RESOLUCIÓN DNCP N° 1874/21.-

PABLO FERNANDO SEITZ ORTIZ

Firmado digitalmente por PABLO FERNANDO SEITZ ORTIZ
Fecha: 2021.05.04 15:29:50 -04'00'

Director Nacional

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación de Oficio
ID:	386606
Procedimiento de Contratación:	Contratación Directa
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	Adquisición y provisión de víveres de alimentos no perecederos para personas vulnerables
Entidad Convocante:	Municipalidad de Carmen del Paraná
Denunciante:	Dpto. de Atención a Municipios - DNC (Caso N° 706/20)
Tema General:	Marco legal. Normativa.
Tema Específico:	Estimación de costos. Especificaciones técnicas.

RESULTADO

1. Dar por concluida la presente investigación.-
2. Declarar que el procedimiento se encuentra viciado de inconsistencias administrativas en transgresión a la normativa vigente, en cuanto a la omisión de realizar la combinación de precios para la estimación de precios referenciales.
3. Recomendaciones a la Convocante.
4. Comunicar a quienes corresponda, cumplido archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

La presente investigación tiene como base, las observaciones realizadas por la Dirección de Normas y Control, dependiente de la Dirección Nacional, mediante Nota DNC N°26069/20.

De la verificación realizada a los antecedentes para la estimación de costos publicado en el SICP, se observa que la convocante tenía elementos para realizar una combinación de precios para fijar el precio referencial, sin embargo, únicamente utilizó el precio de las tres propuestas recibidas para tal efecto. En este sentido, al no utilizar la metodología establecida para establecer el precio referencial, ante la falta de combinación de precios, se evidencian inconsistencias administrativas en transgresión a la normativa.

No se observan limitaciones en las especificaciones técnicas conforme lo observado por la Dirección de Normas y Control, en atención a que resulta razonable que los oferentes cuenten con al menos un vehículo para el cumplimiento de sus obligaciones, en caso de resultar adjudicado.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

No aplica

INTERPOSICIÓN/ANTECEDENTE:

El Caso N°706/20 recibido a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas en fecha 03 de diciembre del 2020, en el cual, la Dirección de Normas y Control remite los antecedentes del procedimiento de CONTRATACIÓN DIRECTA; "ADQUISICIÓN Y PROVISIÓN DE VÍVERES DE ALIMENTOS NO PERECEDEROS PARA PERSONAS VULNERABLES." ID 386606, realizando las siguientes consideraciones:

“1. En el dictamen la convocante menciona que tuvo en cuenta el precio total más bajo del presupuesto obtenido, al respecto indicamos a la convocante que, el análisis de la estimación de costo debe ser por el precio unitario, no del total.

2. En el contrato remitido como documento de respaldo se visualiza que la institución compró por ejemplo arroz paquete de 1 kg y la municipalidad de Carmen del Paraná pretende comprar arroz paquete de 5 Kg por lo que la comparación de precios resultaría insuficiente para determinar el costo real del bien.

3. Los requerimientos que han indicado en capacidad técnica resultaría limitante para la participación de los potenciales oferentes.

4. Criterios de evaluación y calificación de muestras – referente a lo indicado en este apartado, consultamos a la convocante cuál sería el criterio a tener en cuenta para determinar la calidad de los productos a ser adquiridos, y si cuentan con personas idóneas para analizar y determinar la calidad de las mismas?

5. Teniendo en cuenta el objeto de la presente licitación, solicitamos a la convocante tener en cuenta lo establecido en el Art. 3 de la ley 6528/20” (Nota DNC N° 26069/20)

APERTURA:

Resolución DNCP N° 5699 – 03/12/2020. - Ordena la apertura de la investigación de oficio y designa al funcionario Abg. Gustavo Zarza como responsable de sustanciar el procedimiento.

A.I. N° 1916 – 04/12/2020. - Tiene por iniciado el procedimiento y dispone el traslado por 10 (diez) días calendarios a la convocante a fin de que formule las manifestaciones que consideren pertinentes y presenten las documentaciones relativas al proceso de contratación, e informe sobre el estado de ejecución contractual.

ACUMULACIONES:

No Aplica

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No Aplica

NOTIFICACIONES:

Notificación inicial DNCP/DJ N° 14969 de fecha 04/12/20 – UOC Carmen del Paraná

CONTESTACIONES:

Fecha: 9/12/2020 Parte: UOC Carmen del Paraná

El **Abg. Luis Campos Vargas,** en su carácter de encargado de UOC, se presentó a través del SJTE, a fin de contestar el traslado que le fuera corrido por Nota DNCP/DJ N° 14969/20, en los siguientes términos:

"…Punto 1*. En cuanto al mismo, la convocante si tuvo en cuenta el precio estimado por ítems para realizar el análisis de estimación de costos y lo hizo a través de una nota de contestación en fecha 27 de noviembre del corriente, donde adjunta el dictamen Nº 24/2020 corrigiendo los aspectos observados por la DNCP. Una vez realizadas las comparaciones entre los tres presupuestos obtenidos se obtuvo un precio total de Gs. 178.500; esto se puede verificar con los tres presupuestos adjuntados en primera instancia y lo traemos a colación para su análisis, en la siguiente tabla:*

Producto	**Cantidad**	**Presupuesto Agrosurco**	**Presupuesto Girasol S.A.**	**Presupuesto Producama**	**Presupuesto más bajo (en negrita en cada presupuesto)**
Aceite	2 litros	23.000	**21.100**	24.800	21.100
Harina de trigo	5 Kg	22.000	**19.900**	21.500	19.900
Arroz	5 kg	30.500	**29.500**	31.000	29.500
Yerga Mate	500 gr	8.800	**8.500**	**8.500**	8.500
Poroto	2 Kg	29.000	26.000	**25.000**	25.000
Leche en polvo	400 gr	21.500	21.500	**21.000**	21.000
Extracto de tomate	500 gr	5.900	**5.500**	5.600	5.500
Coquito	1 Kg	8.900	**8.200**	9.000	8.200
Fideo	3 Kg	16.800	**14.500**	16.400	14.500
Locro	1 Kg	9.500	**9.200**	9.700	9.200
Sal Fina	500 gr	3.500	**3.100**	3.500	3.100
Azúcar	1 Kg	7.200	**7.000**	7.500	7.000
Envasado, etiquetado, flete		6.200	**6.000**	**6.000**	6.000
Precio más bajo					**178.500**

Como se puede observar en cuadro que antecede se cumplió con lo observado por la DNCP, en el Dictamen Nº 24/2020; al referirse la convocante a que obtuvo el precio total, fue una vez finalizado el análisis de estimación de costos. –

2- En este punto, la convocante lo explicó en la nota de contestación remitida, que textualmente dice:

"Se remite el Dictamen corregido de forma íntegra, y en cuanto al contrato enviado se aclara que la municipalidad compró 4.500 kilogramos de Harina para 900 kits de alimentos, y por lo tanto, se compró 900 paquetes de harina de 5 kg cada uno, por lo que sirve para la comparación de precios"

Por lo tanto, la Municipalidad pagó por paquetes de 5 kilogramos; al unificarlo en precios por 1 kilogramo, únicamente se busco facilitar la carga del llamado al sistema, el cual debe ser por Kilogramo, para que los oferentes puedan realizar sus ofertas de manera correcta, y por ello al solicitar 900 kits que contengan 5 kg de harina cada uno, se procedió a multiplicar cuantos kilos de harina se necesitaría en total para los 900 kits solicitados.-

En cuanto a la presentación en paquetes de 5 kg, el mismo estaba establecido en las especificaciones técnicas de la Carta de Invitación.-

3- En cuanto a este punto, al solicitar por lo menos un medio de transporte con las debidas habilitaciones, no consideramos limitante, ya que lo que se va trasladar son ALIMENTOS PARA PERSONAS, algo que como Municipalidad no consideramos

menos importante al momento de contratar con alguna empresa dedicada al rubro que consideramos para trabajar a grandes escalas, debe poseer mínimamente un vehículo para trasladar grandes volúmenes en las más óptimas condiciones, teniendo en cuenta el principio general de Economía y Eficiencia: "Garantizaran que los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo ***que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad*** *y el costo que aseguren al estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria".-*

Como ente Municipal, tenemos muy claro que el interés general prima sobre el particular, y, por ello solicitamos la mejor calidad en cuanto a materia prima, proveedor, transporte y precios para adquirir alimentos no perecederos de características del mejor nivel, para hacer llegar a la ciudadanía en necesidad.-

4- En cuanto al punto, el mismo se encuentra aclarado en la Adenda Nº02/2020 de fecha 26 de noviembre del corriente, en el primer lugar, y textualmente dice: ***se requerirá la presentación de muestras de los siguientes productos y en las siguientes condiciones:*** *Sí. Las mismas deberán presentarse el día de la apertura de ofertas, en el horario establecido, en la oficina de la UOC de la Municipalidad de Carmen del Paraná, con sus respectivos envoltorios indicados tal como sería la presentación final de cada kit, y se labrará acta de presentación de las mismas.- Las muestras serán examinadas por los miembros del Comité de Evaluación, verificando que las mismas cumplan con lo indicado en las especificaciones técnicas indicadas en la Carta de Invitación. Las muestras serán devueltas dos días después de la apertura de sobres.- Las mismas deben presentarse en un ejemplar.-*

En caso de ser solicitadas, las muestras deberán ser presentadas junto con la oferta, o bien en el plazo fijado por la convocante en este apartado, la cual será considerada requisito indispensable para la evaluación de la oferta. La falta de presentación en la forma y plazo establecido por la convocante será causal de descalificación de la oferta.

5- En cuanto al punto, la convocante, aplicó la Ley 6528/2020…".-

Documentos adjuntos: si (Ver SJTE)

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: 9/12/2020 Parte: UOC Carmen del Paraná

El **Abg. Luis Campos Vargas**, se presentó nuevamente a través del SJTE, a fin de Presentar adjunto la resolución que lo designa encargado de la unidad operativa de contrataciones.

Documentos adjuntos: si (Ver SJTE)

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

- **Ley N° 2051/03.** "De Contrataciones Públicas"; y, su modificatoria **Ley N° 3439/2007** "Que modifica la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas" y establece la Carta Orgánica de la DNCP"
- **Decreto N° 2992/19.** "Por la cual se reglamenta la Ley N° 2051/03 «De Contrataciones Públicas» y su modificatoria la Ley N° 3439/07.
- **Ley N° 3966/10.** "Carta Orgánica Municipal".
- **Ley N° 4017/10** "De validez jurídica de la firma electrónica, la firma digital, los mensajes de datos y el expediente electrónico".
- **Res. DNCP N° 572/20.** "Por la cual se abroga la Resolución DNCP Nº 5702/2019 y se reglamenta los procedimientos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas".

- **Res. DNCP N° 1890/20.** "Por la cual se regula la estimación de precios y su publicidad en los procedimientos de contrataciones públicas en el marco de la Ley 2051/03"

OTRAS ACTUACIONES:

No aplica.-

ANÁLISIS:

La presente investigación tiene como base, las observaciones realizadas por la Dirección de Normas y Control, dependiente de la Dirección Nacional, mediante Nota DNC N°26069/20, la cual se detalla a continuación:

Observación 1. En el dictamen la convocante menciona que tuvo en cuenta el precio total más bajo del presupuesto obtenido, al respecto indicamos a la convocante que, el análisis de la estimación de costo debe ser por el precio unitario, no del total.

En efecto, verificado el Dictamen de la UOC, mediante la cual la Convocante fijo su precio referencial se observa que, a fin de establecer su precio referencial, "utilizó el precio total más bajo de los tres presupuestos recibidos" por parte de las firmas Agrosurco; Girasol S.A.; y, Producciones Amambay (ProducAma), sin embargo, no identificó en el dictamen cada uno de los precios presupuestados por las citadas firmas.

Del descargo presentado en el marco de la investigación, se pudo observar que, para la conformación del precio referencial de la presente convocatoria, la convocante utilizó el precio más bajo de de los presupuestos ofrecidos por las firmas, en cada ítem.

Ahora bien, la Res. DNCP N° 1890/20, indica que las Convocantes deberán contar con al menos tres precios, obtenidos de cualquier mecanismo que permita disponer de evidencia documentada sobre su existencia, tales como solicitudes de presupuestos y sus respuestas, copias de resoluciones de adjudicación, contratos, revistas, publicaciones, páginas de internet oficiales que contengan precios, u otros medios comprobatorios idóneos.

Conforme los antecedentes obrantes en el SICP, la convocante tuvo a la vista, los presupuestos que le fueron solicitados a las firmas Agrosurco; Girasol S.A.; y, Producciones Amambay (ProducAma); asimismo se visualizada un Contrato N° 10/20 suscripto entre la Convocante y Girasol S.A., el cual difiere del presupuesto presentado por la firma ante la solicitud de la convocante.

Cabe destacar que, el método para la elaboración de precios referenciales establecidos es la combinación de al menos tres precios obtenidos de las siguientes opciones:

1. *"Precios ofrecidos por empresas al público en general para el bien, obra o servicio requerido por la Convocante, ya sea que tales ofertas hayan sido realizadas en un portal público de internet, o a través de publicaciones periodísticas, revistas u otro medio comprobatorio idóneo.*

2. *Precios publicados por cámaras, organizaciones, instituciones, organismos del sector público o privado, nacional o internacional, que puedan ser verificados en revistas, páginas web, catálogos, u otros documentos, respecto de bienes, servicios u obras similares o idénticos a lo solicitado,*

3. *Precios adjudicados por la propia Convocante, o por otros Organismos, Entidades o Municipalidades, conforme a los datos publicados en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas.*

4. *Precios de potenciales oferentes, requeridos a través de cualquier mecanismo que permita contar con la evidencia de la solicitud y su respuesta, tales como fax, correo electrónico, nota u otro medio comprobatorio idóneo".*

Que, si bien la convocante cuenta con 4 (cuatro) precios obtenidos: 3 (tres) de potenciales oferentes; y, 1 (uno) de un contrato suscripto por la propia convocante, con la firma Girasol S.A., conforme al descargo presentado en la investigación, se puede observar claramente que no realizó la combinación de precios, sino que se limitó a utilizar el precio más bajo en cada ítem de los precios presupuestados por cada firma.

En base a lo expuesto, se evidencian incosistencias administrativadas en el orden normativo por parte de la convocante, al omitir realizar una combinación de precios, conforme lo exige la normativa.

Se recomienda la convocante deslindar responsabilidades en el orden administrativo, en relación a los funcionarios intervinientes en el procedimiento de contratación.

Observación 2. En el contrato remitido como documento de respaldo se visualiza que la institución compró por ejemplo arroz paquete de 1 kg y la municipalidad de Carmen del Paraná pretende comprar arroz paquete de 5 Kg por lo que la comparación de precios resultaría insuficiente para determinar el costo real del bien.

En relación a la presente observación, entiende esta Dirección Nacional que fue realizada en el entendimiento de que el contrato remitido formo parte de la combinación para elaborar el precio referencial, sin embargo, del descaro presentado por la convocante ante la observación primera se puede observar que no fue tenida en cuenta al momento de elaborar el precio referencial por lo tanto no resulta pertinente realizar mayor análisis sobre este apartado.

Observación 3. Los requerimientos que han indicado en capacidad técnica resultaría limitante para la participación de los potenciales oferentes.

Que, mediante Adenda 2 al PBC se estableció como criterio de evaluación lo siguiente:

"…f) ***Capacidad técnica.*** *Con el objetivo de calificar la capacidad técnica del oferente, se considerarán los siguientes índices: - Declaración jurada de conocer las especificaciones técnicas y el bien solicitado; - Disponer de por lo menos un medio de transporte refrigerado propio o tercerizado, acompañar copias de las habilitaciones al día correspondientes, si fueran tercerizados demostrar mediante copia de contrato de alquiler con los propietarios de vehículos l la empresa oferente. Los vehículos propuestos deben contar con la habilitación de SENACSA y con habilitación del SENAVE.- declaración jurada de poseer la capacidad de provisión en los volúmenes requeridos y en el tiempo establecido…".*

Como puede observarse, la DNC ha realizado una observacion en terminos generales, sin especificar expresamente cual requerimiento de la "capacidad tecnica", seria limitante.

Resulta menester recordar en este punto que, esta Direccion Nacional, ya se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, en relacion a las potestades discrecionales que tiene la Convocante para determinar los criterios y requerimientos tecnicos para evaluar las ofertas y que permitan satisfacer sus necesidades.

Es cierto que, esa discrecionalidad tiene sus límites y no puede ser invocada por la Convocante para excusarse de justificar sus actos y dejar de explicar que las exigencias técnicas se orientan a satisfacer adecuadamente los intereses públicos. Pero ese control sobre las potestades discrecionales por parte de la DNCP debe ser ejercido con prudencia y razonabilidad para no afectar los intereses públicos en juego y no sustituir a la autoridad competente en la determinación de los requisitos técnicos.

Que, al tiempo de contestar su traslado, manifesto la convocante que: *"…solicitar por lo menos un medio de transporte con las debidas habilitaciones, no consideramos limitante, ya que lo que se va trasladar son ALIMENTOS PARA PERSONAS, algo que como Municipalidad no consideramos menos importante al momento de contratar con alguna empresa dedicada al rubro que consideramos para trabajar a grandes escalas, debe poseer mínimamente un vehículo para trasladar grandes volúmenes en las más óptimas condiciones, teniendo en cuenta el principio general de Economía y Eficiencia…".*

En efecto, considerando la naturaleza de la contratacion "provision de alimentos no peredederos", resulta logico que quien pretenda ofertar, cuente al menos con un vehiculo con el cual realizar el transporte de los mismos, mas aun cuando la convocante solicita la cotizacion de "envasado y flete".

Ademas, cabe destacar que con la Adenda 2, se ha reducido la cantidad de vehiculos a 1 (uno) solo, por lo cual se ha extendido la participacion hacia mas oferentes.

En este entendimiento, no basta una presuncion de que el criterio resulte limitante, sino que es necesario justificar la arbitrariedad manifiesta, en que pueda incurrir la convocante, al fijar un criterio desprovisto supuestamente, de cualquier fundamentación razonable conforme a las reglas de la técnica y de la naturaleza de la presente contratacion.

En base a lo expuesto, entendemos que no existes hechos, que ameriten un analisis mas profundo, sobre los hechos planteados en este punto.

Observación 4. Criterios de evaluación y calificación de muestras – referente a lo indicado en este apartado, consultamos a la convocante cuál sería el criterio a tener en cuenta para determinar la calidad de los productos a ser adquiridos, y si cuentan con personas idóneas para analizar y determinar la calidad de las mismas?

Al respecto, explico la convocante que "…*Las muestras serán examinadas por los miembros del Comité de Evaluación, verificando que las mismas cumplan con lo indicado en las especificaciones técnicas indicadas en la Carta de Invitación…"*

Como puede observarse, la convocante aclaro que el Comité evaluador se basara unicamente en si las muestras cumplen con las EE.TT. detalladas en el Anexo C del pliego de bases y condiciones.

Que, realizada la aclaracion, entendemos que no resulta necesario realizar un mayor analisis al respecto, pues se presume que el Comité de Evaluacion debe ser capaz de determinar el cumplimiento o no de las EE.TT. detalladas en las bases concursales.

Observación 5. Teniendo en cuenta el objeto de la presente licitación, solicitamos a la convocante tener en cuenta lo establecido en el Art. 3 de la ley 6528/20

La citada disposición, dispone: *"…Autorízase a los Gobiernos Municipales, la adquisición de kits de alimentos y víveres, mediante un procedimiento de compra directa simplificada con criterios de eficiencia y transparencia, mediante la contratación por vía de la excepción prevista en la Ley Nº 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", debiendo ser esta adquisición exclusivamente de proveedores locales y productos de industria nacional. Se considerará proveedor local a los efectos del presente artículo, a aquel cuyo establecimiento comercial o industrial se encuentre en el territorio departamental y sea contribuyente registrado del municipio correspondiente…".*

Que, si bien la convocante no opto por una contratacion por via de la excepcion, puede observarse que se procedio a adjudicar a la firma "Grad Distribuidora del señor GERARDO ROLANDO AREVALOS DUARTE", por reunir los requerimientos exigidos en las bases concursales, ademas de tener fijado su domicilio en el Dpto. de Itapua, en concordancia con lo establecido en el Art. 3 de la ley 6528/20

En base a lo expuesto, entendemos que no se requiere realizar mayor análisis sobre este punto.