DNCP/DJ N° 1305 /11

Caso N° 1545

Asunción, 23 de junio de 2011.-

"INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE LA DENUNCIA RECIBIDA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIAS CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE, REFERIDA A LA LICITACIÓN POR CONCURSO DE OFERTAS PARA EL "SERVICIO DE LIMPIEZA Y FUMIGACIÓN DE LA SEDE CENTRAL DEL INDERT", CONVOCADO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA, ID 217445

La presente investigación iniciada por esta Dirección Jurídica, a partir de la denuncia recibida por el Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas; y 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 N° 977/96.—

La denuncia de fecha 09 de mayo de 2011 expresa que: *"Por la presente vengo a presentar denuncia amparado en la Protección al denunciante contra la adjudicación realizada en el INDERT a favor de la firma SERPAR en el llamado a CONTRATACION DIRECTA DE SERVICIO DE LIMPIEZA PARA OFICINAS DEL INDERT ID. No.217445, teniendo en cuenta que tanto al momento de la apertura de ofertas se han violado derechos fundamentales establecidos en la ley 2051 donde cualquier ciudadano puede asistir al acto de apertura de ofertas y dejar constancias de las irregularidades que puedan detectarse al momento de la apertura de sobres, habiendo arbitrariamente no permitido ni realizar cuestionamientos a las irregularidades en la presentación de ofertas por parte de los oferentes que presentaron sus carpetas y que me sorprende de sobremanera que pese a las irregularidades insubsanables el comité de evaluación hoy día adjudique a una empresa que incumple con la ley laboral conforme se desprende de su presentación, la cual debe ser objeto de la apertura de un sumario administrativo a SERPAR de conformidad a las resoluciones emanadas en igual sentido de la dirección de contrataciones publicas. A continuación paso a exponer cuanto sigue. Las dos empresas que presentaron ofertas presentan documentos de carácter sustancial en total incumplimiento a las leyes laborales y en total detrimento de los derechos de todo trabajador. Las planillas auxiliares del a firma adjudicada no se hallaban debidamente completadas al igual del otro oferente EPALIM quien de*

Karina Maciel Estigarribia
Dirección Jurídica - DNCP

Abog. Gabriel Solalinde
Director Jurídico - DNCP
EEUU N° 961 c/ Tte. Fariña - Telefax: 415 4000 R.A. - Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

hecho presento un salario no conforme con el salario minimo legal establecido por ley y que las mismas son de carácter sustancial y por ende descalificativos, específicamente la empresa adjudicada SERPAR indica en su planilla auxiliar N 1 que abonara una BONIFICACION FAMILIAR que no se adecua al 5% del salario minimo legal conforme lo establece el código laboral, solo declara que abonara 55.810 guaranies, cuando que en ese entonces debía ser 75.374 guaranies, lo que nos daba un 5% del salario minimo legal. No considera en su planilla auxiliar No.3 todos los ítem que por ley deben ser tenidos en cuenta al momento de ofertar y que al no declarar significa que estarán violando abiertamente la ley laboral. Sobre el particular corresponde destacar que la Dirección Nacional de contrataciones publicas, a través de sus resoluciones en casos análogos, ha sentado postura respecto al carácter de las Planillas auxiliares, éstas al formar parte del Formulario de Carta Ofertas constituye un documento de carácter sustancial de conformidad a lo establecido en el Art.60 del Decreto Reglamentario N" 21.909 que dispone: "La Convocante deberá determinar si las ofertas se ajustan sustancialmente a los requisitos del Pliego de Bases y Condiciones verificando que: 1) El formulario de ofertas esté debidamente completado y preparado...'i y a lo establecido en el Art. 61 del mismo cuerpo legal que reza: "Método de Evaluación. Para efectos de evaluar las ofertas recibidas de una manera eficiente, la Convocante utilizará preferentemente el siguiente método de evaluación: 1. se verificará el cumplimiento de cada oferta respecto al suministro de la documentación básica de carácter sustancial (garantía de mantenimiento de oferta debidamente extendida, formulario de oferta debidamente firmado y completado, poderes suficientes del firmante de la oferta) solicitada en el Pliego de Bases y Condiciones, eliminándose aquellas que no cumplan con el suministro de dicha documentación o que dicha documentación sea satisfactoria Que de conformidad a lo expuesto precedentemente y al ser las planillas auxiliares de carácter sustancial, por ser parte integrantes del formulario de la lista de precios, las mismas deben estar debidamente completadas y firmadas. Habiendo aclarado lo respectivo al carácter sustancial de las Planillas Auxiliares, corresponde analizar si la firma adjudicada SERPAR S.A cometió o no un error u omisión de carácter sustancial en las planillas auxiliares. En primer lugar la Planilla Auxiliar No 1 en la cual - según el mismo - no se consideró la bonificación familiar conforme a la ley que establece el 5% del salario mínimo legal, sino que SERPAR S.A solo calculo el 5% sobre el salario que declaro en su oferta va a pagar a su empleado, por tanto de la Planilla de Precios - de la firma adjudicada se desprende que la misma no ha cotizado correctamente el monto adecuado a lo que corresponde por ley abonar. En relación a la Planilla Auxiliar No 3 "Composición de cargas sociales". La Firma Adjudicada SERPAR S.A. completó esta planilla de la siguiente manera: 1 Aporte Patronal al IPS 16,5 2 Aguinaldo 8,33 3 Vacaciones 3,88

Karina Maciel Estigarribia
Dirección Jurídica - DNCP

Abog. Gabriel Solalinde
Director Jurídico - DNCP

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

Indemnización por tiempo de servicio NO COTIZO 5 Preaviso NO COTIZO 6 Otros (Bonificación por trabajos insalubres y/o peligrosos NO COTIZO Sobre el particular el Código del Trabajo establece disposiciones que deben ser cumplidas por parte de las oferentes al momento de presentar sus ofertas; por tanto la Convocante, a través del Comité de Evaluación, necesariamente debe velar por el Cumplimiento de tales disposiciones. Del análisis de la Oferta presentada por la firma INDERT surge que la misma no ha cotizado en su planilla auxiliar de "Composición de Cargas Sociales' 4 de los ítems requeridos, y en caso que se haya solicitado acotaciones POSTERIORES no pueden ser comprobables por parte de la Convocante pues afectaría la competencia en igualdad de condiciones. En base a todo lo anteriormente expuesto podemos afirmar que la firma adjudicada ha dejado de cotizar 3 (tres) de los 6 (seis) ítems correspondientes a la Planilla Auxiliar forma irregular. No 3 - composición de cargas sociales - y ha cotizado tres (tres) ítem que tienen por objeto la protección integral de los derechos otorgados a todo trabajador. Al respecto corresponde destacar que el Código del Trabajo y el Pliego garantiza la protección a todos los trabajadores los cuales de ninguna manera pueden ser dejados de lado o Disminuidos en forma arbitraria por parte de un oferente o un empleador con el solo efecto de presentar la oferta mas baja en cuanto a costo se refiera. A través de la estructuración y composición de los costos presentada por los oferentes en las Planillas Auxiliares, se otorga a las Convocantes la posibilidad de analizar en detalle si los costos de mano de obra y lo relativo a gastos sociales serán eventualmente cumplidos por el oferente adjudicado y si estos prevén mínimamente el cumplimiento de los estipulado en el Código del Trabajo y demás normas legales y administrativas que tienen por objeto la tutela de los derechos del trabajador. El Artículo 86o de la Constitución Nacional del Paraguay, DEL DERECHO AL TRABAJO, dispone que: "lodos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escoger y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables". Además, el Artículo 92o, DE LA RETRIBUCION DEL TRABAJO, establece que: "El trabajador tiene derechos a disfrutar de una remuneración que le asegure, a él y a su familia, una existencia libre y digna. La ley consagrará el salario vital mínimo, el aguinaldo anual, la bonificación familiar, el reconocimiento de un salario superior al básico por horas de trabajo insalubre o riesgoso, y /as horas extraordinarias, nocturnas y en días feriados. Corresponde, básicamente, igual salario por igual trabajo'. En atención a lo expuesto en los párrafos que anteceden, .solicito a la Dirección Nacional considera que la adjudicación recaída en el presente procedimiento de contratación, con ID N' 344445 para el "Servicio de Limpieza de oficinas del INDERT al haber sido realizada en contravención a lo dispuesto por las leyes aplicables, es susceptible de ser

Karina Maciel Estigarribia
Dirección Jurídica - DNCP

Abog. Gabriel Solalinde

anulada, para declararse DESIERTA pues ambas ofertas al no presentarlas conforme a la ley no pudieron ser susceptibles de un análisis. En consecuencia, cabe destacar que la doctrina tiene establecido la facultad de la autoridad de la que emanó un acto administrativo -en este caso, la Convocante de revocar dicho acto -la adjudicación en un procedimiento de contratación-, cuando este no se ajusta a las disposiciones legales. -- Por otro lado, se considere pertinente derivar los antecedentes de la presente investigación preliminar al Área de Sumarios de esa Dirección Nacional, a fin de determinar si corresponde o no la instrucción de un sumario a la firma SERPAR S.A., al enmarcarse posiblemente su conducta en una de las causales previstas en el Artículo 72' de la Ley N' 2051/03 –modificado por la Ley No 3439/07- en el inciso c). POR TANTO, de conformidad a las disposiciones de la Ley N' 2051/03, la Ley No 3439/07, y sus Decretos reglamentarios tenga por resolver la anulación de dicha adjudicación, a los efectos que la convocante realice un nuevo llamado considerando aun el aumento del salario mínimo legal establecido recientemente. 3". REMITIR LOS ANTECEDENTES AL ÁREA DE SUMARIOS DE LA DIRECCÉN NACIONAL DE CONTRATAGIONES PÚBLICAS a fin de analizar si la conducta de la firma SERPAR S.A. se encuadra en alguno de los supuestos establecidos en el Artículo 72 de la Ley 2051/03. PROVEER DE CONFORMIDAD Y SERA JUSTICIA..." [sic].—

Refiere además en fecha 27 de mayo de 2011 que: "*En relacion a la denuncia presentada en el proceso de licitacion denunciado, se solicita ala DNCP se expida en cuanto al concepto utilizado en el proceso con ID 217445 si el metodo utilizado por la convocante se ajusta a la ley o corresponde anular el mismo por contrariarse al ultimo concepto tenido en cuenta por esa DNCP en cuanto al paracer de I MJT que aunque el servicio sea de lunes a viernes 8 horas diarias se debera abonar el salario minimo de 1658232 guaranies por ser la naturaleza del servicio permanente y no ocasional, ya que de aceptar este proceso se estaria contraponiendo a otros disctamenes. De ser asi la empresa adjudicada solo ha cotizado conforme a dicho llamado y sus adendas el jornal minimo por 22 dias*" *[sic].—*

De las manifestaciones del denunciante, se ha corrido traslado a la Convocante –**INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA TIERRA (INDERT)**- a fin de que justifique lo referido en procura de las defensa de sus derechos. Es así que ha remitido la nota ingresada como expediente DNCP 6150 en fecha 13 de mayo de 2011, que expresa cuanto sigue: "*las planillas auxiliares 1, 2 y 3, corresponden únicamente al Servicio de Limpieza para su llenado correspondiente, las mismas se interrelacionan con la Planilla de Lista de Precios,*

Karina Maciel Estigarribia
Dirección Jurídica - DNCP

Abog. Gabriel Solalinde EEUU N° 961 c/ Tte. Fariña - Telefax: 415 4000 R.A. - Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

es decir los precios unitarios declarados en la Planilla Auxiliar Nº 1 deben coincidir con lo declarado en la planilla de lista de precios, y el precio final se verá reflejado en la Planilla de Lista de Precios (Oferta Final), conforme a lo establecido en la Aclaratoria al Pliego de Bases y Condiciones, Addendas emitidas para el presente proceso. El comité evaluador ha concluido que las mismas se relacionan entre sí, que presentan una coherencia y reciprocidad en cuanto a la coincidencia de los datos declarados en la planilla de la lista de precios, conforme a lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones. Cabe destacar que el objeto del presente llamado es para la contratación de Servicios de Limpieza. Además de determinar el servicio en materia de Limpieza Integral, las condiciones en que deben ser desarrollados, la necesidad a satisfacer y definir las características técnicas generales que se deben cumplir de conformidad a la Constitucional, la Ley 2051 "Contrataciones Públicas", el Decreto Reglamentario Nº 21.909/03; La Ley 213, "Que establece el Código del Trabjo", Resoluciones del Ministerio de Justicia y Trabajo; Decreto Ley 17.071 del 1948 "Que crea el Instituto de Previsión Social", Resoluciones del Instituto de Previsión Social; y Disposiciones del Ministerio de Salud Pública Y bienestar Social que sobre insalubridad sean dictadas. Ante la denuncia de que no se han cumplido con la Ley Laboral, se puede concluir que está demostrado suficientemene en la carpeta de oferta correspondiente a la firma SERPAR S.A., que se hallan los antecedentes de que dicha firma cumple con sus responsabilidades en cuanto a la Ley 213, "que establece el Código de Trabajo", Resoluciones del Ministerio de Justicia y Trabajo; Decreto Ley Nº 17.071 del 1948 "Que crea el Instituto de Previsión Social", requisitos establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones IAO 11.1 (e)... Se informa igualmente que a la fecha se ha celebrado contrato con la firma SERPAR S.A. y fue remitido a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas para la emisión del Código de contrataciones correspondiente".—

Asimismo, a los efectos de la presente investigación preliminar, se ha solicitado a la Convocante la copia de la oferta de la firma adjudicada SERPAR S.A. en fecha 14 de junio de 2011, la cual fue remitida en fecha 20 de junio de 2011.—

En consecuencia, luego de citar las manifestaciones de la Convocante, y de recabar los datos necesarios para el estudio del presente caso, pasaremos al análisis de las cuestiones denunciadas.—

El denunciante cuestiona la oferta de la firma adjudicada SERPAR S.A., específicamente, el valor de la Bonificación Familiar en la Planilla Auxiliar, pues considera que no se realiza conforme a la legislación laboral; también refiere que ha dejado de cotizar los rubros "vacaciones, preaviso y la bonificación por trabajos insalubres o peligrosos", en la Planilla Auxiliar Nº 2; y finalmente cuestiona el cálculo del salario mensual que fue presentado en la oferta.—

Karina Maciel Estigarribia
Dirección Jurídica - DNCP

Abog. Gabriel Solalinde

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

En tal sentido, y luego de que la Convocante remitiera la oferta de la firma SERPAR S.A. en fecha 20 de junio de 2011, es posible constatar la información consignada en las planillas citadas, por lo que, a los efectos de contrastar esos datos con lo formulado en la denuncia y dar intervención a la firma cuya oferta es cuestionada –SERPAR S.A.-, es recomendación de esta Dirección Jurídica que, para dotar al proceso de todas las garantías, se inicie una Investigación de Oficio de conformidad a las facultades otorgadas por la Ley 2051/03 -y su modificatoria la Ley 3439- a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.—

En base a todo lo anterior, la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas:

RECOMIENDA

1°. INICIAR UNA INVESTIGACIÓN DE OFICIO A PARTIR DE LA DENUNCIA RECIBIDA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIAS CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE, REFERIDA A LA LICITACIÓN POR CONCURSO DE OFERTAS PARA EL "SERVICIO DE LIMPIEZA Y FUMIGACIÓN DE LA SEDE CENTRAL DEL INDERT", CONVOCADO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA, ID 217445

Abg. **KARINA MACIEL**
Dirección Jurídica

Abg. **GABRIEL SOLALINDE**
Director Jurídico

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