DICTAMEN DGC Nº 15/2022 - INFORME DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO 09/2021 "SERVICIO DE LIMPIEZA DE EDIFICIO DE LA STP" CON ID Nº 393.079.

Asunción, 23 de agosto de 2022.-

A: COORDINACION GENERAL DE GESTION INSTITUCIONAL:

Me dirijo a esa Coordinación y por su intermedio a la Máxima Autoridad Institucional a los efectos de remitir el informe de la ejecución del Contrato de referencia y el pedido de rescisión del mismo.

ANTECEDENTES DEL CONTRATO:

En el marco de la Licitación por Concurso de Ofertas por SBE Nº 05/2021 "Servicio de Limpieza de Edificio de la STP" ID Nº 393.079, por Resolución STP Nº 159-A de fecha 24 de noviembre de 2021, se resolvió: "Aprobar el resultado de la Licitación por Concurso de Ofertas SBE Nº 05/2021 "SERVICIO DE LIMPIEZA DE EDIFICIOS DE LA STP" ID 393.079, y, en consecuencia, adjudicar a la empresa BERCLEAN SOCIEDAD ANÓNIMA, por un monto total de Gs. 244.299.996 (guaraníes doscientos cuarenta y cuatro millones doscientos noventa y nueve mil novecientos noventa y seis). Incluido Impuesto al Valor Agregado (IVA), por cumplir con las condiciones legales y técnicas establecidas en las bases y condiciones de conformidad al informe de evaluación". Esta dio origen a la suscripción en fecha 09 de diciembre del 2021, del Contrato Nº 9/2021 con la firma BERCLEAN S.A para la prestación del citado servicio.

El 15-12-2021 la firma BERCLEAN S.A. presentó la Póliza de Seguro Nº 1509003645 correspondiente al presente Contrato con vigencia desde el 09-12-21 hasta el 09-02-23 por la suma de Gs. 25.000.000 (guaraníes veinticinco millones).

INICIO DEL PLAZO DE EJECUCIÓN:

La Cláusula Octava: Plazo, Lugar de Entrega de los Bienes y Servicios, establece que los servicios deberán ser prestados dentro de los plazos establecidos en el cronograma de entregas del Pliego de Bases y Condiciones; y el Cronograma establece: El plazo máximo para prestar el servicio y proveer de los insumos para la prestación efectiva de los servicios es de 2(dos) días hábiles contados desde la fecha de recepción efectiva de la primera orden de servicio, emitida por la Dirección General de Administración y Finanzas de la STP.

Por su parte, el plan de cumplimiento del servicio obrante en el PBC establece:

1. El plazo máximo para prestar el servicio y proveer de los insumos para la prestación efectiva de los servicios es de 2(dos) días hábiles contados desde la fecha de recepción efectiva de la primera orden de servicio, emitida por la Dirección General de Administración y Finanzas de la STP.

2. Se emitirán órdenes de servicios mensuales, solicitando la provisión del servicio; que deberá ser proporcionada sin interrupción durante los meses que dure el servicio según el plazo estipulado en el contrato. Observación: la orden de servicio podrá ser remitida al proveedor vía e-mail, vía FAX y entregado al proveedor de forma física. La misma deberá tener el acuse de recibo correspondiente en cada caso.

3. El plazo máximo para completar los insumos en caso de faltantes y/o reclamos es de 1(un) día hábil, contado desde la fecha de notificación al proveedor.

Desde la suscripción del contrato fueron emitidas las siguientes órdenes de trabajo:
-En fecha 14-12-2021 se emite la Primera Orden de Prestación de Servicio Nº 50/2021, correspondiente al periodo del 16-12-2021 al 15-01-2022 por la suma de Gs. 20.358.333;
-La segunda Orden de Servicio Nº 005/22 por el periodo correspondiente al 16-01-22 al 15-02-22 por la suma de Gs. 20.358.333;

Abg. María José Ibarra Olhagaray
Directora General
Dirección General de Contrataciones
STP

-La tercera Orden de Servicio Nº 27/22 por el periodo correspondiente al 16-02-22 al 15-03-22 por la suma de Gs. 20.358.333;
-La cuarta Orden de Servicio Nº 83/22 por el periodo correspondiente al 16-03-22 al 15-04-22 por la suma de Gs. 20.358.333;
-La quinta Orden de Servicio Nº 101/22 por el periodo correspondiente al 16-04-22 al 15-05-22 por la suma de Gs. 20.358.333;
-La sexta Orden de Servicio Nº 114/22 por el periodo correspondiente al 16-05-22 al 15-06-22 por la suma de Gs. 20.358.333; y
-La séptima Orden de Servicio N° 145/22 por el periodo correspondiente al 16-06-22 al 15-07-22 por la suma de Gs. 20.358.333.

INCUMPLIMIENTOS EN LA EJECUCIÓN DE LOS SERVICIOS:

Desde el inicio de la ejecución del servicio por parte del proveedor ya se presentaron los inconvenientes, a través del Memorándum STP/SS.GG N° 014/2022 de fecha 26 de enero del 2022, el Departamento de Servicios Generales eleva el listado de los incumplimientos por parte del Proveedor Berclean, siendo los más relevantes la falta de insumos, sobre todo papel de mano y jabón espumoso, bolsa de basura, proporcionados en cantidades insuficientes para hacer frente a las necesidades institucionales, así como la falta del personal establecido en el PBC. Estos incumplimientos dieron origen al siguiente computo de multas por cada orden emitida:

Orden de Servicio Nº	Periodo	Monto total de la Orden en Gs.	Monto total de Multas aplicadas en Gs.
OS Nº 50/21	16/12/21 al 15/01/22	20.358.333	10.075.398
OS Nº 05/22	16/01/22 al 15/02/22	20.358.333	9.981.742
OS Nº 27/22	16/02/22 al 15/03/22	20.358.333	10.427.604
OS Nº 83/22	16/03/22 al 15/04/22	20.358.333	11.214.458
OS Nº 101/22	16/04/22 al 15/05/22	20.358.333	10.482.565
OS Nº 114/22	16/05/22 al 15/06/22	20.358.333	12.711.325
OS Nº 145/22	16/06/22 al 15/07/22	20.358.333	10.482.565
Total Gs.		**142.508.331**	**75.375.657**

En este punto es importante mencionar que en fecha 20 de julio de 2022, siete meses después del inicio del servicio y tras innumerables solicitudes y reclamos por todas las vías de comunicación disponibles (de forma personal, por nota, correo electrónico), el proveedor presentó las facturas para el pago de los servicios, por lo cual la STP se encuentra en plazo para realizar el pago y las deducciones de los importes de multas por los incumplimientos.

PROCEDIMIENTO DE RESCISIÓN EL CONTRATO Y DESCARGO DEL PROVEEDOR:

Por medio de la Nota STP/DGC/ N° 135 de fecha 28 de julio de 2022, esta Dirección le notifica al proveedor BERCLEAN S.A. el inicio del procedimiento para la rescisión del Contrato N° 09/2021 suscrito en el marco de la Licitación por Concurso de Ofertas N° 05/2021 con ID N° 393-079 "Servicio de Limpieza de Edificio de la STP" conforme a lo establecido en el artículo 59 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" por las causales establecidas en el inciso a) y c) y comunicarle que dispone del plazo de 10 días hábiles para exponer lo que a su derecho convenga y

Abg. María José Ibarra Cihagaray
Directora General
Dirección General de Contrataciones
STP

aporte y en su caso las pruebas que estime pertinentes al tiempo de compartirles un link el cual contiene toda la documentación que respalda los incumplimientos y los reclamos realizados desde el inicio del Contrato. Asimismo, se les comunicó que copia de la notificación sería remitida a Fénix S.A. De Seguros y Reaseguros, emisora de la póliza de fiel cumplimiento de contrato, tal y como lo prescribe la normativa vigente.

En fecha 08 de agosto de 2022, el proveedor BERCLEAN S.A. remite el descargo y las pruebas que sustentan su posición, manifestando que la medida de rescisión contractual por las causales esgrimidas es una decisión sumamente rigurosa e injusta, más aún cuando a la fecha aquellas causales han sido totalmente subsanadas. En el punto II Manifestaciones. Descargos, se refieren de forma general a cada uno de los incumplimientos, en los siguientes términos:

a) "Falta de provisión de insumos de limpieza…"; respecto al retardo en la reposición de algunos insumos de limpiezas hemos comunicado en su oportunidad al Contratante que se debió a retrasos en la importación de ciertos productos por parte de nuestro proveedor, más al día de hoy dicha situación ha sido completamente subsana, pues ya se ha abastecido de los insumos solicitados a la institución. Se acompaña documento respaldatorio.

Sobre este punto, hacemos notar que el 100 % de los insumos requeridos para la prestación del servicio son de fácil acceso para cualquier persona y se hallan disponibles en todos los supermercados del país, y si en algún caso hubiera existido una demora en la importación por parte del proveedor de BERCLEAN, existen incontables marcas para sustituir los productos con retraso; eso sin mencionar que para el caso de atrasos no imputables al proveedor el contrato prevé prórrogas, las cuales no fueron solicitadas durante la ejecución del servicio.

b) "Ausencia del personal de acuerdo a las especificaciones técnicas establecidas…"; En este punto es preciso indicar que en todo contrato -ya sea de adquisiciones de bienes, obras, consultorías y/o de prestación de servicios- pueden surgir naturalmente imprevistos que podrían afectar o retrasar la ejecución satisfactoria del mismo. Con mayor razón en este tipo de contratos (servicios de limpieza) donde el factor humano juega un papel fundamental. Todos los que nos dedicamos al presente rubro podemos afirmar que uno de los desafíos más grandes en este tipo de contratos es la gestión del capital humano (personal dependiente que efectúa la tarea de limpieza propiamente), más aún en medio de la pandemia de Covid-19 y el incremento de casos en el primer semestre del presente año, pues ello influye en las reiteradas ausencias del personal por aislamientos, trabajos por cuadrillas, ausencias injustificadas, abandono sin comunicación previo al empleador, traslados, renuncias, bajas y reemplazos constantes, etc. Como es de notar en todo contrato pueden surgir ciertos imprevistos, razón por la cual el mismo PBC ha establecido mecanismos previos o alternativos a la RESCISIÓN del contrato, (aplicación de multas) de manera a no romper abruptamente la relación y llegar a buen puerto, pues difícilmente un contrato de esta naturaleza se pueda ejecutar absolutamente sin ningún inconveniente.

Ahora bien, en cuanto al supuesto incumplimiento de comunicaciones de reemplazos o justificaciones de ausencias, es preciso señalar que en todo momento el actuar de nuestra empresa ha sido consecuente de manera a brindar el mejor de los servicios al cliente. Cuando se produce la ausencia -y un personal debe ser reemplazado- se procede inmediatamente a la sustitución, de manera a garantizar a la Contratante que en todo momento cuente con el personal requerido.

Si bien es posible que en alguna oportunidad no se logre realizar el reemplazo del personal en 3 horas como establece el PBC, debemos ser conscientes que en la práctica debido a distintos factores: lluvia, calles inundadas, huelgas, Coronavirus (que en este primer semestre del año 2022 ha vuelto a incrementarse el número de contagios y aislamientos), se retrasa la llegada del personal, o estos se ausentan. Lo cual no es un eximente de nuestra responsabilidad, pero si es preciso aclarar que muchas veces las comunicaciones en la práctica no pueden darse de forma tan dinámica, porque la prioridad es siempre garantizar a la STP que cuente con todo el personal

Abg. María José Ibarra Ohagaray
Directora General
Dirección General de Contrataciones
STP

asignado. No obstante, rectificamos la operativa en el sentido de siempre dar aviso sobre las ausencias y/o reemplazos en la brevedad posible.

Sobre este punto manifestamos que desde el primer mes de prestación de servicio y hasta la fecha hemos tenido inconvenientes con la provisión de la cantidad de personal establecido en el PBC; el cual textualmente menciona:

Exigencias en cuanto al personal: Cantidad de personal, Días y Horario de prestación del servicio de Limpieza. (3 turnos):

Turno 1: El servicio será prestado por 5 (cinco) personas, un personal específico se encargará de realizar la limpieza del patio, jardín y veredas como también de vidrios y mamparas; el personal contratado para prestar servicio en la STP estará amparado por los beneficios que le otorgan las leyes vigentes, sean estas la del seguro con el Instituto de Previsión Social y/u otras para la realización del servicio en forma óptima; en horario de 6:00 a 14:00 horas de lunes a viernes.

Tuno 2: el servicio será prestado por 1 (una) persona, un personal específico se encargará de realizar la limpieza, el personal contratado para prestar servicio en la STP estará amparado por los beneficios que le otorgan las leyes vigentes, sean estas la del seguro con el Instituto de Previsión Social y/u otras para la realización del servicio en forma óptima; en horario de 9:30 a 17:30 horas de lunes a viernes.

Turno 3: El servicio será prestado por al menos 3 (tres) personas, en el horario de 6:00 a 11:00 horas; como máximo un sábado por mes a solicitud de la convocante; para realizar limpiezas de áreas específicas que no puedan ser realizadas en los horarios establecidos de lunes a viernes. Como, por ejemplo: limpieza de vidrios en altura, lavado de alfombras y pulido de pisos.

Sobre el punto se informa que desde el primer mes de prestación de servicio y hasta la fecha hemos tenido inconvenientes con la provisión de la cantidad de personal establecido en el PBC. Según todos los informes obrantes en los antecedentes y las planillas de multas correspondientes a las siete órdenes de servicio emitidas, se puede comprobar que el proveedor no ha cumplido con la cantidad de empleados solicitados en el PBC desde el inicio del contrato hasta la fecha.

c) "Falta de documentación solicitada por la Contratante..."; En cuanto a la documentación faltante, si bien es cierto que nos hemos demorado en la presentación de ciertos documentos, a la presente fecha hemos subsanado totalmente el inconveniente. Se recalca además que nuestra empresa se encuentra al día con el pago de IPS y sus obligaciones tributarias. Asimismo, hemos presentado los documentos requeridos por vuestra institución, como ser: facturas, constancias de pagos, formularios de asistencia, planillas de marcación, formularios de IVA, Renta, Formulario FIS, extracto de acreditación de pagos de salario del personal asignado etc.

Sobre este punto y si bien es cierto que el proveedor ha presentado la documentación establecida en las condiciones del contrato, lo ha realizado luego de siete meses de iniciado el servicio, debido a que el mismo se encontraba en mora con sus obligaciones tributarias.

d) "Respecto a las multas y el porcentaje de Garantía de Cumplimiento de Contrato..."; En cuanto a las multas y el porcentaje de garantía de cumplimiento de contrato, el Contrato dispone que el Contratante "podrá" rescindir contrato si las multas llegasen al 10 % del valor de la garantía. Es decir, es una facultad discrecional de la convocante, que no importa necesariamente la obligación imperativa de proceder con la rescisión, sino que la misma queda facultada (en caso que así lo considere) a continuar con el contrato, y evitar un perjuicio mayor a la institución. Además, a la fecha se han subsanado los incumplimientos objeto del presente proceso de rescisión. Por consiguiente, conforme dispone el art. 59 de la ley 2051, la rescisión debe quedar sin efecto.

Abg. María José Ibarra Olhagaray
Directora General
Dirección General de Contrataciones
STP

Si bien es cierto que la norma prevé como una facultad de la contratante la rescisión del contrato cuando el valor de las multas supera el monto de la garantía de cumplimiento de contrato, en este caso particular el valor de las multas ya asciende a Gs.75.375.657 superando ampliamente el monto de la garantía de fiel cumplimiento.

En el mismo sentido y a través del Dictamen AJ/STP N° 55 de fecha 8 de julio de 2022, la Asesoría Jurídica tras el análisis de las documentaciones remitidas, concluye: "Con base en las consideraciones mencionadas y de acuerdo a las disposiciones legales y contractuales descriptos, es criterio de esta Asesoría Jurídica que resulta viable iniciar el procedimiento de rescisión del Contrato N° 09/2021 para la prestación del "Servicio de Limpieza de Edificio de la STP" - ID N° 393.079", por causa imputable a la proveedora BERCLEAN S.A.".

A la fecha, el servicio prestado sigue siendo ineficiente, no se cuenta con la cantidad mínima de personal para la prestación del mismo, los cuales tampoco son reemplazados en caso de ausencia, los insumos no cubren las necesidades diarias de la Institución, llegando a faltar hasta por cuatro días de seguido sin que sean repuestos, y a la fecha de este informe, según el Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE) de la Dirección Nacional de Contrataciones, se verifica que existe deuda en concepto de aporte obrero patronal.

Como puede observarse de toda la documentación adjunta, de las exposiciones del presente informe, esta medida es tomada ante los reiterados incumplimientos por parte del Proveedor, el cual a pesar de las manifestaciones de compromiso de un mejor servicio realizadas y nuevamente incumplidas, además de la falta de argumentos que justifiquen una verdadera causal ajena a su responsabilidad para las carencias en la prestación del servicio; sigue con los incumplimientos, tornando ya insostenible la prosecución del contrato en estas condiciones.

Por tanto, esta Dirección considera que existen condiciones legales para que el presente Contrato sea rescindido de conformidad a lo previsto en el art. 59 inc. "a" de la Ley N° 2051/03 y, por lo tanto, proceder a la ejecución de la Garantía de Fiel cumplimiento de Contrato.

Salvo mejor parecer de la Superioridad, atentamente. -

SNPA TÉC. DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES

María José Ibarra Olhagaray
Dirección General de Contrataciones
Secretaria Técnica de Planificación