Dictamen DNCP/DJ N° 4624/21

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	30/4/2021
ID:	388532
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	Subasta a la Baja Electrónica
Nombre de la Licitación:	Contratación de mano de obra para mantenimiento, aseo y extracción de basuras en los locales del SENAVE
Entidad Convocante:	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)
Denunciante:	Caso N°106/21 – Con protección de identidad
Tema General:	Adjudicación
Tema Específico:	EE.TT. direccionadas a la adjudicada

RESULTADO

1. Ordenar el Cierre de la Investigación Preliminar – Caso N°106/21
2. Comunicar a quienes corresponda y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El denunciante cuestiona un supuesto direccionamiento en el marco del llamado en cuestión. Sostiene que la única empresa que posee la Certificación ISO 9001:2015 establecida como requisito en el PBC, es la firma adjudicada SAN ALFREDO.

Refiere que si bien la Convocante ha manifestado en sus aclaraciones que existen otras empresas que cuentan con dicha certificación, ninguna de las empresas mencionadas posee la Certificación ISO 9001:2015 en servicios de limpieza y mantenimiento de áreas verdes, siendo la única en el país la firma adjudicada, en este sentido sustenta que la Convocante ha impedido la participación de más empresas al no aceptar otros tipos de certificaciones.

Por su parte, la Convocante al momento de presentar descargo indica que, a fin de obtener los mejores servicios ha solicitado que la empresa adjudicada cuente con la mencionada Certificación. Además, de que ha dado respuesta a todas las consultas realizadas en el marco del llamado en torno a dicha certificación.

Por tanto, en consideración a que el denunciante cuestiona especificaciones requeridas en el PBC, es importante dejar en claro que la elaboración de los PBC es exclusiva responsabilidad de la Entidad Convocante y que el mismo debe responder a las necesidades institucionales.

Que, por los argumentos expuestos por el denunciante se puede constatar un interés particular en la convocatoria, por lo cual se aclara que el mismo contaba con el mecanismo de impugnación de la PROTESTA contra el PBC previsto en el art. 142 del Decreto Reglamentario Nº2992/19, por lo tanto, al no haber instado el mecanismo de impugnación pertinente en tiempo y forma oportunos, se aclara que el Módulo de Investigaciones Electrónicas del STJE no constituye la vía pertinente para subsanar la debida diligencia que deben guardar los potenciales oferentes participantes de un llamado licitatorio.

Ahora, en cuanto al direccionamiento alegado por el denunciante a la empresa SAN ALFREDO, del Portal de Contrataciones Públicas se denota que si bien el llamado únicamente contó con la participación de dicha empresa, la convocante ha mencionado varias empresas que cuentan con dicha certificación además de indicar otros llamados relacionados donde se solicitó la certificación y resultaron adjudicadas otras empresas, por lo que el supuesto direccionamiento hacia el proveedor mencionado, no encuentra sustento.

Finalmente, el denunciante únicamente se ha limitado a señalar un supuesto direccionamiento hacia la empresa, sin aportar datos, argumentos ni pruebas suficientes para sostener con claridad los hechos en que funda su denuncia, únicamente ha alegado tales circunstancias sin pruebas suficientes con las que pueda desvirtuar todo lo actuado en el marco del procedimiento de contratación.

En este sentido, se ordena el cierre de la presente investigación preliminar individualizada como Caso N°106/20 al no existir elementos suficientes para la apertura de una Investigación de Oficio, y conforme a las aclaraciones pertinentes.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

SAN ALFREDO S.R.L.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

Denuncia recibida a través del sistema de gestión de denuncias con protección al denunciante en fecha 05 de marzo de 2021. La misma señala cuanto sigue:

"*Conforme se aprecia en el portal de la DNCP, la Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) determinó como Nombre de la Licitación:*

CONTRATACION DE MANO DE OBRA PARA MANTENIMIENTO, ASEO Y EXTRACCIÓN DE BASURAS EN LOS LOCALES DEL SENAVE CON ID 388.532

Según consta en el portal de la DNCP, la misma fue adjudicada a la Empresa SAN ALFREDO (la única participante según acta de subasta) por Resolución SENAVE N°040 del 8/02/21.

Recordemos que mediante dicha referencia se busca promocionar el servicio solicitado a fin de que la información sea recepcionada por los interesados en cada rubro, bien o servicio. En este caso sin interpretaciones subjetivas se entiende claramente que se pretendía extracción de basura y mano de obra para mantenimiento y aseo. La licitación se refiere a MANTENIMIENTO, ASEO Y EXTRACCION DE BASURAS EN LOS LOCALES DEL SENAVE, pero se determina solapadamente un servicio de limpieza de edificios y limpieza de terrenos baldíos, ya iniciando así un proceso de engañoso a fin de disimular lo pretendido.

Pero lo agravante resulta que el direccionamiento de la Adjudicación se confirma mediante la documentación que posee actualmente solo una empresa en el País. Motivo que sustenta la presente denuncia.

En anexo se presenta las copias de las certificaciones de empresas mencionadas por la Convocante, como fuente de supuesta investigación de mercado, y ella evidencia el direccionamiento realizado por SENAVE en complicidad de la Adjudicada.

LA CONVOCANTE expreso en sus aclaraciones, según consta en el mismo portal de la DNCP, cuya copia obra en anexo, que no se aceptaría otro tipo de certificación que no corresponda a lo solicitado (servicio de limpieza de edificios y limpieza de terrenos), manifestando que las empresas tales como EL MEJOR, CEVIMA, RENOVA, POTI Y SERPAR tendrían certificación ISO, entiéndase que según lo manifestado debía ser la correspondiente a los servicios solicitados pero ninguna de las empresas mencionadas en su aclaración posee la Certificación ISO 9001:2015 en servicios de limpieza y mantenimiento de áreas verdes, siendo la única en el país la Empresa Adjudicada SAN ALFREDO quien la posee, a quien se ha direccionado el llamado realizándose la interposición de un criterio a la medida, sin estudio de mercado y mintiendo a la Sociedad con el fin de impedir la participación de la mayor cantidad de empresas empleado el requisito de ISO 9001:2015 exclusivamente en servicio de limpieza y mantenimiento de áreas verdes consistió en una manera de impedir la mayor participación de empresas. Prueba de ello además de los documentos expuestos es el acta de la subasta electrónica donde consta que la única oferente inscripta y presentada, fue la empresa SAN ALFREDO para quien se direccionó el llamado obviamente.

Y como apoyo de la picardía en el PBC dicha certificación ISO solicitada no aparece como documentación que deba presentarse para la evaluación respectiva.

La Ley 2051/03 es clara en la determinación de sus principios y directrices donde se ha definido que está prohibido establecer requisitos técnicos que no sean indispensables, fortalecida además por la reciente resolución DNCP Nº248/2021 en cuyo Art 1º dice:

a) Incrementar la cantidad de oferentes en los procedimientos de contratación pública.

b) Identificar y eliminar condiciones y requerimientos de participación que pudieran limitar irregular o innecesariamente la libre concurrencia.

c) Monitorear datos de la concurrencia de oferentes.

En mérito de la necesidad de devolver la credibilidad, respeto y justicia hacia la sociedad con respecto a las Adjudicaciones DIRECCIONADAS en las Licitaciones Públicas últimamente tan decaídas y deprimidas proyectando una imagen País endeble y permisivo con este tipo de actos, solicitamos tengan a bien realizar una investigación de la presente y llegar a los responsables de estas prácticas que desalientan la competencia leal y respetuosa."

APERTURA:

Nota DNCP DJ Nº2662/21 de fecha 12 marzo de 2021, por el cual se dio Apertura a la Investigación Preliminar en razón a supuestas irregularidades señaladas por el denunciante.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación inicial DNCP DJ Nº2662/21 de fecha 12 marzo de 2021– SENAVE.

Notificación inicial DNCP DJ Nº2663/21 de fecha 12 marzo de 2021– SAN ALFREDO S.R.L.

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: No aplica. Parte: No aplica.

CONTESTACIONES:

La Entidad Convocante a través del Sistema de Trámite Jurídico Electrónico (STJE) en fecha 17 de marzo del corriente, ha presentado su descargo en los siguientes términos:

"La Dirección de Contrataciones se dirige atentamente a la Dirección Jurídica – DNCP, a fin de dar respuesta a la Nota DNCP/DJ N°2662/21, referente al Caso 106/21 que detallamos a continuación:

El Contrato N°004/2021 "Licitación Pública Nacional (SBE) N°05/2020 para la "Contratación de Mano de Obra para Mantenimiento, Aseo y Extracción de Basuras en los locales del SENAVE" se encuentra suscripto y con vigencia de 12 meses, a partir del 02 de marzo de 2021.

El contrato fue remitido a Dirección Nacional de Contrataciones Públicas para su verificación en fecha 04/03/2021, y conforme a la Nota DNC N°3215 de fecha 08/03/2021 fue observado en el siguiente aspecto: 1. El contrato se encuentra firmado en fecha 02/03/2021, por un servicio mensual de limpieza con ejecución de 12 meses, por tal motivo el PAC debe ser plurianual, siendo que los pagos no pueden ser retroactivos ni de forma anticipada"

En consideración al aspecto observado, se encuentra en proceso el cambio del llamado a plurianual, considerando la vigencia del contrato suscripto. Una vez realizado dicho proceso, se remitirá nuevamente para verificación, a fin de obtener el Código de Contratación (CC).

Es importante mencionar, que la empresa adjudicada ha entregado las documentaciones legales requeridas en el PBC, y obran en la carpeta del llamado.

*Es importante aclarar que el nombre del llamado **Contratación de Mano de Obra para mantenimiento, Aseso y Extracción de Basuras en los Locales del SENAVE**, fue definido conforme a como se establece dentro del Clasificador Presupuestario aprobado por la Ley 6672/21 que Aprueba el Presupuesto de Gastos de la Nación para el ejercicio fiscal 2021, específicamente dentro del Objeto de Gasto 245 "Servicios de limpieza, aseo y fumigación"*

Gastos por servicios de limpieza, aseo y fumigación de muebles y equipos, herramientas, aparatos e instrumentos; extracción de basura, disposición final de residuos, limpieza, aseo y fumigación general, entre otros. Además, los servicios de lavados de vehículos, limpieza, aseo, lavado o esterilización de ropas, sábanas de hospitales, ropas de quirófanos y otros servicios de naturaleza similar. Comprende servicios de poda y jardinería. Incluyen en la factura los productos, insumos y/o materiales más la mano de obra del servicio por terceros.

En ese sentido, se puede visualizar que el proceso se inicia siempre dentro del marco de las legislaciones correspondientes y en ningún momento existe un proceso engañoso como se desprende del texto de la denuncia.

Cabe mencionar que el llamado consta de 2 (dos) Ítems, desglasado de la siguiente manera:

Ítem 1 – Limpieza de edificios y locales del SENAVE

Ítem 2 Servicio de Mantenimiento, Aseo de Áreas Verdes y Extracción de Basuras.

A continuación, una Extracción de las Especificaciones Técnicas extraídas del PBC

TAREAS DE MANTENIMIENTO, ASEO A EJECUTAR

ÍTEM		ESPECIFICACIONES TECNICAS
1		**EDIFICIO PLANETA 1 -DIARIAMENTE - P.B., 1°,2°,3°, 5º,11, 14°, 15° Y 16º** **INTER EXPRESS PISOS 3°,8°, 15°, 17°, Y 18°** **EDIFICIO DIRECCCION DE SEMILLAS** **EDIFICIO DE LABORATORIO** **EDIFICIO EX OFAT –ASUNCION ,**
		Aspirado, repasado, secado del piso parquet. (Piso 15º) Barrido
		Barrido, repasado y secado de pisos de granito.
		Aseo de Aberturas en general, puertas, ventanas, marcos, muebles y mamparas.
		Aseo de los basureros, papeleras y desinfección.
		Aseo de los sanitarios: repasado y secado del piso - lavado y secado del azulejo - lavado y secado del espejo - lavado y desinfección de los inodoros, tapa de los inodoros, mingitorios y lavatorio con productos que puedan dejar brillantes sin manchas y desodorizar todas las áreas.
		Aseo de vidrios de las oficinas interno y externo
		Aseo de Vidrios en lugares de uso continuo, 1º piso Puerta Principal - Mesa de Entradas y Cobranzas. Los vidrios de las Mamparas.
		Aspirado de alfombras
		Aseo de pared en lugares de tránsito continûo.
		Las recolecciones de basuras tanto de las oficinas y de los sanitarios reembolsar adecuadamente y ubicar en el lugar destinado para el efecto que el edificio posee.
		SEMANALMENTE:
		Encerado de pisos de parquet, una vez a la semana.
		Encerado de los pisos de granito, una vez a la semana.

		Aseo de techos eliminar polvo y telarañas, una vez a la semana.
		Aseo profundo de mamparas divisorias, una vez a la semana.
		Lavado profundo de todos los vidrios existentes de cada piso, por dentro una vez a la semana.
		Fregar con lustre liquido de muebles, una vez a la semana.
		Aseo de equipos de iluminación en general, polvos, telarañas, una vez a la semana.
		Aseo de electrodomésticos: heladeras, bebederos, microondas y hornos eléctricos.
		Revisión general de todos los sectores, una vez a la semana.
		Aseo profundo en todos los pisos.

ITEM 2

SERVICIO DE MANTENIMIENTO, ASEO DE AREAS VERDES Y EXTRACCION DE BASURAS EN LOS LOCALES DE: Ex OFAT/ Asunción, DIRECCION DE SEMILLAS, DIRECCION DE LABORATORIOS, PARAGUARI, MISIONES, VILLETA

El contratista deberá contar y presentar declaración jurada que cuenta con maquinarias de limpieza para ejecución de las tareas conforme a las especificaciones técnicas, tales como desmalezadoras, motosierras, bordeadoras, podadoras (con sus respectivos combustibles y equipos de protección) ; machetes, palas, rastrillos, escobas metálicas para jardín, bolsas para residuos y contar con los 2 (dos) vehículos para la recolección y disposición final los cuales deberá contar con las habilitaciones correspondientes (SEAM, Municipalidad, DINATRAN); además si es propiedad del oferente o de un tercero, en cuyo caso deberá de presentar para la apertura de sobres, autorización del propietario de que dichos vehículos serán utilizados en la ejecución de los trabajos licitados, además de que dichos vehículos se encuentran habilitados para trasladar los residuos objetos de la licitación, para la disposición final, deberán indicar el lugar exacto y presentar la habilitación correspondiente. En el caso de las regionales de Paraguarí y Misiones la Empresa deberá trasladarse hasta los lugares con todos los equipamientos y vehículos para la realización de dichos trabajos.

Descripción de las tareas:

La descripción de los lugares en los que serán prestados los servicios, incluye todos los predios baldíos o con edificación en los lugares citados anteriormente.

Los trabajos serán realizados conforme a las necesidades de las dependencias de la Institución y los requerimientos de municipios y entes de control, evitando así la creación de focos para la proliferación de:

- Epidemias como el dengue, zica y chicungunya.
- Alimañas.

El servicio a ejecutar comprende los siguientes trabajos:

Por lo expuesto anteriormente puede apreciarse claramente los servicios solicitados, los cuales se encuentran dentro del Pliego de Bases y Condiciones.

Esta convocante en virtud de obtener los mejores servicios ha solicitado que la Empresa Adjudicada cuente con una Certificación ISO 9001:2015, considerando la naturaleza del presente llamado y el alcance de los servicios a ser prestados. En este sentido, la convocante busco asegurar y garantizar a través de esta exigencia, la eficiencia y eficacia de las tareas a desarrollar en los 2 (dos) Ítems explicados anteriormente:

Ítem 1 – Limpieza de edificios y locales del SENAVE

Ítem 2 Servicio de Mantenimiento, Aseo de Áreas Verdes y Extracción de Basuras.

Es importante mencionar que esta convocante ha verificado previamente en el mercado todos los potenciales oferentes que puedan cumplir con esta norma, a fin de dar mayor participación y que la misma no sea una limitante; a continuación, se expone algunos de ellos:

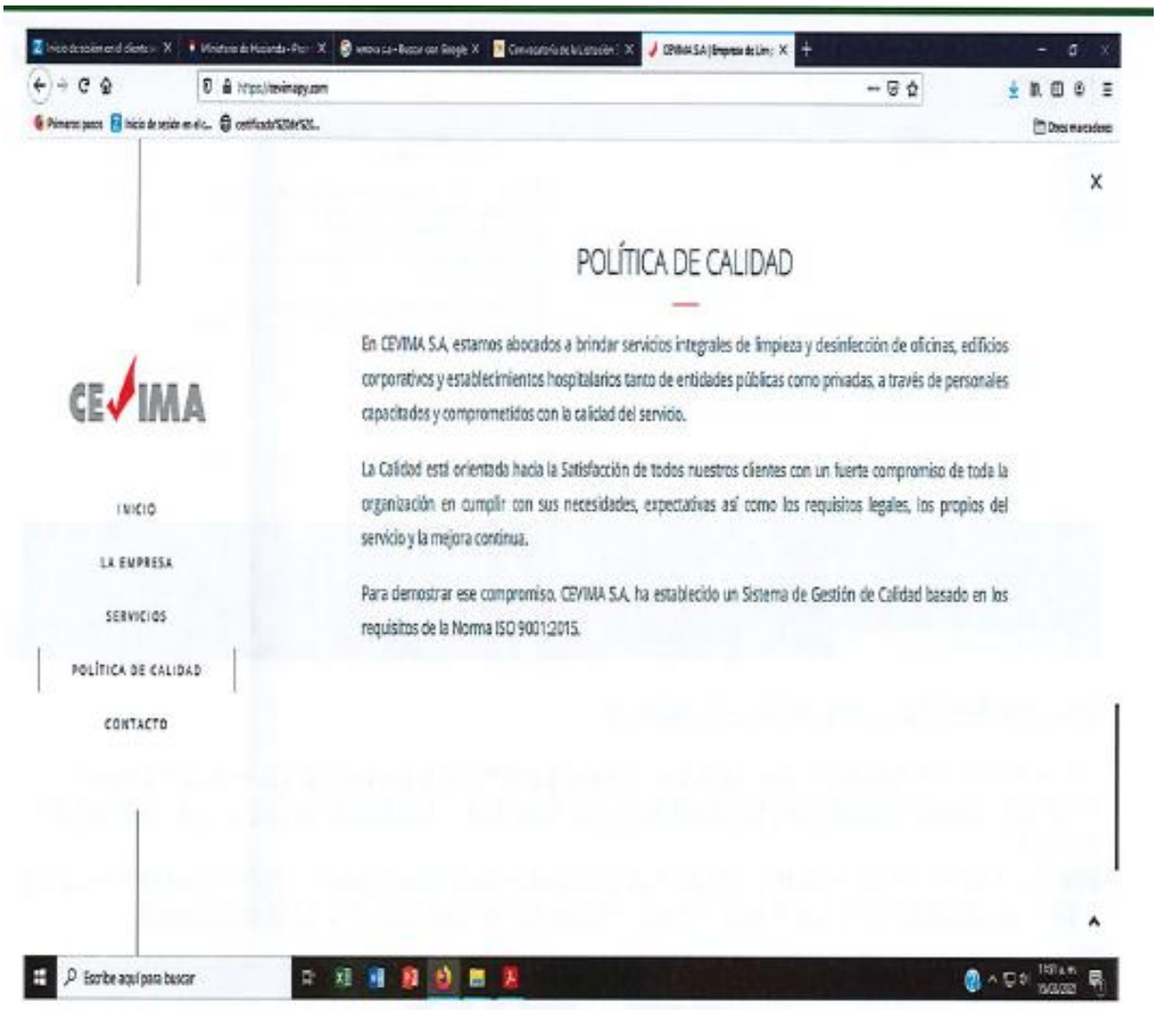
https://www.serpar.com.py/nosotros

ID 373.778: LLAMADO SERVICIO DE LIMPIEZA INTERGRAL DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIAS. ADJUDICADA A LA EMPRESA SERPAR S.A

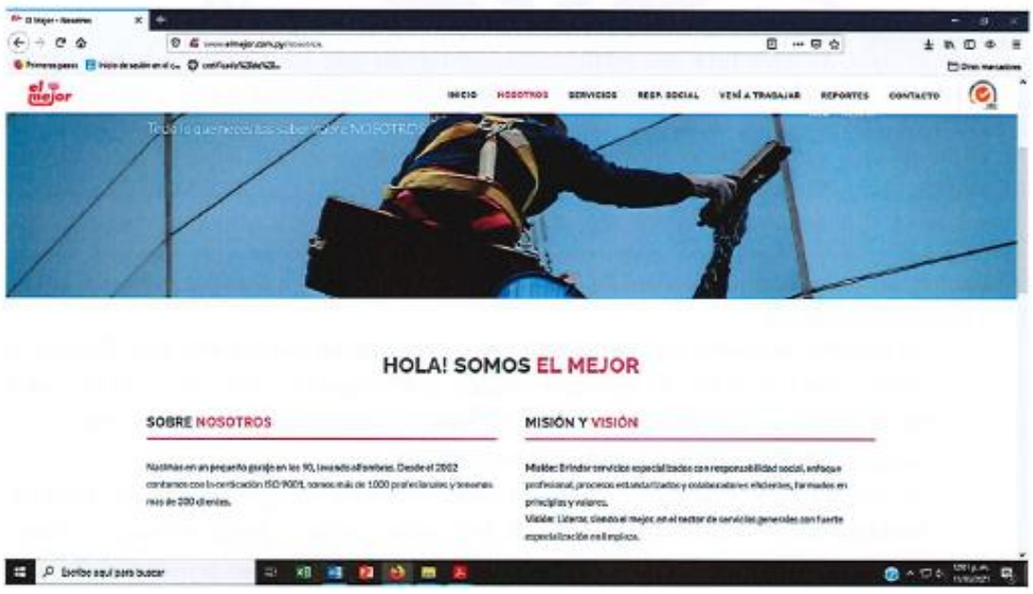
EN LA CUAL FUE EXIGIDA LA NORMA ISO 9001:2015, CONFORME PUEDE VISUALIZARSE EN LA PAG. 32 DEL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES.

ID 373.672: LLAMADO DE SERVICIO DE LIMPIEZA INTEGRAL SOLICITADO POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR/ POLICIA NACIONAL. ADJUDICADA A LA EMPRESA SERPAR S.A

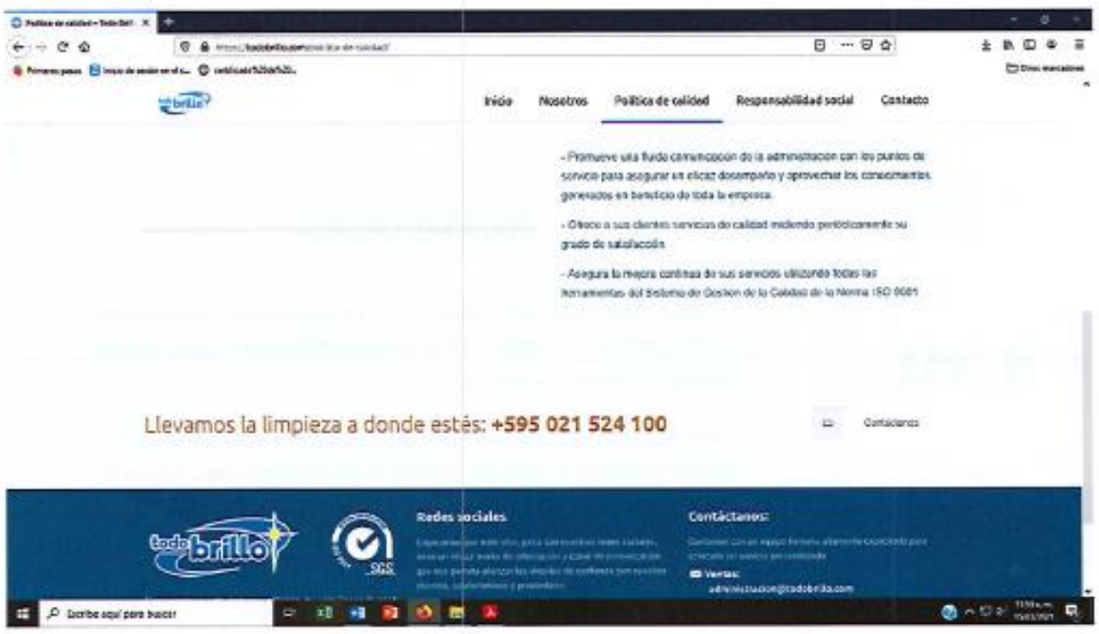
EN LA CUAL FUE SOLICITADO LA NORMA ISO 9001:2015 – ADENDA N°4



https://cevimapy.com/



http://www.elmejor.com.py/nosotros



https://todobrillo.com/politica-de-calidad/

ID 357.840: LLAMADO DE SERVICIO DE LIMPIEZA INTEGRAL SOLICITADO POR EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. ADJUDICADA A LA EMPRESA POTI S.A

EN LA CUAL FUE SOLICITADO LA NORMA ISO 9001:2015 – CONFORME PUEDE VISUALIZARSE EN LA PAG. 7 DEL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES.

Así también, traigo a colación respuesta de Reparo según Nota DNC N°28.698/2020 del presente llamado según nota:

***Punto 2**:*

CERTIFICACIÓN ISO: La certificación ISO avala que los procesos de la empresa contratada cuentan con certificación de calidad, ello proporcionará a la Convocante la certeza de que la empresa cumple con ciertos estándares. Como bien sabe la DNCP, las organizaciones que busquen cumplir con esta normativa deben superar una rigurosa auditoría para certificarse ante un agente certificador oficial. De esta manera se garantiza que cualquier empresa que cuente con una certificación ISO 9001, sea del sector que sea y en cualquier país del mundo, mantiene un estándar de calidad en sus procesos común, homologado y fácilmente reconocible. En este sentido, contar con Certificación ISO ofrece las siguientes ventajas:

- *La empresa adquiere cuenta con **canales de comunicación interna más fluidos**, en el que cada persona involucrada conoce perfectamente cómo y a quien puede transmitirles cualquier comentario relativo a problemas en algún proceso, o sugerencias de mejora que pudieran implantarse.*
- *Al definir los procesos estandarizados, cualquier empleado puede **detectar incidencias** y, puesto que conoce el protocolo a seguir, puede actuar de manera rápida y eficaz para solucionarlas. De esta manera se eliminan procesos repetitivos y poco eficientes.*
- *Al involucrar a todo el personal de la empresa y mantener con ellos una comunicación directa y bidireccional, es mucho más sencillo identificar puntos de mejora, lo que facilita el **proceso de mejora continua**.*
- *Al formar a los empleados a través de la gestión de la calidad se consigue también un **aumento de sus competencias, de su motivación** y una sustancial mejora del ambiente de trabajo ya que se reducen los malentendidos y se mejora el ambiente de equipo.*

- ***Aumenta la confianza de los clientes*** *ya que sus procesos de calidad están avalados y certificados por una entidad externa a nivel internacional. Esto es especialmente importante cuando tratamos con clientes de otros países ya que contar con una certificación ISO 9001 implica unos estándares comunes en cualquier país del mundo*.

Estas razones son las que sostienen la decisión de la Convocante de solicitar la certificación ISO. Además, mal podría decirse que la referida exigencia limite la participación, puesto que podríamos enumerar a por lo menos 6 empresas que cuentan con la referida certificación:

- *Cevima S.A.*
- *ĩ S.A.*
- *Serpar S.A.*
- *Todo Brillo S.A.*
- *El Mejor S.A.*

Como puede observarse, existen suficientes empresas en el mercado que cuentan con la certificación indicada como para que exista competencia real entre empresas que se encuentran en la misma situación.

Por otra parte, la DNCP avaló la inclusión de la exigencia de la Certificación ISO en dos ocasiones. En el llamado con ID 373778 correspondiente al MEC, la DNCP emitió la Resolución DNCP Nº1765/20 en la cual señaló lo siguiente: "…En el caso en particular, vemos que la Convocante al contestar la protesta ha justificado debidamente la inclusión de dicho requerimiento, alegando que el servicio de limpieza será realizado en edificio Estrella donde desarrollan sus labores 407 funcionarios y en el Edificio Ramón Indalecio Cardozo con aproximadamente 275 funcionarios, por lo que la Institución está obligada a establecer requisitos que aseguren una óptima prestación de servicios…Por otra parte, vemos que en el marco del procedimiento de origen la Convocante ha señalado que en el mercado local existen empresas que proveen servicio de limpieza con los estándares solicitados, como lo son: CEVIMA S.A., POTÏ S.A., RENOVA S.A. y TODO BRILLO S.A., sin embargo, esta aseveración realizada por el MEC no ha sido desvirtuada por la recurrente ni en el marco de la protesta, como así tampoco en la presente reconsideración…".

Asimismo, en la Resolución DNCP Nº1125/20 dictada en el marco del llamado con ID 373672 correspondiente a la POLICIA NACIONAL, la DNCP sostuvo el mismo criterio.

Cabe mencionar las respuestas a las consultas realizadas en el Portal de Contrataciones fueron las siguientes:

Consulta 3:

Título de la Consulta

ISO

Consulta Realizada

En el PBC no se observan tareas, responsabilidades o cualidades extraordinarias que marquen alguna diferencia con los mismos llamados de limpieza que realizó la institución a lo largo de los años por lo que solicitamos nos aclare como es que las empresas que tengan certificación ISO resulten ser las únicas capaces de desarrollar las labores del objeto del llamado si el PBC no es diferente ni técnicamente ofrece complejidades que solo se fundamenten con una certificación ISO que incluso la misma convocante no lo posee, ya que caso contrario resultaría una condición establecida para limitar la cantidad de posibles oferentes y reducir amañadamente el universo de posibles concursantes afectando la igualdad de condiciones.

Respuesta

RESPUESTA: La Norma ISO 9001 es una norma internacional que se centra en todos los elementos de administración de calidad con los que una empresa debe contar para tener un sistema efectivo que le permita administrar y mejorar la calidad

de sus productos y/o servicios. La certificación ISO 9001 tiene a la satisfacción del cliente como uno de sus principales objetivos, garantizando al consumidor que el producto o servicio adquirido es fruto del proceso de normalización de mejora continua y de una búsqueda constante de calidad. Está pensada para que las organizaciones que la apliquen, puedan garantizar su capacidad de ofrecer productos y servicios que cumplen con las exigencias de sus clientes, gracias a la certificación internacional que les brinda prestigio y garantías de calidad. Resulta importante señalar que se ha considerado necesario exigir la participación de empresas que cuenten con una Certificación de Gestión de Calidad teniendo en cuenta que el servicio de limpieza será realizado en los lugares donde existe alta concurrencia de funcionarios, por lo que la Institución está obligada a establecer requisitos que aseguren una óptima prestación de servicios, extremando los cuidados de higiene por salubridad de las mismas. Mencionamos que en el mercado local existen empresas que proveen servicio de limpieza con los estándares solicitados, en concordancia con el principio de igualdad y competencia de la Ley N°2051/03, además de aclarar que dicha certificación puede ser gestionada por cualquier tipo de organización independientemente a su tamaño, cuyo objetivo fundamental sea la satisfacción del cliente. Mencionamos, que algunas de las empresas en el mercado local que cuentan con dicha certificación son: CEVIMA S.A., POTÏ S.A., RENOVA S.A., TODO BRILLO S.A., EL MEJOR S.A., SERPAR S.A entre otras. La certificación solicitada se centra en todos los elementos de la administración de calidad con los que una empresa proveedora debe contar para que en consecuencia tenga un sistema efectivo que le permita administrar y mejorar la calidad de sus servicios. De esta manera, garantiza a la convocante que el servicio adquirido sea fruto de un proceso de normalización, de mejora continua y de una calidad constante, que se centra en la estabilidad y fiabilidad de sus procesos productivos, lo que hace que su capacidad de ofrecer servicios cumpla con las exigencias requeridas.

Consulta 4:

Título de la Consulta

ISO

Consulta Realizada

Solicitamos se aclare si la Certificación ISO es 9001:2015?

Respuesta

RESPUESTA: Sí, la Certificación ISO solicitada corresponde a la Norma ISO 9001:2015 teniendo en cuenta que la International Standarization Organization (ente que regula las normas ISO a nivel mundial) comunicó que, a partir del 18 de septiembre de 2018, la versión anterior (9001:2008) perdería toda vigencia y, por consiguiente, las certificaciones ISO emitidas en base a la norma anterior y que no hayan hecho la transición hacia la nueva versión (9001:2015) quedarían revocadas de pleno derecho.

Consulta 5:

Título de la Consulta

ISO

Consulta Realizada

Solicitamos aclare la convocante si la certificación ISO explícitamente debe mencionar en la misma como Servicio de limpieza de oficinas y Mantenimiento de áreas Verdes

Respuesta

RESPUESTA: La certificación ISO debe certificar los procedimientos del oferente relacionados con el servicio que presta, por lo que, si el oferente presta ambos servicios, su certificación debe estar emitida de manera a abarcar ambos.

Consulta 6:

Título de la Consulta

ISO

Consulta Realizada

¿Solicitamos se aclare si se puede validar una certificación ISO en ventas y compras de insumos de limpieza?

Respuesta

RESPUESTA: La certificación ISO debe certificar los procedimientos del oferente que estén relacionados con el servicio se pretende contratar. El procedimiento de ventas constituye un tipo de servicios completamente distinto a la prestación de servicios de limpieza.

Como puede apreciarse en las respuestas remitidas a los potenciales oferentes en referencia a la ISO, en la ***Consulta 3*** *claramente puede percibirse la intención de que la misma no sea una condición restrictiva para el presente llamado, y en cuya respuesta fue aclarada la razón por la cual fue solicitada y que no fue una limitante, ya que existían potenciales oferentes en el mercado y que fueron citados en la respuesta.*

En la ***Consulta 4*** *fue aclarado que lo solicitado es la Certificación ISO es 9001:2015, que es la que se encuentra vigente.*

En la ***Consulta 5*** *aclaramos a los potenciales oferentes que "La certificación ISO debe certificar los procedimientos del oferente relacionados con el servicio que presta, por lo que, si el oferente presta ambos servicios, su certificación debe estar emitida de manera a abarcar ambos". En la respuesta publicada como aclaratoria, no se ha mencionado que "explícitamente" y menos que obligatoriamente debe tener ambos servicios; y tampoco que sea una condicionante. Es más, se aclara que, si presta ambos servicios, su certificación debe ser emitida de manera a abarcar ambos, en este sentido, la certificación ISO requerida, se centra en la necesidad de asegurar la calidad en la prestación del servicio de parte de la empresa que recaiga la adjudicación por la naturaleza del llamado y por los antecedentes de que existen potenciales oferentes que han sido mencionados en el Reparo del llamado, y también han sido citados en la respuesta de la Consulta N° 3, de cuáles son los potenciales oferentes que cumplen con la norma, es ilógico pensar que cualquier oferente que presente solamente la certificación de limpieza sea descalificado su oferta por tal razón.*

En la ***Consulta 6*** *aclaramos a los potenciales oferentes que "La certificación ISO debe certificar los procedimientos del oferente que estén relacionados con el servicio se pretende contratar. El procedimiento de ventas constituye un tipo de servicios completamente distinto a la prestación de servicios de limpieza" Esta respuesta teniendo en cuenta la naturaleza del llamado que es la de servicios.*

Otro punto es la publicación en periódicos realizados durante 3 (tres) días consecutivos, en medio escrito Diario ABC Color, los días 29, 30 y 31 de diciembre a fin de dar cumplimiento con las disposiciones legales con el objeto de convocar a la mayor cantidad posible de potenciales oferentes, en este sentido hemos tomado los recaudos necesarios para que este llamado de la mayor participación y transparencia en el proceso, motivo por el cual ratificamos que hemos tomado todos los recaudos para la mayor participación sin embargo escapa de nuestra posibilidad se presenten en la licitación.

Es importante señalar que no hubo protesta al pliego, razón por el cual ningún potencial oferente se sintió agraviado.

La Ley 2051/03 "De las Contrataciones Públicas", señala: "Artículo 20. inc. h) descripción completa de los bienes, locaciones, servicios y obras públicas, o indicación de los sistemas empleados para la identificación de los mismos; información específica que se requiera respecto a mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato; aplicación de normas técnicas, referidas

preferentemente a parámetros internacionales; dibujos; planos; cantidades; muestras, y pruebas que se realizarán, así como método para ejecutarlas".

Igualmente, LOPEZ-ELIAS, José Pedro., en su libro Aspectos Jurídicos de la licitación pública en México, señala: "La característica de las licitaciones es la descripción detallada de la contraprestación requerida por la administración pública, que va a constituir el objeto de la contratación … Por ello, las bases o pliego de la licitación incluyen condiciones específicas o contenido del negocio en su objeto principal … La preparación de las bases constituye una etapa muy importante del procedimiento licitatorio, pues en ellas la administración pública determina que es lo que quiere contratar, la forma y condiciones en que lo hará, así como las obligaciones y responsabilidades de las partes contratantes".

Sin otro particular, hacemos propicia la ocasión para saludarle con nuestra consideración más distinguida."

La firma SAN ALFREDO S.R.L. a través del Sistema de Trámite Jurídico Electrónico (STJE) en fecha 17 de marzo del corriente, ha presentado su descargo en los siguientes términos:

"*MIGUEL GALEANO, en nombre y representación de la firma SAN ALFREDO S.R.L. con domicilio, número telefónico y correo electrónico según se declara en el Formulario Digital que antecede y que forma parte del STJE, justificando la representación invocada con Constancia SIPE Nº1633404, tengo a bien dirigirme a usted a los efectos de manifestar cuanto sigue:*

Que, por la presente, vengo a contestar el traslado corrido en el marco de la investigación preliminar de referencia en los términos siguientes:

Antes que nada, manifiesto que, en realidad, es la Convocante quien establece los criterios y condiciones que deben cumplirse para estar en condiciones de participar en un proceso licitatorio. La fijación de estos requisitos no corresponde al oferente, el cual simplemente se limita a cotejar los requerimientos establecidos en el PBC con su situación real a los efectos de verificar si está o no en condiciones de participar.

Por otra parte, en el caso de este llamado en particular, se había presentado una protesta contra el pliego en la etapa correspondiente, sin embargo, debido a incumplimientos de orden formal/procesal la misma fue rechazada in limine sin que se haya vuelto a presentar.

Finalmente, es menester señalar que la propia DNCP confirmó la inclusión de la exigencia de la Certificación ISO en dos ocasiones. En el llamado con ID 373778 convocado por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS, se dictó la Resolución DNCP Nº1765/20 con la cual se avaló esta exigencia y en el marco del llamado con ID 373672, convocado por la POLICÍA NACIONAL, se dictó la Resolución DNCP Nº1125/20 en idéntico sentido.

Por tanto, solicito a la DNCP que tenga por contestado el traslado en los términos que anteceden y, una vez cumplidos los trámites de rigor, disponga el cierre y archivo de la presente investigación por no existir méritos suficientes para proseguir con la misma."

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

Ley 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*".

Decreto N°2992/2019 de fecha 9 de diciembre de 2019: "*Por la cual se establecen ciertas reglamentaciones para los procesos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)*". Capítulo I.

Artículo 134° Carga de las pruebas. Capítulo II. De la Sustanciación de las Investigaciones: Artículo 142° Inicio de la Investigación. Artículo 145° De la Investigación Preliminar. Traslado. Artículo 146°. Facultades Investigativas. Artículo 147° Dictamen de la Investigación Preliminar.

Resolución DNCP N°572/20 de fecha 06 de febrero de 2020, "*Por la cual se reglamenta los procedimientos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, y se abroga la Resolución DNCP N°5702/2019*".

OTRAS ACTUACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

El denunciante cuestiona un supuesto direccionamiento en el marco del llamado en cuestión, alegando que la única empresa que posee la Certificación ISO 9001:2015 establecida como requisito en el Pliego de Bases y Condiciones, es la firma adjudicada SAN ALFREDO.

Sostiene que si bien la Convocante ha manifestado en sus aclaraciones que existen otras empresas que cuentan con dicha certificación, ninguna de las empresas mencionadas posee la Certificación ISO 9001:2015 en servicios de limpieza y mantenimiento de áreas verdes, siendo la única en el país la firma adjudicada, en ese sentido, sustenta que la Convocante ha impedido la participación de más empresas al no aceptar otros tipos de certificaciones.

Por su parte, la Convocante al momento de presentar descargo indica justifica primeramente que, a fin de obtener los mejores servicios ha solicitado que la empresa adjudicada cuente con una Certificación ISO 9001:2015, considerando la naturaleza del presente llamado y el alcance de los servicios a ser prestados.

Es decir, buscó asegurar y garantizar a través de esta exigencia, la eficiencia y eficacia de las tareas a desarrollar en los dos Ítems: - Ítem 1 – Limpieza de edificios y locales del SENAVE e -Ítem 2 Servicio de Mantenimiento, Aseo de Áreas Verdes y Extracción de Basuras.

Afirma que ha verificado previamente en el mercado a los potenciales oferentes que puedan cumplir con esta norma, a fin de dar mayor participación y que la misma no sea una condición restrictiva, citando algunos de los llamados en los cuales fue requerida dicha certificación, como ser: ID 373.778 convocado por el MEC y adjudicada a la empresa SERPAR S.A, ID 373.672 convocado por la Policía Nacional y adjudicada a la empresa SERPAR S.A e ID 357.840 convocado por el Ministerio de Desarrollo Social y adjudicada a la empresa POTI S.A.

Así también, la Convocante pasa a enumerar algunas empresas que cuentan con la mencionada certificación, y ha adjuntado prints pantalla de páginas web, donde se puede observar que las mismas indican contar con la Certificación ISO 9001:2015: *Cevima S.A., Serpar S.A., Todo Brillo S.A. y El Mejor S.A.* afirmando de esa manera que existen suficientes empresas en el mercado que cuentan con la certificación solicitada.

Ahora en cuanto a las respuestas brindada a los oferentes que consultaron por la Certificación ISO, la Convocante alega que del portal se puede denotar que las respuestas emitidas no buscaban una condición restrictiva, únicamente aclaran la razón por la que se solicita dicha certificación, además de expresar que la misma debe certificar el servicio que presta coincidiendo con los servicios que se pretenden contratar en el PBC.

Acotaa además que las respuestas publicadas no han mencionado la obligación de contar indefectiblemente con la certificación para ambos ítems, ni que la empresa deba realizar exclusivamente ambos servicios para poder participar del

llamado, únicamente se aclara que si la empresa presta ambos servicios y desea participar por ambos ítems su certificación debe ser emitida por ambos.

Por tanto, en consideración a que el denunciante cuestiona especificaciones requeridas en el PBC, es importante dejar en claro que la elaboración de los pliegos de bases y condiciones es exclusiva responsabilidad de la Entidad Convocante y que el mismo debe responder a las necesidades institucionales, conforme lo indica el art. 33 y 34 del Decreto Reglamentario N°2992/19.

Y una vez que ha sido puesto a conocimiento de todos los actores intervinientes en el sistema de compras públicas, los potenciales oferentes que tengan interés en participar, son los que cuentan con un interés legítimo de impugnar requisitos por los cuales se sientan agraviados, por considerarlos restrictivos, limitantes o direccionados; 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**, dado que, las prerrogativas legales deben ser ejercidas de manera responsable y con la debida diligencia**.

En ese sentido, atendiendo a los argumentos expuestos por el denunciante, se puede constatar un interés particular en la convocatoria, por lo cual resulta importante aclarar que el mismo **contaba con el mecanismo de impugnación de la PROTESTA contra el PBC previsto en el art. 142 del Decreto Reglamentario Nº2992/19**, al que deben recurrir las partes si consideran que se ha vulnerado los derechos de los oferentes en el proceso de contratación o que se han lesionado sus derechos como oferente en el proceso de contratación.

En ese contexto, no corresponde que esta **Dirección Jurídica se expida con relación al Pliego de Bases y Condiciones, por no haber el denunciante instado el mecanismo de impugnación pertinente en tiempo y forma oportunos** y en protección a las facultades discrecionales de la Convocante amparadas en la legislación vigente en la materia.

Por tanto, se aclara al denunciante que la denuncia a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas **STJE no constituye la vía pertinente para subsanar la debida diligencia que deben guardar los potenciales oferentes participantes de un llamado licitatorio**.

Sin embargo resulta necesario aclarar que, del Portal de Contrataciones Públicas se denota que si bien el llamado únicamente contó con la participación de dicha empresa, la convocante ha mencionado varias empresas que cuentan con dicha certificación además de indicar otros llamados relacionados donde se solicitó la certificación y resultaron adjudicadas otras empresas, por lo tanto, el supuesto direccionamiento hacia el proveedor mencionado no encuentra sustento.

Que, además el denunciante únicamente se ha limitado a señalar un supuesto direccionamiento a la empresa SAN ALFREDO, sin aportar datos, argumentos ni pruebas suficientes para sostener con claridad los hechos en que funda su denuncia, únicamente ha alegado tales circunstancias sin pruebas suficientes con las que pueda desvirtuar todo lo actuado en el marco del procedimiento de contratación.

Se recuerda al denunciante que a los efectos de que esta Dirección Nacional pueda tomar intervención contra supuestos hechos que contravengan las disposiciones que regulan la materia, los mismos deben ser concretos y precisados con exactitud, a fin de determinar el objeto de la investigación. Caso contrario, a falta de un hecho concreto que investigar y/o pruebas idóneas o conducentes al esclarecimiento del caso, trae apareja la imposibilidad del inicio de una investigación seria.

Por otro lado, una denuncia en los términos aquí expuestos no puede poner en riesgo la continuidad de un procedimiento de contratación cuyo objetivo sea la satisfacción de una necesidad de la Convocante, en la que se ve involucrado el interés público. "*El interés general está por sobre el interés particular*", éste constituye un principio de rango constitucional.

En razón a lo expuesto y habiendo efectuado las aclaraciones pertinentes, esta Dirección Jurídica considera que no existen elementos suficientes para la apertura de una INVESTIGACIÓN DE OFICIO, por lo que, corresponde ordenar el cierre de la investigación preliminar individualizada como Caso N°106/20, haciendo la salvedad que de surgir reclamos puntuales y/o hechos nuevos actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.

De conformidad al protocolo de aplicación de medidas preventivas ante el riesgo de expansión del Coronavirus (covid-19) en los Organismos y Entidades del Estado[1] el presente dictamen ha sido emitido por medios remotos de comunicación.

ABG. MANUELA CRISTALDO
Dpto. de Investigaciones- DNCP

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica – DNCP

[1] Decreto N°3442 de fecha 9/03/2020, Resolución Secretaría de la Función Pública Nº146/2020.