Dictamen DNCP/DJ N° 6.687/22

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigaciones
Fecha de Dictamen:	25/7/2022
ID:	414477
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	LP- 1718-22 Servicio Integral de Limpieza de Edificios y Áreas Libres de la ANDE
Entidad Convocante:	Administración Nacional de Electricidad
Denunciante:	Protección al Denunciante/CASO 245/22
Tema General:	Pliego de Bases y Condiciones.
Tema Específico:	EE.TT limitativas, restrictivas o direccionadas.

RESULTADO

1. Disponer el cierre del Caso N° 245/22.

2. Comunicar a quienes corresponda y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Del texto de la denuncia transcripta se denota la disconformidad del denunciante acerca de los requisitos establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones.

Señala, que los pliegos de bases y condiciones confeccionados por la ANDE, se encuentran direccionados de forma muy notoria, para un grupo selecto de proveedores que se encuentran ganando las licitaciones, y que tienen convenios comerciales con cierta empresa a la hora de proporcionar documentaciones sustanciales obligatorias que se incluyen en el PBC.

Indica, que el PBC incluye un factor común, la inclusión de productos con ciertas características de la empresa MATHER COMPANY, que deben ir acompañados de la autorización del fabricante; registro sanitario correspondiente, y ensayos del INTN de los productos de limpieza. El denunciante menciona que dichos productos son comercializados

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

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

en el mercado de venta libre, por tanto, al solicitar dichos documentos se encuentra la Convocante, desviando y direccionando el llamado a un grupo selecto de proveedores.

Por otra parte, indica, que las empresas renombradas en productos de limpieza acceden a entregar los certificados de DIGESA, ente competente para habilitación de venta de los productos, sin embargo, a la hora de solicitar autorización de fabricante y ensayos de INTN, la respuesta que reciben es que no están obligados de proporcionar dicha información a terceros.

Como último, menciona el denunciante, que los registros domisanitarios son obligatoriedad para los fabricantes o productores de las sustancias o productos como detergente, hipoclorito de sodio, desodorante de líquido de piso, jabón con espuma para manos, alcohol en gel y productos para fumigación, no así para quienes utilizan el producto, la Ley presupone que para la comercialización de dichos insumos ya cuentan con dichos registros. Requerir esa documentación, acota el denunciante, a las empresas potenciales oferentes del servicio de limpieza, carece de sustento, más que limitar probablemente a cierto grupo de empresas que tiene acuerdos comerciales de uso de marcas.

Al respecto, visto el SICP, se constata que, mediante **Resolución DNCP N° 2.321/22** de fecha 08 de julio del 2022, la Dirección Nacional ordenó la apertura de la ***"PROTESTA PROMOVIDA POR LAS EMPRESAS VANGUARDIA SERVICIOS INTEGRALES DE EVA NATALIA PEREYRA ACOSTA - CONCREX S.R.L CONTRA EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES EN EL MARCO DE LLAMADO A LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PARA EL SERVICIO INTEGRAL DE LIMPIEZA DE EDIFICIOS Y ÁREAS LIBRES DE LA ANDE, CONVOCADA POR LA ANDE. ID 414477***, individualizada como CASOS N°429/22; 432/22.

Así las cosas, teniendo en cuenta que, tanto la denuncia refiere a supuestas irregularidades en torno a las exigencias del PBC, específicamente sobre la autorización del fabricante, registro sanitario y los ensayos ITN, y la protesta que se encuentra en trámite versa sobre la solicitud de la autorización del fabricante del mismo procedimiento de contratación, es importante tener en cuenta también la inviabilidad de llevar adelante simultáneamente varios procesos administrativos, en consideración que cualquier resolución que haya de dictarse respecto a uno puede producir efectos de cosa juzgada en el otro, resultando improcedente la apertura de una investigación de oficio en tales términos y a fin de evitar resoluciones contradictorias y por economía procesal.

Por lo tanto, corresponde a esta Dirección Jurídica, desestimar la denuncia CASO 245/22 dado a que se encuentra en trámite el estudio de una protesta sobre la autorización del fabricante, asimismo se indica al denunciante que debido haber protestado los demás puntos en tiempo y forma, aclarando que la vía de impugnación no es la denuncia sino la protesta de conformidad a lo establecido en el art. 142 del Decreto N.º 2.992/19.

Abg. Ma. Eugenia Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

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

DENUNCIA:

La denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas en fecha 11 de julio del 2022 e individualizada como CASO N° 245/22 refiere:

"...Por este medio, realizo una denuncia con protección de identidad y en carácter de proveedor. Manifestando mi preocupación al igual que de muchos otros proveedores sobre una cantidad de innumerables LPN y CO que están siendo direccionados de forma muy NOTORIA sin que las mismas sean investigadas. En el ID de la entidad mencionada en el formulario, vemos varios ítems en común que se repiten en otros llamados y que solo favorecen a un selecto grupo de proveedores que vienen ganando y que tienen convenios comerciales con cierta empresa a la hora de proporcionar documentaciones sustanciales y de carácter obligatorio que son incluidos en los PBC. Si realizamos una investigación a simple vista podemos encontrar que en las licitaciones mencionada con 414477 (al igual que en el 409159-413889-408636) existe un factor común, la inclusión de productos con ciertas características de la empresa MATHER COMPANY con los cuales deben estar acompañados de AUTORIZACION DEL FABRICANTE y REGISTRO SANITARIO, cuando en realidad son productos de venta libre en el mercado, a eso debemos sumarle que la misma empresa no proporciona dichas autorizaciones ni registros a las empresas que no están dentro del selecto grupo de proveedores quienes cerraron acuerdos comerciales de manera a incluir en los PBC y ser solamente ellos los favorecidos, cuando que dichos productos de limpieza, desinfección y fumigación se venden libremente en sus propias oficinas y hasta en los supermercados. Además, no debemos agregar que podemos verificar los llamados de limpieza de los últimos 12 meses dentro de la misma entidad (ANDE) son ganados por las mismas empresas de forma muy sospechosa.

También encontramos otro requisito que se viene incluyendo de forma muy notoria, teniendo en cuenta que se desvía del objeto del llamado. La figura de ensayos de INTN de los productos de limpieza y autorización de fabricante de productos de limpieza con registro sanitarios. Es importante resaltar que las empresas renombradas en productos de limpieza acceden a entregar los certificados de DIGESA que en realidad es el ente competente para habilitación de venta de los productos, sin embargo, a la hora de solicitar AUTORIZACION DE FABRICANTE y ensayos de INTN, las respuestas que recibimos es que ellos como empresa no están obligados de proporcionar dicha información a terceros. Pero es ahí donde investigamos que el mismo grupo selecto de proveedores tiene convenios con una sola empresa que si les proporciona dichas informaciones, para luego ser incluidos en los PBC y ser nuevamente beneficiados.

Los registros domisanitarios son obligatoriedad para los FABRICANTES o PRODUCTORES de las sustancias o productos que en el caso del PBC son, DETERGENTE, HIPLOCORITO DE SODIO, DESADORANTE DE LIQUISO DE PSIO, JABON CON

Abg. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

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

ESPUMA PARA MANOS, ALCOHOL EN GEL y PRODUCTOS PARA FUMIGACION, no así para quienes utilizan el producto, ya la Ley presupone que para la comercialización de dichos insumos ya se cuenta con dichos registros (Motivo por el cual salen al mercado). Requerir esa documentación a las empresas potenciales oferentes del servicio de limpieza, CARACE DE SUSTENTO, más que limitar probablemente a cierto grupo de empresas que tiene acuerdos comerciales de uso de marcas, lo que contraviene totalmente el artículo 4 inciso b) de la Ley 2051/03 "Igualdad y Libre Competencia: Permitirán que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, está en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública" y el artículo 20 de la misma Ley que reza "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," que continua diciendo el mismo artículo "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".

Otro punto cuestionable es el requisito: El oferente deberá contar con Certificado de Impacto Ambiental vigente, emitido por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES). Con relación a este pedido de documento, hemos realizado la correspondiente consulta al Ministerio el Ambiente sobre el alcance o las reglamentaciones para las empresas de servicio de limpieza y jardinería por lo que se ha expedido en varias oportunidades argumentando lo siguiente "NO REQUIERE LA PRESENTACION DE EDE ESTUDIO DE DISPOSICION DE EFLUENTES NI DE LA EIAP ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL" pero de forma muy sospechosa se viene incluyendo en el pbc donde van ganando las mismas empresas

Señor Director tengamos en cuenta que el OBJETO del llamado seria SERVICIO DE LIMPIEZA y no adquisición de productos de limpieza, si en realidad el "argumento" de las convocantes es de contar con productos de calidad, lo que será lógico y hasta prudente es solicitar solamente los registros sanitarios los cuales son habilitados por el MSP y BS, no así otro tipo de documentaciones que no guardan relación con el llamado.

Abg. Ludarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

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

Esperando que nuestra denuncia sea investigada con la formalidad que caracteriza a la DNCP, nos despedimos. ATTE

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

No aplica.

CONTESTACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

Que, del texto de la denuncia transcripta se denota la disconformidad del denunciante acerca de los requisitos establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones.

Señala, que los pliegos de bases y condiciones confeccionados por la ANDE, se encuentran direccionados de forma muy notoria, para un grupo selecto de proveedores que se encuentran ganando las licitaciones, y que tienen convenios comerciales con cierta empresa a la hora de proporcionar documentaciones sustanciales obligatorias que se incluyen en el PBC.

Indica, que el PBC incluye un factor común, la inclusión de productos con ciertas características de la empresa MATHER COMPANY, que deben ir acompañados de la autorización del fabricante; registro sanitario correspondiente, y ensayos del INTN de los productos de limpieza. El denunciante menciona que dichos productos son comercializados en el mercado de venta libre, por tanto, al solicitar dichos documentos se encuentra la Convocante, desviando y direccionando el llamado a un grupo selecto de proveedores.

Por otra parte, indica, que las empresas renombradas en productos de limpieza acceden a entregar los certificados de DIGESA, ente competente para habilitación de venta de los productos, sin embargo, a la hora de solicitar autorización

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

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

de fabricante y ensayos de INTN, la respuesta que reciben es que no están obligados de proporcionar dicha información a terceros.

Como último, menciona el denunciante, que los registros domisanitarios son obligatoriedad para los fabricantes o productores de las sustancias o productos como detergente, hipoclorito de sodio, desodorante de líquido de piso, jabón con espuma para manos, alcohol en gel y productos para fumigación, no así para quienes utilizan el producto, la Ley presupone que para la comercialización de dichos insumos ya cuentan con dichos registros. Requerir esa documentación, acota el denunciante, a las empresas potenciales oferentes del servicio de limpieza, carece de sustento, más que limitar probablemente a cierto grupo de empresas que tiene acuerdos comerciales de uso de marcas.

Al respecto, visto el SICP, se constata que, mediante **Resolución DNCP N° 2.321/22** de fecha 08 de julio del 2022, la Dirección Nacional ordenó la apertura de la ***"PROTESTA PROMOVIDA POR LAS EMPRESAS VANGUARDIA SERVICIOS INTEGRALES DE EVA NATALIA PEREYRA ACOSTA - CONCREX S.R.L CONTRA EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES EN EL MARCO DE LLAMADO A LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PARA EL SERVICIO INTEGRAL DE LIMPIEZA DE EDIFICIOS Y ÁREAS LIBRES DE LA ANDE, CONVOCADA POR LA ANDE. ID 414477***, individualizada como CASOS N° 429/22 - 432/22.

Así las cosas, teniendo en cuenta que, tanto la denuncia refiere a supuestas irregularidades en torno a las exigencias del PBC, específicamente sobre la autorización del fabricante, registro sanitario y los ensayos ITN, y la protesta que se encuentra en trámite versa sobre la solicitud de la autorización del fabricante del mismo procedimiento de contratación, es importante tener en cuenta también la inviabilidad de llevar adelante simultáneamente varios procesos administrativos, en consideración que cualquier resolución que haya de dictarse respecto a uno puede producir efectos de cosa juzgada en el otro, resultando improcedente la apertura de una investigación de oficio en tales términos y a fin de evitar resoluciones contradictorias y por economía procesal.

Por lo tanto, corresponde a esta Dirección Jurídica, desestimar la denuncia CASO 245/22 dado a que se encuentra en trámite el estudio de una protesta sobre la autorización del fabricante, asimismo se *indica* al denunciante que debido haber protestado los demás puntos en tiempo y forma, aclarando que la vía de impugnación no es la denuncia sino la protesta de conformidad a lo establecido en el art. 142 del Decreto N.º 2.992/19.

ABG. MACARENA MEDINA VARGAS
Jueza Instructora Dpto. Investigaciones
Dirección Jurídica – DNCP.

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

ABG. MA. EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica – DNCP