Dictamen DNCP/DJ N° 2.596/21

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Cierre Directo
Fecha de Dictamen:	11/3/2021
ID:	376769
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	"Limpieza de Edificios de la DNA".
Entidad Convocante:	Dirección Nacional de Aduanas.
Denunciante:	Protección al Denunciante/Caso N°329/20.
Tema General:	• Pliego de Bases y Condiciones.
Tema Específico:	• EE.TT. limitativas, restrictivas o direccionadas .

RESULTADO

1. **Ordenar el cierre del caso N°329/20.**

2. **Comunicar a quien corresponda.**

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Del texto de la denuncia se desprende la disconformidad del denunciante sobre las especificaciones técnicas insertas en las bases concursales del llamado, así como la falta de cumplimiento de las normativas legales vigentes a la hora de realizar el análisis para la conformación del precio referencial, considerando que todo lo expuesto atenta contra los principios de igualdad, libre competencia y participación de los potenciales oferentes.

De las documentaciones obrantes en el SICP, se observa que la Convocante ha conformado sus precios referenciales de conformidad a lo establecido en la Resolución 1890/2020; al remitirnos al SICP se observa que el procedimiento en lo que respecta a los precios referenciales no ha sido objeto de observación alguna.

A más de ello, la argumentación expuesta por el denunciante, hace referencia a criterios puntuales de calificación, los cuáles repercuten directamente en la capacidad de cumplimiento del requisito de los oferentes que tengan interés en participar, por lo tanto, son estos potenciales oferentes - que se encuentran interesados en participar -, los que cuentan con un interés legítimo de impugnar requisitos por los cuales se sientan agraviados, por considerarlos limitantes; y la vez éstos se vuelven coadyuvantes del Estado y se encuentran sometidos al deber de colaboración para que la entidad logre el fin del interés público que persigue.

Respecto a lo mencionado, aclaramos al denunciante que la **PROTESTA** es el mecanismo de impugnación previsto en la normativa, al que deben recurrir las partes si es que consideran que se ha vulnerado los derechos de los oferentes en el proceso de contratación o consideran que se han lesionado sus derechos como oferente en el proceso de contratación

Por ende, **el denunciante debió PROTESTAR CONTRA EL PLIEGO**, puesto que, las bases de la convocatoria solo pueden ser modificadas de manera previa a la etapa citada[1]. Atendiendo a la *"NATURALEZA CONTRACTUAL DE LOS PLIEGOS"* como conjunto normativo y regulador del relacionamiento entre la Administración y el Adjudicado, necesariamente el PBC debe adquirir *"FIRMEZA JURÍDICA"* con respecto a los participantes

En razón a todo lo expuesto, esta Dirección Jurídica considera que no existe méritos para la apertura de una investigación de oficio, por ende se ordena el cierre del Caso 329/20, **por no haber utilizado el denunciante la vía procesal pertinente de la PROTESTA, en tiempo y forma oportunos.**

[1] *"…Los pliegos de las licitaciones o concursos públicos contienen un conjunto de prescripciones que comprenden desde reglas de procedimiento, requisitos técnicos y financieros de las ofertas y criterios de selección hasta cláusulas de naturaleza contractual que regirán la futura relación con el adjudicatario…". "…Antes de la publicidad de los pliegos -requerida normativamente- no operan efectos jurídicos directos en la esfera de los particulares interesados, por lo que permanecen como actos internos de la Administración. Pero una vez que han cobrado publicidad, los pliegos asumen una condición normativa o reglamentaria hasta el momento de la presentación de las ofertas…A partir de allí y hasta la adjudicación, los pliegos no pierden su carácter normativo o reglamentario, aunque bajo un régimen peculiar que, en principio, excluye la posibilidad de modificar las reglas de juego sobre las cuales los oferentes formularon sus propuestas…".*

DENUNCIA:

La denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónica e individualiza en fecha 08 de julio del 2020 refiere:

*"…*Potenciales oferentes han cursado diversas consultas correctamente justificadas, a fin de garantizar la participación del mayor número de ofertas convenientes a los intereses de la convocante y sujetas a los principios de las contrataciones públicas.

Que a continuación exponemos, detalladamente las restricciones, limitaciones y ambigüedades de las que adolece el Pliego de Bases y Condiciones y sus adendas modificatorias, las cuales hacen que, el cumplimiento íntegro de los requisitos establecidos en el mencionado cuerpo legal no sea posible ni efectivo; por lo que violan los principios y normativas dispuestas en la Ley 2051/03 y sus reglamentaciones vigentes.

1. RESTRICCIÓN A LA PARTICIPACION LO QUE SE CONTRAPONE A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y LIBRE COMPETENCIA Y ECONOMÍA Y EFICIENCIA (Art. 4° de la Ley 2051), EN CUANTO A LOS SERVICIOS SOLICITADOS EN TODOS LOS LOTES QUE CONFORMAN EL LLAMADO.

Citamos consultas realizadas:

CONSULTA

"Puede ser posible separar por lotes lo referente al servicio de limpieza de lo que es el servicio de fumigación ya que son dos tipos de servicio totalmente diferentes ya que se utilizan otros tipos de insumos y maquinarias además de que existen empresas especializados tanto en fumigación como en limpieza y si se da la apertura en lotes por diferentes servicios aumentara la cantidad de empresas participantes al presente llamado".

CONSULTA

"Solicitamos a la convocante separar el servicio de Fumigación del servicio de Limpieza, ya que existen empresas especializadas solo en fumigación y con esto estaríamos fomentando mayor oportunidad a más empresas, con la posibilidad de brindar sus servicios, más aún en la situación que está atravesando la economía por la pandemia que aqueja y afecta a todos los sectores".

Respuesta de la Convocante:

"Encontramos que contar con servicio integrado de limpieza y fumigación nos permite mejores resultados en la ejecución de nuestros contratos, ya que estas prestaciones se encuentran muy ligadas entre sí y la coordinación de acciones de las mismas se hacen mucho más eficientes cuando dependen de un mismo prestador ligados a un solo contrato. Así también, es importante la responsabilidad de la prestación integrada, ya que, en situaciones de existencia de insectos, roedores, murciélagos, etc., al contar con empresas y/o responsables distintos, la responsabilidad de la erradicación o mitigación de plagas puede confundirse entre la empresa de limpieza y de fumigación, situación que hace que la ejecución contractual no sea exitosa. En nuestra experiencia, el contar con una empresa responsable de limpieza y fumigación nos permite mejores

resultados, razón por la que el PBC mantiene la integración de los servicios. Por otra parte, las bases del llamado establecen en sus REQUISITOS DE CALIFICACION Y CRITERIOS DE EVALUACION, numeral 9.1 Requisitos documentales para evaluar el presente criterio: a) La empresa que realizara los servicios de fumigación, (oferente o empresa tercerizada por el oferente). Esta situación permite que tanto que el oferente cuente con servicio de fumigación de su firma, o bien tercerizar la prestación, por lo que también firmas que se dediquen exclusivamente a esta prestación tienen la capacidad de participar del proceso, nada más que integradas con el oferente de servicio de limpieza. Ante lo expuesto se mantiene lo establecido en las bases del llamado".

CONSULTA

"Constancia de inscripción obrero patronal (Dto. 580/08), del Regente y de los personales fumigadores. LA CONSTANCIA DE INCRIPCION OBRERO PATRONAL (Dto. 580/08) del MINISTERIO DE TRABAJO es solo aplicable a las empresas ya sean Unipersonal, S.A. o SRL y no a los empleados, es la empresa la que obtiene la inscripción Obrero Patronal del Ministerio de Trabajo y no el personal por lo que este requisito es inaplicable. Solicitamos su eliminación".

Respuesta de la Convocante:

"Remitirse a la Adenda 1 donde se ha modificado las bases del llamado en lo que respecta al punto de referencia".

En las especificaciones técnicas del Pliego de Bases y Condiciones se observan los servicios incluidos en la totalidad de los Lotes que conforman el llamado. Conforme puede notarse, todos los lotes incluyen tres tipos de servicios bien diferenciados.

En las consultas se han solicitado separar los servicios de limpieza y fumigación, además de que en las bases del proceso inclusive son requeridos otros servicios totalmente distintos.

Los servicios de LIMPIEZA, FUMIGACION y JARDINERIA son servicios completamente distintos y no existe razón que justifique que tales servicios se encuentren incluidos en el mismo lote. En efecto, los Servicios de Limpieza corresponden al Código de Catalogo 76111501-001 - Servicio de Limpieza de Edificio; el Servicio de Fumigación corresponde al Código de Catalogo 7202103-001 Servicios de exterminación o fumigación y el Servicio de Jardinera, corta de césped, poda de árboles y retiro corresponde al Código 70111703-001 - Servicio de jardinería o bien al catálogo 72153505-001 - Servicio de limpieza de terrenos.

Como puede observarse, estos servicios son sustancialmente distintos y corresponden, por ende, a tres tipos de prestaciones que ninguna relación guardan entre si por lo que deben ser separados en lotes o ítems diferenciados, a ser adjudicados también en forma independiente. Que por Resolución DNCP N| 1351/19 donde, ante una situación similar, la DNCP ordena la separación de los servicios en lotes diferenciados. Esto se solicita a los efectos de salvaguardar el principio de igualdad y libre competencia, así como los de economía y eficiencia de manera que cada oferente compita en aquellos servicios que efectivamente puede prestar.

A fin de demostrar que estos servicios son requeridos en las bases del proceso y su correspondiente adenda (en todos los lotes), pasamos a transcribir las exigencias y alcance de los servicios de fumigación y jardinería.

Requerimiento del PBC y su adenda modificatoria:

- **REQUERIMIENTOS DEL SERVICIO DE FUMIGACION**

8. Experiencia requerida

a) Presentar Contratos, constancias y certificados de por lo menos 3 (tres), experiencias relacionadas al Servicio de fumigación de la empresa oferente y/o la empresa tercerizada del servicio dentro de los periodos de los 2017, 2018 y 2019. El monto de cada experiencia deberá ser igual o superior a G. 10.000.000.-

9.1 Requisitos documentales para evaluar el presente criterio:

a) *La empresa que realizará los servicios de fumigación, (oferente o empresa tercerizada por el oferente) deberá contar los siguientes documentos:*

1. Certificado de Registro del regente (que puede ser Ing. Agrónomo o Ing. Químico perteneciente a la empresa fumigadora. Dicho certificado deberá ser expedido por el MSP Y BS (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social), DIGESA (Dirección General de Salud).

2. Certificado de registro de la Entidad Comercial expedido por el MSP Y BS/DIGESA Y SENAVE (Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas), debiendo presentar las copias de los registros correspondientes.

3. Presentar la lista de productos a ser utilizados, los cuales deberán estar registrados en DIGESA o en SENAVE y autorizados por el MSP Y BS, anexando las copias de los registros correspondientes.

4. Habilitación del personal fumigador expedido por el MSP Y BS, DIGESA (dos personales como mínimo).

5. Constancia de inscripción obrero patronal (Dto. 580/08), de los personales fumigadores.

Bimestral Fumigación

- Desratización con productos anticoagulantes y con pegamentos para ratas.

- Fumigación (control de insectos rastreros y voladores, entre ellos: cucarachas, hormigas, moscas, mosquitos; control de termitas y arañas de todas las instalaciones edilicias y de las áreas verdes

- Aplicación de gel mata cucarachas con jeringa

- Fumigación con gas para la eliminación de murciélagos

5- EQUIPOS, ELEMENTOS E INSUMOS NECESARIOS PARA EL SERVICIO DE FUMIGACIÓN – PARA TODOS LOS LOTES

- Los tóxicos utilizados para la fumigación (insecticidas, raticidas, plaguicidas) deberán ser inocuos para la salud del ser humano. Al igual que el gas para combatir murciélagos.

- El servicio de fumigación debera incluir el correcto tratamiento de los desechos tóxicos por los insumos utilizados durante el servicio.

- Los productos utilizados deben combatir todo tipo de insectos rastreros y voladores, entre ellos: cucarachas, hormigas, moscas mosquitos; control de termitas, arañas, desratización y murciélagos.

- Insumos: utilización de productos para control de plagas específicos: productos aptos para la fumigación de edificios de alto tránsito, con formulaciones que brinden poder residual, (que el poder activo del químico quede un cierto tiempo en el ambiente, a fin de garantizar el control de plagas por un mínimo de (2) meses con baja toxicidad para seres humanos y que no produzcan manchas en mobiliarios y en equipos de oficina en general. Gel cucarachicida piretroide, indicado para lugares donde operan equipos informáticos y electrónicos.

- Periodos en que se realizarán: Las fumigaciones se realizarán en todos los lotes de la DNA. La fumigación se realizará en forma bimestral, en coordinación con la contratante.

- La empresa adjudicada con su propio equipo con sistema de fumigación, en cuanto a medidas de seguridad e higiene de los equipos, deberá ajustarse a las normas de la Dirección de Higiene y Seguridad Ocupacional.

- El personal que realice las tareas de fumigación deber? contar con la vestimenta adecuada, calzados, guantes y otros accesorios de seguridad necesarios.

- La mano de obra deber? contar con la habilitación certificada por la Autoridad competente (DIGESA), para la realización de los trabajos.

- Los servicios de fumigación serán proveídos en horarios a ser coordinados con el Departamento de servicios Generales de la Dirección Nacional de Aduanas que permitan la prestación ininterrumpida de los servicios de la institución. Una vez realizada la fumigación, la contratista deberá proveer al Dpto. de Servicios Generales los certificados de fumigaciones realizado tanto de las dependencias aduaneras del área central como de las administraciones del interior del país.

- **REQUERIMIENTOS DEL SERVICIO DE JARDINERIA**

LAS TAREAS CONSISTEN EN LA LIMPIEZA INTEGRAL Y MANTENIMIENTO DE LAS INSTALACIONES DE DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS Y DEBERAN CUMPLIR A CABALIDAD CON LAS SIGUIENTES TAREAS TODOS LOS LOTES:

4.1 Limpieza Diaria de Oficinas (en dos turnos- primer turno 06:00 a 14:00 y segundo turno de 09:00 a 17:00)

-Riego diario de plantas

-Limpieza diaria de patios, jardines y mantenimiento de espacios verdes de la DNA.

4.3 Limpieza quincenal

-Recorte de césped

-Poda de arbustos, recorte de césped y retiro de malezas (yuyos) y materiales sobrantes. Para las dependencias que cuenten con áreas abiertas.

5.2 EQUIPOS DE LIMPIEZA.

- Escoba de metal para patio

- Desmalezadora de 2hp

- Motosierras

Como se puede observar, el Pliego no solo requiere y describe aquellas actividades que ordinariamente abarcan un servicio de limpieza integral, sea en el interior de las instalaciones (oficinas, dependencias, sanitarios, etc.) como asi también en sus exteriores (jardines y patios), sino que además de ello, exige la realización de otras tareas que van mucho más allí de lo que podrá incluir un servicio de limpieza estándar, como ser los de fumigación y jardinería, con sus respectivas exigencias particulares, lo cual de ninguna manera solo puedan tenerse como servicios complementarios o mantenerse en tales condiciones porque le ha resultado conveniente a la convocante en procesos anteriores.

Si bien es cierto, que, en el caso del servicio de fumigación, se prevé la posibilidad de tercerizar o subcontratar, no resulta así para el caso del servicio de jardinería, dado que no se establece dicha posibilidad en las bases del proceso.

No obstante, aun en el caso de la subcontratación, bien es sabido que conforme a lo dispuesto en el Art. 38 de la Ley N° 2051/03, la figura de la subcontratación conlleva sus particularidades, como ser: **a)** el subcontratista solo ostenta derechos frente al proveedor o contratista principal por razón de la subcontratación y en ningún caso frente al contratante; **b)** Frente a la Contratante responde siempre el contratista principal de todas las obligaciones que le correspondan por razón del contrato y **c)** En cualquier caso de subcontratación, cesión de hecho o de derecho o delegación, serán siempre solidarias las obligaciones subcontratadas, cedidas o delegadas.

Dichas normativas o exigencias, de igual forma cargan al proveedor principal, de responder siempre ante la contratante, como el obligado principal en razón del contrato, lo que en puridad supone un riesgo mayor que se impone al contratista, ante posibles incumplimientos en que incurra el subcontratista.

Además, para el caso del Servicio de Fumigación en la Adenda 1 la convocante exige cuanto sigue "*5. Constancia de inscripción obrero patronal (Dto. 580/08), de los **personales fumigadores***". En este caso, primero debemos indicar que el Dto. 580/08 en encuentra abrogado por el Decreto N° 8304/17 y segundo, el Art. 3° del citado Decreto N° 8304/17, establece la obligatoriedad de la inscripción a los EMPLEADORES en la Dirección de Registro Obrero Patronal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el plazo de 60 días, a ser computado desde el inicio de la relación laboral y no así de los EMPLEADOS, por lo que la Constancia de inscripción obrero patronal es expedida a los empleadores y no así a los empleados o personales, como lo exige la convocante al requerir la constancia de inscripción obrero patronal de los personales

fumigadores, por lo que suponemos que se ha malinterpretado el alcance de dicha norma y en consecuencia la exigencia seria de cumplimiento imposible.

Que, en consecuencia, se ha demostrado que en las bases (todos los lotes), se han unificado servicios completamente distintos, los cuales, en su caso, conllevan diferentes exigencias legales y delicadas responsabilidades, por lo que reiteramos, que deben ser divididas la totalidad de los Lotes, a fin de que la adjudicación pueda recaer en proveedores o contratistas especializados en los rubros.

2. RESTRICCIÓN A LA PARTICIPACION LO QUE SE CONTRAPONE A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y LIBRE COMPETENCIA y al Art. 20 de la Ley 2051/03 (Art. 4° de la Ley 2051/03), EN CUANTO A LA CONFORMACIÓN DE LOS LOTES AGRUPADOS POR ZONA.

Separar y prever la adjudicación de los sublotes que conforman los Lotes Nrs 1, 2, 3, 4 y 5, disponiéndolos en Lotes independientes.

La convocante ha establecido Lotes por zona, LOTE 1 ADUANA CENTRAL; LOTE 2 ADUANA ZONA SUR; LOTE 3 ADUANA ZONA CHACO; LOTE 4 ADUANAS ZONA ESTE y LOTE 5 ADUANAS ZONA NORTE, agrupando en estas las diferentes Administraciones Aduaneras por zona de ubicación, lo cual no responde a ninguna condición técnica indispensable para la ejecución del contrato, sin embargo, en razón a la distancia y ubicación de los Sublotes que los componen, presentan restricciones a la participación de potenciales oferentes que no cuentan con la debida logística para el efecto, así como la suficiente dotación de personal en ciertas zonas de difícil acceso.

En el caso del Lote N° 1 ADUANA CENTRAL, no habrá mayores inconvenientes, considerando que todas las administraciones aduaneras se encuentran a distancias no mayores a los 50 km de la capital, aun así, a fin de motivar la participación también se debe dividir en lotes independientes, sin embargo en el caso de los demás Lotes dispuestos por ZONAS GEOGRAFICAS, si resultan limitantes en razón a la distancia, como ser el LOTE 3 ADUANA ZONA CHACO, la cual cuenta con Sublotes como "3.1 PUERO FALCON (Edificio de la Administración, ?rea de Turismo, Nanawa y Puesto de Control) y 3.2 CHACO?I (Edificio de la Administración)", que también se encuentran a distancias razonables, pero no así los demás Sublotes "3.3 MARISCAL ESTIGARRIBIA (Edificio de la Administración); 3.4 POZO HONDO (Edificio de Sub Administración); 3.5 CARMELO PERALTA (Puesto de Control); 3.6 GENERAL BRUGUEZ (Puesto de Control) y 3.7 INFANTE RIVAROLA (Sub administración)", situación que inhabilita totalmente la participación en razón a la imposibilidad de cotizar parcialmente los Lotes.

Similar situación se replica en los demás Lotes N° 2, 4 y 5, donde eventualmente se podrán prestar los servicios en las principales cabeceras departamentales o sus capitales, pero al contar dichos Lotes con otras localidades distantes como sublotes, como ya lo hemos explicado resultan limitantes en razón a la imposibilidad de cotizar parcialmente los Lotes.

Como se podrá observar en las bases del proceso, la convocante tiene bien identificados todas las localidades donde se encuentran sus administraciones aduaneras, por lo que no habrá mayores inconvenientes en disponerlos en Lotes independientes, a fin de incentivar la presentación de la mayor cantidad posible de oferentes, de conformidad al principio de igualdad y libre competencia.

Que, el Articulo 20 de la Ley N° 2051/03, expresa: *"BASES O PLIEGOS DE REQUISITOS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA Para la participación, contratación o adjudicación en adquisiciones, locaciones, servicios u obras públicas, no se podrán exigir a los participantes requisitos distintos a los señalados por esta ley, ni se podrán establecer elementos que no resulten técnicamente indispensables, si con ello se limitan las posibilidades de concurrencia a eventuales proveedores o contratistas. Por consiguiente, las Convocantes se abstendrán de solicitar a los oferentes la inscripción en cualquier clase de registros como requisito para participar en los procedimientos de contratación regidos por esta ley, salvo lo dispuesto por el Título Quinto. Las especificaciones técnicas, plazos, tolerancias, porcentajes u otras disposiciones de similar naturaleza que deban contener las bases o los pliegos de requisitos de licitación, se establecerán con la mayor amplitud de acuerdo con la naturaleza específica del contrato, con el objeto de que concurra el mayor número de oferentes; sin embargo, deberán ser lo suficientemente claras, objetivas e imparciales, para evitar favorecer indebidamente a algún participante. Asimismo, respecto de los tipos conocidos de materiales, artefactos o equipos, cuando únicamente puedan ser caracterizados total o parcialmente mediante nomenclatura, simbología, signos distintivos no universales o marcas, únicamente se hará a manera de referencia, procurando que la alusión se adecue a estándares internacionales comúnmente aceptados".*

La norma es clara al disponer que no se podrán establecer elementos que no resulten técnicamente indispensables, si con ello se limitan las posibilidades de concurrencia a eventuales proveedores o contratistas. Las especificaciones técnicas, plazos, tolerancias, porcentajes u otras disposiciones de similar naturaleza que deban contener las bases o los pliegos de requisitos de licitación, se establecerán con la mayor amplitud de acuerdo con la naturaleza específica del contrato, con el objeto de que concurra EL MAYOR NUMERO DE OFERENTES.

Que se ha demostrado que en las bases (Lotes N° 1, 2, 3, 4 y 5), se han unificado en Lotes por zonas o puntos cardinales del país, los cuales en su caso, presentan restricciones a la participación de potenciales oferentes en razón a los argumentos ya expuestos, por lo que reiteramos, que deben ser divididas la totalidad de los Lotes, a fin de que existan opciones de presentar oferta conforme a la posibilidad o capacidad real de las firmas oferentes.

3. INCUMPLIMIENTO DEL ART. 15 DE LA LEY N° 2051/03 Y LA RESOLUCIÓN DNCP N° 1890/20, LO QUE SE CONTRAPONE A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y LIBRE COMPETENCIA Y ECONOMÍA Y EFICIENCIA, EN CUANTO A LOS SERVICIOS SOLICITADOS EN TODOS LOS LOTES QUE CONFORMAN EL LLAMADO.

Citamos consultas realizadas:

CONSULTA

"Consultamos a la convocante como pretende verificar o evaluar los precios unitarios que corresponden a los insumos requeridos, materiales, uniformes, fumigación y otros elementos a ser utilizados para la provisión de los servicios, siendo que no existen formularios auxiliares donde se detallen los mismos y mucho menos figuran en las bases sus precios referenciales, los cuales deben estar desagregados al mínimo detalle, conforme lo exigen las normativas vigentes".

Respuesta de la Convocante:

"Los oferentes deben considerar en sus ofertas todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, los insumos, los fletes, los seguros, los costos financieros, los tributos y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación y la Convocante, durante la evaluación de las ofertas, se obrara conforme a

la Res. DNCP N° 1890/2020. 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".

CONSULTA

"Consultamos a la convocante sobre la siguiente indicación "Uniforme e Identificación: Todos los personales designados por la empresa deberán usar carnets identificatorios, uniforme con insignia de la empresa. (El uniforme deber ser: pantalón y chaqueta con el logo y/o enterizo con el logo de la empresa), también deberán usar Calzado Seguridad Industrial, se prohíbe el uso de pantalón jean (vaquero). También deben proveer camperas. Los Uniformes deben ser sin costo para la Contratante y sin costo para el personal de limpieza", como es que la contratante pretende que dichos requerimientos no formen parte de la estructura de costos del servicio, estamos ante un contrato de prestación de servicios onerosos, donde no se presume la gratuidad del servicio, en consecuencia, estos costos deben formar parte del contrato".

Respuesta convocante:

"Los oferentes deben considerar en sus ofertas todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, los insumos, los fletes, los seguros, los costos financieros, los tributos, incluidas las prestaciones de fumigación, Dispenser en comodato, uniformes y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación, de acuerdo a los servicios solicitados en el PBC".

CONSULTA

"Sera que pueden incluir dentro del PBC la solicitud de desglose de precios a todos los oferentes de modo a poder competir sobre precios que incluyan los costos de mano de obra, materiales e insumos, utilidad, cargas sociales y tributaria además de la contribución a la DNCP ya que muchos oferentes en el mercado presentan ofertas irrisorias que ni siquiera cumplen con todos los costos previsto y solicitados en las especificaciones técnicas del PBC"

Respuesta convocante:

"Los oferentes deben considerar en sus ofertas todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, los insumos, los fletes, los seguros, los costos financieros, los tributos, incluidas las prestaciones de fumigación, Dispenser en comodato, uniformes y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación, de acuerdo a los servicios solicitados en el PBC. Al respecto, los formularios y planilla de precios utilizados son los dispuestos en el Pliego Estándar de Servicio de Limpieza establecida por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

CONSULTA

El PBC solicita para el Lote 1 ítem 12 una cantidad de 3 personales y su precio referencial seria de Gs. 6.724.095, asi mismo en el Lote 1 ítem 13 también se solicita la cantidad de 3 personales y su precio referencial seria de Gs. 14.502.142, se solicita a la Convocante ajustar su precio referencial para el LOTE N° 1 ITEM 12.

Respuesta convocante:

"Respecto al ítem 12 (Ita Enramada) y el ítem 13 (Villeta), en cuanto a la diferencia de precio referencial entre los ítems mencionados, debemos aclarar que, si bien cuentan con la misma cantidad de personal, existen otros factores que tienen incidencia en el costo, por una parte, encontramos la cantidad de insumos requeridos, y por otra parte la distancia geográfica del local de Villeta de los centros de distribución habitual de insumos en Asunción y Gran Asunción. Los precios referenciales fueron confeccionados a partir de información provista por potenciales oferentes y los datos de la última contratación realizada por la convocante, cuyo Dictamen se encuentra público en el SIPC, sin embargo, los mismos son de referencia, consecuentemente los oferentes tienen la libertad de ofertar los precios que entiendan acordes a la prestación y los mismos serán analizados en virtud a la Resolución DNCP N° 1890/2020".

La Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", dispone en su Artículo 4°.- PRINCIPIOS GENERALES La actividad de contratación pública se regir por los siguientes principios: c) Transparencia y Publicidad: Aseguraran irrestrictamente el acceso a los **proveedores y contratistas, efectivos o potenciales**, y a la **sociedad civil en general**, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concursales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; **estadísticas de precios**; listas de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos.

La Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", dispone en su Artículo 15.- ESTIMACIÓN DE COSTO. Los organismos, entidades y municipalidades realizarán la estimación del costo de cada contrato, a fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios. En la estimación del costo de cada operación, los organismos, las entidades y las municipalidades tomaran en cuenta, desde el momento de la convocatoria al procedimiento de adjudicación que corresponda, todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, las refacciones, los insumos para su operación, los fletes, los seguros, las comisiones, los costos financieros, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación. La estimación de costos se realizar sobre el valor de cada contrato durante todo el periodo de vigencia, incluidas eventuales prorroga o ampliaciones. En los contratos de adquisiciones, locaciones y servicios de plazo superior a dos ejercicios fiscales, la estimación se hará basándose en el pago mensual previsto, multiplicado por veinticuatro. En el caso de contratos de obras públicas cuya vigencia exceda un ejercicio fiscal, la estimación de costos considerar todo el plazo de su duración. Además, como condición previa para iniciar cualquier procedimiento de contratación según la naturaleza del proyecto, las Convocantes deberán contar con el estudio, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos, y en todos los casos, con la programación, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios. Los contratos llave en mano en los que el diseño es responsabilidad del contratista, quedan excluidos de la obligación respectiva.

El artículo 15 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", **OBLIGA** a los Organismos, Entidades y Municipalidades a la realización de la Estimación del Costo de cada contrato, a fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación especifica de los créditos presupuestarios. Para la construcción de la Estimación del Costo de cada operación, **las Convocantes deberán considerar todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, las refacciones, los insumos para la operación, los fletes, los seguros, las comisiones, los costos financieros, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación.**

La RESOLUCIÓN DNCP N° 1890/20 "POR LA CUAL SE REGULA LA ESTIMACION DE PRECIOS Y SU PUBLICIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA LEY 2051/03", expresa: **Articulo 1° APROBACIÓN DE LA GUIA DE ELABORACIÓN DE PRECIOS REFERENCIALES.** Los Organismos, Entidades, Sociedades Anónimas con Participación Accionaria Mayoritaria del Estado y Municipalidades deberán ajustarse a las directrices emitidas para la construcción de los Precios Referenciales y su Publicidad en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas en base a la normativa legal vigente, la presente Resolución y la Guía para la Elaboración de Precios de Referencia que la conforma. **Artículo 2° PUBLICACIÓN DE LA ESTIMACIÓN DE COSTOS Y SUS ANTECEDENTES.** Los Organismos, Entidades, Sociedades Anónimas con Participación Accionaria Mayoritaria del Estado y Municipalidades deberán publicar al momento de la comunicación de los llamados los Precios de Referencia, los documentos respaldatorios respectivos y un dictamen firmado por el Encargado de la UOC en el que se detalle la metodología utilizada para la obtención de los Precios de Referencia y cualquier otra característica del mercado, de la producción, la comercialización o distribución de bienes y servicios que puedan afectar el precio de referencia. En los procedimientos de Contratación por Vía de la Excepción con Aviso de Intención, las Convocantes deberán publicar los citados documentos al momento de la comunicación de la Contratación. Además de la Estimación Global de Costos, **se deberá contar con el desglose de todos los lotes, ítems o sub ítems que lo componen detallando los Precios Referenciales que le corresponden, independientemente al sistema de adjudicación;** los cuales serán cargados en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas para su difusión junto con los demás documentos del llamado. **En caso de llamados de bienes en los cuales se requieran servicios conexos, los precios referenciales de estos últimos deberán ser elaborados en forma separada, respecto de su principal.** La publicación de los Precios de Referencia y sus antecedentes es realizada a los fines de brindar mayor transparencia al Sistema de Contrataciones Públicas y no supone verificación ni aprobación por parte de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. **Articulo 3 RESPONSABILIDAD DE LAS CONVOCANTES.** Las Convocantes son exclusivamente responsables del establecimiento de Precios de Referencia razonables tendientes a lograr contrataciones públicas que garanticen los Principios de Economía y Eficiencia.

Las normativas citadas, resultan claras, son las convocantes las obligadas a costear cada operación de compra, considerando todas las formas de erogación, costo principal, salarios, insumos, materiales, fletes, seguros, comisiones, tributos, primas, en fin, toda suma que deba abonarse en virtud a la prestación de los servicios requeridos y estos deben ser publicados en el portal de contrataciones públicas.

Si bien obra entre los antecedentes del proceso, unos precios referenciales por Lotes, estos corresponden a precios globales por mes de servicio, no así al detalle del alcance de los servicios requeridos, tal como la norma lo exige, más aun considerando que en el presente caso, además del servicio de limpieza, que de por si contienen varios componentes que más adelante lo demostraremos, como ya se ha indicado en el primer punto de impugnación, se requieren otros servicios bien identificados, los de fumigación y de jardinería, que necesariamente deben contar con sus respectivos costos.

Además, en el Dictamen UOC N° 21/20 que se acompaña y su respectiva planilla, se podrá corroborar que la Unidad Operativa de Contrataciones dejo totalmente de lado los precios referenciales presentados por el Departamento de Servicios Generales en su Memorándum DGS N° 84/20, que fueron elaborados en base a precios presentados por potenciales oferentes, que también forma parte del documento, procediendo a adicionar directamente un 20%, sobre los precios adjudicados en contratos anteriores, sin considerar el alcance de los servicios a ser contratados, en total contraposición de los procedimientos dispuestos en la Resolución DNCP N? 1890/20.

Con el solo hecho de demostrar, que los precios publicados, no fueron realmente analizados y costeados en forma por la convocante, basta con verificar la gran diferencia de precio mensual existente entre dos sublotes con casi idénticos requerimientos a nivel de cantidad de personal, equipos e insumos, además de que se encuentran incluidos en ambos sublotes los servicios de fumigación y jardinería, sin embargo el precio mensual entre uno y otro difiere en más del doble, lo que no se ajusta a lógica alguna *(Lote 1 ítem 12 una cantidad de 3 personales y su precio referencial es de Gs. 6.724.095, as? mismo en el Lote 1 ítem 13 también se solicita la cantidad de 3 personales y su precio referencial seria de Gs. 14.502.142)*. Este sería el caso más resaltante, considerando que, según un cálculo básico comparativo, esta suma ni siquiera alcanzará para pagar el salario mínimo y el aguinaldo proporcional de la cantidad de personales y mucho menos los insumos equipos y demás servicios previstos en el Lote 1.12. Sin bien la convocante, intenta justificar semejante diferencia, respondiendo que existen otros factores que tienen incidencia en el costo, como la cantidad de insumos requeridos, y por otra parte la distancia geográfica del local de Villeta de los centros de distribución habitual de insumos en Asunción y Gran Asunción, bien sabemos que dicha afirmación puede que tenga algo de incidencia en la cantidad de insumos y en el flete pero jamás puede variar en más del doble, por lo que dicha respuesta, es al solo efecto de presentar una justificación, dado que no soportaría un análisis pormenorizado, as? como los demás lotes que conforman el proceso.

Asi también en el Lote 1 item 1 Edificio Sofia, que cuenta con 4 personales de limpieza y mayores cantidades de insumos, que el Lote 1 ítem 7 Edificio Duran con solo 3 personales y menores cantidades de insumos, sin embargo, resulta 27% más caro en forma mensual. Ahora bien, comparando Lote 1 item 7 Edificio Duran con el Lote 1 ítem 10 Plaza, cuentan con el mismo costo mensual G. 18.547.198.-, sin embargo, el Lote 1 item 7 Edificio Duran, cuenta con casi el doble de exigencia de insumos. Comparando Lote 1 ítem 4 Transporte, con el Lote 1 ítem 5 Santiago, el primero cuenta con un costo mensual G. 8.531.711.-, con igual cantidad de personal (1), pero con cantidades mayores de insumos que el Lote 1 ítem 5 Santiago, sin embargo este cuenta con mayor monto mensual G. 8.555.328.-. En tal contexto, nos preguntamos, que responderá la convocante a la opinión publica si se le cuestionara porque paga el mismo o en su caso mayores costos, por menores prestaciones, o, si inciden en los mismos los costos de fletes y pequeñas diferencias en cantidad de insumos, como pretendía argüir en su respuesta a la consulta realizada, siendo que estos sublotes se encuentran en la misma ciudad.

En fin seguiríamos con una infinidad de comparaciones y lo unico que conseguiremos seraan mayores incongruencias, por lo que consideramos suficientemente probada nuestro punto, del porque, es importante realizar un verdadero costeo de lo que se pretende contratar, a fin de que los servicios sean proveídos con la oportunidad, la calidad y el costo que asegure al estado las mejores condiciones de contratación. **Adjuntamos cuadro comparativo en lo que respecta solo al Lote 1 y sus Sublotes, con la plena seguridad de que los demás lotes adolecen de las mismas incongruencias, sin siquiera analizarlos en detalle, lo que a vez a todas luces demuestra al señor Director la ligereza con que se ha obrado, en total incumplimiento de las normas vigentes citadas anteriormente.**

Todas estas grandes incongruencias, denotan la imprevisión y la ligereza de la convocante en el análisis y costeo de los servicios solicitados, lanzando montos mensuales sin sustentarse en el detalle y costeo de los componentes mínimos que deberán contener, según el alcance de las especificaciones técnicas pretendidas.

El costeo permite dimensionar el alcance de los servicios, sus componentes y los servicios conexos con que cuenta, el procedimiento de la estimación de costos este revestido de pasos que garantizan la transparencia de la actuación de la Administración Convocante, facilitando el control ciudadano. Esto tiene también como contrapartida un aumento de la competencia, lo que podrá generar mejores opciones de calidad y precio aplicándose asi los principios de economía y eficiencia previstos en la Ley.

Dejando de lado los servicios diferenciados (fumigación y jardinería), los cuales de por si, deben ser separados y costeados en forma independiente, el Servicio de Limpieza, sobre la base de las especificaciones requeridas, contiene sus propios componentes como ser: salarios del personal, aguinaldo proporcional, uniformes, equipos de protección, cargas sociales, impuestos, seguros, contribuciones, equipos básicos y especializados, insumos, fletes y otros, que en suma deben totalizar el costo a ser abonado por cada mes de servicio. Como se podrá saber si lo que se gasta en forma mensual por el servicio, corresponde realmente a los precios de mercado, o en su caso, si lo que se paga, corresponde a un precio justo o en de más, si no se conocen los costos unitarios de sus componentes.

En el presente escenario, resulta imposible comparar los precios unitarios, con sus diversos componentes, que además de vulnerar el principio de transparencia y la obligación dictada en la norma (Art. 15° Ley N° 2051/03 y sus normativas vigentes), también vulnera el principio de Economía y Eficiencia, considerando que no se puede comprobar si el servicio a ser prestado con la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones.

El Valor por Dinero implica que las compras públicas no solo están orientadas a conseguir el menor precio, es decir, a adquirir o contratar el bien o servicio más barato, sino que además, al momento de la planificación misma de las compras requeridas, de su evaluación y adjudicación necesitamos que se incorporen otros elementos o consideraciones capaces de generar mayor real valor en las contrataciones. El administrador público es el que debe hacer una planificación de sus compras, basado en los lineamientos vigentes, atendiendo sus próximas actividades, pero aun mas no solo necesita saber sus próximas actividades, tamban es requisito que conozca, de la manera más fidedigna posible, en el caso simple de los insumos, como ejemplo, su stock actual, sus próximas compras (año vigente: cuando se hace el llamado, la adjudicación y cuando efectivamente va a disponer de los bienes adquiridos), su nivel o ritmo de utilización de los mismos, y finalmente, los mismos criterios para estas próxima compras que esta planificando para el siguiente ejercicio, sin considerar aqui, la correcta definición de especificaciones técnicas, precios unitarios, contratos, polizas, posibilidad de protestas, reparos, llamados que podrán declararse desiertos por algún número variable de causas, entre otros, inclusive, o nuevas necesidades que podrán surgir en cualquiera de las etapas que mencionamos.

A fin de favorecer a la transparencia en la administración pública, requisito indispensable en las contrataciones públicas, se necesita contar con la mayor información posible, conocer que se compra, a quien, que precio se esta pagando y justamente el costeo pormenorizado de todos los componentes que conforman el servicio que se pretende contratar, podrá determinar si lo que se paga, se ajusta a los precios del mercado y al alcance del servicio.

En el presente caso, se han dado numerosas consultas de potenciales oferentes, requiriendo a la convocante mayores detalles del costo del servicio, donde se precisen pormenorizadamente sus componentes, valga la redundancia, a fin de que el proceso se presente en forma más transparente y los potenciales oferentes se presenten en igualdad de condiciones, compitiendo con precios justos, sin embargo la misma se muestra renuente a cumplir con la norma.

Consideramos oportuno, mas aun teniendo presente la actual pandemia que nos azota, donde debemos cuidar cada guarani a ser gastado, que en nuestro rol de potenciales oferentes, también aportemos a la transparencia de los procesos de adquisiciones públicas, dado que también formamos parte de la ciudadanía en general que apuesta a combatir la corrupción imperante, exigiendo a las autoridades que cumplan a rajatabla las disposiciones legales en la materia.

Que de todo lo expuesto, hartamente se ha demostrado la imprevisión de la convocante en la elaboración de sus precios referenciales, por lo que denunciamos y exigimos al Señor Director, que ordene la aplicación irrestricta de las normas

vigentes en materia de precios referenciales a fin de que se revean los cálculos en la totalidad de los lotes que conforman el proceso, lo que a su vez permitir? un verdadera competencia en igualdad de condiciones, as? como reencausarlo en la correcta practica de administración de la cosa pública que pretenden dichas normas.

3. REQUERIMIENTOS O EXIGENCIAS CONFUSAS O AMBIGUAS, QUE EN EL MOMENTO DE LA EJECUCI?N DEL CONTRATO PUEDE PRESTARSE A CONFUSIONES O EN SU CASO A ABUSOS DE PARTE DE LA CONTRATANTE, LO QUE SE CONTRAPONE AL PRINCIPIO DE ECONOM?A Y EFICIENCIA (art. 4? de la Ley 2051/03), EN CUANTO A LOS SERVICIOS SOLICITADOS EN TODOS LOS LOTES QUE CONFORMAN EL LLAMADO.

Citamos consultas realizadas:

CONSULTA

"Consultamos a la convocante, como pretende sostener que el listado de insumos, materiales y equipos a proveer, los cuales con tienen expresamente las cantidades por cada Lote, es solo mínimo y si existiere necesidad de proveer mayores cantidades el proveedor se encuentra obligado a hacerlo, siendo que cualquier adicción a las cantidades ya solicitadas conllevan mayores costos, los cuales en ningún sentido pueden ser reputados como gratuitos o en su caso pueden ser adivinados y mucho menos costeados en forma objetiva o concreta".

Respuesta convocante:

"Remitirse a la Adenda 1 donde se ha modificado las bases del llamado en lo que respecta al punto de referencia".

Requerimiento del PBC y su adenda modificatoria:

5.2 PROVISIÓN MENSUAL DE INSUMOS PARA LA REALIZACIÓN DE LA LIMPIEZA y MATERIALES Y EQUIPOS A PROVEER DETALLADOS POR LOTE.

"El listado expuesto anteriormente, representa los insumos que el Proveedor deberá proveer por mes, asi como los materiales y equipos a proveer al inicio del contrato y segun necesidad. En caso de requerirse una mayor cantidad, EL PROVEEDOR debea suministrar los mismos sin costo alguno para la Contratante, en un plazo máximo de 24 (veinticuatro) horas desde la recepción de la solicitud realizada por el/la Supervisor/a del servicio, y avalada por el administrador del servicio del Contrato. La cantidad mayor a la establecida en la lista de insumos mensual provista por el PROVEEDOR debera ser restada del total de la cantidad de los insumos previstos hasta la finalización del contrato. Si la provisión de insumos previstos es utilizada antes de la finalización del contrato, la Contratante sera responsable de suministrar los bienes hasta la finalización del contrato".

Si bien la convocante ha realizado una modificación al requisito inicial, de todas formas, el presente requerimiento, resulta confusa o ambigua, que en el momento de la ejecución del contrato puede prestarse a confusiones o en su caso a abusos de parte de la contratante, siendo que su interpretación siempre se da a favor de la misma. Por un lado dispone que *"de requerirse una mayor cantidad, EL PROVEEDOR debera suministrar los mismos sin costo alguno"*, lo que en principio supone que la provisión de mayores cantidades a las establecidas por cada lote o sublote en forma mensual, deberán ser suministradas sin costo alguno, lo que se contrapone a toda lógica ya que estamos ante un contrato de prestación de

servicios onerosos, donde no se presume la gratuidad del servicio, en consecuencia, mayores insumos corresponden a mayores costos, los cuales deben ser honrados.

Por otro lado indican que: *"La cantidad mayor a la establecida en la lista de insumos mensual provista por el PROVEEDOR debera ser restada del total de la cantidad de los insumos previstos hasta la finalización del contrato"*, lo que en su caso, correspondera a un adelanto de parte del proveedor de los insumos previstos para los meses posteriores al de la ejecución efectiva del contrato, que en caso de ser recurrente, podra inclusive consumir la totalidad de los insumos en la mitad del periodo del plazo de ejecución, lo que en puridad significaría diferir el pago de dichos insumos al proveedor en meses inclusive, lo que a su vez, probablemente colisionaría o no se ajustaría con el plazo del pago del servicio. Por lo que nos preguntamos *"acaso el pago de los insumos adelantados devengara intereses moratorios a la convocante, en caso de superar el plazo previsto para el pago de los servicios"*.

Y finalizando con *"Si la provisión de insumos previstos es utilizada antes de la finalización del contrato, la Contratante ser responsable de suministrar los bienes hasta la finalización del contrato"*. Si bien en este punto, la contratante asume el compromiso de que en caso de utilización de la totalidad de los insumos antes de la finalización del contrato, lo que, como mínimo resultaría poco práctico, considerando que la prestación de los servicios quedará supeditado o dependiendo de la provisión de los insumos por parte de la contratante, pudiendo ocasionar retrasos en la prestación del servicio por parte del proveedor.

Entendemos, que las especificaciones técnicas son de exclusiva potestad de la convocante, por lo que son previstos en base a sus reales necesidades, sin embargo, no entendemos del porque complican la provisión del servicio, con exigencias poco claras o ambiguas, que en su caso, como mínimo denotan su imprevisión en el alcance real de los servicios o insumos a ser proveídos, como ya se ha demostrado en el punto de impugnación anterior.

Finalmente, a fin de cerrar el punto, si la convocante pretende de todas formas suministrar los insumos en caso de que sean utilizadas antes de la finalización del contrato, porque simplemente en caso de requerirse mayores requerimientos en los Lotes o sublotes, no provee directamente esas mayores cantidades por mes, lo cual, en la práctica sería mucho mas sencillo, sin entrar en innecesarias complicaciones.

Que de lo expuesto, requerimos que el Señor Director, ordene la modificación del punto de referencia, a fin de que se prevea que en el caso de mayores necesidades de insumos, estos sean directamente provistos por la contratante, o en su caso realice mejores cálculos de utilización de los insumos, de conformidad a las especificaciones técnicas que pretende.

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

No aplica.

CONTESTACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

Del texto de la denuncia, se colige el interés particular que tiene el denunciante en participar del presente procedimiento de licitación, como la disconformidad respecto de las especificaciones técnicas insertas en las bases concursales del llamado a contratación en lo que respecta a los servicios que requiere la Convocante.

Alega que los tres servicios que pretende contratar la Convocante ***LIMPIEZA, FUMIGACION y JARDINERIA***, son completamente distintos y no existe razón que justifique que los mismos se encuentren incluidos en el mismo lote.

Menciona que el Pliego no solo requiere y describe aquellas actividades que ordinariamente abarcan un servicio de limpieza integral, sea en el interior de las instalaciones (oficinas, dependencias, sanitarios, etc.) como en sus exteriores (jardines y patios), sino que además de ello, exige la realización de otras tareas que van mucho más allá de lo que podrá incluir un servicio de limpieza estándar, como ser los de fumigación y jardinería, por lo tanto el denunciante considera que deben ser separados en lotes o ítems diferenciados, y ser adjudicados también en forma independiente.

Por otra parte menciona que el Pliego prevé para el servicio de fumigación, la posibilidad de tercerizar o subcontratar, pero no resulta así para el caso del servicio de jardinería, dado que no se establece dicha posibilidad en las bases concursales, además para el servicio de fumigación, la Convocante en la Adenda 1 exige cuanto sigue: "*5. Constancia de inscripción obrero patronal (Dto. 580/08), de los **personales fumigadores***".

El denunciante alega al respecto, que el Decreto N° 580/08 que se encuentra abrogado por el Decreto N° 8304/17, establece en su Art. 3,° la obligatoriedad de la inscripción a los EMPLEADORES en la Dirección de Registro Obrero Patronal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, no así de los EMPLEADOS, por lo que la Constancia de inscripción obrero patronal es expedida a los empleadores y no así a los empleados o personales, como lo exige la convocante al requerir la constancia de inscripción obrero patronal de los personales fumigadores, por lo que suponemos que se ha malinterpretado el alcance de dicha norma y en consecuencia la exigencia seria de cumplimiento imposible.

Continúa alegando que, si bien la Convocante ha establecido Lotes por zona, **LOTE 1 ADUANA CENTRAL; LOTE 2 ADUANA ZONA SUR; LOTE 3 ADUANA ZONA CHACO; LOTE 4 ADUANAS ZONA ESTE y LOTE 5 ADUANAS ZONA NORTE** esto conlleva

a una restricción en la participación de potenciales oferentes, que no cuentan con la debida logística para el efecto, así como la suficiente dotación de personal en ciertas zonas de difícil acceso.

Otro punto cuestionado por el denunciante, subyace a que la Entidad Convocante se encuentra incumpliendo del Articulo 15° de la ley N°2051/03, el cual obligada a las Convocantes a costear cada operación de compra, considerando todas las formas de erogación, costo principal, salarios, insumos, materiales, fletes, seguros, comisiones, tributos, primas, en fin, toda suma que deba abonarse en virtud a la prestación de los servicios requeridos y estos deben ser publicados en el portal de contrataciones públicas.

Otra cuestión alegada por el recurrente es sobre la falta de cumplimiento de la Resolución DNCP N° 1.890/20, que si bien obra entre los antecedentes del proceso, unos precios referenciales por Lotes, estos corresponden a precios globales por mes de servicio, no así al detalle del alcance de los servicios requeridos, tal como la norma lo exige, alegando que los precios publicados, no fueron realmente analizados y costeados en forma por la convocante.

Expone que la Unidad Operativa de Contrataciones, dejo totalmente de lado los precios referenciales presentados por el Departamento de Servicios Generales en su Memorándum DGS N° 84/20, que fueron elaborados en base a precios presentados por potenciales oferentes, procediendo a adicionar directamente un 20%, sobre los precios adjudicados en contratos anteriores.

Finalizando, menciona que resulta imposible comparar los precios unitarios, con sus diversos componentes, que además de vulnerar el principio de transparencia y la obligación dictada en la norma (Art. 15° Ley N° 2051/03 y sus normativas vigentes), también vulnera el principio de Economía y Eficiencia, considerando que no se puede comprobar si el servicio será prestado con la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones.

Es así que, del texto de la denuncia, se desprende las supuestas disconformidades sobre las especificaciones técnica insertas en las bases concursales del llamado, así como la falta de cumplimiento de las normativas legales vigentes a la hora del realizar el análisis para la conformación del precio referencial, considerando que todo lo expuesto atenta contra los principios de Igualdad, Libre Competencia y Participación de los potenciales oferentes.

De los antecedentes documentales del proceso de referencia, observamos que la Entidad Convocante ha adicionado directamente un 20%, sobre los precios adjudicados en contratos anteriores.

Y del Dictamen N° 21/20 de fecha 04 de junio del 2020 se desprende que, la Entidad Convocante entiende prudente incorporar en el análisis de la determinación de precios de referencia, los precios adjudicados en el periodo 2018 ID 344159, integrando a los mismos el reajuste de precios realizado en el mes de julio 2019, ante el incremento del sueldo mínimo en nuestro país.

Además manifiesta que de los datos de inflación de los periodos 2018 (3.5%) 2019 (2,8%) y mayo 2020 (-0,4%) y la estimación del Banco Central del Paraguay (BCP) de entre 18 y 24 meses, de inflación del 3,5% y 4,0%, respectivamente; los precios presentados por potenciales oferentes, en comparación con los precios adjudicados en el ID 344159 ajustado a julio 2019, contienen una variación muy alta, lo que le permite ponderar que los mismos no hacen a precios de mercado, por variar sustancialmente de los datos de carácter económico mencionados, al respecto, entiende la Convocante que los mismos no refieren a las mejores ofertas económicas que se encontrarían en condiciones de presentar en un proceso licitatorio.

Por otra parte, analiza otros factores específicos de la prestación que nos ocupa, como refiere el plazo de (24) veinte y cuatro meses que se pretende en el contrato, esto en relación a la estimación de (entre 18 y 24 meses) con inflación de 3,5% y 4,0%, respectivamente, según informe del Banco Central del Paraguay (BCP).

El Pliego de Bases y condiciones elaborado para el proceso, no difiere de manera importante en relación a instalaciones, insumos, materiales y equipos determinadas en el contrato anterior. Sin embargo, se han introducido parámetros importantes en relación al control de calidad de la prestación de los servicios, situación que debemos ponderar con un impacto del 6% en relación a los costos para los proveedores.

Un factor importante que no puede desconocerse refiere a la recesión económica actual ante la situación sanitaria de la pandemia COVID-19 causada por el virus SARS-COV-2 en todos los niveles, situación ésta que carga de incertidumbre a nivel general, e indiscutiblemente interferirá radicalmente en las características del mercado, de la producción, la comercialización o distribución de bienes y servicios, por lo que considera prudente estimar una variación de precios del 10% en este sentido. Ante lo expuesto, los precios a ser publicados como de referencia en el llamado que nos ocupa, son determinados sobre la base de los precios adjudicados en el **ID 344159** ajustados a julio 2019 en la institución, con la adición de 20% sobre los mismos.

Así las cosas, de las documentaciones obrantes en el SICP, se observa que la Convocante ha conformado los precios referenciales de conformidad a lo establecido en la Resolución DNCP N° 1.890/2020 y al remitirnos al SICP observamos que el procedimiento de contratación, en lo que respecta a los precios referenciales, no ha sido objeto de observación alguna por parte de la Dirección Nacional.

Por otra parte, vemos que la argumentación expuesta por el denunciante hace referencia a criterios puntuales de calificación, los cuales repercuten directamente en la capacidad de cumplimiento del requisito de los oferentes que tengan interés en participar, por lo tanto, son estos potenciales oferentes **- que se encuentran interesados en participar -** , los que cuentan con un interés legítimo de impugnar requisitos por los cuales se sientan agraviados, por considerarlos limitantes; y la vez éstos se vuelven coadyuvantes del Estado y se encuentran sometidos al deber de colaboración para que la entidad logre el fin del interés público que persigue.

Respecto a lo mencionado, aclaramos al denunciante que la **PROTESTA** es el mecanismo de impugnación previsto en la normativa, al que deben recurrir las partes si es que consideran que se ha vulnerado los derechos de los oferentes en el proceso de contratación o consideran que se han lesionado sus derechos como oferente en el proceso de contratación.

Que mecanismo de impugnación pertinente con que contaba el denunciante/potencial oferente era la **PROTESTA** contra el **PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES** al pretender la reformulación de las especificaciones técnicas y/o condiciones del pliego de bases y condiciones, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", que en su parte pertinente reza: "*Las personas interesadas podrán protestar ante la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) en cualquier etapa de los procedimientos de contratación (…) La protesta será presentada dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que ocurra el acto o el promotor tenga conocimiento de éste",* sus reglamentaciones y la Resolución DNCP Nº 572/20, que rigen los procesos llevados a cabo por la Dirección Jurídica.

Indicamos que **el denunciante debió PROTESTAR CONTRA EL PLIEGO**, puesto que, las bases de la convocatoria solo pueden ser modificadas de manera previa a la etapa citada. Atendiendo a la *"NATURALEZA CONTRACTUAL DE LOS PLIEGOS"* como conjunto normativo y regulador del relacionamiento entre la Administración y el Adjudicado, necesariamente el PBC debe adquirir *"FIRMEZA JURÍDICA"* con respecto a los participantes y, especialmente con respecto al adjudicado.

> ***"…Los pliegos de las licitaciones o concursos públicos contienen un conjunto de prescripciones que comprenden desde reglas de procedimiento, requisitos técnicos y financieros de las ofertas y criterios de selección hasta cláusulas de naturaleza contractual que regirán la futura relación con el adjudicatario…"[2];***
>
> ***"…Antes de la publicidad de los pliegos -requerida normativamente- no operan efectos jurídicos directos en la esfera de los particulares interesados, por lo que permanecen como actos internos de la Administración. Pero una vez que han cobrado publicidad, los pliegos asumen una condición normativa o reglamentaria hasta el momento de la presentación de las ofertas… A partir de allí y hasta la adjudicación, los pliegos no pierden su carácter normativo o reglamentario, aunque bajo un régimen peculiar que, en principio, excluye la posibilidad de modificar las reglas de juego sobre las cuales los oferentes formularon sus propuestas…"[3]***.

En tal entendimiento, **la denuncia a través del Sistema de Protección al Denunciante no constituye la vía pertinente para subsanar la debida diligencia que deben guardar los potenciales oferentes participantes de un llamado licitatorio**, los cuales deben ser coadyuvantes de la Administración.

El particular interesado en contratar con el Estado desde el momento que tiene conocimiento de las bases y condiciones del llamado al cual pretende presentarse a participar, se convierte indefectiblemente en coadyuvante del Estado en su tarea de satisfacer a través del procesamiento de contratación las necesidades públicas en miras del bien común, es por esto que, los ejercicios de las prerrogativas legales deben ser ejercidas de manera responsable y con la debida diligencia

[2] CASSAGNE, Juan Carlos. "EL CONTRATO ADMINISTRATIVO". Tercera Edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires – Argentina, Año: 2009, pág. 75.-
[3] Ob. cit. pág. 75 y 76.-

Por todo lo expuesto, en base a lo denunciado corresponde a esta Dirección Jurídica concluir que no hay méritos suficientes para la apertura de una investigación de oficio, en virtud de lo dispuesto en el Art. 142° del Decreto 2992/19, que establece: "*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*", **por tanto, se ordena el cierre del CASO N° 329/20.**

ABG. MACARENA MEDINA VARGAS
Dirección Jurídica – DNCP.

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