DNCP/DJ N° 1404 /11 **Caso N° 1581**

Asunción, 06 de julio de 2011.-

"INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE DENUNCIA RECIBIDA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIA CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE, REFERIDA AL CONCURSO DE OFERTAS PARA EL SERVICIO DE LIMPIEZA CONVOCADA POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA (ID N° 220524).----------

La presente investigación preliminar fue 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 expresaba que: *"...Me dirijo a la DNCP a fin de solicitar la investigación del ID N° 220524, en razón de que sus planillas auxiliares no reúnen las condiciones establecidas en el código laboral vigente, teniendo en cuenta que de las mismas han sido excluidas en forma arbitraria lo que corresponde a beneficios o cargas sociales, la previsión de vacaciones cuando que el contrato es de 14 meses..De igual forma la competencia se presenta muy desigualitaria al pretender incluir cuanto sigue: EL SALARIO DE LOS EMPLEADOS ASIGNADOS A LA CGR DEBERA SER EL EXIGIDO POR LA LEGISLACION CORRESPONDIENTE (CODIGO DEL TRABAJO). A mi parecer es la convocante quien debe definir qué tipo de contrato es la que se preverá a fin de que los parámetros sean claros y trasparentes, pues aparenta una contratación dirigida para quien maneje la información, pues la convocante debe aclarar el criterio a tener en cuenta a la hora de evaluar, pues si no se establece cual es el tipo de salario que se tendrá en cuenta, el oferente que presente un salario mensualero estará en desventaja al presupuestar sobre la base de Jornal diario, pues su salario será menor al establecido y por tanto su oferta será más alta. Existen antecedentes en la que fueron descalificados algunos oferentes por haber presentado salario a jornal, con las mismas características de concurso es decir por el tipo de contrato se entiende que debe ser permanente o no, se debe cotizar al personal en forma permanente, o se deja al libre arbitrio que se contrate personal a jornal. Fíjese además que se han eliminado lo que corresponde a indemnización por tiempo de servicio y pre aviso, pese a que el contrato con la CGR es por 14 meses, es decir el empleado puede ser despedido sin pre aviso, no se le abonara su indemnización por tiempo de servicio pese a que la legislación prevé que por cada año de antiguedad el empleado debe percibir un salario mínimo. Solicito que ante la*

Abog. Leticia Espinola
Dirección Jurídica - DNCP

presunción de hechos significativos de oficio se tomen los recaudos necesarios a fin de esclarecer los hechos denunciados por contrariar a la libre competencia y por haberse eliminados ítem de carácter fundamental que corresponder a precautelar los derechos de cada trabajador consagrados en la constitución nacional y las leyes vigentes en toda la República, y mucho más cuando que es la misma contraloría general de la república quien efectúa el presente llamado y no puede estar eximido de cumplir y hacer cumplir lo concerniente a derechos fundamentales.....". ----------

Por nota DNCP/DJ Nº 1219/11 de fecha 15 de junio de 2011 esta Dirección Jurídica, corrió traslado a la Convocante de la denuncia efectuada y solicitó que justifique lo referido y adjunte la documentación que considere pertinente.----------

Por nota ingresada como Expte Nº 8353 ha comparecido a esta Dirección Jurídica la Arq. Lilian González en representación de la Contraloría General de la República y ha expresado cuanto sigue: "*...En atención a los términos de la denuncia presentada ante esta Dirección Nacional, esta Unidad Operativa de Contrataciones, se encuentra analizando y estudiando las planillas en cuestión previo a solicitar dictamen a la dirección de Asuntos Jurídicos de esta institución sobre el tema en cuestión, a fin de realizar las acciones correctivas si fuere necesario...Asimismo se informa que por nota CGR Nº 3200/11, se ha procedido a solicitar dictamen al Ministerio de Justicia y trabajo con relación a "si una empresa desea contratar a un trabajador para que preste sus servicios de limpieza, de lunes a viernes -8 horas diarias- con un horario de 10:00 a 18:00 horas, este debe percibir necesariamente lo correspondiente al salario mínimo legal establecido, o este puede ser contratado como jornalero y percibir lo correspondiente a un jornal mínimo multiplicado por lo que serían 22 días de trabajo...*"

Expuestos de esta manera los argumentos de cada una de las partes intervinientes en la presente investigación preliminar, esta Dirección Jurídica considera pertinente realizar las siguientes consideraciones: ----------

El denunciante expresa que las planillas auxiliares del PBC del llamado en cuestión, no reúnen las condiciones establecidas en el código laboral vigente, puesto que han sido excluidas de las mismas en forma arbitraria lo referido a los beneficios o cargas sociales, la previsión de vacaciones teniendo en cuenta que el contrato tiene una vigencia de 14 meses.----------

Por otro lado, también cuestiona el punto del PBC en donde la Convocante manifiesta que el salario de los empleados asignados a la CGR deberá ser el exigido por la legislación correspondiente, ya que a criterio del denunciante es la Convocante quien debe definir el tipo de contrato a fin de que los parámetros sean claros y transparentes ya que a la hora de evaluar el oferente que presente un salario mensualero estará en desventaja al presupuestar sobre la base del jornal diario pues su salario será menor al establecido y por tanto su oferta será mas alta.----------

Abog. Leticia Espinola
Dirección Jurídica - DNCP

En relación a las manifestaciones del denunciante en lo relativo a la supuesta eliminación del Pliego de Bases y Condiciones de las garantías laborales previstas en la normativa, esta Dirección Jurídica, habiendo observado el PBC en cuestión se ha percatado de que no solo han eliminado por Adenda N° 1 del Anexo 1 el punto "*..Bonificación familiar..* sino que la Convocante no se ha ajustado al pliego estándar para la Contratación de Servicios de Limpieza aprobado por resolución DNCP N° 425/09 de fecha 19 de marzo de 2009, en los Anexos 1 y 3 .----------

En primer lugar, cabe mencionar que las normas que rigen las relaciones laborales son de cumplimiento obligatorio, por lo que no pueden permitirse situaciones que limiten o menoscaben los derechos por ella concedidos.----------

En tal sentido, recordamos a la Convocante lo indicado en el **Art. 33 del Decreto N° 21909/03**, que dispone que la elaboración de los pliegos de bases y condiciones particulares para cada licitación deberá ajustarse a la Ley, al Reglamento y a los Pliegos estándar elaborados por esta Dirección Nacional.----------

Así también el **Art. 1° del Decreto N° 10.395/07**, establece la Obligatoriedad del uso de los pliegos estándar de bases y condiciones elaborados por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.----------

La necesidad de adoptar documentos estándar de uso obligatorio en los procesos de contrataciones públicas para la Contratación de Servicios de Limpieza Integral se justifica con el fin de promover los principios de igualdad y libre competencia, transparencia y publicidad, a fin de establecer reglas más *claras* y uniformes para los oferentes y contratistas. El Estado como contratante de servicios para cuya ejecución se requieren empleados en relación de dependencia debe fomentar el cumplimiento de todas las leyes laborales, de seguridad social y de salubridad laboral vigentes en el país respecto de sus dependientes, para lo cual la contratante tiene facultades de exigir la presentación de la documentación que avale el cumplimiento de dichas obligaciones y cargas legales en cualquier momento, pudiendo el incumplimiento de estas responsabilidades ser causal de rescisión justificada del contrato.----------

Abog. Leticia Espíndola
Dirección Jurídica - DNCP

La Convocante en su contestación no ha justificado el motivo por el cual han eliminado del Anexo 1 el punto en donde mencionan "bonificación familiar" ni tampoco ha justificado el motivo por el cual se ha apartado en los Anexo 1 y 3 del pliego estándar **de uso obligatorio** publicado en el portal de contrataciones públicas.----------

En referencia al tipo de contrato, cabe traer a colación lo expresado en la **sección IV del PBC -Observaciones generales- Horario-** "*...el servicio dura 8 hs. (ocho horas) de lunes a viernes de 10:00 hs. hasta las 18:00hs. Cantidad de personal: El servicio deberá contar con (1) una persona encargada y 10 (diez) personas para la limpieza de todo el edificio. En total 11 (once) personas...*" Así también en la **sección VIII. Formularios del contrato punto 5 del PBC** menciona que el contrato de servicio de limpieza tendrá una vigencia de 14 meses.----------

Por consiguiente, se podría decir que la naturaleza de la prestación del referido servicio es de carácter permanente y no ocasional, por tanto, el contrato debe ser pactado por unidad de tiempo mensual y en consecuencia el trabajador deberá percibir el salario mínimo legal vigente al momento de la prestación del servicio.----------

No obstante, recomendamos a la Convocante **que elimine de la sección IV del PBC** lo siguiente: *"...El oferente deberá aclarar qué tipo de contrato rige para cada uno de los empleados que estarán asignados a la CGR teniendo en cuenta la forma de remuneración (a sueldo, a jornal, a destajo, etc)..."* puesto que dicha mención podría confundir a potenciales oferentes y además contradice lo mencionado en los párrafos anteriores. ----------

Por tanto, concluimos esta investigación preliminar recomendando a la Convocante que ajuste los Anexos 1 y 3 del PBC al pliego estándar de servicio de limpieza integral aprobado por Resolución DNCP N° 425/09 de fecha 19 de marzo de 2009 de uso obligatorio y así también los demás puntos objetados anteriormente.----------

Finalmente, no existiendo otro hecho a ser investigado, la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas da por finalizada la presente investigación con las recomendaciones dadas en el presente dictamen.----------

Abog. **Larrola Espinola Infante**
Dirección Jurídica - DNCP

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS * DIRECCION *

Abog. **Gabriel Solalinde R.**
Director Jurídico- DNCP

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