIII RECOMBINANTE Fórmula Octocog Alfa linea Celular Animal.	LEUPROLIDE (LEUPRORELINA) (ACETATO DE LEUPROLIDA)

Oferente ID 26995 – Razón Social: FUSA S.A, presente en los grupos:

ACIDO ZOLEDRONICO	DACARBAZINA (DTIC)
ALBUMINA HUMANA	ERITROPOYETINA
ASPARAGINASA	ETANERCEPT
BLEOMICINA	ETOPOSIDE
CAPECITABINA	FACTOR VII RECOMBINANTE Fórmula Eptacog Alfa linea Celular Animal.
CARBOPLATINO	FACTOR VIII LIOFILIZADO PLASMÁTICO
CARBOPLATINO	FACTOR VIII RECOMBINANTE Fórmula Octocog Alfa linea Celular Animal.
CICLOFOSFAMIDA	LENALIDOMIDA
CICLOSPORINA A	LENALIDOMIDA
CICLOSPORINA A	LEFLUNOMIDA
COMPLEJO PROTROMBINICO HUMANO (FACTOR IX-II- VII - X- PROTEÍNAS C-S)	METOXIPOLIETILENGLICOL - EPOYETINA BETA

Oferente ID 26996 – Razón Social: VICENTE SCAVONE & CIA. S.A.E, presente en los grupos:

ACIDO ZOLEDRONICO	FACTOR VIII RECOMBINANTE Fórmula Octocog Alfa linea Celular Animal.
ALBUMINA HUMANA	LENALIDOMIDA
ASPARAGINASA	LEFLUNOMIDA
AZATIOPRINA	L- MALEATO DE SUNITINIB
BORTEZOMIB	LETROZOL
CARBOPLATINO	LEUCOVORINA CALCICA
CARBOPLATINO	METOTREXATO
CICLOFOSFAMIDA	METOXIPOLIETILENGLICOL - EPOYETINA BETA
CICLOSPORINA A	MICOFENOLATO MOFETIL
CICLOSPORINA A	MICOFENOLICO ACIDO
COMPLEJO PROTROMBINICO HUMANO (FACTOR IX-II- VII - X- PROTEÍNAS C-S)	MITOXANTRONA
DACARBAZINA (DTIC)	NILOTINIB
ERITROPOYETINA	OCTREOTIDA ACETATO
ETANERCEPT	OCTREOTIDA ACETATO
ETOPOSIDE	SIROLIMUS
FACTOR VII RECOMBINANTE Fórmula Eptacog Alfa linea Celular Animal.	LEUPROLIDE (LEUPRORELINA) (ACETATO DE LEUPROLIDA)
FACTOR VIII LIOFILIZADO PLASMÁTICO	[redacted]

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Mta. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Conclusión:
Conforme a los registros verificados se confirma la presencia de oferentes en la totalidad de los grupos de la subasta en referencia, se corrobora que no se registraron errores.

El funcionamiento del Sistema se considera correcto. Al presente informe se anexa los registros de servidores, en el cual se detalla la presencia de oferentes en los grupos de la subasta ID 352118.
Sin nada más que agregar, me despido atentamente:

David Helmut Reese Molinas
Coordinador
Investigación y Desarrollo

Que, el denunciante menciona que tuvo problemas con la conexión a la plataforma de la subasta a la baja electrónica al momento de la etapa competitiva en el marco el llamado de referencia (04/04/19), consecuentemente alega haber consultado con su proveedor de internet TIGO, quien le indicó que su IP se encontraría bloqueado (lista negra) por parte de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, viéndose afectada de esta manera su participación en el proceso licitatorio. ----------

Cabe enfatizar que, de los hechos argüidos en la denuncia, la Dirección Jurídica ha solicitado sus buenos oficios a la Dirección de Tecnología de la Información (DTI) de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, debido al carácter técnico del supuesto hecho irregular. -----

En primer lugar, es importante indicar al denunciante que mal podría iniciarse una investigación sobre la base de una denuncia sin prueba alguna que la sustente. En este contexto, el Decreto Reglamentario N° 7434/11[2], específicamente en su Art. 9 reza: "...*Carga de la prueba: incumbirá la Carga de la Prueba a la parte que afirme la existencia de un hecho controvertido o de un precepto jurídico que la DNCP no tenga el deber de conocer...*". ----------

Ahora bien, como Institución reguladora y verificadora de las contrataciones públicas tenemos el deber de esclarecer las cuestiones que pudiesen empañar nuestro actuar de ente

[2] POR EL CUAL SE ESTABLECEN CIERTAS REGLAMENTACIONES PARA LOS PROCESOS SUSTANCIADOS EN LA DIRECCIÓN JURÍDICA DE LA DNCP.

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Ma. Eugenia Ortiz
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

EEUU Nº 961 c/ Tte. Fariña - Telefax: 415 4000 R.A. - Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

contralor de la Ley 2051/03 y demás disposiciones vigentes en la materia, en virtud del Principio de Transparencia y Publicidad que rige en las compras públicas –inciso c) art. 4 de la citada ley-.

Siguiendo este lineamiento y **en consideración del informe técnico de la DTI de la DNCP** (transcripto más arriba), realizamos las siguientes aseveraciones respecto al Sistema de Subasta a la Baja Electrónica, su funcionamiento y los datos concretos del llamado: ----------

- **NO EXISTEN listas de acceso** o filtros por direcciones IP para el acceso a los servicios web de la DNCP;
- En la fecha de la **Etapa Competitiva (04/04/19)**, los equipos que componen la plataforma electrónica de la DNCP no presentaron problemas;
- En una SBE, el sistema no solo registra la presencia de los participantes de la subasta sino también de los oferentes observadores en la sala (sesión virtual);
- Si bien las actividades realizadas por los USUARIOS en la subasta se registran en la base de datos de la DNCP, **los datos** desde la carga de la primera propuesta hasta la finalización de la competencia, **permanecen encriptados**;
- El **sistema de subasta a la baja electrónica no es "administrado" o "manejado" por un usuario**, la SBE funciona bajo la vista de subastador cuya asignación al momento de la competencia es la de enviar mensajes preestablecidos y verificar que la competencia se lleve en forma normal (que no existan problemas con la sala, que exista comunicación a internet desde la DNCP, etc.);
- La Conectividad a la DNCP depende de factores externos, podría darse problemas de conexión entre proveedores de servicios mismos. ----------

Como vemos el Informe Técnico de DTI es concluyente por cuanto, analizado los registros del servidor y reportes del sistema de SBE del llamado de referencia; indica que, no se cuenta con datos del oferente denunciante dentro de los datos de la competencia, a fin de comprobar la presencia del mismo dentro de la subasta terminada; esto quiere decir, tal como señala el informe que el mismo no participó –*ni como competidor ni como observador de la sala virtual*- dentro de la subasta. ----------

Agregamos además que, quedan desvirtuados los dichos del denunciante sobre una posible lista negra de oferentes, en la medida que, durante todo el proceso de subasta a la baja electrónica, ni el subastador ni ningún otro usuario tiene control sobre el sistema, todos los cálculos son realizados de forma automática y el usuario subastador es un mero observador de la competencia, tampoco tiene conocimiento acerca de quiénes son los oferentes, en síntesis, no hay manera en que esta Dirección Nacional a través de los subastadores pudiese restringir de la participación de potenciales oferente. ----------

Por último, traemos a colación lo indicado en el informe DTI de que el problema real del denunciante posiblemente se debió a factores externos -*conexión con su proveedor de internet*-,

Abg. Ivera Zorzia Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Ing. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

por lo que, **instamos** al mismo en futuros procesos licitatorios tener en cuenta dicha situación y tratar de solucionar el inconveniente antes de la fecha y hora fijada para la etapa de competencia dentro de una SBE. ----------

No obstante, a lo señalado, recordamos al denunciante que esta Dirección Nacional cuenta con una **Dirección de Atención al Usuario**, con la cual puede contactarse de manera personal o telefónicamente para que a través de funcionarios capacitados se le pueda brindar cualquier aclaración adicional que pudiera llegar a solicitar en cuanto al funcionamiento de la Subasta a la Baja Electrónica. ----------

Por todo lo expuesto, en base a lo denunciado y al Informe técnico DTI, corresponde a esta Dirección Jurídica concluir que, no hay méritos suficientes para la apertura de una investigación de oficio, en virtud de lo dispuesto en 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 ende, **se desestima la denuncia individualizada como CASO N°113, con la salvedad de surgir reclamos puntuales que pudiesen afectar la regularidad del proceso licitatorio, actuaremos en el ámbito de nuestra competencia**. ----------

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

ABG. MELODY MARTINEZ AMARILLA
Jefa Dpto. de Investigaciones – DNCP

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica - DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS