Dictamen DNCP/DJ N° 6.813/21

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	21/06/2021
ID:	397053
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	*"ADQUISICIÓN DE BOTELLA PLÁSTICA PET Y TAPA ROSCA"*
Entidad Convocante:	CAÑAS PARAGUAYAS S.A. (CAPASA)
Denunciante:	Protección al denunciante / Caso 300/21
Tema General:	• Adjudicación.
Tema Específico:	• Inconsistencia/incongruencias de documentos y/o datos. • Precio sobrefacturado.

RESULTADO

1. Ordenar el cierre de la investigación preliminar Caso 300/21.
2. Comunicar a quienes corresponda y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Del texto de la denuncia se desprende que la Máxima Autoridad de CAPASA, la Señora Ramona López, ha adjudicado a la empresa PLASTICO GENERALES ICSA el ítem 3 - Botella de Plástico Pet 200 ML, sin importar que el precio ofertado sobrepasa el precio referencial en un 24%.

Señala además el denunciante, que el Gerente de la empresa adjudicada PLÁSTICO GENERALES ICS, el Licenciado Juan Bobadilla, es el marido de la presidenta CAPASA.

Verificado el Informe de Evaluación denotamos los precios ofertados por el oferente PLASTICOS GENERALES ICSA se encuentran fuera de los parámetros establecidos por la Convocante, dado que el **ítem 3 -objeto de la denuncia–**se encuentra por encima del precio referencial en un 24%. Es así que el Comité solicitó el desglose de precios de todos los ítems ofertados.

Que la firma PLASTICOS GENERALES ICSA ha dado respuesta a lo solicitado por la Convocante, presentando el desglose de precios ofertados. En ese sentido, la Convocante considera que el detalle presentado por el oferente contempla los componentes correspondientes, y consideró únicamente al ítem 3 Botella de Plástico PET 200ML como adjudicable para la firma, siendo los precios ofertados de los ítems 1, 2, 4 y 5 sustancialmente superiores a lo fijado.

Así las cosas, raíz de las manifestaciones y remisión de los antecedentes documentales, observamos que la Entidad Convocante ha dado cumplimiento a la Resolución DNCP N° 1890/20 y ha solicitado al oferente una explicación detallada de la composición del precio ofertado de cada ítem dando cumplimiento a la normativa legal vigente.

Con relación al siguiente punto denunciado que ***< El gerente Lic. Juan Bobadilla de la empresa PLÁSTICO GENERALES ICSA, es el marido de la presidenta de CAPASA>***

Por su parte, la empresa PLÁSTICO GENERALES ICSA ha manifestado que el Licenciado Juan Bobadilla no es integrante del Directorio, ni pertenece al plantel del personal superior, ni es funcionario de la empresa Plásticos Generales I.C.S.A.

Así las cosas, aclaramos al denunciante que no basta la simple alegación general de los hechos que considera irregulares, sin adjuntar evidencias y/o pruebas que acrediten los mismos, o basar sus alegaciones en meras suposiciones sin sustento documental al respecto, por ende ante la falta de prueba fehaciente, se constata que no habría indicios precisos ni irregulares que ameriten dar trámite a una investigación de oficio, esto teniendo en cuenta la presunción de la regularidad del acto administrativo al haber realizado la Entidad Convocante todo el proceso de licitación de conformidad a lo establecido en la Ley 2051/03 y concordantes.

Por ende, en base a las aclaraciones hechas, y las documentaciones arrimadas, se ordena el cierre de la investigación preliminar Caso 300/21, al no encontrarse indicios que ameriten dar trámite a una investigación de oficio en los términos del artículo 82 de la Ley 2051/03.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

PLASTICOS GENERALES INDUSTRIAL Y COMERCIAL SOCIEDAD ANONIMA.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

La denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas con Protección al Denunciante individualizada como Caso N° 300/21 refiere cuanto sigue:

"…Solamente quiero hacer llegar mi denuncia a la DNCP, hace poco fue la apertura de una licitación pública nacional, adquisición de botella plástica y tapa rosca, el ID es 397053, la máxima autoridad Ramona López y el comité adjudicó a la firma PLÁSTICO GENERALES ICSA el Ítem 3, no le importo que pase el 24 % del Precio referencial, encima el gerente Lic. Juan Bobadilla es de PLÁSTICO GENERALES ICSA, es el marido del presidenta CAPASA, me pregunto la DNCP acaso no es de transparencia, será que adjudicar Este llamado, en pleno pandemia la gente hace su negociado, y CAPASA apenas respira pero ahí es más importante la cargar el bolsillo que quitar adelante una empresa…". -

APERTURA:

Nota DNCP DNC N° 6.012/21; 6.013/21, se da apertura a la investigación preliminar en razón a supuestas irregularidades señaladas.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación DNCP N° 6.012/21–Apertura de Investigación Preliminar CAPASA–

Notificación DNCP N° 6.013/21 –Apertura de Investigación Preliminar PLASTICO GENERALES IND & COM S.A.–

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: no aplica

Parte: No aplica.

No aplica.

CONTESTACIONES:

Fecha: 3/6/2021

Parte: **CAPASA**

"…Cabe resaltar que la convocante cumplió con la Ley 2051/03, de Contrataciones Públicas y el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública Nacional (LPN) N O 03/2021; Contrato Abierto — ID NO 397053; que a continuación se detallan:

1. La Apertura se llevó acabo el día miércoles 12 de Mayo del 2021; donde se presentaron dos (2) oferentes, la firma Plásticos Generales I.C.S.A. y Cimplast S.A.C.I., una vez finalizada los documentos fueron remitido al Comité de Evaluación.

2. También quiero resaltar que la adjudicación es por el Sistema Ítem y Contrato Abierto, el comité de adjudicación recomendó la adjudicación del Ítem 3 a la firma Plásticos Generales I.C.S.A, cumple con las documentaciones legales, técnicas y económicas, también quiero resaltar que a dicha firma acerco al Comité de Evaluación la composición de los precios ofertados de cada ítems, no hay motivo para descalificar ya que cumple con todos los requisitos del Pliego de Bases y Condiciones.

3. Al mismo tiempo se declara desierto los Ítems I , 2, 4, 5 según lo establecido en la Ley N.º 2051/03 "De Contrataciones Públicas" Artículo 30 Declaración de Licitación Desierta, inciso b) que ninguna de las ofertas reúna las condiciones exigidas en las bases de la licitación o se apartara sustancialmente de ellas; e inciso c) que los precios de las ofertas resulten inaceptables, por variar sustancialmente de la estimación del contrato, o bien, por superar las previsiones presupuestarias de la Convocante determinadas conforme al Artículo 15 de la presente ley.

4.La firma Cimplast S.A.C.I., fue eliminada al no cumplir la presentación de Declaración Jurada de Bienes Rentas, Activos Pasivos" ante la Contraloría General de la República, para los sujetos obligados en el marco de la Le NO 6355/19. Vigente a la fecha a apertura

5. Los Ítems 1, 2, 4 y 5 de vuelta se hizo un nuevo llamado y publicado en el portal de contrataciones públicas y la apertura está prevista para el día miércoles 16 de junio del 2021.

6.M Cabe mencionar que la pandemia del Coronavirus COVID 19; afecta mundialmente la economía y es de conocimiento público, también los insumos para la fabricación de Botella Plástica Pet y Tapa Rosca, la firma Plásticos Generales I.C.S.A., importa del exterior y el pago se realiza en dólar, razón por la cual los precios de las ofertas han aumentados

En conclusión que, luego de haber analizado todos los documentos legales, técnicos y financieros exigidos para calificar en la presente contratación a la firma Plásticos Generales I.C.S.A., para proveer Botella Plástica Pet de 200 ML a la Empresa Cañas Paraguayas S.A.; no hay motivo para descalificar ya que cumple con t dos los requisitos del Pliego de Bases y Condiciones y de esta manera asegurar la producción y los compromisos contraídos con los clientes se adjuntan Composición de precios, Informe de Evaluación y el Acta de Apertura.

En ese sentido, solicito la verificación correspondiente, su difusión y la emisión del código de contratación correspondiente.

Fecha: 3/6/2021 Parte: **PLASTICO GENERALES**

"…En cuanto al precio referencial a que hace referencia la denuncia, el mismo se debe a que en la licitación anterior las botellas fueron fabricadas y comercializadas con materia prima que hemos adquirido a U$S. 770,00 la tonelada en mayo del 2020, sin embargo las comercializadas en la licitación actual se cotizan a U$S. 1.350,00 la tonelada, como verán el incremento fue de un 75% con relación al costo referencial, no obstante y a los efectos de ofertar a un precio competitivo hemos considerado la existencia de un significativo saldo de materia prima adquirida con precio anterior. A modo de comprobación adjuntamos a ésta las documentaciones pertinentes.

Asimismo, queremos aclarar que el Lic. Juan Bobadilla, no es ningún integrante del Directorio, ni pertenece al plantel del personal superior, ni es funcionario de la empresa Plásticos Generales I.C.S.A.

No está demás informar que esta empresa tiene más de 20 años en el mercado local y hoy es líder en venta de envases plásticos para el envasado de cañas, citando como principales clientes a las empresas 3 Leones, con una facturación de más de 25 millones de envases por año; Caña Fortín con igual cantidad de envases/año y a muchas industrias más cuyos productos son envasados en botellas PET y polietileno.

Adjuntamos documentaciones. Sin nada más que agregar…"

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

- Decreto Reglamentario N° 2992/2019 de fecha 09 de diciembre de 2019: "*Por la cual se establecen ciertas reglamentaciones para los procesos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP*)". Capítulo I. Artículo 134° Carga de las pruebas. Capítulo II. De la Sustanciación de las Investigaciones: Artículo 142° Inicio de la Investigación. Artículo 145° De la Investigación Preliminar. Traslado. Artículo 146°. Facultades Investigativas. Artículo 147° Dictamen de la Investigación Preliminar.

- Resolución DNCP N° 572/20 *"POR EL CUAL SE ABROGAN LA RESOLUCIÓN DNCP N° 5702/19 Y SE REGLAMENTA LOS PROCEDIMIENTOS SUSTANCIADOS EN LA DIRECCION JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".*

OTRAS ACTUACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

Del texto de la denuncia se desprende la disconformidad por parte del recurrente al mencionar que la Máxima Autoridad de CAPASA, la Señora Ramona López, ha adjudicado a la empresa PLASTICO GENERALES ICSA el ítem 3 – "***Botella de Plástico Pet 200 ML"***, cuando el precio ofertado sobrepasa en un 24% el precio referencial.

Señala además el denunciante, que el Licenciado Juan Bobadilla Gerente de la empresa PLÁSTICO GENERALES ICS, empresa adjudicada en el llamado, es el marido de la presidenta de CAPASA.

Primeramente, corresponde mencionar que según Acta de Apertura de fecha 12 de mayo del 2021, se han presentado en tiempo y forma los siguientes dos (02) oferentes: *"…PLASTICOS GENERALES ICSA (3.306.294.140); CIMPLAST S.A.C.I(3.461.533.334)…"*

Que en fecha 17 de mayo del 2021, el Comité de Evaluación luego de haber analizado los documentos legales, técnicos y financieros exigidos para calificar en la presente contratación, recomienda 1. ADJUDICAR el llamado "Licitación Pública Nacional Nº03/2021 Adquisición de Botella Plástica Pet y Tapa Rosca – Contrato Abierto – ID 397053, según el siguiente detalle:

PLÁSTICOS GENERALES I.C.S.A. – RUC 80014174-1

Ítem	Descripción	Presentación	Cantidad Mínima	Cantidad Máxima	Precio Unitario IVA Incluido	Precio Total Máximo IVA Incluido
3	Botella de Plástico Pet 200 ML	Unidad	2.550.420	4.101.351	444	1.820.999.844.-
MONTO TOTAL MÁXIMO ADJUDICADO					**1.820.999.844.-**	

.

Así también, ha resuelto en su punto 2. DECLARAR DESIERTO los ítems 1, 2, 4 y 5 respectivamente, según lo establecido en la Ley Nº2051/03 De Contrataciones Públicas - Articulo 30 Declaración de Licitación Desierta - ***inciso b) que ninguna de las ofertas reúna las condiciones exigidas en las bases de la licitación o se apartara sustancialmente de ellas; o c) que los precios de las ofertas resulten inaceptables, por variar sustancialmente de la estimación del contrato, o bien, por superar las previsiones presupuestarias de la Convocante determinadas conforme al Artículo 15 de la presente ley.***

Que el denunciante alega como primer punto, la existencia de supuestas irregularidades al haber sido adjudicado el ÍTEM 3 – BOTELLA DE PLASTICO PET 200ML a la empresa PLASTICOS GENERALES I.C.S.A. siendo el precio ofertado superior en un 24% al precio referencial.

Por su parte, del Informe de Evaluación que se encuentra publicado en el SICP, se deprende la Planilla Comparativa de Precios Unitarios, con los precios ofertados por la empresa PLASTICOS GENERALES ICSA que traemos a colación:

Planilla Comparativa de Precios Unitarios

PLÁSTICOS GENERALES ICSA

Ítem	Descripción del Bien	Unidad de Medida	Precio Unitario Referencial	Precio Plásticos Generales ICSA	% Diferencia
1	Botella de Plástico Pet 900 ML	Unidad	973	1.280	32%
2	Botella de Plástico Pet 450 ML	Unidad	442	590	33%
3	Botella de Plástico Pet 200 ML	Unidad	357	444	24%
4	Tapa Rosca Negra	Unidad	57	80	40%
5	Tapa Rosca Amarilla	Unidad	56	80	43%

Como puede observarse, los precios ofertados por el oferente PLASTICOS GENERALES ICSA se encuentran efectivamente fuera de los parámetros establecidos por la Convocante y la normativa legal vigente, dado que el **ítem 3 -objeto de la denuncia–** se encuentra por encima del precio referencial en un 24%. Sin embargo, el Comité ha solicitado el desglose de precios de todos los ítems ofertados.

Asimismo, observamos del Informe de Evaluación que la firma PLASTICOS GENERALES ICSA y la firma CIMPLAST SACI presentan el Certificado de Origen Nacional para todos los ítems ofertados. Por tanto, se observa del siguiente cuadro que traeremos a colación, la posición de la oferta específicamente del ítem 3 "Botella de Plástico Pet 200ML" –**objeto de la denuncia–** luego de la aplicación del margen de preferencia nacional, de acuerdo a lo establecido en las bases y condiciones de la presente convocatoria, sin sufrir variación alguna.

Ítem	Posición	Oferentes	Certificado de Origen	Monto Ofertas	Margen de Preferencia 40%	Precio Unitario Final
3	Menor Precio	PLÁSTICOS GENERALES ICSA	Presenta	444	Aplica	444
3	Segundo Menor Precio	CIMPLAST S.A.C.I.	Presenta	483	Aplica	483

Continua el informe de evaluación mencionando: "*… De conformidad a lo establecido en el Articulo 59 del Decreto Nº 2999/19 se ha solicitado aclaraciones y la presentación de documentos formales a los oferentes, según lo siguiente:* ***A la firma PLASTICOS GENERALES I.C.S.A 1) Se solicita una explicación detallada de la composición del precio ofertado de***

cada ítem rubro o partida adjudicable, conforme a los sgtes parámetros: *1. en contrataciones en general: cuando la diferencia entre el precio ofertado y el precio referencial sea superior al 25% para ofertas por debajo del precio referencial y del 15% para ofertas que se encuentren por encima del referencial establecido por la convocante y difundido con el llamado a contratación. Si el oferente no respondiese la solicitud, o la respuesta no sea suficiente para justificar el precio ofertado del bien, el precio será declarado inaceptable y la oferta rechazada. El análisis de los precios, con esta metodología, será aplicado a cada ítem, rubro a partida que componga la oferta y en cada caso deberá ser debidamente fundada la decisión adoptada por la Convocante en el ejercicio de su facultad discrecional...". -*

De igual manera, corresponde traer a colación la **Resolución DNCP N° 1890/20** que establece en el Artículo 4º. *"…Durante la evaluación de ofertas, luego de haber realizado la corrección de errores aritméticos y de ordenar las ofertas presentadas de menor a mayor, el Comité de Evaluación procederá a solicitar a los oferentes una explicación detallada de la composición del precio ofertado de cada ítem, rubro o partida adjudicable, conforme a los siguientes parámetros: 1. En contrataciones en general: cuando la diferencia entre el precio ofertado y el precio referencial sea superior al 25% para ofertas por debajo del precio referencial y del 15% para ofertas que se encuentren por encima del referencial establecido por la convocante y difundido con el llamado a contratación…"*

Así las cosas, observamos del Informe de Evaluación, que la firma ha dado respuesta a lo solicitado, resultando lo siguiente: 1) la firma Plásticos Generales ICSA, presenta el desglose de precios ofertados. En ese sentido, el detalle presentado por el oferente mencionado contempla los componentes correspondientes, por lo que el mismo resulta suficiente.

Asimismo, la Entidad Convocante remite en el marco de la investigación preliminar la Composición de Precios de los Bienes ofertados por la empresa PLASTICOS GENERALES ICSA que exponemos a continuación:

Presente

Referencia: ***LICITACIÓN PUBLICA NACIONAL (LPN) Nº 03/2021 – ID Nº 397.053; "ADQUISICIÓN DE BOTELLA PLASTICA PET Y TAPA ROSCA – CONTRATO ABIERTO".***

Me dirijo a usted en referencia a la nota del 17 de mayo del corriente año, con el fin de responder las consultas.

Producto	Peso	Materia Prima	Mano Obra	Insumos	Flete	Gastos Adm.	E.E	Costo Tot	Pr Ofertado s/ IVA	MB /Gs	% MB
Frasco Pet Cristal 200cc	18	237	50,0	10,0	5	10	10	322	403,6	82	20,23
Tapa Rosca Negra	2,5	50	1,0	2,0	1	3	1	58	72,7	15	20,25
Frasco Pet Verde 900cc	33	700	105,0	30,0	25	25	35	920	1163,6	244	20,94
Frasco Pet Verde 430ml	20	350	25,0	15,0	15	10	10	425	536,4	111	20,76
Tapa Rosca Amarilla	2,5	50	1,0	2,0	1	3	1	58	72,7	15	20,25

Que, teniendo en cuenta la estimación de precios realizada, el Comité evaluador consideró únicamente al ítem 3 Botella de Plástico PET 200ML como adjudicable para la firma, alegando que los precios ofertados de los ítems 1, 2, 4 y 5 son sustancialmente superiores a lo fijado, por lo que en caso de aceptarlos elevarían de manera significativa el costo de los

productos que comercializa la empresa, impactando de manera negativa en el precio final del mismo, lo que representa una pérdida económica significativa.

Con relación al punto, la empresa adjudicada ha manifestado que en la licitación anterior, las botellas fueron fabricadas y comercializadas con materia prima que ha adquirido a U$S. 770,00 la tonelada en mayo del 2020, sin embargo las comercializadas en la licitación actual se cotizan a U$S. 1.350,00 la tonelada, como verán el incremento fue de un 75% con relación al costo referencial, no obstante y a los efectos de ofertar a un precio competitivo ha considerado la existencia de un significativo saldo de materia prima adquirida con precio anterior.

Por tanto, a raíz de las manifestaciones y remisión de los antecedentes documentales, observamos que la Entidad Convocante ha dado cumplimiento a la Resolución DNCP N° 1890/20 y ha solicitado al oferente una explicación detallada de la composición del precio ofertado de cada ítem dando cumplimiento a la normativa legal vigente, y ha considerado únicamente al ítem 3 como adjudicable para la firma, como fuera indicado precedentemente.

Seguidamente, el denunciante alega como siguiente punto denunciado que ***< El gerente Lic. Juan Bobadilla de la empresa PLÁSTICO GENERALES ICSA, es el marido de la presidenta de CAPASA>***

Por su parte, la empresa PLÁSTICO GENERALES ICSA en su contestación, ha manifestado que el Licenciado Juan Bobadilla no es ningún integrante del Directorio, ni pertenece al plantel del personal superior, ni es funcionario de la empresa Plásticos Generales I.C.S.A.

Es importante nuevamente acotar, que el Comité de Evaluación, ha dado estricto cumplimiento a las normativas establecidas en la Ley Nº2051/2003 "De Contrataciones Públicas", El Decreto Nº2992/2019 "Que reglamenta la Ley Nº2051/2003 De Contrataciones Públicas" y el Pliego de Bases y Condiciones en lo relativo al análisis, evaluación y calificación de las ofertas recibidas en el marco del llamado denunciado.

Así las cosas, aclaramos al denunciante que no basta la simple alegación general de los hechos que considera irregulares, sin adjuntar ni mencionar evidencias y/o pruebas que acrediten indicios de irregularidad, por ende ante la falta de prueba fehaciente, se constata que no habría indicios que ameriten dar trámite a una investigación de oficio, esto teniendo en cuenta la presunción de la regularidad del acto administrativo al haber realizado la Entidad Convocante todo el proceso de licitación de conformidad a lo establecido en la Ley 2051/03 y concordantes.

En este contexto, resulta oportuno traer a colación el **Decreto Reglamentario N°2992/191**, específicamente en su **Art. 121**: *"**Presentación y producción de pruebas.** (…) incumbirá la Carga de la Prueba a la parte que afirme la existencia de un hecho controvertido o de un precepto jurídico que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) no tenga el deber de conocer...".*

Por todo lo expuesto, es importante citar que todo acto administrativo individual lleva consigo la presunción de regularidad, esto es —según Salvador Villagra Maffiodo*: "…la presunción de que el mismo verifica las condiciones de legalidad, autorización y competencia, forma y condición de hecho o motivación del acto, que hacen que el acto deba ser cumplido mientras no sea declarada su nulidad. Si bien tal presunción no está establecida expresamente en el ordenamiento positivo, la cuestión deriva de una razón práctica, que no es otra sino la de no enervar el cumplimiento de las resoluciones administrativas con la resistencia de los obligados fundada en la afirmación de que el acto es nulo. La adjudicación, acto administrativo trascendental en la actividad de la contratación pública, por supuesto también está sujeto a la presunción de regularidad o legitimidad vigente*…". -

Finalmente, en base al descargo y las documentaciones arrimadas por la Entidad Convocante, corresponde ordenar el cierre del Caso N° 300/21, en virtud a lo dispuesto en el art. 147 del Decreto N°2.992/19[1], **con la salvedad de que de surgir reclamos puntuales actuaremos en el ámbito de nuestra competencia**.

De conformidad al protocolo de aplicación de medidas preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19) en los Organismos y Entidades del Estado[2] el presente dictamen ha sido emitido por medios remotos de comunicación.

ABG. MACARENA MEDINA VARGAS
Jueza Instructora Dpto. Investigaciones - DNCP

ABG. MA. EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica – DNCP.

1 Art. 147 del Decreto N°2.992/19; *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*

[2] **Decreto N° 344 de fecha 09/03/2020, Resolución Secretaria de la Función Pública N° 146/2020.**