DNCP/DGAJ N° 9001/23 **CASOS N° 311/23 - 319/23**

Asunción, 11 de agosto de 2023

Señores
Unidad Operativa de Contrataciones
DIRECCION NACIONAL DE AERONAUTICA CIVIL
PRESENTE

REF.: Investigación Preliminar surgida a partir de las denuncias ingresadas a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas como CASO Nº 311/23 y CASO N° 319/23 SOBRE SUPUESTAS IRREGULARIDADES EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA NACIONAL; "CONTRATACION DE SERVICIO DE LIMPIEZA PARA EL AISP Y EL HANGAR" ID N° 425438.

En primer término, les comunicamos que por medio de la Res. DNCP N° 572/20 de fecha 06 de febrero del 2020 se abroga la Resolución DNCP Nº 5702/2019 y se reglamenta los procedimientos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

La denuncia ingresada en fecha 02 de agosto del corriente, como CASO Nº 311/23, recibida a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas, refiere lo siguiente: *"De conformidad a las disposiciones de la Ley 2.051/03, y en vistas a la imposibilidad de poder protestar el PBC en estas instancias, se formula la presente denuncia en contra del proceso del CONCURSO DE OFERTAS correspondiente al llamado a identificado como "CONTRATACION DE SERVICIO PARA EL AISP Y EL HANGAR" ID 425.438.*

Conforme verificará el Sr. director, en el pliego VERSION 4 en su Adenda N°03 correspondiente al llamado en cuestión, existe una clara intención de seguir limitando la participación de oferentes con amplia experiencia en el rubro, al seguir estableciendo requisitos que permitirán que una sola empresa pueda tener la oportunidad de ser adjudicada.

La presente se realiza ante la evidente limitación a la libre competencia surgida de los requisitos que contiene el PBC, en una clara afrenta tanto a los principios generales y básicos que rigen el régimen de contrataciones públicas, así como al propio texto legal y normativo de este ámbito.

Conforme se podrá apreciar, se han realizado consultas a las cuales la convocante ha respondido de manera pobre y buscando no más que otra cosa que dirigir la licitación a la firma CONSERMAR, actual empresa que presta servicios en el AISP al establecer criterios ambiguos que tratan de confundir a los potenciales oferentes o limitar a muchos oferentes quienes tienen intenciones de presentar sus ofertas y competir libremente.

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Dirección Jurídica - DNCP

Podrá usted señor director, apreciar en las siguientes consultas y correspondientes respuestas de la convocante, como esta busca la confusión en los potenciales oferentes.

Nro. de Consulta: 2
Fecha de Consulta: 09-06-2023
Consulta:
El PBC dice: Declaración jurada como mínimo donde conste la disponibilidad inmediata que el equipo lavador tipo Industrial que limpia y aspira simultáneamente con cepillos de cerda, nylon y paños sintéticos con rendimiento de trabajo igual o superior a 4.900 m2/hora como mínimo comprobado con Certificación del Representante o fabricante este a disposición de la empresa una vez sea adjudicada. ¿Se consulta a la convocante cual es la necesidad de solicitar la certificación de la maquina siendo que una declaración jurada basta para comprometer al oferente o adjudicado a cumplir con las exigencias requeridas en el PBC y a las cuales se compromete? Lo que la convocante debería exigir es que dicha maquinaria no se encuentre comprometida en otro contrato ya que se exige su disponibilidad INMEDIATA. Además, si lo que se pretende es tener la certeza de que la maquina posee las características descriptas, estos también pueden ser corroborados mediante presentación de catálogos y la correspondiente factura de compra. Se solicita a la convocante pueda rever dichas exigencias.

Respuesta - 19-06-2023
Fecha de Respuesta: 19-06-2023
Respuesta:
El documento exigido permite verificar que el oferente cuenta y es propietario del equipo. De esa forma se busca garantizar la disponibilidad del mismo. La Declaración Jurada no resulta suficiente. El oferente propietario no tendría ninguna limitación en certificar la propiedad de los equipos. Al solicitar la certificación de la maquinaria, la convocante busca asegurarse de que cumple con los estándares y requisitos técnicos establecidos en el Proceso de Bases y Condiciones (PBC). La certificación proporciona una validación independiente de que la maquinaria cumple con las especificaciones necesarias para llevar a cabo el servicio requerido.
La Disponibilidad inmediata: En este caso, la convocante necesita garantizar que la maquinaria esté disponible de manera inmediata para su uso. Esto evita demoras innecesarias y asegura que el servicio pueda comenzar según lo programado, de manera inmediata.
Verificación de características: Si bien los catálogos y la factura de compra pueden proporcionar información sobre las características de la maquinaria, la convocante puede requerir una certificación para tener una mayor certeza y confianza en que la maquinaria cumple con las especificaciones necesarias. La certificación puede ser realizada por organismos especializados o expertos en el campo, y en este caso se abre la posibilidad a que lo que brinde el representante en el País como un respaldo técnico adicional.
En resumen, solicitar documentaciones y certificaciones adicionales ayuda a garantizar la veracidad de la información, el cumplimiento de requisitos técnicos, la disponibilidad inmediata de la maquinaria y la validación de sus características. Esto proporciona una mayor confianza a la convocante y contribuye a la transparencia y equidad del proceso de contratación.

Está claro que la convocante cae en contradicciones al responder que además de querer

Abg. Tania Ledesma
Direccion Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Dirección Jurídica - DNCP

corroborar que la maquina en cuestión sea de las características solicitadas también desea asegurar la disponibilidad inmediata para su uso.

Traemos a colación el apartado del PBC de la Licitación Pública Nacional N°171-21 donde el IPS solicita la misma maquinaria solo que de manera distinta en sus detalles, pero es la misma maquina lavadora industrial que lava y aspira simultáneamente con manejo de hombre a bordo. (¿maquina fregadora aspiradora con conductor?

EQUIPAMIENTOS MINIMOS REQUERIDOS PARA LIMPIEZA DEL HOSPITAL CENTRAL:

Para los lotes del 1 al 7:

- 7 (siete) máquinas para lavar, aspirar y secar pisos simultáneamente con capacidad operacional mínima de 1.200 m2 /hora.
- 1 (uno) maquina fregadora aspiradora con conductor accionada por batería con 2 cepillos cilíndricos de (90 cm) con depósito de 150 litros y tracción en las 4 ruedas, de 5.000 a 10.000 m2/hora.

¿Porque hacemos referencia a esto? Pues bien, señor director, como podrá constatar las empresas que actualmente prestan servicio al INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL bajo la denominación de CONSORCIO son las mismas que tienen intenciones de ofertar en la presente licitación según solicitud de Certificado de Origen Nacional.

Podemos entonces decir que según consta en documentaciones que sus maquinarias se encuentran actualmente comprometidas en dicho contrato por lo que no dispondrán de la DISPONIBILIDAD INMEDIATA como la convocante pretende hacer entender, y esto es solo a manera de demostrar que solicitar ciertas documentaciones para asegurar dicha DISPONIBILIDAD por el simple hecho de ser propietarios de muchos equipos y que no sería difícil solicitar la certificación al representante si no porque es irrelevante e innecesaria siendo que es de público conocimiento que esa maquinaria primero, no se accede fácilmente a su adquisición debido a que es importado y el representante no posee disponibilidad inmediata en depósito para su venta y segundo que las empresas que poseen las mismas tal vez las tengan comprometidas en otros contratos, esto, dejando de lado el costo elevado de la misma y la no simple adquisición de la máquina.

Seguidamente exponemos otra consulta realizada donde se hace notar que la convocante no tiene siquiera intención de aclarar puntos que están errados y que ocasionan la interpretación ambigua de los requisitos del presente llamado

Nro. de Consulta: 3
Consulta Fecha de Consulta: 09-06-2023
Consulta:

En el pliego de bases y condiciones se solicita cuanto sigue: Comprobantes, Facturas Legales que manifieste contar con equipos y maquinarias suficientes y apropiadas de acuerdo a lo requerido en las especificaciones técnicas. Se deberán listar los equipos o maquinarias (propios). Se

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Dirección Jurídica - DNCP

consulta cuanto sigue: 1.) como dice "Se deberán listar los equipos o maquinarias (propios)" queda al entendimiento que se podrán alquilar determinadas maquinarias o ser adquiridas posteriormente al momento de la adjudicación? de ser así ¿Cuáles serían los medios para corroborar el alquiler o el compromiso de alquiler de aquellas maquinarias que fuesen de propiedad del oferente?

2.) se podrá presentar Declaración Jurada de compromiso de compra para las 2 Unid. Máquina para limpieza de escalera mecánica, pasillos rodantes con sus respectivos peines de adaptación ancho útil de cepillos máximo de 470.mm ya que esta como cualquier otra maquinaria pueden ser adquiridas al momento de la adjudicación habiendo tantas opciones para dicho tipo de tarea, con una declaración jurada es más que suficiente para comprometer al oferente y/o adjudicado, a modo de no limitar a potenciales oferentes.

Respuesta - 19-06-2023

Fecha de Respuesta: 19-06-2023

Respuesta: La Convocante exige que el oferente cuente con los equipos no solo por la posesión. Lo que se busca garantizar es la disponibilidad inmediata y que el operador de dichos equipos cuente con experiencia en el manejo. El incumplimiento de este requisito por parte de empresas sin capacidad técnica, no es motivos de modificación por parte de la Convocante para ajustarlos a su necesidad.

¿En este punto consultamos al señor director, no le parece que pretender que todos nazcan conociendo el manejo de todas las maquinas existentes es algo utópico? Como sabrán todas las empresas del rubro, cuando se adquiere una nueva maquinaria (las cuales se van adquiriendo según la necesidad de los servicios) el vendedor y/o representante realiza las capacitaciones correspondientes a los responsables de la utilización de las maquinarias y estos a su vez van impartiendo sus conocimientos con los operarios quienes al final de todo son los que llevan a cabo las labores y el manejo de las maquinarias utilizadas en los servicios.

No puede la convocante limitar de esta manera y por este simple motivo, la participación de empresas que conocen del rubro e incluso de empresas que ya prestaron sus servicios con anterioridad al AISP por el simple hecho de no poseer ciertas maquinas o la cantidad de maquinarias que solicitan en el pliego como ser por ejemplo la máquina de limpieza de escaleras que no es utilizada con regularidad si no en lugares específicos que cuentan con dichas escaleras mecánicas como lo es el aeropuerto.

En el caso de seguir manteniendo los requisitos de esta manera como lo viene haciendo la convocante, lo que se estará haciendo es eliminar toda posibilidad de competencia leal direccionando a un solo o dos oferentes y con ello lógicamente privando a la institución de la posibilidad de obtener mejores precios y a los demás oferentes su oportunidad de presentar mejores alternativas de ser el caso.

Que, entonces es claro que la pretensión de la convocante carece de sustento, ya que pretende que las empresas, potenciales oferentes con amplia experiencia y trayectoria, por no contar con ciertas documentaciones exageradas, excluyentes y limitantes o por el hecho de no poseer ciertas maquinarias que pueden adquirirse en caso de ser adjudicados y contar con la

Abg. Tania Lopesmé
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Dirección Jurídica - DNCP

capacitación en su uso, no puedan presentarse al proceso licitatorio simplemente por no ser los privilegiados en reunir "dichos requisitos"

Seguidamente en fecha 03 de agosto del corriente, ingresa la denuncia como CASO N° 319/23 expresando cuanto sigue: *"Se realiza la siguiente denuncia en vista que nos encontramos con los mismos requisitos limitativos y técnicamente injustificados que se levantan en los pliegos de diferentes convocantes, por lo que hace suponer que siempre son las mismas empresas beneficiadas que ingresan consorciados o en forma individual otorgándose entre ellos documentos respaldatorios. El llamado en cuestión objeto de esta denuncia no escapa de la misma sospecha, MAS AUN SI VERIFICAMOS CONTRATOS EN LOS ULTIMOS AÑOS SE ADJUICA A LA MISMA EMPRESA CONSERMAR DE MARIELA MOLAS, lo que hace suponer un evidente direccionamiento. La DNCP tiene la atribución de realizar ciertas investigaciones en cuento a historial de contratos y el presente pliego de manera corroborar lo denunciado. Más abajo citaremos los requisitos limitativos:*

"Constancia de ser miembro pertenecer a un grupo de programas de reciclados de residuos"; Este requisito es innecesario para la participación del proceso de licitación ya que no existe una necesidad técnica de que quienes participen del proceso deban pertenecer a programas de reciclados. Con el requisito lo único que se logra es excluir a un gran número de potenciales oferentes, lo correcto sería que quien resulte adjudicado, y en caso de no pertenecer a ningún programa, que el mismo pueda en un plazo inmediato hacer las gestiones pertinentes para formar parte de alguno de los distintos programas que existen en el territorio nacional. Por lo que solicitamos la modificación del requisito y que el mismo sea para quien resulte adjudicado.

"Declaración jurada como mínimo donde conste la disponibilidad inmediata que el equipo lavador tipo Industrial que limpia y aspira simultáneamente con cepillos de cerda, nylon y paños sintéticos con rendimiento de trabajo igual o superior a 4.900 m2/hora como mínimo comprobado con Certificación del Representante o fabricante este a disposición de la empresa una vez sea adjudicada".

Consideramos innecesario y técnicamente indispensable que se requiera la presentación de un Certificado del Fabricante del equipo, ya que en el mercado existen un reducido número de empresas que venden el equipo y que no otorgan dicho documento y si lo hacen, lo hacen únicamente con las empresas con quien tienen acuerdos comerciales. Considero que es una limitante más a la participación del proceso ya que, como dije, la Certificación del Fabricante resulta innecesario motivo por el cual solicitamos la exclusión de la presentación de la Certificación del Fabricante como requisito del proceso

"Certificado Laboral expedido por el MTESS del oferente (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). ¿Sin Observaciones y deber? corresponder a la actividad comercial principal del servicio y antigüedad solicitado" Con relación a este requisito considero arbitrario por parte de la Convocante, determinar la condición del documento que emite otra Entidad, la DINAC no tiene competencia para determinar la condición del documento, ya que es el Ministerio del

Abg. Tania Cadesme
Direccion Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Dirección Jurídica - DNCP

Trabajo quien tiene la competencia para expedir tal documento en las condiciones que esta determina Por otro lado, el certificado laboral con observaciones no implica el incumplimiento de las normas laborales, cuya finalidad es el certificado, y además que si una patronal se encuentra ante el Ministerio del Trabajo este categóricamente no le expedirá dicho certificado. Con ello se está limitando innecesariamente a potenciales oferente, porque, como dijimos cuando el oferente no se encuentra en cumplimiento de las normas laborales el MT no le expedirá el certificado, es por ello que solicito se excluya el requisito de presentar dicho certificado sin observaciones.

"Copia de Contrato de programas de Gestión de Residuos reciclables del sitio de disposición final concordante con la Declaración de Impacto Ambiental emitida por la secretaria del Ambiente (SEAM)que demuestre que el oferente entrega o entregara los residuos al sitio habilitado por la Autoridad Competente. No se aceptará contratos que indiquen un sitio diferente al estipulado en la Declaración de Impacto Ambiental". Si bien, es importante promocionar la gestión de residuos conforme a las normas ambientales, este requisito solicitado es técnicamente innecesario para este proceso en particular, puesto que como se puede ver claramente en el PBC en las EETT en ninguna parte el adjudicado debe realizar la deposición final de los residuos, porque lo que el documento resulta irrelevante a los efectos de la prestación del servicio, y con ello solo se busca limitar el número de potenciales oferentes. De acuerdo a lo expresado solicitamos se excluya el requisito de contar con programa de gestión de residuos para disposición final de los mismos

"El oferente deber? contar con certificación de ISO 9001-2015 en servicios de limpieza profesional de edificios, instalaciones u organizaciones vigentes al momento de la presentación de oferta". Esta certificación también es innecesario, puesto que la certificación ISO requerida tiene que ver con la estructura de procesos interna de una empresa, es decir que para asegurar el correcto funcionamiento del mismo, se establecen procesos para cada tipo de actividad de una empresa, las que cuando se encuentran conforme a las normas ISO están son certificadas que la empresa posee PROCESOS INTERNOS que nada tiene que ver con la calidad del servicio o que aseguren que el servicio se preste adecuadamente, y más errado aun es que la certificación ISO 9001-2015 sean para servicios de limpieza ya que este certificado NO EXISTE. Es importante señalar que el requisito descripto en este punto es sencillamente aventajar a las grandes empresas que tiene este certificado, y que repito, nada tiene que ver con el desarrollo de las tareas contractuales, ya que una certificación ISO conlleva un altísimo costo para quien lo solicite (Aproximadamente unos 20.000U$D de inicio y un valor aproximado de U$D 5.000 a 10.000 por renovación anual) lo que afecta directamente a la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas conforme exige el artículo 7? de la Ley 2051/03 motivo por el cual solicito la exclusión del mencionado requisito."

A efectos de clarificar lo referido en las denuncias realizadas, solicitamos justifiquen lo expresado en las mismas, e informen el estado del procedimiento, en una nota detallada dirigida a la Dirección Jurídica de esta **Dirección, adjuntando la documentación que consideren pertinente; en el plazo de TRES (03) días hábiles.**

Abg. Tania Lopez
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Dirección Jurídica - DNCP

El pedido es realizado en virtud a lo establecido en el Art. 18° de la Ley N° 3439/07 que establece: *"Las entidades, organismos y municipalidades colaborarán para la eficaz gestión en materia de contrataciones públicas y deberán proveer toda la información relacionada con la materia que sea requerida por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)".*

Que, esta Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, ha enviado un Pedido de Informe a la Entidad convocante, por medio de la nota DNCP/DGAJ N° 8549/23 de fecha 07 de agosto del corriente, a fin de que la Entidad Convocante realice su descargo en cuanto a lo denunciado en el caso que nos ocupa.

Que, dicho Pedido de Informe, fue contestado por medio de Expediente de Mesa de Entrada DNCP N° 4246 de fecha 09 de agosto del 2023. Sin embargo, el descargo realizado por la entidad convocante, no proporciona mayores detalles acerca de los aspectos denunciados. Por lo tanto, este Juzgado de Instrucción considera oportuno la apertura de una Investigación Preliminar, con el objeto de realizar un análisis más exhaustivo del caso.

En vista de los hechos denunciados en los casos ingresados, este Juzgado de Instrucción considera que se encontrarían irregularidades atinentes al mismo llamado y la misma convocante, por lo que considera conveniente que sean sustanciadas conjuntamente, por lo que se ordena su acumulación.

Finalmente, esta Dirección se reserva el derecho de investigar de oficio y/o adoptar otras medidas pertinentes al caso, dentro del ámbito de su competencia.

Atentamente,

ABG. TANIA LEDESMA
Dpto. de Investigaciones - DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora General de Asuntos Jurídicos – DNCP