Dictamen DNCP/DJ N° 8.182/20

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	08/07/2020
ID:	374857
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	Subasta a la Baja Electrónica
Nombre de la Licitación:	"Adquisición del Sistema de Gestión Hospitalaria para el Hospital Regional y Centros Asistenciales del IPS en el departamento de Alto Paraná-Ad Referéndum 2020"
Entidad Convocante:	Instituto de Previsión Social.
Denunciante:	Denuncia con Protección al Denunciante/ Caso 149
Tema General:	• Adjudicación.
Tema Específico:	• Precios Referenciales/ sobre facturación.

RESULTADO

1. Ordenar el cierre de la investigación preliminar Caso N°149.
2. Recomendar la Apertura de una Investigación de Oficio.
2. Comunicar a quienes corresponda.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

La investigación tiene su origen en la Publicación Periodística del Diario "El Independiente". Dicha publicación hace referencia a que el IPS adjudico por Gs. 39.886 millones (US$ 6, 2 millones) a la firma Green Sociedad Anónima. Agrega, que la firma mencionada fue la única en presentarse y que llama notablemente la atención el enorme monto de la licitación que cuenta con sólo cuatro ítems adjudicados.

Del Pliego de Bases y Condiciones se desprende que el proyecto trata sobre la provisión de un sistema informático, su implementación, capacitación, soporte y mantenimiento incluyendo los registros de información electrónica de pacientes del IPS, del Hospital Regional de Ciudad del Este y demás centros ambulatorios que componen el departamento del Alto Paraná.

La Ley Nº 2051/03 confiere a los organismos, entidades y municipalidades la facultad de la determinación de bienes o servicios a contratar, la misma Ley también exige que las Convocantes garanticen al Estado las mejores condiciones de contratación, a fin de velar por los principios de transparencia y publicidad, que busca garantizar la integridad de las actuaciones de la administración pública y el control adecuado de su gestión.

De los antecedentes adjuntos en el marco de la investigación y debido a la complejidad y sensibilidad del llamado y en razón a que la Convocante no ha justificado técnicamente todos los procesos contemplados en el alcance de este proyecto en lo que respecta a la estimación global de costos, que conforme la Resolución DNCP Nº 411/18 deberá contar con un desglose

de todos los lotes, ítems, subítems que compongan el Pliego de Bases y Condiciones, se recomienda la apertura de una Investigación de Oficio a los efectos de realizar un análisis pormenorizado de todas las documentaciones adjuntas y manifestaciones realizadas por las partes a los efectos de otorgar mayores garantías procesales a las partes intervinientes, como así también realizar todas las diligencias necesarias para el estudio de la regularidad de las actuaciones en el marco del proceso.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

GREEN SOCIEDAD ANÓNIMA.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

Publicación periodística del fecha 03 de mayo de 2020 del **DIARIO EL INDEPENDIENTE**, bajo el titular **"IPS GASTA US$ 6,2 millones en un software".**

El Instituto de Previsión Social (IPS) adjudicó G. 39.886 millones (US$ 6,2 millones) a la firma Green Sociedad Anónima por la adquisición del sistema de gestión hospitalaria para el hospital regional y centros asistenciales del IPS en el departamento de Alto Paraná. Esta empresa fue la única oferente de este llamado.

Este proyecto se trata de la provisión de un sistema informático, su implementación, capacitación, soporte y mantenimiento incluyendo los registros de información electrónica de pacientes del IPS, del Hospital Regional de Ciudad del Este y demás centros ambulatorios que componen el departamento del Alto Paraná, que actualmente cuenta con 330 camas de internación habilitadas.

Cabe destacar Sebastián Ortiz, presidente de la Cámara Paraguaya de la Industria del Software (Cisoft), había mencionado que solamente en soluciones informáticas Paraguay exporta alrededor de US$ 5 millones en bruto, aunque a este estimativo se le deben descontar los costos y pago de servicios. Apuntó que la firma local que más vende al extranjero ingresa un promedio de aproximadamente US$ 250.000.

De esta manera, llama notablemente la atención el enorme monto de la licitación que cuenta con sólo cuatro ítems adjudicados: Licencia de la marca His Innova-Sistema de Gestión Hospitalaria de procedencia argentina por G. 11.724 millones, desarrollo de software de la misma marca por G. 15.198 millones, soporte técnico por G. 7.425 millones y servidor Intel-Hp-Microsoft: SQL Server por G. 5.536 millones.

Según el Pliego de Bases y Condiciones (PBC), el objetivo del llamado es mejorar la calidad de asistencia de la salud, mejorar la seguridad del paciente u obtener patrones de práctica y tratamientos consistentes, que reduzcan considerablemente la complejidad de la estructura del sistema de información del IPS, suministrando una base única de datos y sistema integrado en tiempo real.

Asimismo, el sistema deberá manejar en forma armoniosa y completa toda la información hospitalaria, con una solución conjunta para la historia clínica electrónica del paciente y la solución correcta dotar al Hospital Regional de Ciudad del Este de un software que utilice estándares de codificación internacional.

El sistema debe ser capaz de traer los beneficios deseados a corto, medio y largo plazo para que el hospital obtenga la certificación de ser un hospital digital nivel 6 o superior, así como la red de atención del Alto Paraná y de esta manera ser el primer departamento (libre de papel) del país.

El sistema deberá contar con alta capacidad de integración que en tiempo y forma: con otros sistemas informáticos del IPS y otros sistemas de entidades externas como Ministerio de Salud, Policía Nacional, Registro Civil, proveedores, contratistas, entre otros. El oferente deberá realizar los trabajos que sean necesarios de configuración para integrar el Sistema Hospitalario ofrecido con el Sistema de Aporte Obrero Patronal.

De acuerdo a los datos de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) la firma Green Sociedad Anónima cuyo representante legal es Hugo Wilson Armoa, ha ganado un total de dos licitaciones con el Estado paraguayo, además de esta licitación ganó otra con la Facultad de Ingeniería Agronómica de la Universidad Nacional del Este por G. 78 millones para mantenimiento de redes.

APERTURA:

Notificación inicial DNCP/DJ N° 5.620/20 de fecha 04 de mayo de 2020, por la cual se dio apertura a la Investigación Preliminar en razón a la publicación periodística del Diario El Independiente.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación DNCP N° 5.620/20 –Apertura de Investigación Preliminar Instituto de Previsión Social–.

Notificación DNCP N° 5.621/20 –Apertura de Investigación Preliminar Green Sociedad Anónima–.

Notificación DNCP/DJ N° 6.458/20. – Pedido de Informe a la Convocante.

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: No aplica. Parte: no aplica.

No aplica.

CONTESTACIONES:

Fecha: 7/5/2020 Parte: GREEN SOCIEDAD ANÓNIMA

"…En primer lugar negamos todos y cada uno de los argumentos esgrimidos en la publicación periodística, salvo aquellos que expresamente sean reconocidos en esta presentación.

La publicación periodística que diera origen a la presente investigación preliminar tiene **CUATRO** ideas o ejes centrales a saber:

1. La exportación de soluciones informáticas.
2. El precio adjudicado.
3. Los objetivos del llamado.
4. La empresa adjudicada.

En ninguno de los cuatro puntos o ideas sobre los que se desarrolla la nota, se individualiza alguna irregularidad, ni siquiera explican concretamente por qué las cuestiones expuestas pueden ser consideradas irregulares en el marco del proceso de contratación de la referencia.

En lo que respecta al punto N.º 1, al hablar de las exportaciones de soluciones informáticas se hace un estimativo de los montos brutos y netos que implican tales exportaciones, pero tampoco se señala que dichas soluciones informáticas correspondan a sistemas de gestión similares a la solución adjudicada o que algún proveedor nacional haya participado y haya sido indebidamente descalificado o que no le haya sido aplicado el margen de preferencia nacional. Tampoco se logra entender por qué la exportación de soluciones informáticas puede fundamentar la irregularidad de un proceso de contratación en general y mucho menos de este en particular.

El proceso de contratación de referencia ha sido publicado en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas en fecha 31 de enero del 2020, la etapa competitiva ha sido realizada en fecha 12 de marzo de 2020 (40 días después de la publicación) y la apertura de las ofertas "físicas" ha sido realizada en fecha 16 de marzo de 2020.

Un total de 28 consultas han sido formuladas por los potenciales oferentes (entre ellas algunas formuladas por mi representada) y como fruto de dichas consultas, han sido modificados varios requisitos de la licitación a los efectos de permitir una mayor participación de oferentes.

Un solo interesado ha formulado protesta contra el Pliego de Bases y Condiciones, la que ha sido rechazada al haber considerado la DNCP que el Instituto de Previsión Social ha fundamentado suficiente y técnicamente los motivos por los que ha incorporado los requisitos impugnados en el proceso de licitación, situación que se ajusta totalmente a derecho. Las

cuestiones impugnadas del PBC nada tienen que ver con los requisitos que la Cámara Paraguaya de la Industria del Software (CISOFT) menciona en su comunicado.

Ni el redactor de la publicación, ni el representante de la Cámara Paraguaya del Software pueden alegar que el llamado ha sido realizado en silencio o "a escondidas", ya que el mismo ha sido tramitado cumpliendo los presupuestos de publicidad que exige la Ley de Contrataciones Públicas para las licitaciones de carácter nacional y ha estado publicado en el SICP por más tiempo del mínimo requerido tomando en cuenta la modalidad complementaria de Subasta a la Baja Electrónica adoptada (recuérdese que en la SBE se disminuyen los tiempos de publicación).

Al haber estado publicado por un tiempo considerable el PBC y a disposición del público en general, tal y como lo establece la normativa vigente, todos los miembros de la cámara en cuestión han tenido el tiempo suficiente para analizar el pliego de bases y condiciones y para impugnarlo - de considerarlo pertinente - utilizando la herramienta de la protesta o de la denuncia, ya que además del PBC el precio estimado del contrato ha estado publicado en el SICP.

La sola comparación del monto adjudicado con los montos de exportación de soluciones informáticas no es fundamento suficiente para sostener que el precio adjudicado es desproporcional o inadecuado, ya que ni siquiera se hace una comparación objetiva con soluciones análogas o al menos similares a la requerida en las bases de la licitación para al menos tener un criterio objetivo de comparación.

A fin de graficar la cuestión, resultaría en una obvia diferencia de precio comparar un teléfono celular analógico o uno de baja gama con un teléfono celular de alta gama (por ejemplo comparar el precio de un Nokia 1100 con un Iphone 11 o superior) y decir simplemente que los precios de teléfonos celulares adquiridos por Z alcanzan como máximo X suma de guaraníes, por lo que llama la atención el precio que pago W por tal teléfono cuando no se dan a conocer las características de ninguno de los celulares comprendidos en la comparación.

Otro punto que también debemos destacar, es que, al momento de contestar la protesta promovida contra el PBC, el IPS ha manifestado que se han solicitado presupuestos a empresas, habiendo obtenido un total de 3 (tres) presupuestos, de los cuales 1 (uno) corresponde a la empresa COMTEL S.A. conforme se desprende de la Resolución DNCP N° 1165/20 cuya copia se adjunta.

Este hecho resulta relevante puesto que la firma COMTEL S.A. forma parte de la CISOFT, conforme puede verse en el siguiente enlace http://www.cisoft.org.py/principal/socios, y su presupuesto ha sido utilizado para establecer el monto estimado o precio referencial del contrato.

En lo que respecta al precio adjudicado, en primer lugar hay que considerar que el monto no comprende únicamente la provisión del software, sino también las Licencias, la adaptación, la implementación que debe ser realizada por el contratista, la capacitación a los funcionarios del IPS para utilizar el sistema y la provisión del Hardware para la implementación en los seis (6) centros que componen la red del IPS en el Departamento de Alto Paraná, es decir, la contratación no se limita a una simple entrega de software.

El precio ofertado por mi representada ha sido determinado realizando el análisis de los costos de implementación de sistemas de gestión hospitalaria similares considerando las instituciones que han utilizado herramientas informáticas con las acreditaciones de calidad suficientes y tomando en cuenta los requerimientos establecidos en las bases de la licitación.

Cabe resaltar que en el Departamento de Alto Paraná, el Instituto de Previsión Social tiene una red de 6 (seis) centros de atención: 2 (dos) hospitalarios y 4 (cuatro) ambulatorios, y en todos ellos será implementado el sistema de gestión hospitalaria adjudicado, con la opción de crecimiento en usuarios en forma ilimitada según exigencia del Pliego.

Además, el precio ofertado, según nuestra experiencia y los relevamientos que hemos realizado para la fijación de nuestros precios, se ajusta a los precios de sistemas similares que están operativos en centros hospitalarios de la región, como por ejemplo:

Nombre	**Cantidad de Sedes**	**País**	**Componentes**	**Costo de licencia y servicios de implementación (en Millones de U$S)**	**Observaciones**
Hospital Albert Einstein	5 centros	Brasil	SW, Servicios de Implementación	33 (inversión inicial) + 12 adicionales por crecimiento	El precio excluye: RIS, LIS, Hemoterspia, Esterilización, sistema de soporte a la toma de decisiones clínicas, servicios terminológicos. Licencias ilimitadas: NO
Junta de Beneficencia de Guayaquil	10 centros	Ecuador	SW, Servicios de Implementación	30	El precio excluye: RIS, LIS, Hemoterspia, Esterilización, sistema de soporte a la toma de decisiones clínicas, servicios terminológicos. Licencias ilimitadas: NO
Fundación Valle de Lili	2 centros, 2200 usuarios	Colombia	SW, Servicios de Implementación	9.5	El precio excluye: RIS, LIS, Hemoterspia, Esterilización, sistema de soporte a la toma de decisiones clínicas, servicios terminológicos. Licencias ilimitadas: NO
Colsubsidio-Caja	54 centros	Colombia	SW, Servicios de Implementación	34	El precio excluye: RIS, LIS, Hemoterspia,

Colombiana de Sub					Esterilización, sistema de soporte a la toma de decisiones clínicas, servicios terminológicos. Licencias ilimitadas: NO
BUPA	45 centros	Chile	SW, Servicios de Implementación	37	El precio excluye: RIS, LIS, Hemoterspia, Esterilización, sistema de soporte a la toma de decisiones clínicas, servicios terminológicos.Licencias ilimitadas: NO
Santa Fe Argentina	4 centros	Argentina	SW, Servicios implementación	10	El precio excluye: RIS, LIS, Hemoterspia, Esterilización, sistema de soporte a la toma de decisiones clínicas, servicios terminológicos. Licencias ilimitadas: SI
Centros de Radioterapia	3 centros ambulatorios	Bolivia	SW, Servicios implementación	0.91	El precio excluye: todos los módulos de internación Licencias ilimitadas: SI
Médica Sur	1 hospital y 5 ambulatorios	México	SW, Servicios implementación	7.5	El precio excluye: RIS, LIS, Hemoterspia, Esterilización, sistema de soporte a la toma de decisiones clínicas, servicios terminológicos. Licencias ilimitadas: SI
Las Condes	1 hospital	Chile	SW, Servicios implementación	6	El precio excluye: RIS, LIS, Hemoterspia, Esterilización, sistema de soporte a la toma de

					decisiones clínicas, servicios terminológicos.Licencias ilimitadas: NO
Viña del Mar	3 centros y 7 anexos	Chile	SW, Servicios implementación sin servicios de soporte	10.4	El precio excluye: RIS, LIS, Hemoterspia, Esterilización, sistema de soporte a la toma de decisiones clínicas, servicios terminológicos.
Carabineros de Chile	3 centros	Chile	SW, Servicios de Implementación, Servicios de Soporte 12 meses	10	El precio excluye: RIS, LIS, Hemoterspia, Esterilización, sistema de soporte a la toma de decisiones clínicas, servicios terminológicos.

Referencias: SW – Software

Así también, la revista especializada en negocios en el ámbito sanitario Businesswire, ha relevado el costo que han tenido las implementaciones de sistemas de gestión hospitalaria en EEUU para hospitales comunales de menos de 300 camas, arrojando un valor promedio por cada hospital de ocho millones de dólares americanos.

Un sistema de Gestión ha sido adquirido por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en el marco de la "Licitación Pública Nacional Nº 101/2018 Adquisición de Sistema Integral de Gestión Gubernamental (GRP) para el MSPBS" Ad Referéndum – Plurianual ID 353593, adjudicada a la firma INFOCENTER S.A. por la suma de guaraníes treinta y dos mil millones (Gs. 32.000.000.000) habiendo sido el monto estimativo del contrato la suma de guaraníes cuarenta y cuatro mil seiscientos veinticinco millones (Gs. 44.625.000.000). Adjuntamos copia del último informe de evaluación emitido en el proceso de contratación señalado.

Este sistema, si bien es también de gestión, es más sencillo que el adjudicado en el proceso de contratación de marras, ya que comprende la gestión administrativa y financiera (gestión documental, Recursos Humanos, Compras, Tesorería, etc); siendo el adjudicado un sistema de administración hospitalaria mucho más complejo ya que incluye la gestión hospitalaria junto con la historia clínica electrónica y los sistemas de gestión de unidades efectoras de estudios y sistemas de soporte a las decisiones clínicas, asÍ como otros componentes de acuerdo a los requerimientos del PBC.

En dicho proceso de contratación han participado un total de 5 (cinco) empresas oferentes y los precios ofertados van desde guaraníes trece mil trescientos millones (Gs. 13.300.000.000) para el más bajo, hasta guaraníes cuarenta y cuatro mil setecientos millones (Gs. 44.700.000.000) para el más alto, conforme puede verse en el cuadro comparativo de ofertas que se adjunta a esta presentación.

Este proceso se encuentra en ejecución habiendo incluso sido pagado al adjudicado el monto de guaraníes seis mil ciento veintidós millones trescientos setenta y dos mil seiscientos setenta y cuatro (Gs. 6.122.372.674), monto que incluye los impuestos y retenciones establecidas por Ley, conforme se desprende del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas.

Como puede verse, el precio ofertado y adjudicado se ajusta a los parámetros de sistemas similares en la región y en lo que respecta al ámbito nacional, se ajusta al monto adjudicado por el MSPBS por la adquisición de un sistema de gestión administrativa y financiera.

Como ya ha sido mencionado más arriba, el Instituto de Previsión Social ha adquirido un sistema integral de gestión hospitalaria que comprende no solamente la provisión del software, sino también la asistencia técnica, la adaptación, la implementación, la capacitación, el soporte y el hardware necesario para la puesta en marcha.

Así también, las bases de la licitación establecen que el sistema debe poder integrarse con todos los sistemas existentes en el Instituto de Previsión Social, especialmente el de Aporte Obrero Patronal.

Otro punto de relevancia, es el hecho que el PBC establece un número de licencias ilimitadas y perpetuas, lo que significa que el proveedor está obligado a otorgar la cantidad de licencias necesarias durante todo el tiempo que esté operativo el sistema, sin que el IPS tenga que pagar un costo adicional cada vez.

También resulta importante señalar que con la implementación del sistema el IPS pretende obtener la certificación de ser un hospital digital HIMMS Nivel 6 o superior junto con la Red de Alto Paraná, para poder ser el primer departamento libre de papel del país.

HIMSS es una *organización internacional orientada a mejorar la salud a través de la tecnología informática* (1) que a través de su Modelo EMRAM mide o establece el nivel de informatización e integración entre los distintos sistemas de un centro hospitalario y el apropiado uso del sistema por parte de los profesionales.

En este enlace http://www.himssla.org/ehome/168684/emram/ se explican los distintos niveles del modelo que va desde el 0 (cero) hasta el 7 (siete) y se detallan los hospitales con niveles 6 (seis) y 7 (siete) en la región.

Tomando dicha lista, podemos ver que tanto el Hospital Israelita Albert Einstein, la Fundación Valle de Lilli y la Clínica Las Condes se encuentran certificados con el nivel 6 (seis) que es el nivel mínimo que el IPS pretende alcanzar (las EETT establecen nivel 6 o superior) y del cuadro expuesto más arriba se desprende que han invertido más de 4,5 millones de u$s por cada centro sólo en concepto de licencia e implementación (esta aclaración resulta importante ya que el monto adjudicado incluye además el hardware correspondiente).

Otro punto de relevancia, es que el sistema pretende extenderse eventualmente a todos los centros asistenciales del IPS ya que en el alcance se establece que el sistema debe tener la capacidad de expandirse a nivel nacional pudiendo incorporarse nuevos establecimientos para implementar.

Tal como la nota periodística detalla – al transcribir in extenso el objetivo de la licitación plasmado en el Pliego de Bases y Condiciones – la intención/objetivo del IPS con la presente contratación es mejorar la calidad de asistencia de la salud,

mejorar la seguridad del paciente y obtener patrones de práctica y tratamientos consistentes, que reduzcan considerablemente la complejidad de la estructura del sistema de información del IPS, suministrando una base única de datos y sistema integrado en tiempo real.

Con la enumeración de los objetivos y metas del IPS, el redactor de la nota no realiza ningún juicio de valor ni le atribuye ninguna irregularidad o desviación, limitándose simplemente a transcribir literalmente lo plasmado en el Pliego de Bases y Condiciones, lo que de ninguna manera constituye fundamento para poner en entredichos la legalidad del presente proceso licitatorio.

En lo que respecta a mi representada, la empresa adjudicada, la nota hace mención a que ha sido la única oferente y que ha ganado un total de dos licitaciones, contando la presente.

Estas circunstancias de ninguna manera constituyen irregularidad alguna, ya que no existe un mínimo de oferentes para las Licitaciones Públicas (a diferencia de una contratación directa) y la cantidad de contratos con el Estado no determina la capacidad ni la experiencia del oferente.

La empresa GREEN S.A. es una firma reconocida en el ramo, presta servicios informáticos en general, y en particular, desde el año 2012, trabaja en alianza con la firma TIPS S.A. (desarrolladora del sistema HIS INNOVA) que está implementada como sistema de gestión hospitalaria en la fundación TESAI y es práctica de nuestra empresa dar cumplimiento en tiempo, calidad y forma a todas las obligaciones asumidas con las entidades públicas y privadas que nos contratan, para dar mantenimiento de la infraestructura de sistemas, redes, terminales, modalidades médicas que interactúan en este ámbito, en su hospital cabecera y sucursales, por otra parte también resulta importante destacar que el presidente de la firma trabaja con este hospital mencionado desde el año 2004 en forma ininterrumpida.

Como puede verse, no existen elementos de hecho ni de derecho que sostengan la existencia de irregularidad alguna en el proceso de contratación de referencia que ameriten la anulación de lo actuado por la convocante, por lo que corresponde sin más trámites dar por concluida la presente investigación, convalidando todo lo actuado por la Convocante.

Estado de Ejecución Contractual

De conformidad a lo requerido en la nota de referencia, informamos que el contrato ha sido suscripto con el Instituto de Previsión Social en fecha 14 de abril de 2020 y la orden de servicio ha sido emitida en fecha 23 de abril de 2020, encontrándonos actualmente realizando los trámites necesarios para la presentación del plan de trabajos, primer entregable conforme los plazos de entrega establecidos en el PBC (20 días desde la emisión de la orden de servicios).

En fecha de hoy, 07 de mayo de 2020, el Instituto de Previsión Social, nos ha notificado de la Resolución C.A. Nº 034-001/2020 por la cual se dispone la suspensión de la ejecución del contrato suscripto en el marco de la licitación de referencia…"

Fecha: 7/5/2020 Parte: Instituto de Previsión Social

"…ANTECEDENTES: CONVOCATORIA. FECHA DE PUBLICACION DE LA CONVOCATORIA: 31/01/2020

COMPETENCIA VIRTUAL: 11 y 12 de marzo de 2020

APERTURA DE SOBRES: 16/03/2020

Nótese el Señor director que la publicación de la convocatoria es anterior al estado de Emergencia Sanitaria declarado por el COVID 19, hecho que demuestra claramente que todo la programación del llamado hoy investigado, se dio con antelación, a la situación extraordinaria por la que se atraviesa por la pandemia.

ANTECEDENTES INMEDIATOS RELACIONADOS AL PRESENTE LLAMADO

1. **IMPUGNACIONES CONTRA EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES:**

1.1 PROCESO DEL 27/02/2020: Este proceso fue RECHAZADO IN LIMINE por la DNCP debido a la presentación extemporánea de la impugnación de la firma SEGEL LOGISTICA S.A. (Obrante en la Plataforma del SICP).

1.2 PROCESO DEL 03/03/2020: Este proceso fue RECHAZADO IN LIMINE por la DNCP debido a la falta de Consulta previa a los puntos impugnados por la firma SEGEL LOGISTICA S.A.-

1.3 PROCESO DEL 06/03/2020: Este proceso fue SUSTANCIADO POR RESOLUCION DNCP N° 1026/20 y RECHAZADO luego del estudio pertinente por RESOLUCION DNCP N° 1165/20, emitida en fecha 17/03/2020, sobre la base de los siguientes fundamentos: SEGEL LOGISTICA IMPUGNO: la Capa de Datos como parte integral del sistema de gestión hospitalaria en el cual debe proveerse un motor de base de datos SQLSERVER o SAP HANA, expone que en el mercado existen otros motores de base de datos más adecuados y probados para un alto volumen de intercambio de información, aduce que no existe fundamento técnico para la restricción de participación de potenciales oferentes y solicita la modificación del apartado. LA DNCP RESOLVIO: RECHAZAR LA PROTESTA ya que, Segel Logística S.A. no ha demostrado en este procedimiento que en los términos en que se encuentran redactados los puntos impugnados del PBC se estaría limitando la concurrencia, la presunción de regularidad del Pliego de Bases y Condiciones sólo cede ante reclamos suficientes que a más de expresar la existencia de una irregularidad, aporten elementos de convicción que la apoyen. IPS ha expuesto los fundamentos por los cuales considera técnicamente indispensable la inclusión de los requisitos impugnados con lo cual sustenta los términos de su pliego de bases y condiciones.

1.4 RECONSIDERACION: 30/03/2020: Este proceso fue SUSTANCIADO POR RESOLUCION DNCP N° 1338/20 y RECHAZADO luego del estudio pertinente por RESOLUCION DNCP N° 1577/20 emitida en fecha 17/04/2020, que ratifica los fundamentos de rechazo de la protesta.

Atendiendo a los antecedentes directos mencionado precedentemente, vemos que durante el proceso de Impugnación se han cuestionado aspectos técnicos de las soluciones informáticas solicitadas en el llamado, sin embargo, la misma DNCP, ha manifestado que "EL IPS HA REALIZADO UNA JUSTIFICACION TECNICA SUFICIENTE en relación a los puntos impugnados.

En este contexto, resulta cuanto menos conducente mencionar que una sola firma se ha sentido agravada en cuanto de los requisitos de las bases de la licitación, situación que demuestra claramente que no ha existido direccionamiento alguno en la confección del PBC, situación que ya sido estudiada y resuelta por la DNCP por resolución N° 1165/20

Que, de haberse procedido de la forma que infiere el denunciante, la cantidad de cuestionamientos e impugnaciones hubiera sido muy superior a la que se dio durante el proceso de publicación del llamado, lo cual indica claramente que únicamente un potencial oferente ha resultado agraviado con los requerimientos del llamado

2. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE PRECIOS REFERENCIALES:

Con relación al artículo periodístico, y la denuncia en particular informamos a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas que el Instituto de Previsión Social ha seguido todas las normar que regulan los precios referenciales (Res DNCP N° 411/18) para lo cual en su momento se ha solicitado a varias empresas sus cotizaciones

Es así que la misma fue cargada en el PAC estableciendo que el llamado sería ejecutado en tres periodos fiscales llegando hasta el año 2020 tal como se puede comprobar en el siguiente cuadro:

MONTOS POR EJERCICIO FISCAL (En caso de no ser plurianual completar solo la casilla correspondiente al año 2016)						
AÑO:	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL
260	10.639.223.000	8.272.538.700	3.712.871.700			22.624.633.400
570	11.724.858.000					11.724.858.000
540	5.536.738.500					5.536.738.500

Ahora, se puede ver la estimación de costos conforme a los diversos códigos de catálogos, que permiten apreciar la distribución de los rubros , como así también permite observar que no solamente IPS se encuentra adquiriendo un software, la implementación del mismo y las modificaciones necesarias, así como el Soporte técnico y el mantenimiento del servidor, tal como se describe en el siguiente cuadro:

CATEGORIA DEL BIEN/SERVICIO		DESCRIPCIÓN DEL PAC
24	Equipos, accesorios y programas computacionales, de oficina, educativos, de imprenta, de comunicación y señalamiento	Adquisición del Sistema de Gestión Hospitalaria para el Hospital Regional y Centros asistenciales del Instituto de Previsión Social en el Departamento del Alto Paraná

ÍTEM	CODIGO CATALOGO	DESCRIPCION DEL BIEN Y/O SERVICIO	PRECIO UNITARIO	CANTIDAD	MONTO TOTAL
1	43232610-9999	Software de Gestión Hospitalaria	11.724.858.000	1	11.724.858.000
	81111810-001	Desarrollo de Software a medida (Implementacion)	15.198.890.000	1	15.198.890.000
	81111506-001	Soporte Técnico	618.811.950	12	7.425.743.400
2	43211501-001	Servidor	5.536.738.500	1	5.536.738.500
				TOTAL:	39.886.229.900

Siguiendo con el análisis y con relación específica de los precios referenciales, el Instituto de Previsión Social ha solicitado presupuesto a tres empresas del mercado siendo estas Green S.A., Paraguay Security S.A. y Comtel, las cuales pueden verse en el siguiente cuadro, y a mayor profundidad se anexan los presupuestos remitidos por las empresas.

En cumplimiento de la resolución emitida por la DNCP respecto a la "Guía de Elaboración de Precios de Referencia", se detalla seguidamente el modo de obtención del precio referencial para el llamado de referencia.
El precio se obtuvo del cálculo del promedio de la combinación de los tres presupuestos de oferentes que cumplen con las especificaciones técnicas del proyecto, conforme al siguiente detalle:

ÍTEM	Descripción del Bien	Empresa	Precio en Dólares	Precio Unitario en Dólares	Cotización 08/01/2020	Precio Unitario en Guaraníes	Promedio Precio Unitario en Guaraníes
1	Licencias	GREEN	1.400.000	1.400.000	6.513,81	9.119.334.000	11.724.858.000
		PARAGUAY SECURITY SA	1.500.000	1.500.000	6.513,81	9.770.715.000	
		COMTEL	2.500.000	2.500.000	6.513,81	16.284.525.000	
2	Desarrollo de Software a medida (Implementacion)	GREEN	2.000.000	2.000.000	6.513,81	13.027.620.000	15.198.890.000
		PARAGUAY SECURITY SA	2.500.000	2.500.000	6.513,81	16.284.525.000	
		COMTEL	2.500.000	2.500.000	6.513,81	16.284.525.000	
3	Soporte Técnico	GREEN	1.400.000	116.667	6.513,81	759.944.500	618.811.950
		PARAGUAY SECURITY SA	1.020.000	85.000	6.513,81	553.673.850	
		COMTEL	1.000.000	83.333	6.513,81	542.817.500	
4	Servidor	GREEN	500.000	500.000	6.513,81	3.256.905.000	5.536.738.500
		PARAGUAY SECURITY SA	1.200.000	1.200.000	6.513,81	7.816.572.000	
		COMTEL	850.000	850.000	6.513,81	5.536.738.500	

Vale la pena mencionar que el PBC enmarca claramente la vasta abarcación del sistema informático que será implementado por el IPS y que abarcarán las siguientes áreas:

ADMISIÓN

- Admisión de paciente
- Admisión de consulta externa
- Admisiones por emergencia/urgencia.
- Admisión por internación.
- Aislamiento y precauciones

AGENDAMIENTO DE TURNOS

PORTAL WEB Y APP

HISTORIAL CLINICA ELECTRONICA, SOPORTE DE DECISIÓN, ALERGIAS

Como puede verse el presente llamado es extenso y complejo, por lo que resulta bastante razonable las cotizaciones enviadas por las empresas, por lo que siguiendo las directivas de conformación de precios de la DNCP ha quedado en Gs. 39.886.229.900, se adjuntan las documentaciones que justifican el cálculo realizado.

3. EVALUACION DE OFERTAS:

La única firma que se ha presentado para la apertura de sobres fue GREEN S.A. la cual, luego del proceso de evaluación de ofertas ha resultado recomendada para adjudicación.

Que, en este punto del análisis se observa que el Comité ha procedido a realizar el análisis de todos los requisitos obrantes en las bases de la licitación por lo que podemos concluir que el proceso de evaluación de ofertas se adecua a la normativa

que rige las contrataciones de nuestra República, vemos que el informe de evaluación contiene una reseña pormenorizada de las documentaciones obrantes en la oferta con las cuales se ha dado cumplimiento a cada uno de los requisitos de la licitación.

4. PRECIOS ADJUDICADOS:

En este punto no debe dejar de puntualizarse que, dentro del proceso de subasta virtual realizado ante la plataforma de la DNCP, se ha presentado un solo oferente el cual, ha cotizado precios que se encuentran dentro de los parámetros permitidos por la normativa, habiendo cotizado sumas que no superan los referenciales elaborados por nuestra institución.

En lo que respecta al precio adjudicado, en primer lugar hay que considerar que el monto no comprende únicamente la provisión del software, puesta igualmente incluye las Licencias, la adaptación, la implementación que debe ser realizada por el contratista, la capacitación a los funcionarios del IPS para utilizar el sistema y la provisión del Hardware para la implementación en los seis (6) centros que componen la red del IPS en el Departamento de Alto Paraná, es decir, la contratación no se limita a una simple entrega de software, tal como pretende hacer notar la denunciante.

5. EXPERIENCIA DE LA FIRMA ADJUDICADA:

La nota DNCP/DJ N°5620/20 expresa: *De acuerdo a los datos de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) la firma Green Sociedad Anónima cuyo representante legal es Hugo Wilson Armoa, ha ganado un total de dos licitaciones con el Estado paraguayo, además de esta licitación ganó otra con la Facultad de Ingeniería Agronómica de la Universidad Nacional del Este por G. 78 millones para mantenimiento de redes*".

En relación a esta manifestación resulta oportuno remitirnos a las disposiciones del Pliego de Bases y Condiciones que regulan claramente los requerimientos de Experiencia y Capacidad técnica en los siguientes términos: *"Presentar copias de Contratos y/o Facturas a través de las cuales el oferente demuestre haber facturado en la prestación de bienes y/o servicios informáticos a instituciones de salud públicas o privadas a instituciones públicas o privadas dentro de los últimos 5 (cinco) años (2014 – 2015 2017 – 2018), y que el volumen de negocios en su totalidad sea igual o superior al 35% (treinta y cinco por ciento) del valor de su oferta".*

Vemos que el Informe de Evaluación de Ofertas hace un análisis pormenorizado da las documentaciones remitidas por la firma GREEN S.A. a los efectos de dar cumplimiento al criterio de evaluación previamente mencionado:

Recorte del Informe de Evaluacion folio 41:

13. CUADRO DEMOSTRATIVO DE FACTURACIÓN

GREEN S.A. - RUC: 80079298-0		
CUADRO DEMOSTRATIVO DE CONTRATOS Y/O FACTURAS DE LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS (2014 -2015 - 2016 - 2017 - 2018)		
AÑO	CONTRATO Y/O FACTURA	MONTO
2014	FACTURA N° 001-001-0000022-23- 25-26-28-29-34-35-37-38-39-44 al 46-51 al 53-58-59-61-63-64-68-69-71 al 74.	Gs 941.707.292
2015	FACTURA N° 001-001-0000080 al 83-85 al 87-89 al 91-93-94-96 al 100-104 al 109-112 al 114-118-120-1223	Gs 1.042.075.000
2016	FACTURA N° 001-001-0000124 al 134-137-138-141-143 al 153-156-160 al 162-165-166-168 al 171-174-175-181 al 183.	Gs 889.326.017
2017	FACTURA N° 001-001-0000187-189-190-194-197-198-201-202-205-207 al 209-211-212-216-217-221 al 223-229 al 232-253-254-257-258-261 al 262-264-269 al 272-274 al 279-281-283 al 290.	Gs 5.423.050.531
2018	FACTURA N° 001-001-0000292 al 294-296 al 300-302-303-305-306-313 al 317-319 al 323-326-327-329-330-333 al 344-351 al 355-358 al 361-364 al 366-368-369-373 al 376.	Gs 2.179.695.340
2017	CONTRATO N° 630/040/2017	Gs 4.894.680.000
MONTO TOTAL DE FACTURAS Y/O CONTRATOS		Gs 15.370.534.180
35% de volumen de negocios establecido en el PBC		Gs 13.960.180.150
OFERTA:		Gs 39.886.229.000

Que, se remite la documentación de la oferta digitalizada, en la cual se podrá verificar la firma GREEN S.A. ha presentado la documentación que acredita el cumplimiento de las exigencias del PBC, en cuanto a la experiencia.

Que las facturas presentadas por GREEN S.A. se enmarcan en su mayoría a trabajos realizados a la Fundación TESAI, que como todos sabemos es del Rubro Hospitalario, y así mismo cabe destacar que el informe de evaluación se encuentra publicado en el Portal de la DNCP, al cual el público en general puede acceder.

6. JUSTIFICACION DE LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR EL PROYECTO:

Cabe resaltar que el área solicitante ha justificado la necesidad imperiosa de contar con lo requerido, por cuanto permitiría mejorar la atención del paciente, como así también permitirá una herramienta de estadística y vigilancia epidemiológica, y más aún permitirá la TELECONSULTA y proveer servicios de TELEMEDICINA, que permitirá profundizar y explotar esta herramienta durante esta pandemia de COVID-19, por lo que con ello también estaríamos disminuyendo el riesgo de contagio.

El IPS requiere contar con un software de Historia Clínica Electrónica que cumpla los estándares internacionales de calidad como punto clave para mejorar la eficiencia de la práctica clínica, mejorar la eficacia y la efectividad hospitalaria, la calidad de la atención y la continuidad de los cuidados, entre otros beneficios.

La necesidad de acceder desde cualquier sitio a la historia clínica del paciente es imperativa, y por esto se solicitó que la aplicación ya esté lista como producto funcionando, sea 100% web, lo que redunda en grandes beneficios para el paciente en términos de seguridad y efectividad de la atención. Las necesidades observadas durante esta contingencia demuestran que la decisión es la correcta y refuerza la necesidad de contar con herramientas adecuadas para la atención.

Por lo tanto, el software a contratar debía satisfacer varias condiciones de manera a:

- Otorgar atención continua del paciente, es decir, dar la atención que el paciente necesita en forma coordinada entre diferentes profesionales y organizaciones y en el momento que lo necesita.
- El paciente es el centro de atención. Es necesario acompañar el cambio del modelo tradicional, caracterizado por la comunicación unidireccional del médico al paciente, por uno que garantice la atención integral, incluyendo las nuevas características del paciente: más informado, más comprometido y con necesidad de empoderarse de los cuidados de su salud.
- Preparación para la medicina de precisión. Toda la información recopilada permite obtener diagnósticos y tratamientos más específicos, centrados en cada paciente.
- Vigilancia epidemiológica, que requiere la recolección sistemática, continua, oportuna y confiable de información relevante y necesaria sobre algunas condiciones de salud de la población en relación a las enfermedades que constituyen o pueden constituir epidemias como la gripe H1N1, el Zika, Dengue, Cólera, etc. El análisis e interpretación de estos datos proporciona las bases para la toma de decisiones.
- Fomento de la medicina preventiva, mediante un canal adecuado para la comunicación a los asegurados de datos referentes a los cuidados preventivos de su salud (Educación), seguimiento de sus tratamientos y medicaciones, y recomendaciones personalizadas conforme a su Historial Clínico.

Las herramientas con que el IPS cuenta no permiten lograr esto en forma eficiente y eficaz.

La situación actual del COVID – 19 nos condujo a profundizar sobre el potencial de la herramienta, la cual permite:

- La atención continúa del paciente mediante la TELECONSULTA.

Las personas necesitan seguir atendiéndose.

Hay un alto porcentaje de la población con patologías crónicas, especialmente los adultos mayores, que deben continuar con sus tratamientos y cuidados pero que a su vez, es la población que más debemos cuidar y aislar frente a esta pandemia. Aquí haremos foco en las primeras fases de este Proyecto.

Los beneficios de la Telemedicina son claros. Para los médicos y los pacientes, ofrece la posibilidad de una consulta médica sin el riesgo de salir a la calle y exponerse a posibles contagios. En países que ya están atravesando fases más avanzadas de la epidemia, el propio personal de salud ha sido aislado ante su contagio, quitando al sistema su recurso más valioso. Incluso son puestos en cuarentena por contacto estrecho con pacientes infectados sin protección. El riesgo es hacer colapsar a las instituciones de salud. Al respecto, el servicio de Teleconsulta permite mayor rapidez en la detección y seguimiento, y da mayor capacidad de respuesta ya que muchos profesionales (incluso en cuarentena preventiva) podrían sumarse a la primera línea de atención. Esto colabora en limitar el contacto con potenciales infectados al mínimo, dejando los recursos presenciales para aquellos que más lo necesiten.

La propia dinámica de la enfermedad requiere respuestas rápidas y efectivas, y es allí también donde la capacidad de adaptación de los servicios de Telemedicina corre con ventajas por sobre los presenciales.

Por su parte, el sistema de salud también se ve beneficiado, ya que se descongestionan las salas de los hospitales. Pero, además, una consulta virtual permite detectar a los pacientes “sospechosos” antes de verlos en persona y, de esa manera, prepararse para recibirlos en los centros médicos.

Por otro lado, el aislamiento de los pacientes infectados o sospechados de portar el virus no significa que tengan que hacerlo en soledad. Aquí el desafío es acompañar tanto a la persona afectada como a su grupo familiar con información clara y entendible sobre cuidados y prevención de propagación. Este acompañamiento se puede reforzar de manera remota y personalizada, mediante dispositivos de uso común (celulares, tablets, computadoras personales, etc.) y sin exponer a más personas.

Para los grupos de riesgo, como pueden ser los mayores de 60 años y aquellos con otras enfermedades preexistentes, representa también la ventaja de evitar los traslados, sobre todo en casos de pacientes con escasa o nula movilidad propia. Además, previene que se expongan a otros patógenos habituales que puedan estar circulando, según la época del año.

La tele consulta es adecuada para escenarios en los que la infraestructura permanece intacta y los médicos están disponibles para atender a los pacientes desde cualquier lugar físico.

En este sentido, contar con un sistema de atención virtual brinda una herramienta valiosísima para la prevención, detección, seguimiento y tratamiento de casos. Mediante la comunicación médico-paciente de manera virtual no sólo se evita la exposición o el contagio, sino que, además, gracias a la integración con el sistema de Historia Clínica Electrónica, se puede obtener mayor cantidad y calidad de información sobre cada paciente. Asimismo, la tranquilidad de la virtualidad

Se adjunta, la justificación del llamado por parte de la unidad solicitante en el IPS, para lo que hubiere lugar.

7. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN:

Por Resolución C.A. N° 034-001/2020, "POR LA QUE DISPONE LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO N° 126/20, SUSCRIPTO EN LE MARCO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL – SBE N° 165/19 "ADQUISICIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN HOSPITALARIA PARA EL HOSPITAL REGIONAL Y CENTRO ASISTENCIALES DEL IPS EN EL DEPARTAMENTO DEL ALTO PARANA – AD REFERÉNDUM 2020", se han tomado las medidas necesarias para garantizar la eficacia de lo que eventualmente se resuelva en la presente investigación, decisión que demuestra claramente el compromiso de las autoridades institucionales a brindar las condiciones para dar cumplimiento a las directivas del órgano rector de las Contrataciones Públicas del Paraguay.

Esta decisión ha sido tomando basada en el art.55 de la ley 2051/03, cuya resolución así también se acompaña a esta presentación.

Como vemos el IPS se ha ceñido a las normas que rigen las compras públicas por lo que solicitamos el cierre de la presente investigación, como así también nos ponemos a disposición en caso de que surgieran más datos que requiera la DNCP a fin de esclarecer cualquier duda…"

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

- Decreto Reglamentario N° 2992/2019 de fecha 09 de diciembre de 2019: "*Por la cual se establecen ciertas reglamentaciones para los procesos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP*)". Capítulo I. Artículo 134° Carga de las pruebas. Capítulo II. De la Sustanciación de las

Investigaciones: Artículo 142° Inicio de la Investigación. Artículo 145° De la Investigación Preliminar. Traslado. Artículo 146°. Facultades Investigativas. Artículo 147° Dictamen de la Investigación Preliminar.

- Resolución DNCP N° 572/20 *"POR EL CUAL SE ABROGAN LA RESOLUCIÓN DNCP N° 5702/19 Y SE REGLAMENTA LOS PROCEDIMIENTOS SUSTANCIADOS EN LA DIRECCION JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".*

OTRAS ACTUACIONES:

La Convocante en fecha 07 de mayo del 2020, realiza una presentación en la cual manifiesta: "…Que por medio del presente escrito venimos a dejar constancia que no se ha podido levantar la oferta de la firma adjudicada, ya que el sistema no nos ha permitido, no así las documentaciones que ya fueron anexadas en la contestación anterior, se adjuntan print de pantalla del error y del tipo de archivo subido. Informamos que la oferta será remitida en forma física en pendrive al día siguiente hábil…"

Por providencia de fecha 22 de mayo del 2020, el Juzgado de Instrucción, solicita a la Convocante a que remita en el plazo perentorio de tres (3) días hábiles, remita la oferta de la firma adjudicada GREEN SOCIEDAD ANÓNIMA. .

Por providencia de 29 de mayo del 2020, se agrega al Sistema de Trámite Jurídico Electrónico, los documentos presentados por la Convocante.

ANÁLISIS:

El objeto del presente llamado es para la "Adquisición del Sistema de Gestión Hospitalaria para el Hospital Regional y Centros Asistenciales del IPS en el Departamento de Alto Paraná-Ad Referéndum 2020", de la Sección III del Pliego de Bases y Condiciones se desprende que el proyecto trata sobre la provisión de un sistema informático, su implementación, capacitación, soporte y mantenimiento incluyendo los registros de información electrónica de pacientes del IPS, del Hospital Regional de Ciudad del Este y demás centros ambulatorios que componen el departamento del Alto Paraná.

La investigación tiene su origen en la Publicación Periodística del Diario "El Independiente", bajo el titular "IPS gasta US$ 6, 2 millones en un software".

La publicación menciona que el IPS adjudico por Gs. 39.886 millones (US$ 6, 2 millones) a la firma Green Sociedad Anónima para la adquisición del sistema de gestión hospitalaria para el hospital regional y centros asistenciales del IPS del departamento de Alto Paraná.

De la publicación se desprende que la única firma que se presento fue la indicada precedentemente, y que llama notablemente la atención el enorme monto de la licitación que cuenta con sólo cuatro ítems adjudicados.

Por otro lado, se desprende de la publicación periodística, que la Cámara Paraguaya de la Industria del Software (Cisoft) menciona que en soluciones informáticas solamente el Paraguay exporta alrededor de US$ 5 millones en bruto, aunque a este estimativo se le deben descontar los costos y pagos de servicios.

La Convocante contesta que han dado cumplimiento a la Resolución DNCP 411/18 al momento de la conformación de los precios referenciales. En tal sentido, indica que han solicitado presupuesto a tres empresas del mercado, las cuales se observan en el siguiente cuadro:

En cumplimiento de la resolución emitida por la DNCP respecto a la "Guía de Elaboración de Precios de Referencia", se detalla seguidamente el modo de obtención del precio referencial para el llamado de referencia.
El precio se obtuvo del cálculo del promedio de la combinación de los tres presupuestos de oferentes que cumplen con las especificaciones técnicas del proyecto, conforme al siguiente detalle:

ÍTEM	Descripción del Bien	Empresa	Precio en Dólares	Precio Unitario en Dólares	Cotización 08/01/2020	Precio Unitario en Guaraníes	Promedio Precio Unitario en Guaraníes
1	Licencias	GREEN	1.400.000	1.400.000	6.513,81	9.119.334.000	11.724.858.000
		PARAGUAY SECURITY SA	1.500.000	1.500.000	6.513,81	9.770.715.000	
		COMTEL	2.500.000	2.500.000	6.513,81	16.284.525.000	
2	Desarrollo de Software a medida (Implementacion)	GREEN	2.000.000	2.000.000	6.513,81	13.027.620.000	15.198.890.000
		PARAGUAY SECURITY SA	2.500.000	2.500.000	6.513,81	16.284.525.000	
		COMTEL	2.500.000	2.500.000	6.513,81	16.284.525.000	
3	Soporte Técnico	GREEN	1.400.000	116.667	6.513,81	759.944.500	618.811.950
		PARAGUAY SECURITY SA	1.020.000	85.000	6.513,81	553.673.850	
		COMTEL	1.000.000	83.333	6.513,81	542.817.500	
4	Servidor	GREEN	500.000	500.000	6.513,81	3.256.905.000	5.536.738.500
		PARAGUAY SECURITY SA	1.200.000	1.200.000	6.513,81	7.816.572.000	
		COMTEL	850.000	850.000	6.513,81	5.536.738.500	

Continúa diciendo que el presente llamado es extenso y complejo, por lo que resulta bastante razonable las cotizaciones enviadas por las empresas.

Por su parte la firma adjudicada indica que en lo que respecta al precio adjudicado, en primer lugar, hay que considerar que el monto no comprende únicamente la provisión del software, sino también las Licencias, la adaptación, la implementación que debe ser realizada por el contratista, la capacitación a los funcionarios del IPS para utilizar el sistema y la provisión del Hardware para la implementación en los seis (6) centros que componen la red del IPS. Resalta que la contratación no se limita a una simple entrega de software.

Así también indica que el PBC establece un número de licencias ilimitadas y perpetuas, lo que significa que el proveedor está obligado a otorgar la cantidad de licencias necesarias durante todo el tiempo que esté operativo el sistema, sin que el IPS tenga que pagar un costo adicional. Agrega, que con la implementación del sistema el IPS pretende obtener la certificación de ser hospital digital HIMMS Nivel 6 o superior junto con la Red de Alto Paraná, para poder ser el primer departamento libre de papel el país.

De la Resolución DNCP 411/18[1], se desprende a que los efectos de la estimación de costo y elaboración del precio referencial, las unidades compradoras deben contar con al menos 3 (tres) precios, obtenidos de potenciales o de precios obtenidos por cualquier medio fehaciente que pueda ser comprobado.

Conforme se constata en el cuadro expuesto más arriba, la Convocante menciona que la obtención del precio referencial se obtuvo del cálculo del promedio de la combinación de tres presupuestos de oferentes. Del cuadro se observa la descripción de los bienes, que se divide en los siguientes ítems:

1- Licencias.

2- Desarrollo de Software a medida (implementación).

3- Soporte Técnico.

4- Servidor.

La misma descripción de bienes se verifica en la Planilla de Precios que se encuentra publicada en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas.

Ahora bien, de la Sección III del Pliego de Bases y Condiciones, se desprende que el oferente deberá realizar la provisión de licencias ilimitadas y perpetuas para todas las necesidades actuales y futuras de la institución. El oferente deberá de proveer la infraestructura de hardware y comunicaciones acorde a lo solicitado en las especificaciones técnicas que sean necesarias para la instalación del sistema propuesto. Además, el oferente deberá considerar en su cotización la infraestructura de hardware necesaria para soportar en el futuro la ampliación del sistema para una proyección para el año 2021 a 500 camas.

Así mismo, del PBC se desprende que se deberá incluir los servicios de soporte y mantenimiento durante el desarrollo del proyecto, incluido el periodo de garantía. A más de ello, la empresa deberá prever la capacitación a usuarios finales y técnicos, donde el proveedor proveerá el lugar físico para la realización de estas actividades. Agrega que la planificación y dictado de la capacitación a usuarios finales debe ser realizada por el personal del oferente y que para ello se debe prever la transferencia de conocimientos a los usuarios claves del cliente integrantes del equipo durante el desarrollo del proyecto.

En relación al soporte, los servicios contemplados son las siguientes modalidades: asistencia personal en las instalaciones del IPS, asistencia telefónica, análisis de fallas y errores. En cuanto al mantenimiento, menciona el PBC que el oferente deberá proveer las nuevas versiones y actualizaciones de cada uno de los productos que intervienen en el proyecto, que representen sus evoluciones o que aporten soluciones o mejoras a errores o desperfectos de éstos durante el periodo del contrato.

[1] POR LA CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES RELATIVAS A LA ESTIMACIÓN DE COSTOS, SE APRUEBA LA GUI DE ELABORACIÓN DE PRECIOS DE REFERENCIA Y SE APRUEBA EL CRITERIO DE EVALUACIÓN DE LOS PRECIOS OFERTADOS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN REGIDOS POR LA LEY N° 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", A SER UTILIZADOS POR LOS ORGANISMOS, ENTIDADES Y MUNICIPALIDADES…".

El Pliego de Bases y Condiciones, hace referencia a que el oferente debe describir dentro de su propuesta como mínimo los recursos con capacidad para desempeñar los siguientes roles: 1 Gerente de Proyecto; 1 Líder de Oficina de Proyecto (PM); 1 Consultor en Gestión del Cambio; 1 Consultor Funcional para Enfermería; 1 Consultor Funcional para Médicos; 1 Consultor Funcional para recepción, agendamiento y áreas administrativas del hospital; 1 Consultor Funcional para stock y farmacia; 2 Consultores técnicos para desarrollo de interfaces, reportes y migración de datos.

Con respecto al equipo de trabajo mencionado, el PBC señala que el oferente debe garantizar que la dedicación de cada cargo frente al proyecto sea por el tiempo que se requiera de acuerdo con las necesidades que tenga el IPS y al cronograma aprobado por cada requerimiento, es decir, el proponente deberá destinar al desarrollo del requerimiento los profesionales como mínimos requeridos, en un 100% de su tiempo.

Resulta menester señalar en este punto que, los precios ofertados en el marco de los procedimientos de contratación están supeditados a los precios referenciales estimados por entidad convocante, de allí la importancia de una correcta estimación de costos, para que la administración no pague más ni menos de lo que ciertamente valen en el mercado los bienes o servicios a ser adquiridos y además atiendan al cumplimiento del principio de legalidad como presupuesto de la contratación pública.

La Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", en su artículo 15 dispone lo siguiente: "***ESTIMACIÓN DE COSTO***. *Los organismos, entidades y municipalidades realizarán la estimación del costo de cada contrato, a fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación especifica de los créditos presupuestarios.* ***En la estimación del costo de cada operación, los organismos, las entidades y las municipalidades tomarán en cuenta, desde el momento de la convocatoria al procedimiento de adjudicación que corresponda, todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, las refacciones, los insumos para su operación, los fletes, los seguros, las comisiones, los costos financieros, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación.*** *// La estimación de costos se realizará sobre el valor de cada contrato durante todo el periodo de vigencia, incluidas eventuales prórrogas o ampliaciones. En los contratos de adquisiciones, locaciones y servicios de plazo superior a dos ejercicios fiscales, la estimación se hará basándose en el pago mensual previsto, multiplicando por veinticuatro. En el caso de contratos de obras públicas cuya vigencia exceda un ejercicio fiscal, la estimación de costos considerará todo el plazo de su duración. // Además, como condición previa para iniciar cualquier procedimiento de contratación según la naturaleza del proyecto, las Convocante deberán contar con el estudio, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos, y en todos los casos, con la programación, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios. Los contratos llave en mano en los que el diseño es responsabilidad del contratista, quedan excluidos de la obligación respectiva*."

La Resolución DNCP N° 411/18 en su artículo 3° reza: *"…para la realización de la estimación de costos de cada licitación, las Convocantes deberán contar con la documentación comprobatoria del análisis realizado para la determinación de los precios referenciales (…). Asimismo, además de la estimación global de costos,* ***se deberá contar con un desglose de todos los lotes,***

<u>ítems o subítems que compongan el pliego de bases</u> *y condiciones con sus precios referenciales,* ***<u>independientemente al sistema de adjudicación</u>****…".*

En ese contexto, de los antecedentes adjuntos en el marco de la investigación y debido a la complejidad y sensibilidad del llamado y en razón a que la Convocante no ha justificado técnicamente todos los procesos contemplados en el alcance de este proyecto en lo que respecta a la estimación global de costos, que conforme se observa en la normativa expuesta precedentemente deberá contar con un desglose de todos los lotes, ítems, subítems que compongan el Pliego de Bases y Condiciones.

En tal sentido y teniendo en cuenta que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas se encuentra facultada a intervenir de oficio en los procedimientos de contratación que realice los organismos, entidades y municipalidades, cuando existan indicios de que los actos de dichos procedimientos podrían haberse llevado en contravenciones de las disposiciones de las leyes, los reglamentos y las demás disposiciones aplicables, se considera oportuno realizar una investigación de oficio a los efectos de realizar un análisis pormenorizado de todas las documentaciones adjuntas y manifestaciones realizadas por las partes a los efectos de otorgar mayores garantías procesales a las partes intervinientes, como así también realizar todas las diligencias necesarias para el estudio de la regularidad de las actuaciones en el marco del proceso. Pues si bien la Ley Nº 2051/03 confiere a los organismos, entidades y municipalidades la facultad de la determinación de bienes o servicios a contratar, la misma Ley también exige que las Convocantes garanticen al Estado las mejores condiciones de contratación, a fin de velar por los principios de transparencia y publicidad, que busca garantizar la integridad de las actuaciones de la administración pública y el control adecuado de su gestión, por lo este Juzgado de Instrucción recomienda la apertura de una Investigación de Oficio.

De conformidad al protocolo de aplicación de medidas preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19) en los Organismos y Entidades del Estado[2] el presente dictamen ha sido emitido por medios remotos de comunicación.

ABG. MACARENA MEDINA VARGAS.
Jueza Dpto. de Investigaciones – DNCP

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica - DNCP

[2] **Decreto N° 3442 de fecha 09/03/2020, Resolución Secretaria de la Función Pública N° 146/2020.**