



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 865/2021

RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 5 DE MAYO DE 2021
(E. E. N° 2021-17-1-0001496, Ent. N° 1176/2021)

VISTO: las actuaciones remitidas por la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República, relacionadas con la Licitación Pública N° 1/2021 cuyo objeto es la contratación de servicio de limpieza para los edificios dependientes de dicha Facultad;

RESULTANDO: 1) que por Resolución de fecha 4/1/2021, el Decano interino de la Facultad de Ingeniería dispuso aprobar el llamado y las bases que lo regirían, así como la designación de los miembros de la Comisión Asesora de Adjudicaciones;

2) que cumplido en forma el requisito legal de publicidad, con fecha 9/2/2021 se procedió a la apertura electrónica de ofertas, a la que se presentaron siete proponentes: 1) Cleannet Uruguay S.A.; 2) MyM Servicios S.R.L.; 3) Nadelmar S.A.; 4) Nivani S.R.L.; 5) Pulso S.R.L.; 6) Taym Uruguay S.A.; y 7) Teregal S.A.;

3) que con fecha 9/2/2021, la Administración informó que:

3.1) todas las empresas figuran en estado Activo en RUPE y que ninguna optó por presentar garantía de mantenimiento de oferta;

3.2) Nivani S.R.L no presentó detalle de horas peón/costo (Formulario D), conforme lo requerido en el artículo 2.7 de las Condiciones Generales del Pliego;



TRIBUNAL DE CUENTAS

3.3) MyM Servicios S.R.L., Nivani S.R.L., y Taym Uruguay S.A. no presentaron rubrado obligatorio (Formulario E), extremo exigido por el artículo 2.8 de las Condiciones Generales del Pliego Particular;

4) que con fecha 17/2/2021, Cleannet Uruguay S.A. presentó escrito efectuando una serie de observaciones a las ofertas competidoras, expresando que:

4.1) Nivani S.R.L. no presentó formularios obligatorios exigidos en el artículo 2 de las Condiciones Generales del Pliego Particular;

4.2) Pulso S.R.L. presentó inconsistencias en su propuesta económica, pues la cantidad de empleados ofrecidos no se corresponde con las horas mensuales cotizadas, así como tampoco coincide el precio total mensual cotizado con la cantidad de horas hombre ofrecidas para el Ítem F. Estas inconsistencias también generaron -a su juicio-, incumplimientos a lo exigido por el Pliego en cuanto al horario de prestación del servicio. En definitiva abogó por el descarte de esta oferta;

5) que con fecha 22/2/2021, la Comisión Asesora produjo su dictamen, concluyendo que:

5.1) las ofertas de Nivani S.R.L., Taym Uruguay S.A. y MyM Servicios S.R.L. resultaron inadmisibles por no presentar la documentación obligatoria exigida en el artículo 2.8 de las Condiciones Generales del Pliego Particular;

5.2) se consideraron las observaciones formuladas por Cleannet Uruguay S.A., descartando a Nivani S.R.L. por lo ya manifestado, y admitiendo la oferta de Pulso S.R.L. pues dichas observaciones "...se pudieron subsanar sin afectar la oferta presentada por Pulso S.R.L. Luego de estudiar la oferta de Pulso S.R.L. se entiende que el personal propuesto es de 13,2 personas (13 operarios de lunes a viernes más una que se desempeña los sábados) según el desglose realizado por la CADEA";

5.3) siendo las restantes cuatro ofertas admisibles, se las ponderó, resultando los siguientes puntajes: (i) Cleannet Uruguay S.A. = 100 puntos



TRIBUNAL DE CUENTAS

(Precio = 50 puntos + Cantidad de operarios = 30 puntos + Antecedentes = 20 puntos); (ii) Teregal S.A. = 99,87 puntos (Precio = 49,92 puntos + Cantidad de operarios = 29,95 puntos + Antecedentes = 20 puntos); (iii) Pulso S.R.L = 98,89 puntos (Precio = 48,93 puntos + Cantidad de operarios = 29,95 puntos + Antecedentes = 20 puntos); (iv) Nadelmar S.A. = 97,13 puntos (Precio = 47,13 puntos + Cantidad de operarios = 30 puntos + Antecedentes = 20 puntos);

5.4) las ofertas en cuestión calificaron como similares en los términos del artículo 66 del TOCAF, por lo que sugirió la convocatoria a instancia de mejora de ofertas;

6) que con fecha 26/2/2021 se cursó invitación a las oferentes precalificadas a instancia de mejora de ofertas, fijada para el día 3/3/2021. A dicha instancia se presentaron todas las oferentes precalificadas, con las siguientes propuestas: a) Pulso S.R.L se mantuvo en su oferta original; b) Nadelmar S.A. sólo ofreció una mejora del precio mensual cotizando la suma de \$632.128 (IVA incluido); c) Cleannet Uruguay S.A. ofreció una mejora de precios del 7,8% sobre los ofertados originalmente; y d) Teregal S.A ofreció una mejora en el precio, cotizando un monto mensual de \$ 590.478,39 (IVA incluido);

7) que con fecha 5/3/2021, la Comisión Asesora produjo su dictamen final, recogiendo las resultancias de la instancia de mejora de oferta, y resultando el siguiente orden de prelación: **1) Cleannet Uruguay S.A. = 100 puntos** (Precio = 50 puntos + Cantidad de operarios = 30 puntos + Antecedentes = 20 puntos); **2) Teregal S.A. = 97,94 puntos** (Precio = 47,99 puntos + Cantidad de operarios = 29,95 puntos + Antecedentes = 20 puntos); **3) Pulso S.R.L. = 95,07 puntos** (Precio = 45,12 puntos + Cantidad de operarios = 29,95 puntos + Antecedentes = 20 puntos); y **4) Nadelmar S.A. = 94,83 puntos** (Precio = 44,83 puntos + Cantidad de operarios = 30 puntos + Antecedentes = 20 puntos). En consecuencia, sugirió la adjudicación de la



TRIBUNAL DE CUENTAS

licitación de referencia a **Cleannet Uruguay S.A.**, sugiriendo además que el servicio comience el 1°/5/2021;

8) que con fecha 16/3/2021, la División Contabilidad informó que existe disponibilidad suficiente para atender el gasto, con cargo al Programa 347, Financiación 1.1 por el período de un año a partir del 1°/5/2021, por un importe mensual de hasta \$ 400.000 y anual de hasta \$ 4:800.000 impuestos incluidos;

9) que conforme lo informado por la División Contabilidad, con fecha 26/3/2021 la Comisión Asesora de Adjudicaciones elaboró dictamen complementario mediante el cual puso en conocimiento del Ordenador del gasto que, según el informe contable, se cuenta con una suma disponible que resulta un 30% menor a la suma cotizada (mejora de oferta incluida). Es por ello que se consideró una reducción en un 30% de las horas de trabajo de auxiliares y limpiavidrios, con la consiguiente reducción de personal, a efectos de poder adjudicar dentro de los límites de la disponibilidad presupuestal existente, elaborando los cuadros en los que se detalla la reducción calculada;

10) que por Resolución de fecha 8/4/2021, la Decana de la Facultad de Ingeniería adjudicó el llamado a la empresa Cleannet Uruguay S.A., por un monto anual de hasta \$ 4:772.004 (IVA incluido), pagaderos en cuotas mensuales de \$ 397.667, siendo el plazo de la contratación de una año, con la posibilidad de hasta dos prórrogas por igual período, y fijando como fecha de inicio de los trabajos el 1°/5/2021;

CONSIDERANDO: 1) que el artículo 8 del Pliego Particular estableció como uno de los factores de evaluación la cantidad de operarios ofrecida, asignando el máximo de 30 puntos al que ofrezca mayor cantidad, y a prorrata al resto de los oferentes, no condicionando la ponderación a ningún otro factor;

2) que la Comisión Asesora se apartó de lo establecido en la referida disposición, desvirtuando su ponderación, en razón



TRIBUNAL DE CUENTAS

de que no consideró la cantidad concreta de operarios ofrecidos por cada oferente (15 en el caso de Pulso S.R.L, 13 en los restantes oferentes), sino que calculó la cantidad de operarios sobre la base de la cotización de horas/peón, arrojando ello cantidades en decimales que surgen del cuadro adjunto a su dictamen. Tal proceder no solo contravino lo dispuesto por la disposición referida, sino que vulneró lo dispuesto por el artículo 65 literal C) del TOCAF y el principio de estricto apego a los Pliegos, corolario del principio de igualdad recogido en el artículo 149 B) del TOCAF;

3) que las ofertas de Pulso S.R.L y Teregal S.A. debieron ser rechazadas por apartamientos insubsanables al Pliego. En el caso de la primera, surgen inconsistencias en las sumas cotizadas para los Ítems E y F, (presentan montos globales y unitarios idénticos, pero cotizan diferente cantidad de horas), lo que revela un error en la cotización de esos ítems, o en la cantidad de operarios ofrecidos (15), afectando así la ponderación de los factores de evaluación (artículo 8 del Pliego). En tanto Teregal S.A. cotizó una cantidad de horas/peón que resultan insuficientes para dar cumplimiento a lo exigido en el artículo 1.2 de la Memoria Descriptiva (los operarios deben cumplir una carga horaria de 8 horas diarias), pues declaró: a) un total de 1171,33 horas mensuales (por 7 auxiliares de limpieza), cuando la cantidad correspondiente debió ser de 1232, y b) para el encargado y limpiavidrio, declaró 167,35 horas cada uno (83,67 ítems A y B + 20,92 Ítems C a F cada uno), siendo que la cantidad correspondiente era de 176 horas cada uno;

4) que asimismo, la Comisión Asesora de Adjudicaciones, al subsanar por sí un claro defecto en que incurrió Pulso S.R.L. respecto de requisitos sustanciales (precio, cantidad de operarios), contravino lo dispuesto por el artículo 66 del TOCAF y el principio de igualdad de oferentes (artículo 149 literal B) del TOCAF). A su vez, al admitir la oferta de Teregal S.A., contravino además lo dispuesto por el artículo 65 literal C) del TOCAF y el artículo 8 del Pliego Particular, en razón de que su dictamen no se



TRIBUNAL DE CUENTAS

encuentra debidamente fundado. En efecto, la suficiente motivación implica también la corrección jurídica, siendo que en el caso no se valoró correctamente la oferta, pues ante los errores reseñados correspondía su descarte y no su admisión, considerando para la ponderación de los factores de evaluación cifras que no se ajustan a lo realmente declarado por el oferente;

5) que Cleannet Uruguay S.A agregó a la plataforma SICE información en carácter confidencial, consistente en el Formulario B (listado de antecedentes), y agregó una constancia (de carácter público) a efectos de dar cumplimiento al artículo 30 del Decreto 232/010;

6) que el artículo 10 de la Ley 18.381 establece que "*Se considera información confidencial: I) Aquella entregada en tal carácter a los sujetos obligados, siempre que: A) Refiera al patrimonio de la persona, B) Comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica, que pudiera ser útil para un competidor, C) Esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad*", norma a la que se remite el artículo 65 inciso 11 del TOCAF;

7) que la información presentada por la adjudicataria como confidencial no encuadra dentro de las causales de confidencialidad establecidas tanto por el citado artículo 10 de la Ley citada como por el artículo 65 del TOCAF (causales de excepción a los principios de publicidad y transparencia, y por tanto, de interpretación estricta), en tanto refiere a un factor de evaluación (Antecedentes), forma parte de las "*condiciones generales de la oferta*" que el artículo 65 inciso 11 del TOCAF impide expresamente se entregue como confidencial. Asimismo, varios de esos antecedentes refieren a contrataciones con organismos públicos, obligados a publicar información sobre "*Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos*" (artículo 5, literal E), Ley N° 18.381), por lo que no puede alegarse



TRIBUNAL DE CUENTAS

confidencialidad respecto de información que la ley impone como pública (artículo 29 literal a) del Decreto 232/010;

8) que sin perjuicio de lo anterior, y en tanto la Administración no puede levantar por sí misma la confidencialidad establecida por el oferente, la inclusión en el expediente físico (de carácter público) de copia de los documentos electrónicos entregados como confidenciales, sin la debida rotulación y sin medidas de resguardo correspondientes, implicó una contravención al artículo 31 numerales I) y III) del Decreto 232/010, siendo pasible de generar las responsabilidades establecidas en el artículo 31 de la Ley 18.381 en caso de que se permita el acceso injustificado a dicha información;

9) que de acuerdo con el artículo 9 del Pliego, la Administración "...podrá invitar a los oferentes respectivos a mejorar sus ofertas otorgando un plazo no menor a un día". Asimismo, "...podrá entablar negociaciones reservadas y paralelas con aquellos oferentes precalificados al efecto";

10) que si bien en el caso concreto la mejora de ofertas se llevó a cabo respetando lo establecido en el artículo 66 del TOCAF, la regulación de dicha etapa en el Pliego Particular no es compatible con la norma legal mencionada, en tanto se estableció un plazo más restringido que el previsto por el TOCAF para la presentación de las mejoras (dos días). En cuanto al instituto de negociación, corresponde expresar que con la modificación al TOCAF introducida en el año 2012 (Ley 18.834 y Decreto 150/012), las mismas ya no pueden ser "*reservadas y paralelas*", por lo que en ulteriores procedimientos, la Administración deberá proceder a compatibilizar la referida cláusula del Pliego con la regulación legal de ambos institutos;

ATENTO: a lo expuesto y a lo dispuesto por el artículo 211 literal B) de la Constitución de la República;



TRIBUNAL DE CUENTAS

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Observar el gasto por lo expresado en los Considerandos 2) a 4) y 7) de la presente Resolución;
- 2) Téngase presente lo expresado en los Considerandos 8) y 10) de la presente Resolución;
- 3) Comunicar a la Contador Delegado; y
- 4) Devolver las actuaciones.

bf

A handwritten signature in black ink, consisting of several large, overlapping loops and a long horizontal stroke at the end.

Gra. Lic. Olga Santinelli Teubner
Secretaria General