DNCP/DJ N° 1769/12 **Caso N° 1961**

Asunción, 03 de agosto de 2012

"DENUNCIA RECIBIDA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIA CON PROTECCION AL DENUNCIANTE REALIZADA EN FECHA 02 DE AGOSTO DE 2012 CON RELACIÓN A LA CONTRATACIÓN DIRECTA PARA "SERVICIO DE LIMPIEZA DE LA INSTITUCIÓN", CONVOCADA POR EL INSTITUTO DE MEDICINA TROPICAL, DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL (MSPYBS), ID N° 234779".-

A partir de la denuncia recibida a través del Sistema de Gestión de Denuncias con protección al denunciante, en fecha 02 de agosto de 2012, referida a la Contratación Directa para "Servicio de Limpieza", convocada por el Instituto de Medicina Tropical, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (ID 234779), es que esta Dirección Jurídica luego del análisis de la misma realiza el siguiente dictamen conclusivo en base a las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación se exponen.----------

Que, la denuncia expresa cuanto sigue: *"Señores DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS PRESENTE: Estimados Señores Me dirijo a Uds. a través del Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de vuestra pagina web, y protegiendo mi identidad bajo el amparo de la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita el 29 de marzo de 1996 en Caracas Venezuela, y homologada por nuestro país por la Ley N° 977/1996. Mi denuncia se refiere concretamente a la INVESTIGACIÓN DE OFICIO SOBRE SUPUESTAS IRREGULARIDADES EN LA CONTRATACIÓN DIRECTA PARA EL "SERVICIO DE LIMPIEZA DE LA INSTITUCIÓN", CONVOCADA POR EL INSTITUTO DE MEDICINA TROPICAL DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA y BIENESTAR SOCIAL (ID 234779)", la que cuenta ya con la Resolución DNCP N° 1458/2012 , que en su parte resolutiva ordena la apertura de la investigación de oficio: Con el fin de colaborar en el proceso de transparencia que anima el espíritu de la misión de la DNCP, queremos aportar a la investigación mencionada cuanto sigue: Creemos sumamente importante la denuncia hecha con la cual se inicia la investigación que se refiere la supuesta contradicción observada en el Acta de Apertura de Ofertas en cuanto al domicilio de la firma adjudicada que obra en la Patente Comercial y en la Declaración Jurada de la misma; sin embargo nos llama aun más la atención, que el comité de evaluación no haya tomado en consideración otras solicitudes de verificación realizadas en el acto de apertura y que constan en el ACTA N° 22/2012 del mencionado llamado. Antes de continuar quisiéramos transcribir parte del pliego de llamado de referencia que hace relación a las: 6- EXIGENCIAS EN CUANTO AL PERSONAL: 6.1- El personal asignado para la prestación del servicio deberá estar debidamente uniformado e identificado, contando con un carnet identificatorio, los cuales serán proveídos por la empresa adjudicada, debiendo contar con los mínimos requisitos de seguridad. 7.2- Cantidad de personal, Días y Horario de prestación del servicio (1° turno): el servicio será prestado por 4*

Abog. Jorge Barrios Decoud
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abog. Mónica Chilavert Torreani
Directora Jurídica DNCP

(cuatro) personas para la realización del servicio de limpieza integral del Instituto en el horario de 6:00 a 14:00 horas, de lunes a domingo, personal mixto (hombres y mujeres) 7.3- Cantidad de personal, Días y Horario de prestación del servicio (2º turno): el servicio será prestado por 4 (cuatro) personas para la realización del servicio de limpieza integral del Instituto en el horario de 14:00 a 22:00 horas, de lunes a domingo, personal mixto (hombres y mujeres). 7.6- Coordinación del servicio: La empresa adjudicada deberá designar 1 (una) coordinadora (sexo femenino) responsable del equipo de limpieza, que se encargue de organizar y coordinar las tareas de limpieza con el Departamento de Higiene cuyo turno será de 06:00 a 14:00 horas. La designación de la misma deberá ser una del grupo de trabajo asignado a la Institución. 7.7- Registro de asistencia: en todos los casos el personal deberá registrar indefectiblemente su entrada y salida en la Institución a través del sistema de marcación establecido por el Instituto de Medicina Tropical, reloj marcador Biométrico con su Cedula de Identidad. En caso de registrarse ausencia de personal por motivos ajenos al Instituto, la supervisora comunicará éste hecho en forma inmediata a la empresa, que deberá enviar el remplazo necesario en un plazo no mayor a 2 horas. Si la empresa no enviara personal para remplazo, pasado éste tiempo se dará por no cubierto el servicio y se aplicarán penas pecuniarias establecidas por la Institución. 7.8- Inscripción en el Seguro Social: El personal de limpieza en su totalidad deberá estar inscripto en el Instituto de Previsión Social, para lo cual las empresas oferentes deberán presentar copia autenticada de la planilla de aportes al Instituto de Previsión Social en forma mensual como requisito para el cobro, el cual se realizará al mes vencido, contra presentación de factura a crédito a las 72 (setenta y dos) horas de la presentación. Como se puede observar, las especificaciones técnicas son claras y precisas al determinar la cantidad de funcionarios mínimos que deben prestar el servicio y el horario que deben cumplir en los diferentes turnos. Así también recuerda entre otras lo obligatoriedad de cumplir con las leyes laborales en cuanto a seguridad social, condicionando la presentación de las planillas de aportes al IPS como condición para el pago de las facturas presentadas por los servicios prestados. Entonces, si realizamos un simple cálculo de multiplicar cantidad de funcionarios (por las horas trabajadas, jornada diurna y mixta) con el salario mínimo vigente mas las cargas sociales correspondientes, veremos que el costo en SOLO EN RECURSOS HUMANOS sobre pasa los Gs. 20.000.000.- De ahí nuestra preocupación, al ver como arbitrariamente es adjudicada una licitación donde no existe lugar a dudas en cuanto a que, con el precio ofertado por la firma SERVILIM – GRUPO ROAM S.R.L. de Gs. 14.356.400 mensuales; no se cubriría ni siquiera el costo del salario de los funcionarios. Criteriosamente la DNCP a incorporado a su Pliego Estándar, las conocidas PLANILLAS AUXILIARES 1, 2 y 3, que contribuyo a que las ofertas estén signadas por el respeto a las leyes laborales, pero no es la primera vez que nos encontramos ante una CONTRATACION DIRECTA o un CONCURSO DE OFERTAS donde no se contempla en el llamado estos instrumentos de evaluación, quedando las empresas que calculan sus ofertas de acuerdo a las leyes laborales, EN CONDICIONES DESIGUALES, perdiendo toda oportunidad de competencia.

Abog. Jorge Barrios Decoud
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abog. Mónica Chilavert Torreani
Directora Jurídica - DNCP

Creemos que una investigación seria a este respecto, de esta y de otras contrataciones directas será justicia." (SIC).----------

En base a lo expresado en la denuncia, esta Dirección Jurídica efectúa las siguientes manifestaciones: ----------

En primer lugar, con respecto a la primera cuestión planteada por el denunciante "*el comité de evaluación no haya tomado en consideración otras solicitudes de verificación realizadas en el acto de apertura y que constan en el ACTA N° 22/2012 del mencionado llamado." (SIC),*agregando luego ciertas especificaciones del PBC, a fin de exponer qué requisitos serían de difícil cumplimiento para el adjudicado conforme al monto de su oferta —según considera el denunciante—, creemos conveniente mencionar que en el marco de la denuncia ingresada en fecha 18 de julio de 2012 como Caso N° 1948 con relación al mismo llamado en cuestión, esta Dirección Jurídica emitió el Dictamen DNCP/DJ N° 1693/12 de fecha 25 de julio de 2012, por el cual concluyó que la vía, en todo caso, para atender el reclamo del denunciante era la Verificación de la Ejecución Contractual.----------

En este sentido, esta Dirección Jurídica una vez que cuente con el resultado de dicha Verificación y coteje que la información proveída por el denunciante se confirma, podrá actuar en el ámbito de su competencia, según corresponde.-------

Por otro lado, según manifestaciones del denunciante, el llamado a CONTRATACIÓN DIRECTA para *"SERVICIO DE LIMPIEZA DE LA INSTITUCIÓN"*, convocada por el INSTITUTO DE MEDICINA TROPICAL, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), ID Nº 234779, contiene vicios o trasgresiones, específicamente respecto a que existen pedidos de verificación de los oferentes asentadas en el Acta de Apertura de Ofertas que no han sido objeto de análisis en la etapa de evaluación de ofertas —al no ser mencionadas en el Informe de Evaluación—, y que a continuación se detallan:

1°) ***"LA EMPRESA GRUPO UNIVERSAL SOLICITA AL COMITÉ DE EVALUACIÓN LA VERIFICACIÓN DE LOS COSTOS SALARIALES, CARGAS SOCIALES, TRIBUTOS PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN PARAGUAYA, INSUMOS Y EQUIPOS...";*** y, ***"LA EMPRESA JASY SERVICIOS S.A. SOLICITA AL COMITÉ DE EVALUACIÓN LA VERIFICACIÓN DE LOS COSTOS SALARIALES, CARGAS SOCIALES, TRIBUTOS PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN PARAGUAYA, INSUMOS Y EQUIPOS..."***; y,

Al respecto, cabe señalar que de la lectura del Acta de Apertura de Ofertas, efectivamente constan las precedentes observaciones.----------

Seguidamente, si traemos a colación el Informe de Evaluación —cuya copia se encuentra publicada en el SICP—, el mismo en la parte pertinente señala que:

Abog. Jorge Barrios Ucedo
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abog. Mónica Chilavert Torreani
Directora Jurídica - DNCP

"...Se realizó ***la evaluación técnica de las ofertas****, donde se ha observado cuanto sigue: Analizadas las distintas ofertas presentadas, se tiene que todas ellas cumplen con los requisitos legales y documentaciones de carácter sustancial exigido en el Art. 61 del Decreto Reglamentario así como las especificaciones técnicas solicitadas..."* (el destacado es nuestro). Por ende, se comprueba que el presente Informe no hace ninguna alusión a las observaciones del Acta de Apertura, transcriptas más arriba.----------

A continuación pasemos al análisis pormenorizado del punto precedentemente mencionado:

Sobre el punto citado, cabe señalar según la denuncia ya citada Caso N° 1948 recibida en fecha 18 de julio de 2012, —a través del Sistema de Gestión de Denuncias—, sobre supuestas irregularidades en el mismo llamado a contratación —objeto del presente análisis—; y, entre las cuales, se encuentra la falta de utilización de las Planillas Auxiliares previstas en el pliego estándar para la Contratación de Servicios de Limpieza Integral.----------

En este sentido, volvemos a aclarar que nos encontramos ante un procedimiento de **CONTRATACIÓN DIRECTA** —previsto en el inciso c) del Art. 16° de la Ley N° 2051/03—; y, que de acuerdo a su naturaleza y a la normativa aplicable vigente, en estos procedimientos **NO es obligatorio** el uso de **pliegos de bases y condiciones** —incluyendo el pliego estándar para la Contratación de Servicios de Limpieza Integral—, sino de **Cartas de Invitación**.----------

Que, en esta Contratación Directa, en particular, la antes citada Carta de Invitación NO incluye las **Planillas Auxiliares** exigidas por el denunciante —en fecha 18 de julio de 2012—, al no haberse utilizado el pliego estándar para la Contratación de Servicios de Limpieza Integral, que reiteramos no es de uso obligatorio en esta modalidad de contratación —independientemente a la conveniencia o no de la utilización de las mismas—. ----------

No obstante, el presente llamado fue publicado en el SICP en fecha **5 de julio de 2012**, y el acto de apertura de ofertas fue realizada en fecha **13 de julio de 2012**, sin que, hasta la última fecha, esta Dirección Nacional haya recepcionado algún tipo de impugnación contra el contenido de la Carta de Invitación. ----------

Es más, la Convocante ha recibido CUATRO (04) ofertas, y los CUATRO (04) oferentes han suscripto y entregado el correspondiente **Formulario de carta/oferta**, que incluye la siguiente cláusula: *"4. Hemos examinado y no hallamos objeción alguna a las condiciones de este procedimiento de contratación directa, incluyendo las adendas No: _____ [indicar el número y la fecha de emisión de cada Enmienda];...".* ----------

Sin embargo, recién, con posterioridad a la resolución de adjudicación de fecha 16 de julio de 2012, ha ingresado una primera denuncia —en fecha 18 de julio de 2012—, destacando, entre otras cuestiones, la omisión en la Carta de Invitación

Abog. Jorge Barrios Desoud
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abog. Mónica Chilavert Torreani
Directora Jurídica - DNCP

de las planillas auxiliares previstas en el pliego estándar para la Contratación de Servicios de Limpieza Integral; y, por ende, la falta de cumplimiento a lo establecido en la Resolución DNCP N° 2118/2011. ----------

Sobre el particular, la Resolución antes citada por el denunciante se refiere al pliego estándar para la Contratación de Servicios de Limpieza Integral, teniendo en cuenta que se trata de criterios para la evaluación de las planillas auxiliares contenidas en dicho pliego estándar; y, por tanto, debemos nuevamente acentuar que el presente llamado a contratación —por la modalidad empleada— no ha adoptado un pliego de bases y condiciones, sino una Carta de Invitación.-

Por otro lado, en la denuncia de fecha 18 de julio de 2012 así como en esta última, se cuestiona la oferta de la firma adjudicada, al no poder comprobarse —ante la falta de Planillas Auxiliares— si los montos ofertados por la misma cumplen o no con las especificaciones técnicas, tales como: todos los derechos laborales de los empleados, así como los insumos y equipos requeridos. ----------

Ahora bien, si efectivamente, en este caso, no se cuentan con planillas auxiliares que permitan conocer la estructura de costos: ¿La sola oferta de la firma adjudicada y demás documentaciones respaldatorias del procedimiento de contratación —que se solicite en el marco de una Investigación por parte de esta Dirección Jurídica— podrían resultar suficientes a fin de determinar si los montos ofertados cumplen o no con las especificaciones técnicas?. ----------

Ante esta seria duda, volvemos a mencionar que como primera determinación —a través del Dictamen DNCP/DJ N° 1693/12—, en el Caso N° 1948 hemos remitido la denuncia a la Dirección de Verificación de Contratos de la DNCP, para que la misma —en base a sus atribuciones previstas en la Ley N° 3439/07—, recabe la información veraz y pertinente a fin de que esta Dirección Jurídica adopte las medidas pertinentes. ----------

De nuevo, en fecha 25 de julio de 2012, se recibe una denuncia (Caso N° 1956), en la que se insta a la investigación de las observaciones asentadas en el Acta de Apertura de Ofertas, específicamente sobre los precios ofertados por la firma adjudicada; y, encontrándose esta Dirección Jurídica ante las mismas circunstancias detalladas en los párrafos anteriores —es decir, los posibles resultados insuficientes de una revisión meramente documental—, nos ratificamos en los términos del Dictamen DNCP/DJ Nº 1693/12 (Caso Nº 1948) sobre la pertinencia, antes que nada, de que la Dirección de Verificación de Contratos actúe en el ámbito de su competencia, para que luego esta Dirección Jurídica pueda adoptar las medidas ajustadas a derecho sobre este punto de la denuncia.----------

De esta forma, esta Dirección Jurídica se ratifica en los términos del Dictamen DNCP/DJ Nº 1693/12 de fecha 25 de julio de 2012 **(Caso Nº 1948)**, así como en los del Dictamen DNCP/DJ Nº 1698/12 de fecha 27 de julio de 2012 **(Caso Nº 1956)**, los que pueden verificarse en *"PROCESOS ASESORÍA"* del llamado

Abog. Jorge Barrios Decoud
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abog. Mónica Chilavert Torreani
Directora Jurídica - DNCP

CONTRATACIÓN DIRECTA para *"SERVICIO DE LIMPIEZA DE LA INSTITUCIÓN"*, convocada por el INSTITUTO DE MEDICINA TROPICAL, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), ID Nº 234779, publicados en el SICP.----------

Es nuestro dictamen.

Abog. JORGE BARRIOS DECOUD
Dirección Jurídica – DNCP

Abog. MÓNICA CHILAVERT
Directora Jurídica – DNCP