DNCP/DJ N° 3.571/13 **Caso N° 2.347**

Asunción, 10 de diciembre de 2013.-

"INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE DENUNCIA RECIBIDA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIA CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE, REFERIDA A LA LICITACIÓN POR CONCURSO DE OFERTAS PARA LA "ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS VARIOS PARA LA DEA" – PLURIANUAL – CONTRATO ABIERTO, CONVOCADA POR EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA - (ID. 264.100)".-

A partir de la denuncia recibida por el Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas en fecha 14 de noviembre de 2013; esta Dirección Jurídica luego del estudio de la misma realiza el presente Dictamen Conclusivo en base a las consideraciones de hecho y derecho que se exponen a continuación:

La identidad del denunciante se encuentra protegida conforme a lo establecido en la **Convención Interamericana contra la Corrupción**, suscrita el **29 de marzo de 1996,** en Caracas – Venezuela, aprobada por nuestro país por **Ley Nº 977/96**.-

La denuncia manifiesta: "*En el llamado de referencia, entre los Ítems a ser adquiridos se encuentra aceite comestible. En las especificaciones técnicas del aceite el llamado limita a que el aceite sea de GIRASOL, y no permite que se presente Aceite de Soja. El Paraguay es uno de los mayores productores de soja de la Región, siendo así, constituye un despropósito que la presente licitación se limite únicamente a la adquisición de ACEITE DE GIRASOL, cuando que existen políticas estratégicas de estímulo de orden nacional para el fomento de las industrias locales que se dedican a la producción y explotación de la soja y sus derivados. Además existe una recomendación del INTN expresada en nota del 02/03/2011, en la cual se establece que el Aceite de Soja cumple la misma función que el Aceite de Girasol y que tiene ninguna limitante. Es aceite de Soja es el MAS CONSUMIDO A NIVEL*

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

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

NACIONAL y es más económico que el de Girasol, razón por la cual se está incurriendo en una contradicción con la ley de licitaciones públicas en la cual se establece en el Artículo 4to de la ley 2051. a) Economía y Eficiencia: Garantizarán 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. Además tomando en cuenta que existen muchas más industria que fabrican Aceite de Soja se viola también el Artículo 7°.- FOMENTO A LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS En los procedimientos de contratación pública regidos por esta ley, los organismos, las entidades y las municipalidades deberán promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas. La mayor contradicción jurídica en la que cae el llamado, es al Artículo 7°, en el cual se establece claramente que se debe FOMENTAR A LAS MICRO, PEQUEÑOS Y MEDIANAS EMPRESAS." (Sic).-

En fecha **15 de noviembre del 2013**, por **Nota DNCP/DJ Nº 3.235/13** esta Dirección Jurídica notificó a la Convocante de la denuncia, solicitándole que justifique lo referido e informen sobre el estado del proceso de contratación, en una nota detallada dirigida a la Dirección Jurídica de esta Dirección, así como toda la documentación que consideren pertinente, en el **plazo de 3 (tres) días hábiles**.-

En fecha **19 de noviembre de 2013** la **Dirección de Contrataciones** del **Ministerio de Agricultura y Ganadería,** a través del **Expediente DNCP N° 17.100**, contesta lo solicitado por **Nota N° 3.235/13**, en el cual manifiesta: *"Que en el marco de la Licitación por Concurso de Ofertas MAG N° 10/13 " Adquisición de alimentos Varios para la DEA – Plurianual con Contrato Abierto, esta entidad ha solicitado la provisión de Aceite de Girasol o Maíz…///…Que la dependencia encargada del pedido para la realización de este proceso de contratación es la Dirección de Educación Agraria, y esta ha remitido el siguiente informe elaborado por la Lic. Nutricionista Isaura Gamarra, Técnica del Departamento de Supervisión, y que en sus puntos mas importantes dice: ACEITE DE GIRASOL: En nuestro cuerpo las*

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

grasas poli insaturadas producen los siguientes efectos cardioprotectores: reducen los niveles de colesterol total y otras grasas llamadas triglicéridos en sangre, reducen el riesgo de formación de coágulos sanguíneos (trombosis y accidentes cardi9ovasculres y cerebro vasculares) y producen vasodilatación (aumentan el diámetro de los vasos sanguíneos). La Vitamina E es un antioxidante natural que contribuye as evita la oxidación del organismo y protegernos de la acción de los radicales libres, esto se traduce en un menor riesgo de padecer enfermedades degenerativas como la arteriosclerosis t ciertos tipos de cáncer, etc. ACEITE DE MAIZ: El aceite de maíz es rico en ácidos grasos polinsaturados, su riqueza en Vitamina E (tocoferoles) lo hace por un lado muy estable y por otro lado lo hacen ideal en enfermedades circulatorias o vasculares. ACEITE DE SOJA: El aceite de soja tiene propiedades benéficas por el contenido de Vitamina E, A, grasas esenciales como Omega 3 y Omega 6. En su punto negativo se puede mencionar que toda la producción de soja es TRANSGENICA ya que señalan que al ser cometidos en este tipo de procesos se producen grasas trans, que están relacionadas con las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, diabetes, etc. En la concina se recomienda utilizar el aceite de Girasol o Maíz en crudo para conservar sus propiedades y si se emplea para hacer frituras conviene no calentarlo en exceso. Los aceites de semillas resisten peor las altas temperaturas que el aceite de oliva, por lo que no se aconseja utilizarlos más de dos o tres veces para freír alimentos.../// ...Teniendo en cuenta que la población estudiantil de las escuelas agrícolas orilla los 1.390 alumnos (nueve escuelas) en total de diferentes sexos, entre 15 a 18 años, la alimentación es un factor preponderante para el crecimiento y desarrollo integral de los adolescentes.../// ...Que de conformidad a lo indicado por la profesional nutricionista, se deduce que es más saludable para las personas, en especial para los alumnos cuya edad está comprendida en los parámetros arriba citados, que los alimentos a ser consumidos sean preparados ya sea con Aceite de Girasol o de Maíz, tal como se peticiona en el Pliego de Bases y Condiciones.../// ...Que esta Institución tiene previsto realizar la apertura de las ofertas en fecha 20 de noviembre de 2.013 a las 10:30 horas, y considerando la urgente necesidad de contar con estos bienes, y el análisis técnico ya descripto, no considera realizar ningún tipo de modificación a lo que se refiere el Aceite

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Augusto Granada Torr
DNC

solicitado…///…Que, es importante mencionar que es años anteriores siempre se ha solicitado Aceite de Girasol y/o maíz, no limitando la participación de ninguna empresa en ningún sentido, y solicitando todas las documentaciones para adquirir bienes de calidad, y así se respetó siempre todos los principios normativos de la Ley de contrataciones públicas, se adjuntan copias de los antecedentes…///…Que además se adjunta listado de marcas que producen Aceite de Girasol dentro del territorio nacional, y con esto se certifica que no es solo una empresa la que fabrica" (Sic) .-

Ante lo precedentemente expuesto, esta Dirección Jurídica encuentra pertinente efectuar las siguientes consideraciones:

La presente denuncia es realizada contra el **Pliego de Bases y Condiciones** en el llamado de referencia, a raíz de que el mismo supuestamente limita la participación de los oferentes, requiriendo exclusivamente aceite de girasol o maíz y excluyendo la presentación de aceite de soja en contradicción a los **artículos 4, inciso a y artículo 7 de la Ley N° 2.051/03**.-

En primer lugar el **denunciante** resalta que la **INTN** en su nota de fecha **02 de marzo de 2.**011 establece que el aceite de Soja cumple con la misma función y que no tiene ninguna limitante. Además manifiesta que el mismo es más consumido a nivel nacional y más económico que el aceite de girasol.-

Cabe resaltar que por la **N.INAN N° 311/2.011 de fecha 02 de marzo**, el **Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición** recomienda que sean utilizadas las especificaciones técnicas de Identidad y Calidad de aceites de girasol, soja y aceite comestible mezcla; sin hacer indicaciones relativas a que el aceite de soja cumple con la misma función que el aceite de Girasol y que no tiene ninguna limitante.-

Por consiguiente, en fecha **21 de noviembre de 2.013**, por Nota **DNCP/DJ** N° **3.322/13** se solicita al **Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición - INAN** informe sobre las diferencias nutricionales entre el Aceite de Maíz y Aceite de Soja; también las ventajas y desventajas para la salud de los mismos. En fecha **26 de**

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

noviembre de 2013 el **Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición - INAN,** a través de la **Nota INAN N° 2.764/2.013**, ingresada como **Expediente DNCP N° 17.550**, remite el informe Técnico solicitado en el cual indica:

1) Aspectos Técnicos.

Aceite de Girasol: se extrae de la semilla de distintas variedades de Helianthus Annuus (contiene de 35 a 50 % de aceite). Posee un alto contenido de tocoferoles naturales (50 a 70 mg por cada g de aceite.-

Aceite de soja: se extrae del poroto (18% de aceite) de dicha planta y tiene un alto contenido de ácido linoleico. Existen variedades mejoradas genéticamente (como base de productos hidrogenados. Posee 30mg de tocoferoles por cada 100 g de aceite.-

Producto alimenticio	Cantidad (g)	Energía (kcal)	Proteínas (g)	Hierro (mg)	Ac. Graso mono-insaturado (mg)	Ac. Graso Poli-insaturado (mg)	Ac. Grasos Saturados (mg)
Aceite vegetal de girasol	100	884	0	0,03	45,4	40,1	10,1
Aceite vegetal de soja	100	884	0	0,02	23,3	57,9	14,4

Fuente: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá INCAP, OPS. 2ª Edición. 3ª Impresión. 2012.

2) Conclusión

Ambos tipos de aceites son aptos para el consumo humano toda vez que cumplan con los requisitos técnicos de identidad y calidad establecido. Así mismo la diferencia en la composición nutricional no es significativa, a pesar de una cantidad mayor de ácidos grasos saturados en el aceite de soja.-

Ante lo precedentemente expuesto, encontramos oportuno resaltar que siendo ambos aceites aptos para el consumo humano, con valores nutricionales similares, pero con la salvedad de que el aceite de soja posee un número mayor de ácidos grasos saturados, la Convocante en ejercicio de su discrecionalidad está

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

facultada a determinar los productos así como las Especificaciones Técnicas de los mismos a través del Pliego de Bases y Condiciones, y en este sentido debe velar por el interés general, mediante la búsqueda de las mejores condiciones de contratación para satisfacer las necesidad publica.-

En tal sentido, la convocante ha justificado la necesidad de adquirir aceite de girasol o maíz fundado en el **Informe Técnico de la Lic. Nutricionista Isaura Gamarra**, **Departamento de Supervisión**, y del cual deduce que es más saludable para las personas, en especial para los alumnos cuya edad está comprendida en los parámetros arriba citados, que los alimentos a ser consumidos sean preparados ya sea con Aceite de Girasol o de Maíz.-

Siguiendo esta línea de ideas, encontramos oportuno traer a colación lo dispuesto en el **artículo 68 "DEL DERECHO A LA SALUD** de la **Constitución Nacional de la República del Paraguay**, la cual establece: "*Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad*", con lo adquiere fuerza la decisión tomada por la convocante para solicitar el Aceite de Maíz o Girasol por sobre el de Soja, por poseer una menor concentración de Ácidos Grasos Saturados.-

En relación a la contradicción aducida por el denunciante, aclaramos que mediante el inciso a) del **artículo 4 "Principios Generales" de la Ley 2.051** , se garantiza 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.-

En relación al punto en estudio, de conformidad a los antecedentes documentales adjuntos por la convocante encontramos que el **Ministerio de Agricultura y Ganadería** mantiene una constante en relación a los últimos años en cuanto al Aceite de maíz o Girasol requeridos en los llamados para Adquisición de Alimentos, de manera enunciativa referimos la **LPN – MAG N° 02/13 "Adquisición**

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

de Alimentos para Personas y Animales", Id. 254.119, LPN – MAG N° 06/12 "Adquisición de Alimentos para Personas y Animales" Plurianual, Id. 242.339, LPN – MAG N° 12/11 "Adquisición de Alimentos para Personas y Animales con contrato Abierto" Plurianual, Id. 226184, LPN – MAG N° 08/10 "Adquisiciones de Productos Alimenticios con Contrato Abierto" – 2do llamado, LPN Nº 07/09 "Adquisición de Alimentos para Personas con Contrato abierto - Plurianual".-

Por tanto, a la luz de los procesos anteriormente citados, es evidente que la convocante ha planificado y programado su requerimiento en base a requisitos bien determinados los cuales en concordancia con las facultades discrecionales de la administración han determinado el objeto del llamado a lo largo de años.-

Analizando la última irregularidad referida en la denuncia, si bien el **articulo 7 "Fomento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas", de la Ley 2.051/03** establece que en los procedimientos de contratación pública regidos por esta ley, los organismos, las entidades y las municipalidades deberán promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas, resaltamos que la selección de un producto específico por sobre otro no constituye un menoscabo o un acto en detrimento de las mismas, puesto que estas no se dedican única y exclusivamente a la producción de aceite de soja, sino que incursionan en todas las ramas del comercio, incluso la producción de aceite de maíz o girasol.-

Por último, la convocante alude que existen numerosas empresas que producen aceites de girasol y en prueba de ello remite una lista con 5 posibles oferentes, por tanto esta Dirección jurídica entiende que el llamado no limita la participación de ninguna empresa, ajustándose el llamado al Principio de Igualdad y Libre Competencia, el cual asegura que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública.-

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Augusto Granada Torres
Dirección Jurídico - DNCP

En conclusión, no habiendo sido constatada irregularidades en el marco del proceso, no existen méritos suficientes para iniciar una Investigación de Oficio de conformidad al **artículo 82 de la Ley 2.051/03**, por lo que se da por concluida la misma y se recomienda desestimar la denuncia de conformidad al **inciso a) artículo 17 del Decreto Reglamentario 7.434 "Por el cual se establecen ciertas Reglamentaciones para los Procesos Sustanciados en la Dirección Jurídica de la DNCP".-**

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica-DNCP

Abg. Jorge Granada T.
Dirección Jurídica-DNCP