

Ciudad de Buenos Aires, 28 de Agosto de 2013.

At.

Sres. Miembros de la
Comisión Evaluadora de Ofertas

Licitación Pública N°997/13

S _____ / _____ D

**Ref: Expediente N°358.509/13 – Licitación Pública Nacional
e Internacional 997/13 para la contratación del Servicio
Público de Higiene Urbana -Fracción Húmedos.**

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Uds. en virtud de los convenios suscriptos oportunamente entre Poder Ciudadano y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante el "GCBA") con el objetivo de promover la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana entre los distintos actores involucrados dentro del proceso de licitación pública para la contratación del servicio público de higiene urbana.

En este marco, Poder Ciudadano efectúa en la presente una serie de observaciones relacionadas con la etapa de análisis de las propuestas presentadas en el proceso licitatorio antes referido que está llevando adelante la Comisión Evaluadora de Ofertas (en adelante la "CEO") que Uds. integran. Las mismas serán presentadas además, ante el Ministro de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires, como así también, ante la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esperando que las manifestaciones aquí vertidas sean debidamente consideradas por Uds., saludo muy atentamente,



Pablo Secchi

Director Ejecutivo de Poder Ciudadano

pablosecchi@poderciudadano.org

Tel.: 4331-4929, Piedras 547 - C1070AAK – CABA

PUBLICIDAD DE LOS ACTOS

La cláusula sexta del convenio referido precedentemente establece en el ítem 3 “Evaluación de las Ofertas” que Poder Ciudadano *“participará, con voz pero sin voto, en las reuniones de LA CEO, observando su tarea y la adopción de resoluciones y velando por el cumplimiento del cronograma de trabajo y de reuniones establecido”*.

Desde la primer reunión a la que concurrió Poder Ciudadano y en cada una de éstas, manifestó como **requisito indispensable que la Comisión debía labrar actas detalladas de los encuentros y hacer públicas las mismas**. Luego, presentó formalmente dos notas dirigidas a la CEO, una el 6 de agosto y otra el 15 de agosto, en las cuales reiteró dicha necesidad. Lamentablemente, **al día de hoy la CEO no ha elaborado acta alguna de sus reuniones**.

En la reunión del 13 de agosto la CEO manifestó a Poder Ciudadano que el Informe de Preselección se estaría terminando el miércoles 14, luego de vencido el plazo establecido para que los oferentes presenten y contesten las consultas y la documentación requerida por la CEO mediante el Acta N° 1 de fecha 5 de Agosto.

Se acordó entonces tener otra reunión el jueves 15 en la cual se estaría recibiendo dicho borrador del Informe con las explicaciones pertinentes. Ya en la reunión, Poder Ciudadano volvió a reiterar varias de sus preocupaciones con respecto al cumplimiento de algunos requisitos mínimos establecidos en el Pliego respecto de la admisibilidad de las propuestas.

La CEO hizo entrega de una copia del "borrador" e inmediatamente luego de terminado el encuentro, la CEO comunicó a Poder Ciudadano -de informalmente- que habían procedido a firmar el Informe de Preselección. Todo ello, a pesar de que aún Poder Ciudadano no había podido efectuar las observaciones pertinentes.

Dicho esto, se concluye que Poder Ciudadano simplemente pudo actuar como un mero observador de una decisión tomada de antemano, sin considerar siquiera las eventuales observaciones que se pensaban realizar. Asimismo, y dada la ausencia de actas, ninguna de las consideraciones y preocupaciones respecto de las ofertas presentadas, que fueran manifestadas oportunamente por Poder Ciudadano en las reuniones, han quedado asentadas en documento alguno. **El GCBA sólo hizo partícipe a la organización de decisiones ya tomadas, desvirtuando el rol de Poder Ciudadano y el fin para el cual fue considerada**.

INFORME DE PRESELECCION

Conforme el convenio suscripto entre las partes, Poder Ciudadano *“observará que la Comisión Evaluadora de Ofertas [...] utilice los criterios establecidos en los pliegos y en la normativa aplicable y velará primordialmente por el respeto del principio de transparencia”* (cláusula sexta, ítem 3 “Evaluación de las Ofertas”)

Antes de adentrarse en cuestiones específicas del Informe de Preselección, Poder Ciudadano destaca que el documento debiera ser más preciso al establecer que tal o cual requisito es cumplido por el oferente. Éste simplemente enuncia el requisito y luego dice “CUMPLE”, no dando aclaración alguna de los motivos en los cuales basa la decisión. Asimismo, Poder Ciudadano recomendó, mediante nota de fecha 15 de agosto, que, si bien la normativa vigente y el Pliego aplicable no obligan a **la Comisión**, ésta **debería brindar respuesta formal y fundamentada a cada una de las observaciones presentadas por los oferentes.**

A pesar de ello, **la CEO no contestó sobre varias cuestiones planteadas por los proponentes, entre ellas: la antigüedad societaria y el objeto social de algunos de las empresas oferentes.**

Poder Ciudadano reitera nuevamente que, a fin de promover la transparencia en un proceso de tal envergadura, la Comisión debería fundamentar la decisión en caso de corresponder, especificando la foja exacta donde se ubica el dato en la oferta.

Poder Ciudadano analiza a continuación las cuestiones específicas que considera relevantes para el momento de tomar la decisión que le compete:

- **ANTIGÜEDAD SOCIETARIA**

Pliego de Condiciones Particulares (PCP)

Artículo 14.- Condiciones para ser OFERENTE, párrafo 2º:

“Las Sociedades¹ constituidas en la Argentina deberán poseer una antigüedad no menor a CINCO (5) años, contados desde la fecha de constitución hasta la fecha de publicación en el Boletín Oficial del llamado a la presente LICITACIÓN²”

¹ El subrayado es de Poder Ciudadano.

Dado que el pliego establece que el requisito de antigüedad deberá cumplirse por “Las Sociedades constituidas en Argentina [...]” (lo mismo especifica respecto de las sociedades extranjeras), se deduce que el mismo deberá ser cumplido por todas y cada una de las sociedades que se presenten como oferentes en la licitación pública N°997/2013, tanto lo hagan de manera independiente como de manera conjunta, a través de un contrato de colaboración empresarial que, en el caso establecido en el Pliego³, puede ser a través de una unión transitoria de empresas -UTE-.

El texto dice expresamente: “las sociedades”, más no “los oferentes” y/o “las sociedades que concurren en forma individual y como mínimo UNA (1) de las sociedades que integren la UTE”⁴, tal como sí lo aclara expresamente el requisito de contar con antecedentes de prestación del servicio de higiene urbana (párrafo 5º, artículo 14). De lo que se interpreta que **cada una de las sociedades debe cumplir con éste**. Se debe interpretar así, puesto que de lo contrario, el GCBA debería haberlo aclarado.

Por otra parte, las disposiciones específicas con relación a la UTE -párrafos 12 y 13 del artículo 14 bajo análisis- son requisitos **adicionales** que las empresas deberán cumplir al constituirse bajo esta modalidad. Es dable recordar que la UTE no tiene personalidad jurídica propia, por lo cual no es la sumatoria de empresas, sino que es un contrato cuyo objeto es el desarrollo o ejecución de una obra, servicio o suministro concreto y cuya duración será igual a la de la obra, servicio o suministro que constituye el objeto.

Dicho esto, Poder Ciudadano destaca que, al tomar vista de las ofertas presentadas en la licitación pública referida, observó que de todas las empresas que han realizado propuestas, la siguiente **no cumple con el requisito de “antigüedad no menor a cinco (5) años”**, a saber:

- **Logística Urbana S.A.** (en adelante “LUSA”), correspondiente a la oferta N° 1.

Fecha de constitución: 7 de junio de 2011, conforme surge de su Estatuto⁵.

Antigüedad (desde la fecha de constitución -07/06/2011- hasta la de publicación del llamado a la licitación en el Boletín Oficial -06/05/2013-): **1 año, 10 meses y 29 días**.

² Fecha de publicación en el Boletín Oficial del llamado a la licitación 997/13: 06/05/2013. Ver: http://www.boletinoficial.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/boletinOficial/documentos/boletines/2013/05/20130506.pdf o http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/boletinOficial/#

³ Pliego de Condiciones Particulares, artículo 14, párrafo 4º: “Las Sociedades podrán participar en la LICITACIÓN como OFERENTES en forma individual o como integrantes de una UTE pero no podrán hacer uso de ambas alternativas [...]”

⁴ El subrayado es de Poder Ciudadano.

⁵ Ver Oferta N° 1, Tomo I, Carpeta 2, foja 2.

El GCBA con plenas facultades y potestades ha confeccionado el Pliego y ha establecido este requisito objetivo de antigüedad societaria de 5 años -requisito fácilmente verificable- y como tal, debe ser respetado.

Se recuerda que la finalidad del procedimiento licitatorio es la de conseguir la mayor cantidad de oferentes posibles para alentar la concurrencia y mejorar la competitividad, pero siempre garantizando la igualdad de trato de todos los participantes e igualdad de posibilidades en la adjudicación del objeto del contrato de que se trate.

Por último, Poder Ciudadano pone de resalto, tal como ya lo ha anunciado precedentemente, que la cuestión aquí planteada fue abordada por algunos oferentes al momento de presentar sus observaciones a la Comisión Evaluadora de Ofertas⁶. A pesar de ello y de la solicitud de la organización⁷ de que la CEO brinde respuesta a las mismas, la Comisión no hizo referencia alguna en su Informe de Preselección.

- ANTECEDENTES DEL SERVICIO PÚBLICO DE HIGIENE URBANO

Pliego de Condiciones Particulares (PCP)

Artículo 14.- Condiciones para ser OFERENTE, párrafo 5º:

“Las Sociedades que concurren en forma individual y como mínimo UNA (1) de las Sociedades que integren la UTE deberán cumplir con las CONDICIONES MÍNIMAS OPERATIVAS exigidas en el ANEXO IV – apartado 1. Asimismo, deberán presentar los antecedentes detallando su experiencia en el desarrollo de servicios de higiene urbana dentro del ámbito de la República Argentina. Deberán acreditar sus antecedentes en al menos UN (1) contrato de operación de servicios de higiene urbana en Argentina, como mínimo de los últimos (5) años ininterrumpidos, de similares características operativas y tecnológicas en cuanto a magnitud e importancia según la ZONA que presente OFERTA. Serán tomadas como antecedentes válidos los contratos ejecutados en la República Argentina donde las sociedades hayan sido únicos contratistas o hayan formado parte de una sociedad o UTE con una participación no menor al TREINTA POR CIENTO (30%).”⁸,

⁶ Pliego de Condiciones Particulares, artículo 29.

⁷ Escrito presentado por Poder Ciudadano el 15/08/2013.

⁸ El subrayado es de Poder Ciudadano.

Artículo 14.- Condiciones para ser OFERENTE, párrafo 6º:

“Los antecedentes se deberán acreditar mediante certificados expedidos por el comitente al cual presta o prestó servicios de higiene urbana.”

Artículo 14.- Condiciones para ser OFERENTE, párrafo 9º:

Independientemente de presentar la certificación antes exigida, se deberán detallar los antecedentes de los servicios de higiene urbana que en la misma se incluyan, conforme lo requerido en el ANEXO IV y con carácter de declaración jurada.

y, ANEXO IV - DECLARACION JURADA DE ANTECEDENTES DE SERVICIO PÚBLICO DE HIGIENE URBANA:

1- REQUISITOS MINIMOS OPERATIVOS

Requisito	Mínimo exigido
<i>Población servida con prestaciones de higiene urbana (Servicios de recolección de residuos sólidos urbanos y de barrido y limpieza de calzadas)</i>	<i>Mínimo 500.000 habitantes</i>
<i>Servicio de recolección de residuos sólidos urbanos</i>	<i>Mínimo 600 toneladas de residuos sólidos urbanos recolectados por día</i>
<i>Servicio de barrido y limpieza de calzadas</i>	<i>Mínimo 200 km / día</i>
<i>Período de prestación de servicios de recolección de residuos sólidos urbanos y de barrido y limpieza de calzadas en contratos de similares magnitudes</i>	<i>Mínimo 5 años en forma ininterrumpida en los últimos 7 años en la República Argentina</i>

“NOTA ACLARATORIA: A efectos de cumplimentar con los parámetros mínimos exigidos para cada servicio, no se aceptarán agregaciones de distintas localidades, aun cuando se tratara de una misma Sociedad en prestaciones de higiene urbana. Idéntico criterio se aplicará para las UTE.

Se deja constancia que los datos de población corresponden a los habitantes estables, no incluyen población fluctuante o temporaria –Datos Censales Oficiales de Organismos Públicos-.”

A pesar que la empresa Logística Urbana S.A. **no cumple con los 5 años de antigüedad societaria requeridos** -lo que hace **imposible** que pueda hacerlo respecto del mínimo solicitado en cuanto a la prestación del Servicio Público de Higiene Urbana (en adelante “SPHU”)- la Comisión Evaluadora procedió a requerirle al oferente: *“constancia que acredite la fecha de inicio del contrato de prestación de Servicio Público de Higiene Urbana en la Ciudad de Córdoba”*⁹.

Habiéndose presentado LUSA a dar respuesta a dicho requerimiento, del texto del Informe de Preselección de la CEO, surge entonces el siguiente análisis:

“De los antecedentes debidamente acreditados por la oferente, el contrato con la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, resultaría apto para ser considerado como admisible [...] [puesto que] ha sido acreditado mediante una certificación de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba en la cual consta que Logística Urbana S.A. es actualmente prestataria del Servicio Público de Higiene Urbana en dicha urbe.

[...] Surge de la certificación municipal que la causa fuente del vínculo entre la citada empresa y la Ciudad de Córdoba fue una subrogación por parte de Logística Urbana S.A. en los derechos y actividad de Córdoba Recicla Sociedad del Estado. [...] Tal circunstancia no se vio limitada en su contenido por resultar una mera transmisión de las prerrogativas de explotación, sino que significó una continuidad en el patrimonio (maquinarias, rodados y predios), las relaciones contractuales de índole laboral y en el servicio.

[...] Logística Urbana S.A. posee en la realidad de sus partes fundamentales, una experiencia y “know how” que supera la duración requerida.

[...]Esta Comisión de Evaluación de Ofertas entiende imprescindible, al momento de emitir esta recomendación, a los fines de lograr la debida transparencia en las contrataciones públicas, respetar el principio del derecho de la primacía de la realidad. Y es que, la examinación de los antecedentes no debe acabar en lo liminar, sino que debe ir en profundidad logrando un análisis integral.

[...] Estamos frente a un oferente [cuya realidad acredita experiencia en su personal, tanto jerárquico como operativo y ...] [con] una acabada experiencia a lo largo de más de 5 años en la prestación del Servicio de Higiene Urbana en la Ciudad de Córdoba, la cual reuniría los requisitos mínimos exigidos en los pliegos” [...] Los factores principales que componen a dicha entidad en la práctica, reúnen la experiencia y oficio exigido por los pliegos por encontrarse,

⁹ Acta de la Comisión Evaluadora de Ofertas N°1 de fecha 05/08/2013.

más allá de la denominación societaria, prestando el Servicio Público de Higiene Urbana desde hace más de 5 años en la urbe referida.”

A pesar que Poder Ciudadano considera que **no cumplir con los 5 años de antigüedad societaria y la consecuente imposibilidad de cumplir con el mínimo requerido en cuanto a antecedentes es una cuestión lo suficientemente objetiva como para dar por acabado el asunto**, procede a continuación a hacer el análisis de los fundamentos de la CEO según los cuales Logística Urbana S.A. podría ser admitida como oferente por la autoridad competente, pasando entonces a la siguiente etapa del proceso licitatorio, ello es, la apertura de la oferta económica (Sobre N°2).

Se debe tener en cuenta, dado que los pliegos de bases y condiciones no establecen cuál es la fecha límite para calcular los 5 años de prestación del SPHU, Poder Ciudadano utiliza el mismo criterio usado para calcular la antigüedad de la sociedad¹⁰, es decir, *“hasta la fecha de publicación en el Boletín Oficial del llamado a la presente LICITACIÓN¹¹”,* ello es, el 06/05/2013.

- **“De los antecedentes debidamente acreditados por la oferente, el contrato con la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, resultaría apto para ser considerado como admisible¹² [...] [puesto que] ha sido acreditado mediante una certificación de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba en la cual consta que Logística Urbana S.A. es actualmente prestataria del Servicio Público de Higiene Urbana en dicha urbe”**

Conforme el Expediente N°351.700/12 de la Municipalidad de Córdoba¹³, Logística Urbana S.A. comenzó a prestar el SPHU en dicha urbe el 18/03/2012, continuando al presente¹⁴. Haciendo el cálculo desde esa fecha de inicio de la prestación hasta el 06/05/2013, da un total de: **1 año, 1 mes y 18 días**.

Ahora bien, según la Certificación de Servicios presentada por la empresa en su oferta, LUSA presta el servicio de higiene urbana en la Ciudad de Córdoba dentro del marco del contrato de cesión parcial y temporaria celebrado el día 29 de febrero de 2012 entre LUSA y Córdoba Recicla Sociedad del Estado

¹⁰ Pliego de Condiciones Particulares, artículo 14, párrafo 2º.

¹¹ Fecha de publicación en el Boletín Oficial del llamado a la Licitación 997/13: 06/05/2013. Ver: http://www.boletinoficial.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/boletinOficial/documentos/boletines/2013/05/20130506.pdf o http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/boletinOficial/#

¹² El subrayado es de Poder Ciudadano.

¹³ Se puede consultar en la web de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba: <http://www2.cordoba.gov.ar/portal/index.php/secretaria-de-ambiente/crese/>

¹⁴ Expediente N° 351.700/12, parte 3, páginas 263/7.

(en adelante “CReSE”), por el cual ésta última cedió la posición contractual que tenía en el contrato de prestación del SPHU que CReSE celebrara con la Municipalidad de Córdoba el día 30 de diciembre de 2009¹⁵. El servicio de CReSE comenzó a prestarse efectivamente el 01/01/2010 y fue hasta el 17/03/2012 (LUSA comenzó el 18/03/2012), por lo que el resultado es de: **2 años, 2 meses y 17 días de prestación, inferior al mínimo requerido en el Pliego de Condiciones Particulares.**

Aun calculando los antecedentes de LUSA desde el primer día de prestación del servicio en la Ciudad de Córdoba por parte de CReSE -ello es, desde el 01/01/2010 a la fecha de publicación del llamado a la licitación 997/13 en el Boletín Oficial, es decir, hasta el 06/05/2013- el total es de: **4 años, 4 meses y 6 días**, el cual también es **inferior al mínimo requerido por la Administración en el pliego licitatorio.**

Teniendo en cuenta que el párrafo 5º del artículo 14 del PCP establece que los oferentes: “[...] Deberán acreditar sus antecedentes en al menos UN (1) contrato de operación de servicios de higiene urbana en Argentina, como mínimo de los últimos (5) años ininterrumpidos [...]” y que el párrafo 6º expresa que: “Los antecedentes se deberán acreditar mediante certificados expedidos por el comitente al cual presta o prestó servicios de higiene urbana”, Poder Ciudadano puede concluir que, **según surge de la propia documentación presentada en la oferta, LUSA no cumple con los antecedentes necesarios que requiere el pliego licitatorio para ser admitida como oferente, y por ello, no puede pasar a la siguiente etapa del proceso.**

- *[...] Surge de la certificación municipal que la causa fuente del vínculo entre la citada empresa y la Ciudad de Córdoba fue una subrogación por parte de Logística Urbana S.A. en los derechos y actividad de Córdoba Recicla Sociedad del Estado. [...] Tal circunstancia no se vio limitada en su contenido por resultar una mera transmisión de las prerrogativas de explotación, sino que significó una continuidad en el patrimonio (maquinarias, rodados y predios), las relaciones contractuales de índole laboral y en el servicio.*
- *[...] Los factores principales que componen a dicha entidad en la práctica, reúnen la experiencia y oficio exigido por los pliegos por encontrarse, más allá de la denominación*

¹⁵ Ver Decreto N°5880 del 30/12/2009 y/o Expediente N° 351.700/12, parte 4, páginas 43/5.

societaria¹⁶, prestando el Servicio Público de Higiene Urbana desde hace más de 5 años en la urbe referida¹⁷”

Del Expediente N°351.700/12 de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba de cesión parcial y transitoria de algunas de las prestaciones del servicio de higiene urbana de la Ciudad de Córdoba de la empresa Córdoba Recicla Sociedad del Estado a la empresa Logística Urbana S.A. surge que:

- CReSE llevaba adelante la prestación del servicio público de higiene urbana en todo el ejido de la Ciudad de Córdoba¹⁸, pero dada que su situación económica-financiera a principios del año 2012 era desfavorable¹⁹, procedió a ejercer las facultades del artículo 19 del pliego que regía la relación contractual entre CReSE y la Municipalidad, el cual establecía la posibilidad de la empresa de convocar a terceros operadores a presentar ofertas para la prestación temporaria del servicio brindado por la empresa²⁰.
- Previa conformidad de la Municipalidad, CReSE remitió entonces una carta a la Cámara Argentina de Empresas de Saneamiento Ambiental requiriendo información de compañías que cuenten con antecedentes y capacidad técnico-operativa en la prestación del SPHU con un “mínimo de 2 años en forma continua en por lo menos alguna localidad”²¹. La Cámara respondió a ello enviando el listado respectivo²², y LUSA a pesar de no figurar en dicho listado, al tomar conocimiento de la invitación a ofertar, solicitó a CReSE poder presentarse a cotizar sus servicios²³, lo cual es aprobado por el directorio de esta última²⁴.
- Luego de evaluadas todas las ofertas presentadas²⁵, el directorio de CReSE decidió la adjudicación²⁶ y en fecha 29 de febrero de 2012 se celebraron los contratos de cesión parcial y temporaria para la prestación del servicio de higiene urbana con Logística Urbana S.A. en la zona norte y con Compañía de Tratamientos Ecológicos S.A. (Co.Tr.ECo) en la zona sur²⁷.

¹⁶ El subrayado es de Poder Ciudadano.

¹⁷ El subrayado es de Poder Ciudadano.

¹⁸ Expediente N° 351.700/12, parte 1, página 218.

¹⁹ Expediente N° 351.700/12, parte 1, página 13 en adelante.

²⁰ Expediente N° 351.700/12, parte 1, páginas 193/4.

²¹ Expediente N° 351.700/12, parte 1, página 199.

²² Expediente N° 351.700/12, parte 1, página 202.

²³ Expediente N° 351.700/12, parte 2, página 23 en adelante.

²⁴ Expediente N° 351.700/12, parte 2, página 19.

²⁵ Oferta de LUSA: Expediente N° 351.700/12, parte 2, páginas 137/180 y 270/337, y parte 3, páginas 1/96.

²⁶ Expediente N° 351.700/12, parte 3, páginas 243/252.

²⁷ Expediente N° 351.700/12, parte 3, páginas 263/7 y parte 4, páginas 124/6.

Dichos actos fueron aprobados por la Municipalidad mediante el dictado del Decreto 382/12 de fecha 16/03/12²⁸.

Poder Ciudadano observa que la empresa CReSE, a pesar de haber requerido en la carta enviada a la Cámara Argentina de Empresas de Saneamiento Ambiental información de empresas que cuenten con un “mínimo de 2 años en forma continua en por lo menos alguna localidad”, terminó adjudicando el servicio a una empresa con sólo algunos meses de antecedentes operativos, a saber: la prestación del servicio de higiene urbana en la Ciudad de Corrientes (Provincia de Corrientes) desde el 16 de septiembre del 2011²⁹.

Similar situación se presenta ahora en el caso que compete. **El GCBA ha definido, oportunamente, los términos del pliego de bases y condiciones y los requerimientos mínimos que le serían solicitados a los oferentes para poder ser admitidos en la licitación, entre ellos, una experiencia mínima de 5 años, pero ahora, se podría llegar a admitir a un oferente que no cumple con el requerimiento.**

Los pliegos de bases y condiciones establecen con detalle los requisitos y las formas a que debe sujetarse la oferta para ser tenida como admisible. La mejor forma de tutelar la igualdad en esta etapa o fase del procedimiento es predeterminando y anunciando en las bases de la licitación cuáles serán los parámetros con los cuales se tomará la decisión de adjudicación. El objetivo es lograr la mayor homogeneidad posible entre las ofertas que van a ser comparadas por los funcionarios, de modo tal que pudieran ser valoradas con mayor facilidad, disminuyendo la necesidad de adoptar decisiones subjetivas. Si los requisitos son claros y precisos se evita toda discusión en la adjudicación y se reduce el riesgo de arbitrariedad en la decisión y se optimiza el procedimiento de valuación y resolución.

Entre Logística Urbana S.A. -que es una sociedad privada- y CReSE -que es una sociedad del estado no- habría simplemente una “denominación societaria” diferente, como enuncia la CEO, dado que no hay continuidad societaria entre ambas empresas. Sino que, muy por el contrario, **hay una cesión parcial (de CReSE) a una empresa preexistente (LUSA. S.A.), con estructura propia y prestación de servicios en otras jurisdicciones.**

²⁸ Expediente Nº 351.700/12, parte 4, páginas 141/150 y anexos página 151 en adelante.

²⁹ Certificación de Servicios presentada por LUSA en la licitación 997/13, Tomo I, Carpeta 2, foja 147, donde se informa que la población servida por LUSA es de 400.000 habitantes, la recolección se hace respecto de 360 toneladas por día y el servicio de barrido y limpieza se presta en 240 kilómetros por día.

- “[...] *Logística Urbana S.A. posee en la realidad de sus partes fundamentales, una experiencia y “know how” que supera la duración requerida*”³⁰, y “[...] *Estamos frente a un oferente [cuya realidad acredita experiencia en su personal, tanto jerárquico como operativo y ...] [con] una acabada experiencia a lo largo de más de 5 años en la prestación del Servicio de Higiene Urbana en la Ciudad de Córdoba*”³¹, *la cual reuniría los requisitos mínimos exigidos en los pliegos*”

Tal como se desarrolló precedentemente, Poder Ciudadano considera que la experiencia en la prestación de un servicio público no se traspasa simplemente por la cesión de derechos y obligaciones que surgen de un contrato en particular. Más allá de esto, y dado los fundamentos de la CEO en cuanto a que LUSA tendría por acreditados sus antecedentes por continuar con las prestaciones de CRESE, se procede entonces a hacer un breve análisis de los antecedentes de CRESE:

- Córdoba Recicla Sociedad del Estado es creada por Ordenanza N°11.575³² de fecha 2 de diciembre de 2008, por lo que, considerando que la antigüedad de la empresa debe calcularse “desde la fecha de constitución hasta la fecha de publicación en el Boletín Oficial del llamado a la presente LICITACIÓN³³”, CRESE tiene una antigüedad que va desde el 02/12/2008 al 06/05/2013, dando un total de: **4 años, 5 meses y 5 días, inferior al mínimo requerido en el pliego en carácter de antigüedad societaria.**
- Respecto de los antecedentes operativos de CRESE, Poder Ciudadano reitera que el mismo comenzó a prestarse el 01/01/2010 y hasta el 17/03/2012 (LUSA comenzó el 18/03/2012), arrojando como resultado un total de: **2 años, 2 meses y 17 días de prestación, inferior al mínimo requerido en el pliego licitatorio.**

Por todo lo expuesto anteriormente, Poder Ciudadano concluye que:

- CRESE tiene una antigüedad societaria de 4 años, 5 meses y 5 días. No cumple con el mínimo de 5 años requerido en el pliego,
- CRESE prestó el SPHU en la Ciudad de Córdoba durante 2 años, 2 meses y 17 días. No cumple con el mínimo de 5 años de antecedentes operativos requeridos en el pliego,
- LUSA tiene una antigüedad societaria de 1 año, 10 meses y 29 días. No cumple con el mínimo de 5 años requerido en el pliego,

³⁰ El subrayado es de Poder Ciudadano.

³¹ El subrayado es de Poder Ciudadano.

³² Ordenanza promulgada por el Decreto N°5369 del 04/12/2008.

³³ Pliego de Condiciones Particulares, artículo 14, párrafo 2º.

- LUSA prestó el SPHU en la Ciudad de Córdoba durante 1 año, 1 mes y 18 días. No cumple con el mínimo de 5 años de antecedentes operativos requeridos en el pliego,
- **CRese y LUSA juntos no llegan a sumar 5 años de antecedentes en la prestación del servicio público de higiene urbana en la Ciudad de Córdoba.**

En virtud del análisis efectuado, que sin entrar en mayor debate, se trata de un criterio **objetivo**, no se comprende el análisis realizado por la Comisión Evaluadora y la conclusión de ésta de estar *“[...] frente a un oferente [con] una acabada experiencia a lo largo de más de 5 años en la prestación del Servicio de Higiene Urbana en la Ciudad de Córdoba, la cual reuniría los requisitos mínimos exigidos en los pliegos”*.

Se insiste en que los pliegos de condiciones de los contratos son los documentos que determinan el acceso a la concurrencia por parte de los potenciales licitadores, así como las principales variables en las que estos van a competir. Establecen reglas generales e impersonales que mantengan fielmente el principio **de igualdad**, el que se traduce en una serie de derechos a favor de los oferentes: consideración de su oferta en competencia con la de los demás concurrentes e inalterabilidad de los pliegos de condiciones. Las reglas para las licitaciones **deben dejar el menor margen posible para el ejercicio de discrecionalidad por parte del administrador público o en su defecto, ésta debe ser fundamentada rigurosamente.**

Poder Ciudadano pone de resalto que muchas empresas pudieron haber deseado presentarse a la licitación pero, sin embargo, no lo hicieron en base a estos criterios mínimos definidos en el Pliego, es decir, por no llegar a cumplir con los mismos. No se trata pues, de promover un excesivo apego al formalismo, sino de asegurar el cumplimiento de ciertos requisitos que objetivamente garanticen la experiencia del oferente. **La incorporación de estos requisitos objetivos, carecen de sentido si el propio ente público que los incorpora no los toma en cuenta –o los incumple- a la hora de dictaminar sobre la admisibilidad de las ofertas.**

La cuestión no es menor. Toda compra o servicio provisto por el Estado debe responder a un principio fundamental: debe hacerse a través de una licitación pública que apunte a un máximo de eficiencia económica, con transparencia absoluta para los participantes y que deje el menor margen posible a la discrecionalidad de la administración que debe adjudicar mediante procedimientos preestablecidos. Lo contrario, **puede afectar a los ciudadanos por verse perjudicados, no sólo como consumidores del servicio, sino además, como contribuyentes al generarse un mayor coste en la contratación pública.**

Se debe considerar que el contrato de recolección de residuos es de suma importancia para los gobiernos locales, puesto que constituye la erogación más importante de éstos, llegando en muchos casos a superar el 20% del presupuesto. El caso de la Ciudad de Buenos Aires no es la excepción ya que es una de las inversiones más importantes del Gobierno y además, es una significativa oportunidad económica para el sector privado. Implica millones de pesos anuales y por ello es fundamental la experiencia acumulada de las empresas que van a prestar este servicio público en la ciudad con mayor generación de residuos del país. A medida que una empresa acumula experiencia, existe la oportunidad de reducir los costes, dado que cuanto más produce una empresa, más aprende a producir de forma eficiente.

Asimismo, y más allá de la implicancia económica del servicio, la prestación y la calidad del mismo, es determinante para los ciudadanos, ya que repercute directamente en la calidad de vida de los vecinos y en el ambiente. Y por estos motivos, **los gobiernos deben brindar plena transparencia sobre la utilización de los fondos públicos, lo que significa que no deben quedar dudas respecto de cómo se adjudica y en base a qué criterios.**

- ***“[...] Esta Comisión de Evaluación de Ofertas entiende imprescindible, al momento de emitir esta recomendación, a los fines de lograr la debida transparencia en las contrataciones públicas, respetar el principio del derecho de la primacía de la realidad. Y es que, la examinación de los antecedentes no debe acabar en lo liminar, sino que debe ir en profundidad logrando un análisis integral.”***

En cuanto al análisis integral al que alude la CEO en su Informe, Poder Ciudadano observa que **el requisito de 5 años de antecedentes en forma ininterrumpida en los últimos 7 años en la República Argentina en la prestación del servicio público de higiene urbana, es de carácter objetivo**, tal como lo son los demás requisitos mínimos exigidos que figuran en el ANEXO I del PCP: población servida de 500.000 habitantes, mínimo 600 toneladas de residuos sólidos urbanos recolectados por día, y mínimo 200 kilómetros por día de la prestación del servicio de barrido y limpieza de calzadas.

Sin embargo, la CEO utilizó el principio de realidad por encima del objetivo. Usando ese mismo principio de la realidad en un ejemplo concreto puede suceder que una empresa preste el servicio en dos localidades, una con 200.000 habitantes y otra, con 400.000 habitantes. Como el Pliego requiere un mínimo de 500.000 habitantes, la empresa cubriría el mínimo. Si el criterio es atenerse a la realidad y no a los datos objetivos que establece el Pliego, en el caso hipotético se estaría prestando

el servicio a 200.000 habitantes por un lado y a 400.000, por el otro, dando un total de 600.000 habitantes, superando ampliamente el mínimo requerido. Esa es la prestación “en los hechos” y la experiencia efectiva de la empresa.

Dado que esta posibilidad no se aplica al momento de evaluar la admisibilidad en cuanto a la población servida y tampoco podría hacerse -puesto que la nota aclaratoria del ANEXO IV del PCP³⁴ no lo permite-, Poder Ciudadano considera que el Pliego establece un parámetro objetivo, claro y fácil de verificar, que **no da lugar a interpretaciones subjetivas y/o a la necesidad de recurrir al principio de la realidad.**

Se debe respetar el principio de igualdad, y ello significa que tanto el cálculo de población servida como el de años de antecedentes **deben realizarse bajo el mismo criterio objetivo.** No es posible hacer una sumatoria de cantidad de habitantes servidos en diferentes localidades, como así tampoco una sumatoria de años de prestación del SPHU por parte de distintas personas jurídicas. **Carece de razonabilidad aplicar el principio de realidad a un caso que debe ser evaluado de manera totalmente objetiva.**

La referida igualdad exige que todos los licitantes sean tratados con reglas comunes que se aplican de forma pareja. Desde el principio del procedimiento de la licitación hasta la adjudicación del contrato, o hasta la formalización de este, todos los licitadores u oferentes se encuentren en la misma situación, contando con las mismas facilidades y haciendo sus ofertas sobre bases idénticas.

El pliego de bases y condiciones aplicable en el proceso licitatorio 997/13 se encuentra enunciado dentro del marco jurídico aplicable a la licitación, tal como así lo expresa el propio pliego en el artículo 4 del PCP. **Es ley para las partes y por ello, debe respetarse.** Poder Ciudadano reitera que **muchas empresas pudieron haber deseado presentarse a la licitación pero sin embargo, no lo hicieron en base a estos criterios mínimos, es decir, por -objetivamente- no llegar a cumplir con los requerimientos mínimos definidos en el Pliego.**

El principio de legalidad debe imperar en el obrar estatal. Así, **el principio evita connivencias dolosas y promueve la acción de control y la fiscalización que sobre la actividad administrativa ejercen los mismos particulares, licitadores en el caso, quienes cuentan con los remedios procesales idóneos para impugnar el ilegítimo proceder estatal.** El principio de legalidad es un principio fundamental

³⁴ “NOTA ACLARATORIA: A efectos de cumplimentar con los parámetros mínimos exigidos para cada servicio, no se aceptarán agregaciones de distintas localidades, aun cuando se tratara de una misma Sociedad en prestaciones de higiene urbana. Idéntico criterio se aplicará para las UTE”.

conforme al cual **todo ejercicio del poder público debería estar sometido a la voluntad de la ley y no a la voluntad de las personas. Sólo así se garantiza la seguridad jurídica.**

Por todo lo expuesto, **Poder Ciudadano solicita sean revisadas las consideraciones esgrimidas por la CEO, a fin de cumplir con lo normado por el Pliego de Bases y Condiciones, como así también, el marco normativo en el que se sustenta.**

Sin más, saludo muy atentamente,



Pablo Secchi

Director Ejecutivo de Poder Ciudadano

pablosecchi@poderciudadano.org

Tel.: 4331-4929, Piedras 547 - C1070AAK – CABA