Dictamen DNCP/DGAJ N° 15.381/23

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación
Fecha de Dictamen:	12/12/2023
ID:	422247
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No aplica
Nombre de la Licitación:	Adquisición de Bienes para Alimentación Escolar - Ad Referéndum
Entidad Convocante:	Gobierno Departamental de Concepción
Denunciante:	Protección al denunciante / Caso 492/23
Tema General:	Pliego de Bases y Condiciones
Tema Específico:	Precio Referencial

RESULTADO

1. Ordenar el cierre de la denuncia individualizada como Caso 492/23.

2. Remitir los antecedentes a las Dirección General Verificación de Contratos de esta Dirección Nacional.

3. Comunicar a quienes corresponda y cumplido archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

De la denuncia se desprende la disconformidad por parte del denunciante respecto al precio adjudicado a la firma LADERO PARAGUAY S.A. del ítem 1 – LECHE ENTERA a Gs. 8.290 guaraníes estipulado en el Contrato 02/2023, tomando como base el precio referencial, también excesivamente alto establecido de Gs. 9.995 guaraníes, indicando el denunciante una posible sobrefacturación del bien.

Primeramente, corresponde mencionar que de la verificación de los documentos respaldatorios *(DICTAMEN UOC – ESTIMACION DE PRECIOS)* que la Convocante ha utilizado los mecanismos y la metodología establecida para conformación del precio referencial en cumplimiento a la Resolución DNCP Nº 1890/20.

Ahora bien, denotamos que el precio referencial establecido en el Dictamen UOC Estimación de Precios, para el ítem 1 – Leche Entera de **Gs. 1.999 corresponde a una ración de 200ml**. Sin embargo, la presentación de la Leche Entera debe ser en un **envase tetra brik de 1 litro**, por tanto, se realizó la sumatoria del precio referencial **(Gs. 1.999 = 200ML + 5)** quedando en total **Gs. 9.995 equivalente a 1LITRO**, calculo que no fue realizado en el Informe de Evaluación, ni mucho

Abg. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

menos en el respectivo Contrato suscripto. No obstante, del análisis realizado, no encontramos indicios de irregularidades en el punto denunciado debido a que el ítem 1 – LECHE ENTERA UAT fue adjudicado a la empresa LADERO PARAGUAY a un precio de Gs. 8.290, es así que oponemos reparos para el actuar de la Convocante en cuanto a la adjudicación, indicando además que se desvirtúa la supuesta sobrefacturación del precio del producto adjudicado.

Sin embargo, recomendamos a la Entidad Convocante que debe incorporar expresamente en los pliegos de bases y condiciones, así como en los documentos respaldatorios de la adjudicación, criterios de evaluación suficientemente claros en cuanto a la forma de cotización de los productos requeridos para cada ítem en particular, con el fin de determinar la admisibilidad de la oferta.

En conclusión, en base a los hechos esgrimidos en la denuncia y la normativa citada en el presente dictamen, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas dispone la **remisión de los antecedentes del CASO 492/23 a la Dirección General de Verificación de Contratos de esta Dirección Nacional,** a fin de que la misma actue en el marco de su competencia, en el marco del Contrato N° 02/23.

DENUNCIA:

La denuncia con protección al denunciante ingresado en fecha 31 de octubre del 2023, e individualizada en el Sistema de Tramite Jurídico Electrónico como Caso N° 492/23 refiere lo siguiente:

"...Que, vengo a formular denuncia contra el Sr. Edgar Idalino Lopez Ruiz con C.I. N° 1.835.139 Gobernador de Concepción, (periodo 2018-2023) y contra Francisco García administrador del Gobierno Departamental del mismo periodo.

Que, vengo a denunciar la irregularidad cometida por la Gobernación de Concepción en el periodo administrado por las personas más arriba mencionadas.

Que, vengo a denunciar la Licitación Pública Nacional Adquisición de Bienes para Alimentación Escolar - Ad Referéndum, de la Gobernación Departamental de Concepción con ID: 422.247.

Cabe señalar que tomando en cuenta uno de los ítems adjudicados, específicamente el ÍTEM 1- LECHE DE ENTERA LÍQUIDO, llama la atención el excesivo PRECIO UNITARIO (IVA incluido) del BIEN contratado, que asciende a 8.290 Gs., el cual quedo estipulado en el Contrato 02/2023, del 19/01/2023, con base en el PRECIO REFERENCIAL, también excesivamente establecido en la Convocatoria Pliego de bases y condiciones, y estipulado en 9.995 Gs.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

Luego de realizar averiguaciones de los precios del distribuidor del Departamento de Concepción, al tiempo del llamado (diciembre de 2022), se toma conocimiento que los valores de los lácteos de similar descripción, oscilan entre 5.800 Gs. y 5.950 Gs. Y el histórico anual desde el año 2019, va desde 4.550 Gs., conforme los cuadros que vamos a adjuntar.

Asimismo, se constata, a través de la Página de la DNCP, que en los ejercicios plurianuales (bianuales) anteriores, específicamente en el ejercicio 2019-2020, el Precio Unitario de Referencia fue de 5.000 Gs., y se adjudicó con un Precio Unitario de 4.890 Gs. En el periodo 2021-2022, el Precio Unitario de Referencia fue de 5.500 Gs., y se contrato por el Precio Unitario de 5.890 Gs. (dentro del tope de 15% por encima del referencial).

En el siguiente cuadro, se aprecia el excesivo aumento del Precio Unitario de Referencia de la Leche para el periodo 2023-2025, lo que permite contratar el bien con un exorbitante Precio Unitario:

N° de llamado	Descripción del bien	Periodo	Precio unitario Referencial	Precio Unitario Contratado	Proveedor Adjudicado
ID 356.558	Leche entera líquido	2019-2020 Bianual	5.000	4.890	LADERO PARAGUAYO S.A.
ID 390.540	Leche entera líquido	2021-2022 Bianual	5.500	5.890	LADERO PARAGUAYO S.A.
ID 422.247	**Leche entera líquido**	**2023-2025 Trianual**	**9.995**	**8.290**	**LADERO PARAGUAYO S.A.**

En análisis comparativo con el Contrato de Provisión de Merienda Escolar Plurianual de la Gobernación del Departamento de San Pedro, N° 15/2021, para el ejercicio 2021-2022, con vigencia hasta el 31/12/2022, el Precio Unitario de la Leche Entera Líquida Lactolanda, es de 6.790 Gs.

Todo esto sin mencionar que por la provisión de galletitas y palitos los precios aumentaron en un 80% en comparación a años anteriores.

Cabe agregar, que las anteriores licitaciones, en la modalidad plurianual, se realizaron por un periodo de 2 años, y, llamativamente, esta licitación se lleva a cabo por un periodo de 3 años, coincidentemente con la finalización del mandato de los gobernadores, este año 2023.

BASE LEGAL: La base legal que establece las directrices relativas a la estimación en de costos, que deben ser observados en las contrataciones públicas para asegurar que los organismos, entidades y municipalidades se ajusten a disposiciones

Abog. Marlene Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

de RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA presupuestaria, se encuentra en la Resolución DNCP N° 411/20181. Esta normativa, en su ANEXO, cuenta con una GUÍA para la ELABORACIÓN DE PRECIOS DE REFERENCIA para los Organismos, Entidades y Municipalidades, en las contrataciones reguladas por la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas..."

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

No aplica.

CONTESTACIONES:

no aplica

ANÁLISIS:

Del texto de la denuncia se desprende la disconformidad por parte del denunciante respecto al precio adjudicado a la firma LADERO PARAGUAY S.A. del ítem 1 – LECHE ENTERA a Gs. 8.290 guaraníes estipulado en el Contrato 02/2023, tomando como base en el precio referencial, también excesivamente alto establecido de Gs. 9.995 guaraníes, indicando el denunciante una posible sobrefacturación del bien.

Señala que ha hecho las averiguaciones correspondientes, con el distribuidor del Departamento de Concepción, al tiempo del llamado diciembre de 2022, se toma conocimiento que los valores de los lácteos de similar descripción, oscilan entre 5.800 Gs. y 5.950 Gs

Asimismo, indica el recurrente, que constata, a través de la Página de la DNCP, que, en los ejercicios plurianuales anteriores, específicamente en el ejercicio 2019-2020, el precio unitario de referencia fue de 5.000 Gs., y se adjudicó con un precio unitario de 4.890 Gs. En el periodo 2021-2022, el precio unitario de referencia fue de 5.500 Gs., y se contrató por el precio unitario de 5.890 Gs. (dentro del tope de 15% por encima del referencial).

Abog. Macarena Medina V.
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

Ahora bien, de la verificación de los documentos del llamado en el Portal de Contrataciones Públicas, observamos que se encuentra publicado el Dictamen UOC de fecha 02 de diciembre del 2022, referente a la estimación de costos, del cual se desprende la metodología utilizada para la conformación del precio referencial, refiere: "...

**Se toma el Punto 1. "Se debe contar con al menos tres precios, obtenidos a través 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; Solicitudes de presupuestos y sus respuestas:*

** La Unidad Operativa de Contrataciones ha solicitado presupuesto a dos empresas, recibiendo respuestas de los potenciales oferentes:*

1. *BLANCA NIEVES COMERCIAL, remite presupuesto solicitado para los ítems 1, 2, 3 y 4.*
2. *LADERO PARAGUAYO S.A., remite presupuesto solicitado para los ítems 1, 2, 3 y 4.*

**Copias de resoluciones de adjudicación, contratos: Se toman precios históricos de llamados anteriores:*

1- ID 404401 - Ministerio de Educación y Ciencias, presupuesto para el ítem 1

2- ID 388814 -Gobernación de Amambay, presupuesto para los ítems 1, 2

3- ID 404557 -Gobernación de Alto Paraguay, presupuesto para el ítem 1 y 4

4- ID 388698- Gobernación de Ñeembucú, presupuesto para el ítem 2

5- ID 390477 -Gobernación de Canindeyú, presupuesto para el ítem 2

6- ID 402656- Gobernación de Itapúa presupuesto para el ítem 3

7- ID 388963 - Gobernación de San Pedro, presupuesto para el ítem 3

8- ID 399243 - Gobernación de Paraguarí, presupuesto para el ítem 3

9- ID 402460 - Gobernación de Guaira, presupuesto para el ítem 4

10- ID 388855 - Gobernación Central, presupuesto para el ítem 4.

...En base a todas las documentaciones tenidas a la vista, y a las consideraciones manifestadas en el presente Dictamen, se deduce que el mecanismo utilizado para la recomendación del Precio de Referencia en el marco del llamado LPN N° 03/2022 para la Adquisición de Desayuno y Merienda Escolar Plurianual 2023/2025 — Ad Referéndum se ajusta al Método de Elaboración de Precios

Referenciales, establecido en la Resolución N° 1890/2020, como así también, a los principios de Economía y Eficiencia, Transparencia y Publicidad establecidos en el artículo 4° - Principios Generales — de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", estableciéndose los precios referenciales de acuerdo al siguiente cuadro:

Abg. Macarena Medina
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

ITEM	DESCRIPCION DEL BIEN	Precio Referencial Recomendado (Precio Unitario IVA incluido)
1	Leche Entera UAT	1.999
2	Galletita Dulce	1.334
3	Galletita Dulce con semilla de Chía y/o Sésamo	1.335
4	Palito	1.270

En consecuencia, observamos del Dictamen de precios referenciales que la Convocante ha utilizado los mecanismos y la metodología establecida para conformación del precio referencial en cumplimiento a la Resolución DNCP Nº 1890/20. Por lo tanto, no encontramos irregularidades al respecto.

Ahora bien, el denunciante manifiesta su disconformidad respecto a la adjudicación del ítem 1- Leche Entera UAT a la empresa LADERO PARAGUAY, por un monto de Gs. 8.290, según Contrato 02/23, afirmando que del Informe de Evaluación se desprende el excesivo precio referencial del producto a Gs. 9.995.

Se aclara al denunciante que del Dictamen de Precios referenciales UOC de fecha 02 de diciembre del 2022, se menciona a fojas 03 lo siguiente:

"...VI- Metodología utilizada para la obtención de los precios estimativos referenciales: La Unidad Operativa de Contrataciones cuenta con presupuestos actuales — los cuales fueron remetidos por potenciales oferentes. De igual manera, han considerado para el análisis los precios adjudicados por otras entidades en un proceso previo de similares características. Al respecto se cumple con la normativa de acuerdo a los siguiente:

"Las Convocantes deberán seleccionar al menos tres precios obtenidos, de la combinación de dos o más de las siguientes opciones:

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..."

Abg. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

ITEM	Descripción del Bien	PRESUPUESTO DE POTENCIALES OFERENTES 2022		PRECIOS ADJUDICADOS POR OTRAS ENTIDADES			OTRO MECANISMO
		1	2	1	2	3	
		Blanca Nieves Comercial	Ladero Paraguayo S.A.	ID 404401- MEC	ID 388841 Gobernación de Amambay	ID 404557 Gobernación de Alto Paraguay	**PRECIO PROMEDIO**
		Precio Unitario (Iva Incluido)	Precio Unitario (Iva Incluido)	Precio Unitario (Iva Incluido)	Precio Unitario (Iva Incluido)	Precio Unitario (Iva Incluido)	Precio Unitario (Iva Incluido)
1	Leche Entera UAT	2.200	2.150	2.447	1.698	1.500	**1.999**

**ID 404557 — Gobernación de Alto Paraguay: El precio contratado es Gs. 7.500 por litro, por ración de 200ml seria Gs. 1.500*

Asimismo, del **PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES** se establece a fojas 15, **ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LA LECHE:**

ESPECIFICACIONES TÉCNICAS:

N° de Ítem	Código de Catalogo	Descripción del Bien	Especificaciones Técnicas
1	50131702- 011	Leche Entera - Liquido UAT	Según plantilla del producto SICP y/o Resolución Nº965/2022 del Ministerio de Educación y Ciencias

Presentación: El producto se presentará en envase tetra brik de 1 Litro, se servirá en porciones de 200ml.

Al respecto, este juzgado de instrucción establece que, de las bases concursales, así como del dictamen de precio referencial, se desprende que el producto se presentará en envase tetra brik de 1 litro, es decir, se servirá en porciones de 200 ml. En consecuencia, la sumatoria de 200 ml x 5 equivale a 1 litro de leche entera.

Ahora bien, para mayor claridad exponemos el siguiente cálculo:

Leche Entera Liquido UAT	Precio Referencial – Gs. 1.999	Presentación envase tetra brik de 1 Litro - porciones de 200ml	Calculo para determinar el precio referencial (1.999+5)= 1 Litro

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

		200 ml	Gs. 1.999
		200ml	Gs. 1.999
		200 ml	Gs. 1.999
		200 ml	Gs. 1.999
		200 ml	Gs. 1.999
	TOTAL=	**1 LITRO**	**Gs. 9.995**

Es así, que denotamos que el precio referencial establecido en el Dictamen UOC - Estimación de Precios, para el ítem 1 – Leche Entera de **Gs. 1.999 corresponde a una ración de 200ml**. Sin embargo, la presentación de la Leche Entera debe ser en un **envase tetra brik de 1 litro,** por tanto, se realizó la sumatoria del precio referencial **(Gs. 1.999 = 200ML ÷ 5)** quedando en total **Gs. 9.995 equivalente a 1LITRO**, calculo que no fue realizado en el Informe de Evaluación, ni mucho menos en el respectivo Contrato suscripto. No obstante, del análisis realizado, no encontramos indicios de irregularidades en el punto denunciado debido a que el ítem 1 – LECHE ENTERA UAT fue adjudicado a la empresa LADERO PARAGUAY a un precio de Gs. 8.290, es así que oponemos reparos para el actuar de la Convocante en cuanto a la adjudicación, indicando además que se desvirtúa la supuesta sobrefacturación del precio del producto adjudicado.

Sin embargo, recomendamos a la Entidad Convocante que debe incorporar expresamente en los pliegos de bases y condiciones, así como en los documentos respaldatorios de la adjudicación, criterios de evaluación suficientemente claros en cuanto a la forma de cotización de los productos requeridos para cada ítem en particular, con el fin de determinar la admisibilidad de la oferta.

Por tanto, y ante la falta de un cálculo claro, sobre la cotización para la obtención del precio referencial utilizado correspondiente a la adjudicación del ítem 1 – LECHE ENTERA, esta Dirección General de Asuntos Jurídicos considera oportuno la **remisión de los antecedentes del CASO 492/23 a la Dirección de Verificación de Contratos dependiente de esta Dirección Nacional**, del Contrato N° 02/23 suscripto con la firma LADERO PARAGUAY S.A.

Sobre el particular, **la Ley N° 2051/03, Artículo 70°**, que expresa cuanto sigue: ***FACULTADES DE VERIFICACIÓN.*** *La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) verificará que los procedimientos de contrataciones públicas en*

Abg. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

cualquier etapa de ejecución, se realicen conforme a lo establecido en esta Ley, la Ley N° 2051/03...y demás normas reglamentarias, implementando los mecanismos y procedimientos de verificación que considere oportunos o convenientes...///...A los efectos de lo establecido en el primer párrafo del presente artículo, podrá realizar las visitas e inspecciones que estime pertinentes a las Unidades Operativas de Contratación (UOC) y tendrá acceso directo e irrestricto a los documentos correspondientes a todas las etapas de la contratación (programación, presupuesto, proceso de contratación, ejecución de contrato y erogaciones), contenidos en los archivos de las Unidades Operativas de Contratación (UOC) institucionales y otras dependencias, referentes a las efectuadas en el marco de la Ley N° 2051/03.

Continúa indicando la citada Ley en su artículo 71° ***-DE LA VERIFICACIÓN DE CALIDAD-*** *"La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) podrá verificar la calidad de los bienes, servicios y obras contratados, a instituciones públicas o privadas, educativas y de investigación o las personas físicas o jurídicas que determine...".*

En conclusión, en base a los hechos esgrimidos en la denuncia y la normativa citada en el presente dictamen, la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas dispone la **remisión de los antecedentes del CASO 492/23 a la Dirección General de Verificación de Contratos de la DNCP,** a fin de que la misma actúe en el ámbito de su competencia.

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

ABG. LUIS GODOY DURIA.
Director Gral. de Asuntos Jurídicos- DNCP