Dictamen DNCP/DJ N° 3688/20

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Cierre Directo
Fecha de Dictamen:	18/3/2020
ID:	372552
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	Adquisición de Insumos Alimentos y Cestas Básicas- Plurianual 2020/2021- AD REFERENDUM.
Entidad Convocante:	Ministerio de la Niñez y Adolescencia.
Denunciante:	Sistema de Gestión de Denuncias Caso N° 49/20.
Tema General:	Pliego de Bases y Condiciones.
Tema Específico:	Precio Referencial / sobrefacturación.

RESULTADO

1. Ordenar el Cierre del Caso N°49/20.
2. Comunicar a quienes corresponda.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El denunciante denuncia supuestas irregularidades, específicamente hace referencia a una publicación periodística, en la cual se indica sobrefacturación de los precios.

A los efectos de justificar la conformación de sus precios referenciales la Convocante ha adjuntado el presupuesto remitido a dos empresas dedicadas al comercio de productos; para la obtención de los presupuestos señala que se ha tenido en cuenta la naturaleza de la contratación que comprende el transporte y entrega en los más de cuarenta centros a ser distribuidos, así también han considerado el último contrato adjudicado por el MINNA

La Convocante expone que los costos contemplan el almacenaje, estiva, transporte, hasta entrega final de los productos en cada local establecido por la institución en diferentes partes del país, como así también incluyen los gastos de logística, personal para carga y descarga de los camiones a los centros, lo cual se realiza quincenalmente, y pudiendo variar según las necesidades de la Convocante.

Se observa que para la Estimación de los Precios Referenciales la Convocante siguió las directrices relativas a la estimación de costos según lo dispuesto en la Resolución DNCP N°411/2018, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 2°, inciso c) y d) de la citada normativa.

DENUNCIA:

Denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas en fecha 20 de febrero de 2020 e individualizada como Caso N° 49/20, que señala cuanto sigue:

"En este llamado se hicieron protestas para que no sea tan direccionado, se trató por todos los medios de contactar con los responsables de la cartera y no hubo caso. Hoy toma notoriedad en la prensa este caso y tiene antecedentes nefastos. en el 2019 se declaró desierto 2 veces este llamado con I.D. 357461 y I.D. 365270, donde en ambas oportunidades no pudieron adjudicar a la empresa Distribuidora Paraguay entonces llamaron de nuevo por Vía de la excepción con ID 368326 donde solo fue invitada esta empresa y otra s.a. allegada a la misma.

La gente ya está asqueada de estos hechos de corrupción donde el que termina pagando las sobrefacturaciones por más de 10mil millones es el pueblo.

https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/2020/02/19/alertan-sobre-leche-y-queso-de-oro-en-cartera-de-ninez/".

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

Nota DNCP DJ N°2499/20 de fecha 22 de febrero de 2020 , por la Dirección Jurídica solicitó al Ministerio de la Niñez y Adolescencia informe sobre el detalle de la conformación de precios referenciales en el marco del procedimiento de Licitación Pública Nacional N°04/19 "Adquisición de insumos alimentos y cestas básicas" (ID N°372552), adjuntando la documentación que consideren pertinente; en el plazo de TRES (3) días hábiles.

NOTIFICACIONES:

Notificación DNCP/DJ N°2499 /20 de fecha 22/02/2020 .Ministerio de la Niñez y Adolescencia.

CONTESTACIONES:

Expediente DNCP N° 1071- 25/02/2020, por la cual por NOTA D.U.O.C N°84/2020, el Lic. Carlos Villasboa Director de la U.O.C de la Convocante se presenta a contestar traslado en los siguientes términos:

" Por el presente, me dirijo a Usted en atención a la Nota DNCP/DJ N°2499/20, por la cual se solicita informe sobre la conformación de los precios referenciales utilizados en la LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N°4/2019 "ADQUISICIÓN DE INSUMOS ALIMENTICIOS Y CESTAS BÁSICAS" AD REFERENDUM ID N°372.552" CONTRATO ABIERTO PLURIANUAL 2020-2021.

Por parte de la Convocante, cumplimos en remitir todo los antecedentes que fueron tenidos en cuenta y que la determinación de los precios referenciales en el mencionado llamado. Así también, señalamos respetuosamente algunas consideraciones sobre el punto.

Hemos convocado un llamado de alimentos y cestas, siendo de dos LOTES: 1 compuesto por 51 productos tanto perecederos como no perecederos incluyendo productos cárnicos, lácteos, verduras entre otros y el Lote N2 de Cestas

Básicas para las familias beneficiarias de varios programas de la institución, dicho lote está compuesto por alimentos perecederos como arroz leche, fideos, coquito, poroto, azúcar, yerba, sal.

La Unidad Operativa de Contrataciones del MINNA, ha elaborado los precios referenciales conforme a la reglamentación vigente, la Resolución N°411/2018, recabando 3(TRES) listas de precios dos de los cuales corresponden a supermercados (superseis y supermercado stock) extraídos de sus respectivas páginas web, y el tercero utilizado corresponde al último contrato adjudicado por el MINNA, los cuales fueron promediados y al resultado obtenido se aplicó un 2,2% que sería el porcentaje de la inflación publicada por el Banco Central del Paraguay en el mes de la realización del análisis (diciembre). Se adjuntan también datos obtenidos del BCP.

Algunos ítems de los productos adquiridos a modo de ejemplo son los siguientes:

ITEM N°	PRODUCTOS AIMENTICIOS	SUPER SEIS	SUPER STOCK	CONTRATO DISTRIBUIDORA	PROMEDIO DE PRECIO REFERENCIAL	2,2%	TOTAL REFERENCIAL
1	ZAPALLO NACIONAL	3.700	3.500	5.340	4.180	92	4.272
2	TOMATE	10.350	11.200	15.000	12.183	268	12.451
3	REPOLLO BLANCO	6.550	6.050	8.000	6.867	151	7.018
4	LOCOTE VERDE	11.300	11.300	12.600	11.733	258	11.991
5	QUESO PARAGUAY	42.250	39.200	49.950	43.800	964	44.764
6	LECHE ENTERA LIQUIDO UHT	5.250	5.600	7.050	5.967	131	6.098
7	LECHE ENTERA O SEMI DESCREMADA UHT CON HIERRO	6.000	6.100	7.850	6.650	146	6.796
8	LECHE UHT MODIFICADA PARA NIÑOS A PARTIR DE 12 MESES (1 AÑO) CRECIMIENTO CON VITAMINAS A.B.D.C.E.K	7.000	7.800	8.150	7.650	168	7.818

9	LECHE UHT SIN LACTOSA	7.500	7.400	9.150	8.017	176	8.193
10	LOCRILLO	4.150	4.550	7.670	5.457	120	5.577
11	GALLETA MOLIDA	7.550	8.100	10.050	8.567	188	8.755
12	FIDEO FINO	3.300	3.600	5.395	4.098	90	4.188
13	ACITE COMESTIBLE 100% PURO	65.850	61.000	68.500	65.117	1.433	66.549
14	YEBA MATE	17.500	17.950	24.200	19.883	437	20.321

Cabe mencionar que los productos alimenticios y cestas deben ser entregados a distintos CENTROS de atención y protección (programas sociales) ejecutados a través del Ministerio de la Niñez y Adolescencia que se pueden observar en el siguiente gráfico.

MINNA

Centros de atención

Departamento	Cantidad de Centros	DISTANCIA DEL CENTRO
Alto Paraná	6	345km
Asunción	4	10km
Caaguazú	4	230km
Canindeyú	1	420km
Central	19	40km
Concepción	1	415km
Coordillera	5	70km
Guairá	2	155km
Itapúa	4	385km
Misiones	1	240km
TOTAL	47	

Los insumos alimenticios requeridos para los servicios de alimentación y para cestas básicas, con sus especificaciones técnicas correspondientes fueron analizadas y labradas conforme a menús básico de desayuno, almuerzos, media mañana, meriendas, cenas, de manera a cubrir los servicios de alimentación en los programas dependientes del MINNA, y se basa en las recomendaciones del Instituto Nacional de Alimentación (INAN) a través de Guías Alimentarias del Paraguay, acorde a los Requerimientos Diarios Adecuados (RDA) de cada niño, niña o adolescentes.

Teniendo en cuenta que los beneficiarios directos son os niños, niñas y adolescentes e situación de vulnerabilidad, el objetivo es siempre buscar o mejor en cuanto a calidad y que los insumos cumplan con los valores energéticos y nutriente necesarios, por ello todos los alimentos que se evalúan para la adjudicación deben contar con sus documentaciones correspondientes vigentes, para asegurar la protección de los consumidores es dicho aspecto y con una adecuada información relativa a los insumos utilizados para la alimentación.

Es muy importante destacar los costos que conlleva el almacenaje, estiva, transporte, hasta la entrega final de los productos en cada local establecido por la institución en diferentes partes del país, contemplando los gastos de logística, personal para carga y descarga de los camiones a nuestros centros, todo lo cual se realiza quincenalmente y pudiendo variar según las necesidades de la convocante, y a las de todo ello se tuvo en cuenta la inflación mencionada en el párrafo anterior. Así mismo, el Lote 2 Cestas Básicas, se entrega en bolsas resistentes con leyendas especialmente solicitadas para las entregas, por lo cual se realiza un trabajo previo de preparación de cada cesta.

Que el sistema de adquisición es a crédito a 60 días a partir del ingreso de la STR al Ministerio de Hacienda, haciendo eso que los posibles oferentes deberán responder con la provisión conforme a la solicitud de la convocante.

Que, como también es sabido, la reglamentación establecida por la DNCP para el análisis de los precios ofertados dispone que se deben solicitar el desglose de los oferentes en los casos en que las ofertas superen el 20% por encima de la estimación de costos, sin embargo en este caso, si bien algunos precios superan los referenciales en ningún caso la diferencia fueron superior al 20%, por lo que ni siquiera fue necesario el referido desglose.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para saludarlo con mi más alta estima y respeto.

En fecha 05 de marzo del corriente por Nota D.U.O.C. N° 101/2020, la Convocante ha manifestado lo siguiente:

“Me dirijo respetuosamente a Usted en atención a la Nota DNCP/DJ N°2499/20, por la cual se solicita informe sobre la conformación de los precios referenciales utilizados en la LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N°4/2019 “ADQUISICIÓN DE INSUMOS ALIMENTICIOS Y CESTAS BÁSICAS” AD REFERENDUM ID N°372.552” CONTRATO ABIERTO PLURIANUAL 2020-2021.

Por el presente realizamos una ampliación a la respuesta ya emitida en fecha 25 de febrero de 2020(mesa de entrada EXP. N°1071), en el sentido de aclarar que el número de ID del llamado utilizado para la conformación de los precios referenciales (última adjudicación de la convocante); el mismo se trata del proceso individualizado con el N° de ID 368326.

Sin otro particular, le saludo atentamente”.

En fecha 12 de marzo del corriente, la Convocante por Nota D.U.O.C N°114/2020, ha manifestado lo siguiente:

“Me dirijo respetuosamente a Usted en atención a la Nota DNCP/DJ N°2499/20, por la cual se solicita informe sobre la conformación de los precios referenciales utilizados en la LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N°4/2019 “ADQUISICIÓN DE

INSUMOS ALIMENTICIOS Y CESTAS BÁSICAS" AD REFERENDUM ID N°372.552" CONTRATO ABIERTO PLURIANUAL 2020-2021.

Aclaramos primeramente que esta Dirección actualmente se encuentra abocada completamente en finalizar un proceso de contratación de seguro médico en carácter de urgencia para los funcionarios de la institución, y en ese sentido hemos constatado con posterioridad a la remisión de los primeros antecedentes que nos fueron solicitados, que los nombres que figuran como las fuentes de información consultados no son los respaldos directos de los precios referenciales publicados en el portal.

Que, en una primera etapa se realizaron efectivamente en páginas web de algunos supermercados, y posteriormente se solicitaron precios a algunas empresas dedicadas al comercio de productos alimenticios, por considerarlos más adecuados a la forma de la contratación que se pretende. Pues los precios de supermercados no serían los mimos si el proveedor debiera transportar adecuadamente y entregar en los más de cuarenta centros distribuidos en zonas central e interior del país, en frecuencia de una vez al mes o a solicitud de la convocante. Es por ello que se solicitó la lista estimada de precios a varias empresas considerando las mencionadas particularidades de la contratación. Así, en la transcripción de los datos para proveer el informe solicitado se consignó erróneamente los nombres de dos supermercados: por lo que en este caso se cumple en aclarar y se remite la planilla resumida de los tres precios obtenidos que sirvieron para la preparación de los precios referenciales.

El mencionado procedimiento cumple con la Guía de Elaboración de Precios de Referencia establecido por Resolución DNCP N°411/2018, el cual en el numeral 2 establece a posibilidad de obtener la información necesaria mediante la combinación de varias fuentes de consulta, tal como potenciales oferentes, precios ofrecidos por empresas, siempre que se cuenten con la evidencia de la solicitud y su respuesta; y precios adjudicados por la propia convocante.

Reiteramos que en llamado en cuestión, los insumos alimenticios requeridos para los servicios de alimentación y para cestas básicas, con sus especificaciones técnicas correspondientes fueron analizadas y elaboradas conforme a menús básicos de desayunos, almuerzos, media mañana, meriendas, cenas, de manera a cubrir los servicios de alimentación en los programas dependientes del MINNA, y se basa en las recomendaciones del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) a través de las Guías de Alimentación del Paraguay, acorde al os Requerimientos Diarios Adecuados(RDA) de cada niño, niña o adolescente.

Teniendo en cuenta que los beneficiarios directos son os niños, niñas y adolescentes e situación de vulnerabilidad, el objetivo es siempre buscar o mejor en cuanto a calidad y que los insumos cumplan con los valores energéticos y nutriente necesarios, por ello todos los alimentos que se evalúan para la adjudicación deben contar con sus documentaciones correspondientes vigentes, para asegurar la protección de los consumidores es dicho aspecto y con una adecuada información relativa a los insumos utilizados para la alimentación.

Es muy importante destacar los costos que conlleva el almacenaje, estiva, transporte, hasta la entrega final de los productos en cada local establecido por la institución en diferentes partes del país, contemplando los gastos de logística, personal para carga y descarga de los camiones a nuestros centros, todo lo cual se realiza quincenalmente y pudiendo variar según las necesidades de la convocante, y a las de todo ello se tuvo en cuenta la inflación mencionada en el párrafo anterior. Así mismo, el Lote 2 Cestas Básicas, se entrega en bolsas resistentes con leyendas especialmente solicitadas para las entregas, por lo cual se realiza un trabajo previo de preparación de cada cesta.

En el siguiente cuadro se tiene una mejor referencia con respecto a zonas establecidas para la distribución de los llamados:

MINNA

Centros de atención.

DEPARTAMENTO	Cantidad de Centros	DISTANCIA DEL CENTRO
Alto Paraná	6	345km
Asunción	4	10km
Caaguazú	4	230km
Canindeyú	1	420km
Central	19	40km
Concepción	1	415km
Coordillera	5	70km
Guairá	2	155km
Itapúa	4	385km
Misiones	1	240km
Total	47	

Como se sabe el sistema de pago en la administración pública conlleva como mínimo a 60 días a partir de la STR al Ministerio de Hacienda, haciendo esto que los posibles oferentes deberán responder con la provisión conforme a la solicitud de la convocante.

Que, por último, en cuanto al análisis de los precios ofertados ya en la etapa de evaluación, la reglamentación por la DNCP dispone que se deben solicitar el desglose a los oferentes en los casos en que las ofertas superen el 20% por encima de la estimación de costo, sin embargo en este caso, si bien algunos precios superaron los referenciales e ningún ítem las diferencias fueron superiores al 20%, por lo ni siquiera fue necesario el referido desglose.

Por lo tanto y con las aclaraciones pertinentes se remiten todos los documentos respaldatorios en cumplimiento a lo solicitado.

Sin oro particular, hago propicia la ocasión para saludarlo con mi más ala estima y respeto".

ANÁLISIS:

El denunciante manifiesta supuestas irregularidades e indica que en el marco del presente llamado se hicieron varias protestas a fin de que el mismo no se encuentre direccionado.

Específicamente hace referencia a la publicación periodística del Diario ABC color, en la cual se expone cuanto sigue: "El Ministerio de la Niñez y Adolescencia adjudicó a una empresa la provisión por G. 17.900 millones de alimentos para niños,

niñas y adolescente. Sin embargo, los precios están muy por encima del mercado. Por ejemplo, se comprará leche entera a G. 7.070 el litro, cuando la venta al público de producto es a G. 4.600 el litro. Ofertaron queso Py a G. 49.950 el kilo y en el mercado está a G. 24.000 el kilo*".*

Prosigue la publicación: : *"La lista de los productos ofertados tienen una importante sobrecarga en todos los costos, sobre todo en los lácteos, algunas frutas y verduras. Por ejemplo la leche entera líquida será comprada en esta licitación a G.7.070 el litro (marca lactolanda), cuando en venta minorista el mismo producto está a G.4.600 el litr. Lo mismo para con el queso Paraguay. Este producto será adquirido por G.49.950 el kilo, pero el precio de mercado es de G.24.000 el kilo, hallándose un sobrecosto de las del 100% solo en este producto. Otro ítem que llamo la atención es el tomate, que la cartera comprará a G.14.941 el kilo, cuando el precio al público minorista es de solo G.5.000 el kilo. La yerba mate será adquirida a G. 24.200 el kilo, pero en el mercado el precio es de sólo 7.800 el kilo".*

En razón a lo expuesto, por Nota DNCP/DJ N° 2499, se solicita a la Convocante se sirva informar sobre el detalle de la conformación de los precios referenciales en el marco del procedimiento de referencia, de conformidad a lo dispuesto en la Resolución DNCP N° 411/18.

A ese respecto, la Convocante ha manifestado que a fin de dar cumplimiento a la Resolución DNCP N° 411/18, han solicitados los precios a dos empresas dedicadas al comercio de productos alimenticios, por considerarlos más adecuado a la naturaleza de la contratación que se pretende, en razón a que los precios de los supermercados no prevén el transporte y entrega en los más de cuarenta centros a ser distribuidos. El tercer procedimiento utilizado, corresponde al último contrato adjudicado por el MINNA, los cuales fueron promediados y al resultado obtenido se aplicó un 2,2% que sería el porcentaje de la inflación publicada por el Banco Central del Paraguay en el mes de la realización del análisis (diciembre).

Asimismo, la Convocante destaca que los costos contemplan el almacenaje, estiva, transporte, hasta entrega final de los productos en cada local establecido por la institución en diferentes partes del país, como así también incluyen los gastos de logística, personal para carga y descarga del los camiones a los centros, lo cual se realiza quincenalmente, y pudiendo variar según las necesidades de la Convocante.

En efecto, se considera oportuno señalar que el mecanismo para la Estimación de Costos, se encuentra regulado en la Resolución DNCP N°411/18[1], vigente desde 01 de febrero de 2018, que establece en el Anexo cuanto sigue: "A *los efectos de la obtención de los precios de referencia, las convocantes deberán: "…2. Contar con al menos tres precios obtenidos de la combinación de dos o más de las siguientes opciones: a) 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, etc. b) Precios publicados por cámaras, organizaciones, instituciones, organismos del sector público o privado, nacional o internacional que puedan ser verificados en revistas o páginas web, catálogos, u otros documentos, respecto de bienes, servicios u obras similares o idénticos a lo solicitado. c) 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. d) 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…".*

[1]**Resolución DNCP N° 411/18:** "POR LA CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES RELATIVAS A LA ESTIMACIÓN DE COSTOS, SE APRUEBA LA GUÍA DE ELABORACÓN DE PRECIOS DE REFERENCIA Y SE APRUEBA EL CRITERIO DE EVALUACIÓN DE LOS PRECIOS OFERTADOS EN LOS PROCESOS DE COTRATACIÓN REGIDOS POR LA LEY 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", A SER UTILIZADOS POR LOS ORGANISMOS, ENTIDADES Y MUNICIPALIDADES, Y SE ABROGAN LAS RESOLUCIONES DNCP N° 956/2016, 1102/2016, N° 1173/2016, N° 2151/2016.

Así también, el mismo cuerpo legal establece en cuanto a la documentación comprobatoria: "*Con la información obtenida, la Convocante fijará su precio de referencia, atendiendo al principio de economía y eficiencia, debiendo constar en el legajo del llamado a contratación, la evidencia documentada del mecanismo utilizado para llegar a tal precio (promedio, precio más bajo, u otro mecanismo que sea pertinente). Cualquier proceso de contratación que no observe los parámetros mencionados para la obtención del precio de referencia podrá ser anulado por la DNCP, a través de cualquiera de los mecanismos establecidos en el Título Octavo de la Ley".*

En relación a ello, la Convocante remitió copia de las solicitudes de presupuestos remitida a la empresa Distribuidora y Autoservice Mathia y FITRA S.RL., de los documentos adjuntos se constata la respuesta de las mismas, con la planilla de los productos solicitados y los precios correspondientes; el tercer procedimiento utilizado, conforme a las documentaciones obrante en autos, corresponde al último contrato adjudicado por la Convocante.

La normativa que regula lo referente a la Estimación de Costas señala que, la Entidad Convocante deberá contar con tres precios a los efectos de realizar la estimación de costos, conforme al mecanismo adoptado. En ese entendimiento, se puede observar que la Convocante ha utilizado el mecanismo dispuesto en el numeral 2, inciso c) y d) respectivamente del Anexo de la Resolución DNCP 411/18.

Según lo analizado, para la Estimación de los Precios Referenciales la Convocante **siguió las directrices relativas a la estimación de costos según lo dispuesto en la Resolución DNCP N°411/2018**, tomando en consideración que la obtención de los precios de referencia el procedimiento dispuesto en el artículo 2° de la citada normativa, por lo que **a prima facie no se encuentran irregularidades que ameriten la apertura de una investigación de oficio**.

Finalmente, en base a lo denunciado y a las documentales agregadas por la Convocante en oportunidad al pedido de informe, corresponde a esta Dirección Jurídica concluir que, no hay méritos suficientes para la apertura de una investigación de oficio, en virtud de lo dispuesto en el Art. 13 del Decreto 7434/11, que establece: "*Las investigaciones sólo serán abiertas cuando, a criterio de la DNCP, sea constatada la existencia de méritos o elementos suficientes que indiquen que los hechos que lleguen a su conocimiento sean susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado; y cuando la vía pertinente no sea la Protesta",* haciendo la salvedad de que de surgir reclamos puntuales actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.

Esta documentación ha sido elaborada de manera electrónica.

Los responsables son:

Jueza Instructora: Abg. Tania Ledesma

Directora Jurídica: María Eugenia Otazo.