

RES. 109/2021

RESOLUCION ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 20 DE ENERO DE 2021

(E. E. N° 2020-17-1-0005159, Ent. N° 3940/2021)

VISTO: las actuaciones remitidas por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), relacionadas con la Licitación Pública N° 32/2019 para la contratación de servicio de limpieza y peones para el Centro Hospitalario Pereira Rossell”, por hasta 37.442 horas mensuales, por el período de un año, prorrogable automáticamente por hasta dos períodos de un año cada uno;

RESULTANDO: 1) que el Gerente Administrativo de ASSE con fecha 19/12/2019, autorizó el llamado de referencia;

2) que cumplido el requisito de publicidad, al acto de apertura electrónica realizado con fecha 20/01/2020, se presentaron ocho oferentes: A&M 2002 Limitada; Fundación Plenario de Mujeres del Uruguay (PLEMUU); Gestam Uruguay de Servicios S.A.; Haftoy S.A.; Jordam SRL.; Perfil S.A.; Pulso SRL.; y Teregal S.A. Las empresas Jordam SRL, Perfil S.A. y A&M 2002 Ltda., presentaron acta de compromiso de formación de Consorcio (Consorcio INNOVA) de fecha 15/01/20;

3) que se presentaron observaciones al acto de apertura:

3.1) Consorcio Innova con fecha 21/01/2020, expresa que la empresa Gestam Uruguay de Servicios SA. en su oferta presentó documentación en forma confidencial la planilla unificada de trabajo la cual es exigida en el artículo 7.2 literal d) del Pliego de condiciones particulares, vulnerando el artículo 65 del

TOCAF, el principio de igualdad de los oferentes, siendo la planilla de trabajo factor a puntuar según artículo 9.1 del pliego de condiciones; y

3.1.1) PLEMUU presentó en su propuesta un precio sin impuestos; en la licitación anterior con igual objeto, presenta un precio más impuestos;

3.2) Plenario de Mujeres del Uruguay (PLEMUU) con fecha 21/01/20, expresó que la propuesta económica de Teregal S.A. y Jordam SRL-Perfil SA y A&M 2002 Limitada (Consortio Innova), no presentan dentro de su propuesta ningún puesto de “Auxiliares Área Salud” y Gestam Uruguay de Servicios presenta sólo 24 cargos, lo que hace que coticen en forma equivocada (limpiadores o peones pero no Auxiliares Área Salud); y

3.2.1) asimismo, expresó que Gestam Uruguay de Servicios presenta “Planilla de Trabajo” como confidencial, vulnerando el principio de igualdad en el proceso licitatorio;

3.2.2) que Consocio Innova establece el costo de materiales en función de un porcentaje fijo del 8% de la mano de obra determinando un gasto mensual de \$686.649, no realizándose un desglose de este gasto por lo que se desconoce si se toman en cuenta todos los materiales solicitados en el pliego. En su “Estructura de Costos” no considera, como materia gravada, el aguinaldo ni la licencia para el cálculo del aporte al Banco de Seguros. Establece un nivel de imprevistos del 2% y no se considera ninguna imposición a la renta (IRAE);

3.2.3) que Teregal S.A. la cifra establecida para la compra de productos no alcanza y en los antecedentes no presenta la cantidad de referencias según el pliego de condiciones particulares;

3.2.4) que las empresas Pulso S.A. y Haftoy S.A no presentan ningún documento adjunto como lo solicita el artículo 7 del pliego de condiciones particulares (presentación de ofertas);

3.3) Gestam Uruguay de Servicios S.A. con fecha 21/01/20, expresó:

3.3.1) en relación a las ofertas de Haftoy SA y Pulso SRL se limitan a cotizar en línea sin adjuntar ningún documento solicitado como requisitos de admisibilidad

en el artículo 7.2 del pliego de condiciones particulares por lo que corresponde descalificarlos;

3.3.2) con respecto a la oferta de Teregal S.A., no cumple con la exigencia mínima de antecedentes mínimos de limpieza (7.2.d del pliego de condiciones);

3.3.3) en relación a la oferta de PLEMUU, presentó cotización con “IVA exento” y, en el llamado anterior con idéntico objeto presentó precio más IVA; PLEMUU desarrolla en su oferta un capítulo vinculado a “Programas educativos”, pero nada de eso se requiere en este llamado, no siendo posible invocar esos “programas para considerar el servicio licitado como exento de impuestos;

3.3.4) respecto al Consorcio Innova (A&M 2002, Perfil S.A y Jordam SRL), solamente Perfil S.A presentó garantía de mantenimiento de oferta y no reúne los 5 antecedentes exigidos, los 3 oferentes agregan las mismas referencias (3 de A&M 2002 Ltda, 1 a Consorcio Innova, 1 Perfil S.A y 2 Galaxy);

4) que con fecha 23/01/20, se publicaron las observaciones presentadas al acta de apertura realizada con fecha 20/01/20 por las empresas Consorcio Innova, PLEMUU y Gestam Uruguay de Servicios S.A.;

5) que Gestam Uruguay de Servicios S.A. con fecha 23/01/2020, evacuó vista en relación a la observación presentada por Consorcio Innova;

5.1) en primer lugar, el documento cuestionado (Planilla unificada de Trabajo”) concuerda con el artículo 10 de la ley No. 18.381 en tanto la misma contiene datos personales y por tanto para publicitar la referida planilla se requiere previo consentimiento de cada sujeto incluido. Asimismo el artículo 7.4 del pliego establece que “en caso de que se ingrese información de carácter confidencial que no se ajuste a los requisitos exigidos por la normativa, la Administración podrá solicitar al oferente que levante el carácter de confidencial a esos contenidos” en caso que el oferente no levante dicha condición su oferta será desestimada”. En base a eso el artículo 7.2 f) establece que se debe agregar un “Resumen no confidencial para el caso de presentar

información confidencial. Gestam cumplió en tanto agregó un resumen no confidencial “Listado de personal” y la consecuencia prevista en el Pliego en presentar algo que no era confidencial con su rótulo no es la pretendida por el Consorcio. En cuanto a la información calificada como confidencial no vulnera el artículo 65 del TOCAF ni el artículo 10 de la Ley 18.381;

5.2) asimismo evacuó vista a las observaciones formuladas por PLEMUU. En cuanto a la planilla de trabajo como confidencial, Gestam Uruguay de Servicios S.A. ya realizó descargos en la evacuación de vista a Consorcio Innova de fecha 23/01 al cual se remite;

5.2.1) en cuanto al cuestionamiento de los cargos presentados de auxiliares Áreas de Salud el pliego no exige un mínimo de auxiliares contando con experiencia sobrada para valorar la cantidad apropiada de dichos funcionarios;

6) que el Gerente Administrativo-ASSE- con fecha 14/02/20, solicitó pronunciamiento a la Dirección Jurídica Notarial sobre si, dada la naturaleza jurídica de PLEMUU, teniendo en cuenta el objeto del llamado y el Pliego, resultaría ajustado a derecho considerar como válida su oferta al cotizar exenta de IVA; y sugiere se confiera vista a PLEMUU a fin de que acredite en virtud de qué normativa invoca la exoneración del IVA, así como su personería jurídica y régimen fiscal que la rige;

7) que por informe jurídico de ASSE de fecha 28/04/20, concluyó en que PLEMUU debe cotizar con impuestos, en virtud de que el Pliego de Condiciones Particulares de la presente Licitación no solicita un Proyecto Educativo Laboral y en caso de ponderarse podría afectar el principio de igualdad de los oferentes (artículo 149 TOCAF);

8) que consta informe Asesoría Técnico de fecha 21/05/20, en el cual analizó la estructura de costos de la firma que se ubica en primer lugar Teregal S.A resultando una estructura de costos razonable;

9) que se solicitó informe ampliatorio a la Asesoría Técnico Financiera en cuanto a la viabilidad económica de las empresas que cumplieron con el numeral 7.2 b) del Pliego Particular de Condiciones

(declaración jurada de integración de costos certificada por Contador Público incluyendo supuestos);

10) que con fecha 12/06/20, ASSE (un integrante de la Comisión Asesora) realizó una consulta a la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) sobre cómo puntuar al Consorcio Innova ya que el pliego establece que la evaluación de ofertas será en función del factor ponderación compuesto por Precio y Antecedentes. Se presentan 3 firmas con igual precio, pero en forma individual; un depósito bancario realizado por una de ellas (depósito de garantía mantenimiento de oferta), y dentro de la documentación presentan un “Acta de compromiso de formación de consorcio”. Se consulta si es correcta la presentación del “consorcio en formación”, si el mismo no debería estar inscripto en el RUPE en forma “provisoria”, que antecedentes deberíamos tomar de todas esas empresas integrantes si fuera correcta la presentación del Consorcio y que viabilidad económica, estructura de costos se debería considerar;

11) que con fecha 15/06/2020, ACCE responde expresando que el hecho de que el Pliego de Condiciones Particulares no haga referencia a la posibilidad de que las firmas puedan presentarse con intención de consorciarse, no inhibe a que estas puedan hacerlo. Cada una de las empresas dispuestas a consorciarse debe estar inscriptas en el RUPE y presentar los documentos solicitados en el Pliego. La voluntad de consorciarse debe constar por escrito y estar firmada por los representantes de cada empresa. El Organismo debe tener en cuenta que para la constitución del consorcio debe brindar un plazo razonable para la misma;

12) que consta estudio de viabilidad económica de los oferentes y cuadro comparativo de ponderaciones Teregal: 55 puntos (precio 55 puntos y antecedentes 0); Gestam Uruguay de Servicios SA.:95 puntos (precio 50 y antecedentes 45); Consorcio Innova 93 puntos (precio 48 y antecedentes 45); y PLEMUU: 90 puntos (precio y antecedentes 45 cada uno);

13) que la Administración verificó el estado de las empresas participantes del llamado en el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE);

14) que se efectuó con fecha 22/01/2020 el control de vínculo jurídico, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 46 del TOCAF;

15) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones, con fecha 10/07/2020, concluyó que de acuerdo a los estudios técnicos realizados, el estudio de viabilidad económica y cuadro comparativo, aconsejó adjudicar como la oferta más conveniente la presentada por Consorcio Innova a un precio por hora de \$ 336,70 más IVA, por ser la oferta con el mejor puntaje de ponderación, que cumple con los requisitos exigidos en el pliego de condiciones:

15.1) que asimismo, se deja constancia que existe una oferta de mejor puntaje que la sugerida (Gestam) que no cumple con un requisito del pliego de condiciones particulares, (no incluye en la declaración jurada de integración de costos, los supuestos para su elaboración);

16) que con fecha 12/07/2020, fueron puestas de manifiesto las actuaciones, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 67 del TOCAF presentándose:

16.1) Fundación Plenario de Mujeres del Uruguay (PLEMUU) con fecha 17/07/20, evacuó la vista conferida expresando que el Consorcio Innova no cumple con los requisitos exigidos en el Pliego: constitución de garantía de mantenimiento de oferta, comprobación de sus antecedentes y referencias en el ramo y composición de costos por lo que no es una propuesta viable. Asimismo, expresa que no comparte el informe de Asesoría Legal de fecha 28/4/20 en cuanto al Pliego en su numeral 2 (formas de cotizar) prevé la posibilidad de presentar variantes a las condiciones que figuran en el Pliego y es por eso que PLEMUU incluye la ejecución de un Proyecto Educativo Laboral;

16.2) Gestam Uruguay de Servicios S.A. con fecha 17/07/20, evacuó la vista expresando que su oferta fue la mejor calificada y del informe de la Asesoría Técnico Financiera se concluyó que la misma resulta razonable. Realizado el puntaje de ponderación surge que nuestra empresa fue calificada en primer lugar con un precio más conveniente que la ubicada en segundo lugar (Consortio Innova). Sin embargo, la Comisión Asesora aconseja adjudicar a Consortio Innova dejando constancia que existe una oferta mejor puntuada la cual no cumple con la declaración jurada de integración de costos, los supuestos para su elaboración;

16.2.1) en cuanto al Consortio Innova, Gestam expresa que solamente una empresa presentó la garantía de mantenimiento de oferta (Perfil S.A.); ninguna de las empresas por si sola cuenta con los 5 antecedentes exigidos “como referencias documentadas”;

16.2.2) por último, existen 2 aspectos que vician la declaración jurada con estructura de costos, el primero de ellos no indica Grupo ni Sub Grupo al que pertenecen las empresas o el Consortio (artículo 7.2 b del Pliego), y segundo el Contador Público que firma la estructura de costos del Consortio es quien figura como representante de Perfil SA en el Acta de Compromiso de formación del Consortio, lo que genera un conflicto con la independencia que debe guardar dicha declaración;

17) que con fecha 24/08/2020, la Comisión Asesora informó que puesto de manifiesto el expediente y habiéndose conferido la vista del artículo 67 del TOCAF se presentaron 2 oferentes formulando objeciones al mismo:

17.1) PLEMUU evacuó la vista cuestionando la admisibilidad de la oferta de Consortio Innova expresando que el mismo no cumple con los requisitos exigidos en el Pliego en cuanto a la constitución de garantía de mantenimiento de oferta, antecedentes y referencias en el ramo; así como no descompone los costos estimados y no es una propuesta económicamente viable. La Comisión Asesora solicitó por parte de uno de los integrantes la ampliación de la consulta

realizada originalmente con fecha 15/06/20 a la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) sobre dos puntos en particular relacionados en los Resultandos 10) y 11). En cuanto a la viabilidad económica de las ofertas fue considerada por la Asesoría Técnico Financiera contando con su conformidad. En virtud de lo expuesto, se considera que tales objeciones formuladas al dictamen de la Comisión Asesora por parte de PLEMUU no son de recibo;

17.2) Gestam Uruguay de Servicios SA. evacuó la vista expresando que en relación al Consorcio Innova las mismas observaciones que planteó PLEMUU relacionado en el numeral anterior, a lo cual la Comisión ya respondió;

17.3) de acuerdo al análisis de las observaciones, no existe un consenso entre los integrantes de la Comisión Asesora que permita llegar a un pronunciamiento homogéneo;

17.3.1) por una parte, uno de los integrantes se pronuncia a favor de ratificar la sugerencia de adjudicación de fecha 10/07/20, en base a que Consorcio Innova presenta un precio desagregado en un 100%, que cumple con la viabilidad económica, detallando el costo del servicio incluyendo los supuestos para su elaboración, contando con antecedentes suficientes en la prestación de servicios de limpieza en Instituciones de Salud. Para dicho integrante de la Comisión Asesora Gestam Uruguay de Servicios SA si bien es viable económicamente no presenta los supuestos solicitados en el punto 7.2) del pliego de condiciones, considerando que los mismos son parte integrante del precio, (verificación de ítems salariales);

17.3.2) los otros dos integrantes de la Comisión Asesora se pronuncian por rectificar lo aconsejado en primera instancia (10/07/20) sugiriendo la adjudicación a la empresa Gestam Uruguay de Servicios S.A. en virtud de que con fecha 13/01/20 fue publicado en la página de compras estatales la flexibilización de las exigencias del pliego en cuanto a los supuestos del precio al responder que “la declaración jurada de integración de costos deberá ser elaborada con los criterios contables que la empresa considere” y teniendo en

cuenta la aclaración publicada, se entiende que no corresponde la descalificación de la oferta y la adjudicación debe realizarse a la oferta más conveniente y a las necesidades del servicio (artículo 68 del TOCAF);

18) que puestas las actuaciones nuevamente de manifiesto con fecha 26/08/20 dado que no hay consenso entre los integrantes de la Comisión Asesora, se recibieron nuevos descargos por parte de los oferentes:

18.1) Gestam Uruguay de Servicios S.A. con fecha 02/09/2020, evacuó la vista del informe de la Comisión Asesora de 24/08/20, solicitando que se adjudique de acuerdo a lo propuesto por la mayoría de la misma;

18.2) Consorcio Innova con fecha 02/09/20, evacuó la vista expresando que Gestam Uruguay de Servicios SA. incumple con el numeral 7.2 del pliego de condiciones particulares y que ampararse en la aclaración realizada con fecha 13/01/20 supone una validación del análisis del precio que incumple con el citado artículo. La Asesoría Técnica afirma que Gestam en el punto “declaración jurada integración de costos certificada por contador público incluyendo supuestos y desagregando el 100% del precio ofertado no incluye los “supuestos” por lo que no cumple con el Pliego. La flexibilización de las exigencias del pliego en cuanto a los supuestos del precio, no se puede considerar como una modificación al pliego ya que el mismo es claro al establecer la presentación de los supuestos (no establece cuales son pero si establece que los mismos deben estar desagregados en el 100%) dado que los supuestos son parte integrante el precio lo que permite un correcto análisis de viabilidad de la oferta. Estos supuestos son las premisas que permiten conocer y analizar cuáles son los elementos cuantificables que componen el mismo; siendo estas empresas de servicios permiten verificar los ítems salariales contemplados;

18.3) Fundación Plenario de Mujeres del Uruguay (PLEMUU) con fecha 03/09/20, evacuó la vista conferida expresando básicamente las mismas objeciones ya expuestas y agravándose con respecto al segundo dictamen,

dado que con escasa fundamentación, desestima las objeciones que se formularan en su primer dictamen;

19) que analizados los descargos, la Comisión Asesora de Adjudicaciones con fecha 14/09/2020, ratificó en todos sus términos lo expresado en su dictamen de fecha 24/08/20; por lo que no existe un consenso, correspondiendo remitir las actuaciones al Ordenador competente (Directorio de ASSE);

20) que la Asesoría Jurídica de ASSE, con fecha 19/10/2020, analiza las observaciones realizadas por las diferentes empresas (PLEMUU, Gestam y Consorcio Innova) expresando que las mismas no son de recibo;

20.1) que respecto a la observación presentada por Gestam Uruguay de Servicios S.A en cuanto a su propia declaración de costos, la Asesoría consideró que la declaración de costos presentada se ajusta al pliego y a las modificaciones publicadas. En conclusión, y vista la disparidad de criterios existentes entre los miembros de la Comisión Asesora, el Ordenador deberá dictar Resolución estando a lo dispuesto en el artículo 68 del TOCAF;

21) que la Gerencia Administrativa de ASSE de fecha 23/10/2020, expresó que vistos los antecedentes, las ofertas mejor posicionadas desde el punto de vista económico financiero son las presentadas por Consorcio Innova y Gestam Uruguay de Servicios S.A. siendo la diferencia de ambos precios inferior al 5%;

21.1) la oferta de Gestam Uruguay de Servicios S.A. no incluye los supuestos lo cual no es menor al tomar la decisión;

21.2) en relación al Consorcio Innova la Administración quedaría más cubierta por su responsabilidad solidaria y subsidiaria;

21.3) el Consorcio Innova incluye una descripción con hipótesis de trabajo tales que permiten construir y verificar el precio cotizado con total transparencia. No ocurre lo mismo con Gestam Uruguay de Servicios SA que si bien a priori “la viabilidad económica” puede resultar razonable; no se puede tomar por buena

confrontándola con la “declaración jurada de integración de costos” al no incluir los supuestos para su elaboración;

21.4) por los fundamentos expuestos, la Gerencia Administrativa recomienda la contratación de Consorcio Innova;

22) que por Acta de fecha 05/11/2020, el Directorio de ASSE de acuerdo a los fundamentos expresados en el informe suscrito por el Gerente Administrativo entiende conveniente adjudicar la licitación a la empresa Consorcio Innova previa intervención del Tribunal de Cuentas;

23) que por Proyecto de Resolución ad referendum, de fecha 17/11/2020, se prevé adjudicar el llamado a Consorcio Innova integrado por las firmas A&M 2002 Ltda., Jordam SRL y Perfil SA., por un monto anual de \$ 184.562.401,30 (impuestos incluidos), ajustable según pliego, por el período de un año a partir de la intervención del gasto por parte de este Tribunal y de la notificación al adjudicatario, el que se prorrogará automáticamente por hasta dos períodos consecutivos de igual duración;

23.1) la presente erogación se realizará con cargo a Financiación 1.1 y/o 1.2, de acuerdo a la existencia de crédito disponible en cada financiamiento;

23.2) la resolución de adjudicación por parte del Ordenador competente (directorio de ASSE) se extenderá y suscribirá una vez emitido el dictamen del Tribunal de Cuentas;

24) que no consta información contable;

CONSIDERANDO: 1) que el procedimiento se ajustó a lo establecido en los artículos 33 y siguientes del TOCAF;

2) que el Pliego de Condiciones Particulares en el literal b) de la Cláusula 7.2) “*Documentación a presentar*” exige la presentación de una “*Declaración Jurada acerca de la integración de costos del servicio; certificada por Contador Público, incluyendo los supuestos utilizados para su elaboración, desagregando el 100% del precio ofertado*”;

3) que, en relación a este punto se presentaron observaciones a los respectivos informes de la Comisión Asesora de

Adjudicaciones, basándose en una aclaración realizada en la página web donde se estableció la flexibilización de las exigencias del pliego en cuanto a los supuestos del precio; al responder que “la declaración jurada de integración de costos deberá ser elaborada con los criterios contables que la empresa considere”;

4) que los aspectos controvertidos con la puesta de manifiesto de las actuaciones, de conformidad con el artículo 67 del TOCAF, fueron evaluados por la Administración actuante, la que fundó su decisión en base a informes de Asesores especializados;

5) que por otra parte, no se dio cumplimiento con lo establecido en el literal D) del artículo 13 de la Ordenanza de este Tribunal de 22/05/1958, en cuanto a que debe agregarse la información contable en el que conste el rubro al que se imputa el gasto y su disponibilidad, al remitir las actuaciones para la intervención previa de este Tribunal;

ATENTO: a lo precedentemente expuesto y a lo establecido en el artículo 211 literal B) de la Constitución de la República;

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Dictada resolución definitiva por el Ordenador competente, se comete al Contador Delegado en ASSE la intervención del gasto, previo control de su imputación a grupo adecuado con disponibilidad suficiente;
- 2) Cometer asimismo al Contador Delegado la verificación de que la resolución definitiva concuerde con las condiciones sometidas a consideración de este Tribunal (artículo 8 de la Ordenanza N° 27 de fecha 22/05/1958 en la redacción sustitutiva dispuesta por la Resolución del 16/06/2010);
- 3) Téngase presente lo señalado en el Considerando 5;
- 4) Comunicar al Contador Delegado; y
- 5) Devolver las actuaciones.

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO ING. MIGUEL AUMENTO: He votado en discordia la resolución de este expediente, en tanto no comparto el alcance del análisis efectuado por el Tribunal.

En efecto, no cabe duda que en este proceso de contratación se han verificado múltiples observaciones y evacuaciones de vista de distintos oferentes, antes y después de lo preceptuado por el artículo 67 del TOCAF. Más aún, se configuró disparidad de opiniones entre los integrantes de la Comisión Asesora de Adjudicaciones, concluyendo en disenso.

En mi opinión, el Tribunal debió expedirse explícitamente sobre la pertinencia de la adjudicación proyectada, plasmando también su opinión sobre, al menos, las cuestiones más sustanciales en discusión, que hacen nada menos que a los tres oferentes con mayor puntaje. Desde allí, el considerando 4) no resulta pertinente en la ocasión, ni tampoco lo difuso de los Considerandos 2) y 3).-

Por último, debió tenerse en cuenta lo establecido en el inciso final del artículo 70 del TOCAF. Esto es, el Tribunal de Cuentas no solo debe opinar sobre una propuesta de adjudicación, sino también sobre las resultancias de las diferentes etapas del proceso.-