

INFORME QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA RELATIVO A SU COLABORACIÓN COMO TESTIGO SOCIAL EN EL MONITOREO DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DEL “SERVICIO INTEGRAL DE LABORATORIOS DE ANÁLISIS CLÍNICOS Y BANCO DE SANGRE EN UNIDADES MEDICAS HOSPITALARIAS DEL ISSSTE”, CONVOCADA POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

A la sociedad en general:

Presentamos el informe de Transparencia Mexicana, A.C. (TM) relativo al monitoreo de la licitación pública nacional número 00637173-006-10, para adjudicar el contrato para la prestación del servicio integral de laboratorios de análisis clínicos y banco de sangre en unidades médicas hospitalarias del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para los ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012, convocado por el Instituto.

Como documentación complementaria, encontrará en forma de ANEXOS, el marco jurídico aplicable, un diagrama de flujo que describe las etapas procedimiento de contratación monitoreado, los comentarios de TM al proyecto de Convocatoria y el acta de suspensión de fallo.

Introducción

La presente licitación constituye la primera ocasión en que el ISSSTE lanza una convocatoria para la contratación plurianual e integral de los servicios de laboratorio de análisis clínico y banco de sangre.

De acuerdo a la información con que cuenta TM, actualmente la contratación de los servicios de laboratorios de análisis clínicos y banco de sangre, la realiza el ISSSTE a través de cada unidad médica y de manera independiente, a través de mecanismos diversos como el comodato, la demostración permanente, la renta de equipos o la subrogación del servicio a un tercero.

En las dos primeras modalidades (comodato y demostración permanente), el Instituto adquiere los reactivos y el equipo necesario lo facilita el proveedor, sin costo alguno. En el caso de la renta, las unidades médicas del ISSSTE pagan una cantidad mensual por tener el equipo y adquieren por separado los consumibles, con lo que se puede presumir que se atan a marcas y modelos de los equipos de laboratorio y consumibles. En la subrogación el servicio se otorga a través de un tercero, fuera de la Institución, con personal, equipos, consumibles, etc., del proveedor y el Instituto paga un costo por el servicio otorgado.

El estudio de costo-beneficio realizado por el ISSSTE y al que tuvo acceso Transparencia Mexicana, revela que actualmente se identifica un universo de equipos de laboratorio y banco de sangre que oscila en 930 unidades, de los cuales 879 están en comodato, renta y demostración permanente, y 51 equipos son propiedad del Instituto.

El documento de referencia, también señala que la diversidad de equipos y compañías que prestan los servicios a las 176 unidades médicas del ISSSTE ubicadas a lo largo del país, dificulta la transferencia de consumibles o su utilización en otros equipos de diagnóstico clínico, y retrasa los requerimientos de mantenimiento, reparación y conservación de los equipos. Adicionalmente, menciona que la aparición de nuevas tecnologías hace que los equipos rápidamente se vuelvan obsoletos.

Derivado del estudio de costo–beneficio referido anteriormente, se tiene que a través de la presente contratación, el ISSSTE busca contribuir a la estandarización en la prestación de estos servicios, así como el poder contar con un servicio en línea compatible con el programa *issstemed* y/o *simef*, que garantizará la máxima seguridad y calidad en el procesamiento de datos del laboratorio clínico y banco de sangre para el almacenamiento y acceso a: datos clínicos e históricos del paciente, reportes estandarizados, manejo de sistemas de calidad de acuerdo a los estándares de certificación y acreditación a través de controles internos y externos que permitieran evaluar la calidad del proceso por unidad médica, delegación estatal e incluso a nivel nacional.

Así mismo, de acuerdo a la información proporcionada a TM, el ISSSTE consideró que esta forma de contratación les permitiría disponer de equipos de última tecnología, que contribuyan a desarrollar procesos más modernos y eficientes, oportunos y continuos, así como con mayor calidad de resultados, que faciliten la confirmación de diagnósticos presuntivos y eliminen problemas de diferimiento, traslado y subrogación, al contar con un flujo inmediato en equipos, consumibles y reactivos que respondan a una programación previa o urgente, acorde a las necesidades de cada unidad médica contemplada en el proyecto.

1. Colaboración de Transparencia Mexicana

La Secretaría de la Función Pública designó a Transparencia Mexicana como Testigo Social del procedimiento de Licitación Pública Nacional del “Servicio Integral de Laboratorios de Análisis Clínicos y Banco de Sangre en Unidades Médicas Hospitalarias del ISSSTE”, para los ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012, mediante oficio No. UNCP/309/AC/00701/2009, de fecha 25 de noviembre de 2009.

El monitoreo a estos procedimientos plurianuales realizados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)¹, constituyó la primera ocasión en que Transparencia Mexicana colabora con el Instituto en el acompañamiento a procedimientos licitatorios.

1.1 Alcance de la Colaboración de Transparencia Mexicana

¹ Además del monitoreo del procedimiento de licitación pública nacional del “Servicio Integral de Laboratorios de Análisis Clínicos y Banco de Sangre”, TM acompañó también el procedimiento para la contratación del “Servicio Integral de Cirugía Cardiovascular y Hemodinamia” y el “Servicio Integral de Anestesia”, todos para los ejercicios 2010 a 2012.

TM es un observador ciudadano que pretende contribuir a reducir el riesgo de actos de corrupción o cohecho en las licitaciones públicas que monitorea.

El monitoreo de licitaciones, desde la perspectiva de TM, es una herramienta que pretende informar, así como dar certidumbre a la sociedad y a los participantes de las licitaciones en las que colabora –tanto funcionarios, como licitantes o cualquier otro interesado de dichos procedimientos-, sobre cómo se desarrollan las adquisiciones, ventas, concesiones, arrendamientos, etc.

El objetivo central de la colaboración de TM en el monitoreo de licitaciones, es hacer del conocimiento de la sociedad, las particularidades y condiciones en las que se llevó a cabo el procedimiento que atestiguó.

La colaboración de TM como Testigo Social, inicia con la revisión del proyecto de convocatoria de la licitación y concluye con la adjudicación del contrato correspondiente.

Como parte de su forma de trabajo, TM designa al equipo técnico responsable de llevar a cabo el monitoreo de las licitaciones en las que colabora.

El equipo técnico designado por TM, es responsable de revisar la información relativa a los proyectos (términos de referencia, anexos técnicos, estudios de mercado, y cualquier documento relativo a la licitación y la justificación de los proyectos). TM a través de su equipo técnico, plantea comentarios, preguntas y recomendaciones a lo largo de su colaboración. Adicionalmente TM acompaña las etapas de la licitación y asiste a reuniones de trabajo de la Convocante.

Los comentarios y recomendaciones planteadas por TM a lo largo de los procedimientos de licitación que monitorea, no son vinculantes.

TM observa que las condiciones establecidas como requisitos en las Convocatorias, sean objetivas, equitativas, claras y apegadas a la normatividad en la materia. También verifica que los elementos de evaluación sean objetivos, generen confianza y certidumbre a todos los actores de la licitación.

TM vigila que no haya actos, omisiones o elementos de subjetividad que pongan en riesgo la integridad de los procedimientos que observa. La Convocante toma la decisión de aceptar o rechazar los comentarios y recomendaciones planteados por TM.

La colaboración de TM no sustituye a los órganos de vigilancia y control legalmente facultados. TM ofrece una visión imparcial y atestigua la forma en la que se desarrollan los procedimientos de licitación.

El equipo técnico designado por TM en la licitación 00637173-006-10, estuvo integrado por Alfredo Torres Cisneros, quien fue el responsable de realizar el monitoreo correspondiente.

A partir de lo anterior, TM estuvo presente en las siguientes etapas de la licitación:

- Revisión del proyecto de Convocatoria y sus anexos
- Mesas de acompañamiento convocadas por la SFP

- Publicación del proyecto de Convocatoria
- Publicación de la Convocatoria
- Junta de aclaraciones
- Recepción y apertura de propuestas
- Evaluación de propuestas
- Acto de fallo

El ISSSTE dio acceso a TM a documentos relativos a la Convocatoria, sus anexos, así como propuestas técnicas presentadas por los licitantes. Respecto al estudio de mercado y el estudio costo – beneficio, TM tuvo acceso a dichos documentos, en la última etapa del procedimiento de contratación.

2. Objeto del servicio a contratar

El servicio integral de pruebas de laboratorio de química clínica y electrolitos, hematología, coagulación, urianálisis, gases en sangre, microbiología, inmunología, virología, hormonas, drogas terapéuticas, hemoglobina glicosilada, citometría de flujo, pruebas especiales y procesos de banco de sangre, en 176 unidades médicas, con cobertura nacional, a través de una contratación plurianual para los ejercicios 2010, 2011 y 2012.

3. Desarrollo del Procedimiento de Licitación

A continuación se informa sobre lo observado por el equipo técnico designado por TM para llevar a cabo el monitoreo de la licitación relativa a la prestación del servicio de laboratorio de análisis clínicos y de banco de sangre.

3.1. Revisión del proyecto de Convocatoria

TM tuvo acceso al proyecto de bases de la licitación el 30 de noviembre de 2009.

Así mismo, TM constató que una versión preliminar de la Convocatoria se publicó en la página de Internet del ISSSTE del 14 al 28 de diciembre de 2009, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), a partir de lo cual, los interesados en participar en la licitación tuvieron oportunidad de hacer comentarios y plantear sus dudas sobre el proyecto de Convocatoria.

Como resultado de lo anterior, TM no conoció si se recibió alguna pregunta o recomendación de un interesado.

El 13 de enero de 2010 durante la sesión del Subcomité de Revisión de Bases (SUBREBA), TM hizo entrega al ISSSTE de sus comentarios, recomendaciones y solicitudes de aclaraciones, mismos que presentó formalmente por Oficialía de Partes el día 17 de febrero de 2010.

Aún cuando algunos de los comentarios fueron considerados en la Convocatoria, TM estima que el ISSSTE debió formalizar las respuestas a sus observaciones, con el fin de conocer a detalle la explicación concreta a los puntos planteados (ANEXO 3).

Los comentarios vertidos se refirieron principalmente a la necesidad de:

- Valorar el impacto en la participación que puede tener el manejar una partida única. TM sugirió incluir en las bases de la licitación, la posibilidad de otorgar el contrato a 2 o más proveedores, a través de diversas partidas. A lo anterior, el ISSSTE respondió que este cambio ya se había tomado en cuenta y que las bases de la licitación estipulaban ahora dos partidas, cuyo criterio de selección fue la regionalización de hospitales, clínicas, etc. en función del volumen promediado.
- Considerar la posibilidad de que el criterio para la definición de partidas se hiciera por Estado ya que en el D.F. se concentra aproximadamente el 46% del volumen de estudios requeridos. El ISSSTE desechó esta propuesta explicando que esto incrementaría el riesgo de que las partidas correspondientes a zonas alejadas o de baja demanda quedaran sin cubrir o desiertas.
- Considerar la división de las partidas por tipo de servicio a prestar (laboratorio y banco de sangre) a lo que el ISSSTE comentó que las bases de la licitación establecen la posibilidad a los proveedores de establecer alianzas con otras empresas especialistas del área y que no creen que esto incremente el costo de los estudios.
- Analizar los riesgos que implica para el ISSSTE el pagar a los proveedores las repeticiones de pruebas que estos tuvieran que hacer para ratificar resultados ya que esto implicaba el establecimiento de controles estrictos no fáciles de llevar y se prestaba a malos manejos, observación que fue tomada en cuenta, quedando la forma de pago a los proveedores por prueba efectiva realizada.
- Analizar el catálogo de pruebas requeridas, que aunque incluía gran cantidad de estudios no contemplaba algunos estudios comunes como por ejemplo el Tamiz Metabólico, pruebas de embarazo, de Influenza, etc. a lo que el ISSSTE informó que estos estudios se cubren a través de programas especiales.
- Aclarar la forma en como se pensaba realizar el control de calidad externo para los estudios que se realizarían en cada unidad médica, para lo cuál el ISSSTE contestó que serían los proveedores los responsables de realizar los controles externos a través de un organismo independiente al proceso, y de manera adicional a los controles internos del ISSSTE. A pesar de las observaciones de TM, las bases no contemplaron sanción alguna en caso de que estos controles salieran con calificación reprobatoria, únicamente medidas de corrección. En relación a este punto el ISSSTE comentó que el control externo que los proveedores establecieran se realizaría exclusivamente para las áreas de Química Clínica, Electrolitos, Hematología, Coagulación, Urianálisis y Microbiología.

3.2. Publicación de la Convocatoria

TM constató que la Convocatoria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2010. La Convocatoria tuvo carácter de mixta, lo que significó que tanto las preguntas de la Junta de Aclaraciones como la presentación de propuestas, se podían realizar a través del portal de compras públicas del gobierno *Compranet* (www.compranet.gob.mx), así como de manera presencial.

La obtención de las bases para participar en la Convocatoria no tuvo costo alguno para los licitantes y estuvieron a disposición de los interesados a través de *Compranet* y en el domicilio del ISSSTE.

Calendario de actos de la licitación			
Fecha limite para adquirir las bases	Junta de Aclaraciones	Sesión pública de presentación y apertura de propuestas	Sesión pública de fallo
10 de febrero de 2010	11 de febrero de 2010	17 de febrero de 2010	22 de febrero de 2010

3.3. Junta de Aclaraciones

TM estuvo presente en la Junta de Aclaraciones realizada el 11 de febrero de 2010. El ISSSTE informó a TM que las preguntas y aclaraciones a la convocatoria, solicitadas por los licitantes, fueron recibidas al menos 24 horas antes de la fecha y hora a la celebración de dicho evento, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 bis, tercer párrafo de la LAASSP. Veintitrés (23) empresas plantearon a la Convocante un total de 333 preguntas, sugerencias y solicitudes de aclaraciones.

Además de las empresas que se enlistan a continuación, asistieron a la Junta de Aclaraciones servidores públicos del Órgano Interno de Control, así como del área requirente y contratante del Instituto.

Los funcionarios de la dirección jurídica no estuvieron presentes en ninguno de los actos públicos a que fueron convocados.

1. Grupo Eólica, S.A. de C.V.
2. Sofilab, S.A. de C.V.
3. Gambro de México, S.A. de C.V.
4. Johnson & Johnson Medical México, S.A. de C.V.
5. Randox México, S.A. de C.V.
6. Atecsa, Aplicaciones Tecnologicas, S.A. de C.V.
7. Biomerieux México, S.A. de C.V.
8. Instrumentos y Equipos Falcón, S.A de C.V.
9. Selecciones Médicas, S.A. de C.V.

10. Il Diagnostics, S.A. de C.V.
11. Dicipa, S.A. de C.V.
12. Siemens Healthcare Diagnostics, S. de R.L. de C.V.
13. Derimex, S.A. de C.V.
14. Becton Dickinson de México, S.A. de C.V.
15. Distribuidora Médica Orion, S.A. de C.V.
16. Distribuidora Internacional Diagnóstica, S.A. de C.V.
17. Centrum Promotora Internacional, S.A. de C.V.
18. Pharmacur, S.A. de C.V.
19. Laboratorios Licon, S.A de C.V.
20. Hemoser, S.A. de C.V.
21. Biodist, S.A. de C.V.
22. Impromed, S.A. de C.V.
23. Quimlab, S.A. de C.V.
24. Biorihluz de México, S.A. de C.V.
25. Corporación Analítica, S.A. de C.V.
26. Labssa, S.A. de C.V.
27. Proveedora Clínica Médica, S.A. de C.V.
28. Distribuidora Biogama, S.A. de C.V.
29. Tecnología Médica Interamericana, S.A. de C.V.
30. Servicios Profesionales en Laboratorio, S.A. de C.V.
31. Atyde, S.A. de C.V.
32. Beckman Coulter de México, S.A. de C.V.
33. Informática Tesi de Italia, S.A. de C.V.
34. Comercial Diagnóstica, S.A. de C.V.
35. Diagnosticos en Proceso, S.A. de C.V.
36. Omega Reactivos de Diagnóstico, S.A. de C.V.
37. Bio Rad, S.A.
38. Gifyt, S.A. de C.V.
39. Delca Científica, S.A. de C.V.
40. Global Quality, S.A.
41. Productos Roche, S.A. de C.V.
42. M y Q Lab. de México, S.A. de C.V.
43. Sistemas Integrales de Diagnóstico, S.A. de C.V.
44. Accelab, S.A. de C.V.
45. Abalat, S.A. de C.V.
46. Caridian Bct México, S.A. de C.V.
47. Distribuidora Productos Quirúrgicos, S.A. de C.V.
48. Química Industrial y de Salud, S.A. de C.V.
49. Tecnología Médica Integral Goga, S.A. de C.V.

La Convocante, hizo las siguientes aclaraciones generales:

- La eliminación del requisito de la “Carta de apoyo al fabricante” para el caso de banco de sangre en relación a las bolsas de almacenamiento. Lo anterior, para evitar darle a las empresas integradoras el poder de emitir o no la carta a unos y

otros licitantes. Se elimina el requisito para este caso y será el propio participante quien deberá señalar en un escrito que tiene la capacidad de manejar el volumen requerido.

- Informó los ajustes a los grupos de unidades médicas que integran las partidas 1 y 2 de las bases para “equilibrar las cargas”.
- La entrega del anexo 1E, relativo a la descripción del tipo de equipamiento de los paquetes 1 al 13, el cual no se había integrado en el cuerpo de las bases publicadas.
- Aclaraciones correspondiente a los criterios técnicos a aplicar para la evaluación de propuestas, entre los que se encontró:
 - La incorporación de la demanda de la prueba “Determinación de H. Pylori misma” en paquete No. 13 (Pruebas Especiales), para cada unidad médica según corresponda a la Partida 1 o 2.
 - La inclusión del reactivo y consumible Vdrl antígeno cardiolipina para investigar reagentes de la sífilis, RPR reactivo para la detección de reagentes luéticos y sistema inmuno enzimático para la detección de anticuerpos en suero contra *Treponema pallidum*.
 - La precisión de que la tarjeta para la determinación de antígenos del sistema ABO/Rh y determinación del grupo sérico y la tarjeta de gel con antiglobulina humana poli específica anti-igg, C3d Coombs, podía ser de 6 u 8 micro pozos. RTC, con relación al Grupo ABO y Rh en columna de gel; la determinación de Grupo Sanguíneo ABO - Prueba Directa e Inversa, la columna de gel, la detección de Anticuerpos semipanel y la identificación de anticuerpos.
 - Respecto al panel completo en columna de gel para la identificación de anticuerpos irregulares, se precisó que éste podría ser de 10 u 11 células. RTC.

Los temas que a consideración de TM, generaron mayor inquietud por parte de los licitantes durante la junta de aclaraciones, fueron:

- La aclaración de si la adjudicación sería por partida o sería un solo proveedor para ambas partidas, a lo que el ISSSTE respondió que la adjudicación sería por partida.
- La estimación por parte de los licitantes de que los plazos de instalación de equipos, previos al inicio de la prestación del servicio, eran muy limitados.
- Solicitudes de aclaración respecto a los sistemas de cómputo, compatibilidad, idioma e instructivos.

- Aclaraciones sobre procedimientos y especificaciones técnicas para obtención de resultados.
- La solicitud de precisiones respecto a las características de la información que deberá entregar el licitante con carácter obligatorio, relativas a la certificación ISO y el sistema de Control de Calidad Interno.

TM observó la falta de institucionalidad en la actuación del servidor público del ISSSTE que presidió los actos, leyó las preguntas completas presentadas por los licitantes presentes y las respuestas correspondientes. De acuerdo a lo percibido por TM, durante el desarrollo de la junta de aclaraciones, se generó un ambiente de cansancio y falta de respeto entre los asistentes y el funcionario referido, por referencias personales y expresiones que éste hacía a los representantes de las empresas interesadas.

Según lo observado por TM, la junta de aclaraciones no fue objeto de inconformidad por parte de los licitantes.

3.4. Presentación y Apertura de Propuestas

TM verificó que el acto de presentación y apertura de propuestas se llevo a cabo el 17 de febrero del 2010 a las 11:00 hrs. A este acto asistieron los siguientes licitantes:

1. Selecciones Médicas, S.A. de C.V.
2. Instrumentos y Equipos Falcón, S.A. de C.V.
3. Biorihluz de México, S.A. de C.V.
4. Biodist, S.A. de C.V.
5. Becton Dickinson de México, S.A. de C.V.
6. Laboratorios Licón, S.A. de C.V., y
7. Dicipa, S.A. de C.V.

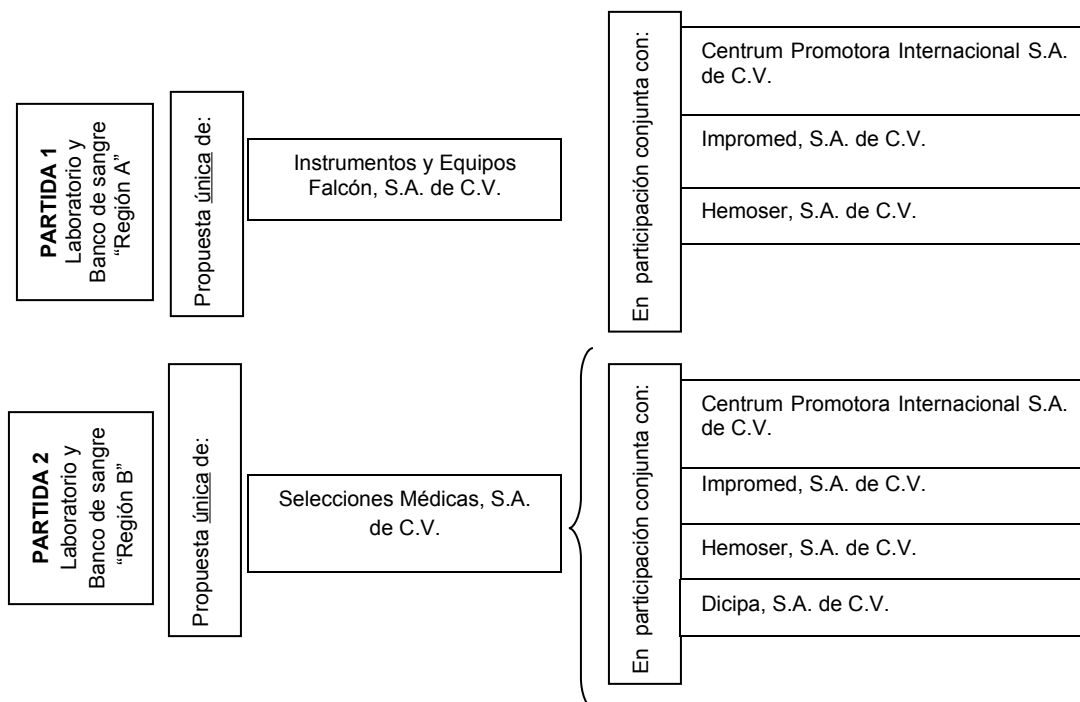
TM presenció la proyección en pantalla del ingreso que realizó el servidor público del ISSSTE a la bóveda del portal de *Compranet*, (www.compranet.gob.mx), verificándose que no se recibieron propuestas a través de este medio.

TM constató de conformidad a lo establecido en la Convocatoria, la apertura de los sobres que contenían las propuestas económicas y técnicas de los siguientes licitantes:

Partida 1: Equipos Falcón, S.A. de C.V. en participación conjunta con Impromed, S.A. de C.V.; Centrum Promotora Internacional, S.A. de C.V.; y Hemosfer, S.A. de C.V.

Partida 2: Selecciones Médicas, S.A. De C.V. en participación conjunta con Impromed, S.A. de C.V.; Centrum Promotora Internacional, S.A. de C.V.; Hemosfer, S.A. de C.V.; y Dicipa, S.A. de C.V.

Las propuestas presentadas para las dos partidas se ilustran en el siguiente esquema:



TM observó que las propuestas fueron foliadas y rubricadas por los representantes de los licitantes, el área técnica y el área requirente del servicio. En este acto, se contó además con la presencia del representante del Órgano Interno de Control en el ISSSTE. El representante de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Instituto no estuvo presente en el acto.

Las propuestas económicas presentadas por los licitantes fueron las siguientes:

Instrumentos y Equipos Falcón, S.A. de C.V.				
Partida	Total	Importe 2010	Importe 2011	Importe 2012
1		\$542,227,412.54	\$722,969,883.39	\$722,969,883.39
	Gran Total:	\$1,988,167,179.31		

Selecciones Médicas, S.A. de C.V.				
Partida	Total	Importe 2010	Importe 2011	Importe 2012
2		\$464,909,258.49	\$619,879,011.32	\$619,879,011.32
	Gran Total:	\$1,977,414,046.10		

3.5. Evaluación de Propuestas

De acuerdo a la información a la que tuvo acceso TM, la revisión, análisis y evaluación de las propuestas técnicas fue responsabilidad de la Jefatura de Servicios de Desarrollo de la Infraestructura para la Salud, de la Subdirección de Infraestructura Médica, de la

Dirección Médica del Instituto, como representante del área técnica y requirente del servicio del ISSSTE.

El ISSSTE informó a TM que el área responsable de realizar la evaluación técnica, con base en los requerimientos planteados en la Convocatoria, realizó una matriz de elementos que debían incluir las propuestas técnicas y las cuáles fueron revisadas y contabilizadas en cada uno de los expedientes entregados por los licitantes.

El ISSSTE dio a conocer a TM la metodología de trabajo para realizar los dictámenes técnicos correspondientes, compartió las matrices concentradoras de información y facilitó al equipo técnico designado la realización de una revisión muestral de los documentos presentados por las empresas licitantes.

En cuanto al dictamen económico, TM observó que algunos de los precios ofertados por las empresas se estiman mayores a los precios de mercado, esto sin considerar el volumen de las pruebas requeridas. Por otro lado, las ofertas económicas presentadas por ambos licitantes, costearon de manera idéntica pruebas cuyo costo es en principio diferente; es decir un grupo de pruebas que integran un paquete de estudios, por ejemplo la química de 27 elementos, el precio de la glucosa, urea, creatinina, ácido úrico, colesterol, triglicéridos, etc. no presentaban variación alguna entre sí.

3.6. **Suspensión del Fallo**

El día 22 de febrero de 2010, el ISSSTE notificó a los asistentes el diferimiento del fallo de conformidad con el Artículo 35, Fracción III, de la LAASSP, en razón de que el área técnica continuaba con la evaluación técnica, por lo que se difirió el acto de fallo para el día jueves 04 de marzo a las 11:00 hrs.

El día 4 de marzo de 2010, por segunda ocasión, el ISSSTE notificó a los asistentes el diferimiento del fallo de conformidad con el Artículo 35, Fracción III, de la LAASSP, en virtud de que el área técnica continuaba con la evaluación técnica, por lo que se difirió el acto de fallo para el día 12 de marzo de 2010 a las 11:00 hrs.

El día 12 de marzo de 2010 a las 11:00 hrs., TM constató que el ISSSTE informó a los asistentes la **suspensión del fallo** de la licitación pública nacional mixta No. 00637173-006-10, para la adjudicación del contrato plurianual abierto relativo a la prestación del “Servicio integral de laboratorios de análisis clínicos y banco de sangre en unidades médicas hospitalarias del ISSSTE, para los ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012”. (AMEXO 4)

Lo anterior en cumplimiento a lo señalado en el oficio No. OIC/AR/00/637/3810/2010 de fecha 10 de marzo de 2010, firmado por el Licenciado Mario Alberto Massé Alemán, Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el ISSSTE y recibido en la Dirección de Administración del Instituto el día 11 de marzo del mismo año, y en el que se señalaba que cualquier acto que se derive de este procedimiento se dará a conocer hasta en tanto el OIC emita la resolución que en derecho proceda, la cual será notificada en su momento oportuno y una vez hecha del conocimiento de la convocante.

3.7. Firma de Contrato

En virtud de la suspensión y posterior anulación de la licitación, no se realizó la adjudicación y firma del contrato.

4. Incidencias

La recepción de propuestas únicas para las partidas 1 y 2 de la licitación de referencia, en donde las empresas Instrumentos y Equipos Falcón, S.A. de C.V. y Selecciones Médicas, S.A. de C.V. respectivamente, participan a través de propuestas conjuntas con apoyo de las empresas: Impromed, S.A. de C.V.; Centrum Promotora Internacional, S.A. de C.V.; y Hemoser, S.A. de C.V.; generó la necesidad de un análisis puntual y preciso de aspectos administrativos, técnicos y de interpretación de la norma.

Lo anterior motivó la necesidad de celebrar reuniones de trabajo² adicionales a las originalmente programadas, a las que asistieron además del ISSSTE, servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, representantes de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECO) y Transparencia Mexicana.

Los temas tratados en dichas reuniones versaron principalmente sobre la interpretación de la norma, las características que debe tener un el estudio de mercado, las condiciones de libre competencia y mejores condiciones de contratación para el Estado, así como la justificación de la división de la licitación en dos partidas:

- En relación al análisis normativo, el ISSSTE formuló una consulta a la Unidad de Normatividad y Contrataciones Públicas de la SFP para conocer su opinión sobre la debida interpretación del Artículo 50, Fracción VII, de la LAASSP y que a la letra dice:

Artículo 50. Las dependencias y entidades se abstendrán de recibir proposiciones o adjudicar contrato alguno en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas siguientes:

VII. Aquellas que presenten proposiciones en una misma partida de un bien o servicio en un procedimiento de contratación que se encuentren vinculadas entre sí por algún socio o asociado común.

- Adicionalmente, el representante del Órgano Interno de Control en el ISSSTE solicitó al área requeriente un informe pormenorizado respecto a la comparación de las dos partidas que integran el servicio, mismo que fue entregado mediante escrito de fecha 23 de febrero de 2010.
- Previa solicitud del OIC y de TM, y conforme a lo señalado en el artículo 26 de la LAASSP, el día 4 de marzo, el área requirente compartió con la Mesa de

² Desarrollo de la 5ta mesa de asesoramiento ISSSTE (22 de febrero 2010) , Taller de asesoramiento SFP (26 de febrero 2010); así como la 6ta, 7ma y 8va mesa de asesoramiento convocadas por la SFP (01 , 04 y 09 de marzo 2010).

Asesoramiento, el Estudio Costo – Beneficio, realizados previo al lanzamiento de la Convocatoria.

- Respecto a la Investigación de Mercado, el ISSSTE manifestó y anexó a su escrito de fecha 9 de marzo de 2010, dirigido al Coordinador de la Mesa de Asesoramiento de la SFP, los oficios dirigidos a las empresas Grupo Ictze, S.A. de C.V., Centrum Promotora Internacional, S.A. de C.V., Hemoser, S.A. de C.V., Instrumentos y Equipos Falcón, S.A. de C.V., Impromed, S.A. de C.V., Reactivos y Químicos, S.A. de C.V., y Biodisst, S.A. de C.V., todos ellos fechados 8 de octubre de 2009, y en los que consultaba a las empresas si tendrían la capacidad de participar en una licitación de estas características.
- Así mismo, respecto a la investigación de mercado, la Dirección General Adjunta de Apoyo a Contrataciones de la SFP, comentó que la Ley establece que cuando se van a agrupar dos o más conceptos, como en el caso de servicios de laboratorio y banco de sangre, debe realizarse una investigación de mercado en la que se perciban al menos cinco empresas que pudieran ofertar los bienes o servicios, situación que no se acreditó en el estudio de mercado que se presentó.
- TM constató que durante la reunión de trabajo celebrada el día 1º de marzo de 2010, se acordó convocar a mesa de asesoramiento el día 4 de marzo, con la participación de la Comisión Federal de Competencia y de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas (UPCP) de la Secretaría de la Función Pública.
- En reunión celebrada el 1º de marzo de 2010, el área requirente expuso las características del servicio, señalando que consiste en catorce paquetes de servicios de laboratorio destinados a cubrir las necesidades de 176 unidades médicas de primero y segundo nivel; que incluye equipo en comodato y los insumos necesarios para los estudios; lo que corresponde a una estrategia de abasto en la que el ISSSTE pretende homogenizar el costo de los reactivos e insumos, pagar por pruebas realizadas y mantener un nivel de actualización tecnológica. El área requirente explicó que la separación en dos partidas se debe a que se pretende mantener un equilibrio entre las unidades de mayor demanda con aquellas de menor demanda, toda vez que, de la población derechohabiente del ISSSTE, entre un 40% y 50% se concentra en el Distrito Federal y su área conurbada.
- El representante de la COFECO, comentó que las propuestas conjuntas deben permitir la participación de la micro, pequeña y medianas empresas, situación que debe advertirse desde la convocatoria del procedimiento. Agregó que las empresas grandes que pretendan participar de manera conjunta deben consultar a la COFECO previamente a fin de evitar se actualice el supuesto de concentraciones descrito en la ley Federal de Competencia Económica.
- En seguimiento a lo anterior, la COFECO señaló que con ello, lo que la Comisión pretende es incrementar el número de competidores en una licitación, para así obtener un mejor efecto en el resultado de una licitación y contener la concentración o el acaparamiento de mercado por parte de las grandes empresas.

- La Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, dio respuesta a la consulta del OIC, respecto a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 fracción VII de la LAASSP, señalando que no es aplicable para este caso el supuesto regulado en el artículo 50, fracción VII de la LAASSP.
- Respecto a las características que debe cumplir la investigación de mercado, conforme a lo establecido en el artículo 30, fracción VI, segundo párrafo del Reglamento de la LAASSP, la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas manifestó que la investigación de mercado denota que no existen al menos cinco empresas que cumplan integralmente con el servicio que se pretende contratar, por lo que se viola la normatividad aplicable, toda vez que deberían cumplir integralmente con los requerimientos de la convocante, y de igual modo consideró cuestionable la zonificación que se realizó para dividir el servicio en dos partidas.
- Por su parte, la Unidad de Política de Contrataciones Públicas de la SFP, comentó que de la revisión de los documentos que se presentan como estudio de mercado, se observa que únicamente se refiere a la solicitud y respuesta de cotizaciones de cinco empresas, sin que se observe con ello si se realizó un análisis de las mismas que permitieran conocer la estructura del mercado, elemento que es uno de los objetivos fundamentales de dicho estudio. Agregaron que la Ley ni su Reglamento establecen una metodología para realizar el estudio de mercado, sin embargo de la definición que da la Ley se infiere que dicho estudio debe contener tres elementos básicos: uno.- conocer si existe proveeduría en el país o en el extranjero; dos.- saber si los proveedores tienen calidad y oportunidad en la prestación del servicio y tres.- conocer los precios que rigen el mercado.
- La Dirección General Adjunta de Apoyo a Contrataciones de la SFP, manifestó que el estudio de mercado no es adecuado y no se dieron condiciones de libre competencia que permita obtener las mejores condiciones para la entidad.
- La Dirección General Adjunta de Apoyo a Contrataciones de la SFP señaló también que debía considerar la cancelación del procedimiento y elaborar nuevamente un estudio de mercado que soporte la decisión de contratar el servicio integral de laboratorio, toda vez que de no ser así la SFP o el OIC, como autoridades fiscalizadoras podrían cancelar la licitación en virtud de que no se cumplió con dicho requisito.

5. Nulidad Total de la Licitación Pública

El día 28 de mayo de 2010, la entidad convocante celebró una reunión en la que dio a conocer a las empresas participantes, el contenido de la resolución de fecha 20 de mayo de 2010, emitida por el titular del área de responsabilidades del Órgano Interno de Control en el ISSSTE, recaída al expediente No. 019/2010, iniciado a través del oficio OIC/AR/UI/00/637/3803/2010, y en la que se decreta la **Nulidad Total de la Licitación Pública Nacional Mixta No. 00637173-006-10**, para el efecto de que la Dirección de Administración del ISSSTE lleve a cabo un nuevo procedimiento de contratación, con estricto apego a derecho y en el que asegure las mejores condiciones para el Estado, debiendo considerar los razonamientos lógico jurídicos expuestos por el OIC en los

considerandos de la resolución de referencia, lo anterior con fundamento en los artículos 15 primer párrafo, 74, fracción IV y 75 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.³ (ANEXO 5).

Así mismo, **se deja sin efectos la suspensión del fallo** de la licitación, informada por el ISSSTE a los licitantes el día 12 de marzo de 2010 a las 11:00 hrs., en virtud del procedimiento **derivado del oficio No. OIC/AR/00/637/3810/2010 de fecha 10 de marzo de 2010**, firmado por el Licenciado Mario Alberto Massé Alemán, Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el ISSSTE y recibido en la Dirección de Administración del Instituto el día 11 de marzo del mismo año.

6. Inconformidades promovidas

TM no tuvo conocimiento de que en este procedimiento fuera promovida inconformidad alguna contra los actos de los procedimientos de la licitación. No obstante, Transparencia Mexicana recibió comunicaciones de dos empresas participantes, (Derimix S.A. de C.V. y Denys Laboratorios), en las que señalaron que en su opinión, no se estaban dando condiciones que permitieran una competencia abierta.

7. Comentarios finales

En relación al monitoreo de la licitación pública para la contratación del servicio integral de laboratorio y banco de sangre convocada por el ISSSTE, Transparencia Mexicana en su calidad de Testigo Social considera que:

- La recepción de propuestas únicas en ambos servicios, pudo haber limitado el que se den condiciones para que el Instituto reciba precios más competitivos, toda vez que las empresas estarían en posibilidad de fijar precios unilateralmente.
- Las propuestas económicas presentadas por ambas empresas para las partidas 1 y 2 presentan grandes similitudes en cuanto a montos y esquema de cotización, lo que lleva a revalorar si existe una diferencia sustancial entre la partida 1 y 2.
- En opinión del Asesor Técnico de TM el servicio en ambos casos es el mismo, no obstante la partida pudiera ser diferente en cuanto a las necesidades de equipo, logística y pruebas realizadas.

³ **LAASSP. Art. 15:** Los actos, contratos y convenios que las dependencias y entidades realicen o celebren en contravención a lo dispuesto por esta Ley, serán nulos previa determinación de la autoridad competente.

LAASSP. Art. 74. La resolución que emita la autoridad podrá: Fracción IV. Decretar la nulidad total del procedimiento de contratación.

LAASSP. Art. 75. (Primer Párrafo): La convocante acatará la resolución que ponga fin a la inconformidad en un plazo no mayor de seis días hábiles. Sólo podrá suspenderse la ejecución de las resoluciones mediante determinación de autoridad administrativa o judicial competente.

- Para futuras licitaciones en las que sea necesario dividir en partidas la contratación del servicio, se recomienda reconsiderar los criterios a fin de constatar que los mismos no sean limitantes de la competencia y en los supuestos de propuestas conjuntas, permitan la participación de un mayor número de licitantes.
- Los tiempos que el ISSSTE fijó para la integración de propuestas, equipamiento, capacitación, instalación, etc. en opinión de TM fueron reducidos, lo cuál se evitaría con una mejor planeación del proceso y evitaría futuros problemas de prestación del servicio y con el licitante adjudicado.
- También se observa que algunos productos (como pudieran ser las bolsas de sangre para bancos de sangre) tienen la condición aparente de tener un solo oferente lo cual impide la participación de más licitantes.
- Algunos de los precios ofertados por las empresas, en opinión de TM se estiman mayores a los precios de mercado, esto sin considerar el volumen de las pruebas requeridas, sin embargo es difícil precisarlo toda vez que el estudio de mercado no arroja suficiente información.
- La sumatoria de las ofertas económicas recibidas presenta una diferencia de \$1,418,774 pesos, respecto del techo presupuestal del Instituto. (\$3,966,900,000), autorizada por el Director General del Instituto mediante oficio No. DG 100. 1/0250/ 2009 de fecha 15 de octubre de 2009.
- De lo observado por TM y más allá de la presente licitación, se identifica la necesidad de estudiar a profundidad y con un enfoque sistémico, el comportamiento de las empresas controladoras y laboratorios respecto a compras gubernamentales, a fin de poder conocer si efectivamente se dan las condiciones de mercado y competencia que permitan al sector público adquirir en las mejores condiciones para el Estado.

8. Opinión de TM

El presente documento es **complementario** al informe emitido por Transparencia Mexicana de fecha 26 de marzo de 2010, derivado de la resolución emitida por el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el ISSSTE, de fecha 20 de mayo de 2010, recaída al expediente No. 019/2010, iniciado a través del oficio OIC/AR/UI/00/637/3803/2010, en la que se decreta la **nulidad total** de la licitación pública nacional mixta No. 00637173-006-10 para la adjudicación del contrato plurianual abierto relativo a la prestación del “Servicio integral de laboratorios de análisis clínicos y banco de sangre en unidades médicas hospitalarias del ISSSTE”, para los ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012.

Transparencia Mexicana acoge la resolución emitida por el Órgano Interno de Control en el ISSSTE y reconoce la trascendencia de llevar a cabo un nuevo procedimiento de contratación en cumplimiento a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de acreditar que se den las condiciones de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

En este orden de ideas, Transparencia Mexicana considera oportuno saber si se tiene conocimiento de que alguno de los licitantes hubiera presentado recurso de revisión sobre la resolución de referencia, en términos del artículo 70 de la LAASSP, o bien ante instancias jurisdiccionales competentes; los mecanismos utilizados por el ISSSTE para garantizar la prestación del servicio de referencia, del 31 de diciembre a la fecha, dado que los contratos anteriores tenían una vigencia original al 31 de diciembre y fueron prorrogados los primeros meses del 2010 a fin de dar margen de tiempo para el desarrollo de la licitación 00637173-006-10, así como el contenido del razonamiento lógico jurídico considerado por el OIC en el ISSSTE, en la resolución en la que se decreta la nulidad total de la licitación No. 00637173-006-10.

Transparencia Mexicana concluye el presente informe el día 7 de junio de 2010. En caso de que se presentara algún evento contrario a lo que se reporta en este informe, o bien Transparencia Mexicana recibiera alguna comunicación o información adicional, dará vista oportunamente a las autoridades correspondientes y a la opinión pública.

Junio de 2010
Transparencia Mexicana, A.C.
Testigo Social

Lic. Alfredo Torres Cisneros
Asesor Técnico
designado por
Transparencia Mexicana

Relación de Anexos

Anexo 1. Marco Jurídico

Anexo 2. Diagrama de Flujo del Procedimiento

Anexo 3. Comentarios de TM a la pre Convocatoria

Anexo 4. Acta de Suspensión de Fallo

Anexo 5. Acta en la que se notifica la Nulidad Total de la Licitación No. 00637173-006-10

Anexo 6. Notas de prensa relacionadas

Transparencia Mexicana, A.C. es una organización no gubernamental que enfrenta la corrupción en México desde una perspectiva integral, a través de políticas públicas y actitudes privadas que van más allá de la consigna política, para generar cambios concretos en el marco institucional y en la cultura de la legalidad en México. Fundada en 1999, es el Capítulo México de Transparencia Internacional, la coalición global contra la corrupción. Los miembros del Consejo Rector y su Presidente contribuyen voluntariamente al trabajo de la organización.