



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1236/2021

RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 23 DE JUNIO DE 2021

(E. E. N°2021-17-1-0002395, Ent. N° 1880/2021)

VISTO: las nuevas actuaciones remitidas por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (A.S.S.E.), relacionadas con la Licitación Pública N° 2/2019 para la adquisición de hasta 3 equipos Rayos X Digitales (Ítem 1 con destino al Hospital del Chuy, Hospital de Río Branco y Hospital de Paso de los Toros y de hasta 2 equipos de Rayos X Analógicos (ítem 2) con destino al Hospital de Lascano e Instituto Nacional de Reumatología de Montevideo;

RESULTANDO: 1) que la Directora del Departamento de Recursos Materiales de A.S.S.E., con fecha 18/09/2019, sugirió adjudicar de conformidad a lo dictaminado por la Comisión Asesora de Adjudicaciones a AKOLUX S.A. por un monto total de US\$ 314.603,20 con recargos por concepto de comisiones bancarias, aduaneras y gastos terminales incluidos, discriminado de la siguiente manera: ítem 1 por US\$ 222.356,40 e Ítem 2 por US\$ 92.246,80;

2) que este Tribunal, por Resolución N° 2498/19 de 16/10/2019, acordó observar el gasto; en virtud de que:

2.1) el artículo 7 del Pliego de Condiciones establecía que: *"en casos de discrepancias entre la cotización ingresada manualmente por el oferente en la Tabla de Cotización del sitio en de Compras y Contrataciones Estatales y la oferta ingresada como archivo adjunto en dicho sitio, se le dará valor al primero"*;



TRIBUNAL DE CUENTAS

2.2) que en la hipótesis, la oferta de Intermédica LTDA, resultó descalificada por presentar contradicciones entre lo cotizado en la documentación adjunta y lo cotizado a través de SICE;

2.3) que al respecto el Pliego de Condiciones contempla el procedimiento a seguir ante contradicciones entre las distintas vías de presentación de las ofertas. En consecuencia, no corresponde su descalificación, dado que la oferta de Interamericana S.A, cumple con todos los requisitos exigidos en el pliego;

2.4) que no luce en las actuaciones remitidas, información contable en contravención con lo dispuesto en el Literal D) del Artículo 13 de la Ordenanza de este Tribunal de Cuentas de fecha 22 de mayo de 1958, en cuanto a que debe agregarse la información contable en el que conste el rubro a que se imputa el gasto y su disponibilidad, al remitir las actuaciones para la intervención previa de este Tribunal;

3) que por Resolución N° 6261/2019 de fecha 15/01/2020, el Gerente Administrativo de A.S.S.E. dispuso:

3.1) adjudicar a AKOLUZ S.A. en el ítem 1 por el total de USD 222.356,40 (recargos incluidos) y el ítem 2 por el total de USD 92.246,80 (recargos incluidos); ascendiendo el monto total adjudicado a la suma de USD 314.603,20 (con recargos por concepto de comisiones bancarias, aduaneras y gastos terminales incluidos);

3.2) reiterar el gasto de referencia en virtud de que *“analizados los obrados, surge que la cotización de Intermédica a través de SICE no cumple con el Pliego de Condiciones Particulares al ofertar el objeto licitado en forma parcial, ya que según lo expresa la Comisión Asesora de Adjudicaciones (Fs. 866 y 897) no contempla la instalación, traslado y provisión de chalecos, circunstancia que se encuentra evidenciada en la oferta ingresada en el SICE como archivo adjunto. El oferente expresa que los gastos de instalación serán facturados por empresas diferentes al mismo, posibilidad que no está prevista*



TRIBUNAL DE CUENTAS

en el Pliego de Condiciones Particulares y que implica no ofertar la totalidad del objeto, en atención al principio de especialidad, por lo que no resulta aplicable el punto 7 del Pliego, al no estar ante un caso de discrepancia entre la cotización ingresada manualmente por el oferente en la Tabla de Cotización del sitio Web de Compras y Contrataciones estatales y la oferta ingresada como archivo adjunto en dicho sitio”

.4) que con fecha 30/01/2020 el Contador Delegado de este Tribunal ante A.S.S.E interviene el gasto por reiteración dando cumplimiento con lo cometido;

5) que asimismo, la Contadora Delegada Subrogante de este Tribunal con fecha 23/01/2020 dio cuenta que *“No consta en obrados que la reiteración del gasto haya sido remitida al TCR...”*,

6) que con fecha 31/01/2020 (E.E. 2019-17-1-4734, Entrada 0588) se remitieron las actuaciones a este Tribunal, quien por Oficio No. 1106/2020 de fecha 26/02/2020 toma conocimiento de la Resolución No. N° 6261/2019 (Resultando No. 3) y dispone que *“dado que los fundamentos esgrimidos remiten a lo dictaminado por la Comisión Asesora de Adjudicaciones a fojas 866-897 y por uno de los oferentes a foja 397, al no contar con la totalidad de las actuaciones, se solicita para mejor proveer la remisión del expediente a efectos del contralor que le compete en esta oportunidad a este Tribunal”*;

7) que posteriormente habiéndose notificado con fecha 03/02/2020 a las firmas oferentes la Resolución de Adjudicación recaída en la presente Licitación, Intermédica LTDA presenta en tiempo y forma recurso de revocación, jerárquico y anulación contra la misma el 04/02/2020;

8) que este Tribunal por Oficio No.1106/2020 de fecha 26 de febrero de 2020, toma conocimiento de los Recursos interpuestos acordando *“requerir al Organismo que una vez resueltos los recursos en forma expresa o ficta, o en caso de levantamiento del efecto suspensivo que los*



TRIBUNAL DE CUENTAS

misimos generan, se remita la totalidad de las actuaciones a este Tribunal a efectos del contralor que constitucionalmente le compete”;

9) que por Resolución No. 3987/2020 de fecha 27 de agosto de 2020 la Gerencia Administrativa de A.S.S.E –al amparo del inciso 4° del artículo 73 del T.O.C.A.F.–, dispuso levantar el efecto suspensivo, manteniéndose la recurrida en vía de revocación, franqueando el recurso jerárquico interpuesto en subsidio para ante el Directorio de A.S.S.E.;

10) que con fecha 29 de octubre de 2020 la Administración por Informe No. 32/2020, expresa que *“habiéndose levantado el efecto suspensivo de la impugnación deducida por Intermédica LTDA...se deja constancia que se desglosó de estas actuaciones la Ref. 29/068/1/119/2020/0/0 por la cual corre el tramite recursivo...”*;

11) que con fecha 06/11/2020 el Área de Recursos Materiales de A.S.S.E expresa que: *“teniendo en cuenta la solicitud de la Dirección del Hospital de Salto que luce a fs. 53 del expediente 29/068/1/1615/2020, la autorización del Gerente Administrativo de ASSE y el consentimiento de AKOLUZ S.A de ampliar el ítem 2 en un 50%... se sugiere ampliar el ítem 2 de la presente licitación”, a saber:*

11.1) precio unitario de USD 44.780, más 3% por concepto de comisiones bancarias, aduaneras, tasas portuarias y gastos terminales, lo que hace un total de USD 46.123,40 con recargos incluidos;

11.2) plazo de entrega 60 días según lo estipulado por el proveedor, contados a partir de la apertura de la carta de crédito;

11.3) no surge impedimentos para la realización de la presente contratación de acuerdo a lo establecido por el artículo 3 de la Ley No. 18.244;

12) que en esta oportunidad se remite Resolución No. 5150/2020 de fecha 26/11/2020 por la cual –al amparo del artículo 74 del T.O.C.A.F. y Resolución No 7117/18 del directorio de A.S.S.E. de fecha 16/01/2019– el Gerente Administrativo de A.S.S.E. dispone ampliar el ítem 2 de



TRIBUNAL DE CUENTAS

la Licitación Pública por hasta un 50% con destino al Hospital Regional de Salto, por el total de USD 46.123,40 con los recargos por concepto de comisiones bancarias, aduaneras y gastos terminales incluidos; con plazo de entrega 60 días contados a partir de la apertura de la carta de crédito;

13) que luce modificación presupuestal de crédito No. 8802 de fecha 02/12/2020 con cargo al Inciso 29 "Administración de Servicios de Salud del Estado", Unidad Ejecutora 068 "Administración de Servicios de Salud del Estado", con el detalle de: 1) créditos presupuestarios a ser disminuidos: Programa 442, Proyecto 973, Objeto de Gasto 563, Financiamiento 1.1, tipo de crédito 3 importe \$ -2:111.529 y 2) créditos presupuestarios a ser aumentados: Programa 440, Proyecto 729, Objeto de Gasto 331, Financiamiento 1.1, tipo de crédito 3 importe \$ 2:111.529;

14) que la firma adjudicataria AKOLUZ S.A. con fecha 03/12/2020 expresa que: *"...las condiciones de entrega del equipamiento establecidas en nuestra oferta eran de 60 días luego de la apertura de la carta de crédito en condición CIF Montevideo aeropuerto (flete aéreo). Debido a la pandemia mundial del virus SARS COV-2, la situación de conectividad y disponibilidad a nivel internacional... se ha visto gravemente comprometida, cambiando completamente las condiciones económicas y de disponibilidad actuales... Nuestro proveedor Carestream Health (Rochester, USA) ha comenzado a sondear las alternativas existentes de transporte aéreo y además de los problemas de disponibilidad de las rutas que llegan actualmente a Uruguay, en la última semana ha surgido un nuevo inconveniente: el transporte aéreo de las vacunas.... Las compañías aéreas de carga han comenzado a bloquear bodegas para dar prioridad al inminente transporte de vacunas a distintas regiones del mundo..."*. Por lo expuesto, solicita: *"de manera excepcional la posibilidad entregar el equipamiento adjudicado en Puerto Montevideo (vía marítima) manteniendo los plazos y demás condiciones establecidas en nuestra oferta"*;



TRIBUNAL DE CUENTAS

15) que, ante lo precedentemente expresado, la Asesoría Legal de la Dirección de Recursos Materiales de A.S.S.E por Informe No. 52/2020 del 4 de diciembre de 2020, –entre otras consideraciones- expresa que:

15.1) la alternativa que propone AKOLUZ S.A. implicaría una modificación de la oferta presentada por dicha firma, en el sentido de que surge de la oferta presentada por dicho proveedor (Fs. 206) que en el marco “Del equipamiento” se comprometió a entregar la mercadería en *“modo CIF Montevideo, en el Aeropuerto de Carrasco y el flete sería aéreo”*;

15.2) aceptar cualquier otra alternativa daría lugar a una modificación de la oferta, lo que sería una clara vulneración al principio de igualdad de los oferentes (artículo 149 del T.O.C.A.F.), principio general de la contratación administrativa, el que implica que todos los oferentes se encuentren en la misma situación durante todo el procedimiento de compra;

15.3) el proveedor deberá cumplir con todos los compromisos asumidos teniendo en cuenta el Pliego Particular de Condiciones y la oferta presentada (la valorada por la Administración) sin alteración alguna, atento a que el contrato se perfecciona considerando ambas cuestiones, las que forman en un todo el contrato en sí mismo;

15.4) si bien, la adjudicación de una licitación es un acto esencialmente discrecional de la Administración... *“la Jurisprudencia Nacional ha sostenido con firmeza que esta se ve limitada por la regularidad del procedimiento y la seguridad jurídica que implica el tratamiento igualitario de los oferentes (sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo T.C.A. No. 138/2006, No. 613/2014, No. 389/2017 y No. 344/2018 entre otras)”*,

15.5) el principio de legalidad, el de igualdad y el debido respeto al pliego de condiciones *“son aspectos que en el proceso licitatorio (entre otros) aparecen o se encuentran íntimamente relacionados (Sentencia T.C.A. No. 47/2017 y 344/2018)”*;



TRIBUNAL DE CUENTAS

15.6) por todo lo expuesto y los fundamentos, se concluye que *"no se ajustaría a derecho que se acepte ninguna alternativa diferente a la estipulada en la oferta valorada por la Administración y adjudicada atento a las Condiciones especificadas en el Pliego de Condiciones"*;

16) que con fecha 18/12/2020 la Gerencia Administrativa de A.S.S.E comparte lo informado por la Asesoría Legal de la Dirección de Recursos Materiales, referenciado en resultando que antecede; todo lo cual fuere notificado a AKOLUS S.A con fecha 30/12/2020;

17) que luce documento de Afectación No. 000095 de fecha 12/02/202 con cargo al Inciso 29 "Administración de Servicios de Salud del Estado", Unidad Ejecutora 068 "Administración de Servicios de Salud del Estado", Financiamiento 1.2 "Recursos con afectación especial", Programa 440, Proyecto 729, Objeto del Gasto 331 y Tipo de Cambio 3, descripción: *"médicos, quirúrgicos, de laboratorio y otros de la salud"* por el total nominal de \$ 12:603.004, documento confirmado y suscrito;

18) que con fecha 16 de marzo de 2021 se solicita una nueva conformidad para efectuar otra ampliación al adjudicatario AKOLUZ S.A. pero en este caso del Ítem 1, otorgando la misma con fecha 19 de marzo y expresando con fecha 22 que: *"surgen algunos inconvenientes al respecto que pueden motivarnos a rechazar dicha solicitud. Dichos inconvenientes radican en las demoras que hasta ahora se han producido luego de la adjudicación y posterior ampliación... entendemos que esta nueva ampliación seguramente traiga aparejado nuevos retrasos en los tiempos de aperturas de la carta de crédito, lo cual nos obliga a retrasar el envío de los 6 equipos ya adjudicados ... en resumen, para que nuestra empresa pueda aceptar la solicitud de ampliación, es necesario que se puedan separar por parte de ASSE las cartas de créditos de los primeros 6 equipos por un lado y esta nueva ampliación por otra ... (siempre respetando los tiempos establecido en la oferta)"*;



TRIBUNAL DE CUENTAS

19) que asimismo, el Área de recursos Materiales de A.S.S.E. con fecha 24 de marzo de 2021, eleva las actuaciones a efectos del dictado de la Resolución que disponga una nueva ampliación, en este caso del ítem 1, en un 33,33% según el siguiente detalle: precio unitario USD 1.960 más 3% por concepto de comisiones bancarias, aduaneras y gastos terminales, lo que hace un total de USD 74.118,80 con recargos incluidos; siendo el plazo de entrega 60 días según lo estipulado por el proveedor contados a partir de la apertura de carta de crédito;

20) que el Gerente Administrativo de A.S.S.E. con fecha 14 de abril de 2021, con motivo del cierre de ejercicio, procedió a la baja de los créditos reservados tanto para la Licitación Pública No. 2019 como para su ampliación (Ítem 2), *“...considerando que resta tramitar la afectación de la ampliación de un equipo según Resolución No. 5151/20, se autoriza la transferencia de crédito a la Unidad Ejecutora 068 por USD 46.124 a los efectos de continuar con el procedimiento”*;

21) que luce modificación de la ejecución presupuestaria No 000095 de fecha 16 de abril de 2021, “tipo de modificación aumento” No. 01 y No. 2 cargo al Inciso 29 “Administración de Servicios de Salud del Estado”, Unidad Ejecutora 068 “Administración de Servicios de Salud del Estado”, Financiamiento 1.2 “Recursos con afectación especial”, Programa 440. Proyecto 729, Objeto del Gasto 331 y Tipo de Cambio 3, descripción: *“médicos, quirúrgicos, de laboratorio y otros de la salud”* por el total nominal de \$ 23:777.457 y \$ 2:196.310 respectivamente, documentos suscritos y confirmados,

22) que la Contadora Delegada de este Tribunal con fecha 21 de abril 2021 observa el procedimiento de ampliación del Ítem 2 por incumplimiento del artículo 48 del T.O.C.A.F., dado que deriva de un procedimiento oportunamente observado por ese concepto;



TRIBUNAL DE CUENTAS

23) que el Gerente Administrativo de A.S.S.E., con fecha 27 de abril de 2021 expresa que, habiendo dicha Gerencia autorizado la ampliación por Resolución No. 5150/2020 realizando además la modificación presupuestal No. 8802, y dada la observación realizada por el Auditor Delegado de este Tribunal sobre el procedimiento de referencia, por incumplimiento del artículo 48 del T.O.C.A.F. al derivar de un procedimiento observado por tal concepto, eleva los obrados a los efectos de reiterar los mismo;

24) que en consonancia a lo arriba expresado, el Directorio de A.S.E.E., dicta la Resolución No. 1902/2021 de fecha 10 de mayo de 2021 -atento a lo establecido por el artículo 114 del T.O.C.A.F. y a la Resolución No. 7117/2018 de Directorio de fecha 16 de enero de 2019- por la cual se dispone *"reiterase el gasto correspondiente al procedimiento de licitación pública"*; la que fuere intervenida por reiteración por la Contadora Delegadas del Tribunal de Cuentas por el artículo 48 del T.O.C.A.F.;

25) que asimismo, la Directora de la División Adquisiciones con fecha 24 de mayo de 2021 entre otras consideraciones expresa que: *"...atento a las necesidades asistenciales del servicio y la premura de contar con los equipos en cuestión se aconsejó proceder a la adjudicación, reiterar el gasto y posteriormente requerir al Tribunal de Cuentas reconsiderar la observación realizada, todo lo que pese a haber sido dispuesto en el acto administrativo de adjudicación esto último no se ha verificado al día de la fecha. Consecuentemente se remiten solicitando se sirva reconsiderar el dictamen de fs. 891 a fs.893 y se levante la observación del gasto, así como el resultante de la ampliación posteriormente dispuesta"*;

CONSIDERANDO: 1) que en esta oportunidad, tal como lo expresa la Administración actuante y en el mismo acto, se remiten los presentes obrados (Resultando 25) a los efectos de su reconsideración en dos instancias: la primera referente a la Resolución No. 6261/2019 en lo que respecta a



TRIBUNAL DE CUENTAS

reconsideración y reiteración del gasto originario (Resultando 3 y 3.2) y la segunda instancia referente a la reiteración de la primera ampliación efectuada (en el Ítem 2) dispuesta por Resolución No. 5150/2020 (Resultando 12);

2) que para la primera instancia cabe expresar que, si bien dicha Resolución fue intervenida por reiteración por el Contador Delegado (Resultando 4), al remitirse la misma a este Tribunal, no se acompañaron los recaudos necesarios para que se realizara el contralor y eventual pronunciamiento que a este Órgano le compete en dicha oportunidad. Asimismo, es de señalar que, habiéndosele solicitado los mismos a través Oficio de fecha 31 enero 2020 (Resultando 6), no fueron remitidas dichas actuaciones para reconsiderar la observación formulada en pos de la reiteración del gasto que dictamina el Gerente Administrativo de A.S.S.E; lo que se viene a cumplir en esta oportunidad;

3) que surge de las actuaciones que la oferta de la firma Intermédica LTDA resultó descalificada del llamado, en virtud de lo expresado por la Administración actuante en su Resolución N° 6261/2019 (Resultando 3.2) que fuere tomado de lo manifestado por la Comisión Asesora de Adjudicaciones con fecha 8 de agosto de 2019, quien la descalifica por no cumplir su cotización a través de SICE con el Pliego de Condiciones Particulares (Resultando 3.2) a saber: *“presenta una contradicción entre lo cotizado en la oferta de fs. 396 a 401, y lo cotizado a través de SICE. Dicha información no puede ser consultada porque implicaría una modificación en el precio y por tanto, una modificación en un factor ponderable. La oferta, de aceptarse así, deja a la Administración expuesta contratar solo el equipo sin la instalación ni el traslado que es lo que se pretende. Por estos motivos, se descalifica a esta oferta”*, sugiriendo adjudicar a la firma AKOLUZ S.A, ya que *“sí bien existe una diferencia de los precios cotizados de unos U\$S 56.281 por los dos ítems entre este oferente y el anterior, se entiende que esta oferta cumple con lo solicitado por el Pliego de Condiciones Particulares”*;



TRIBUNAL DE CUENTAS

4) que no obstante y tal como lo expresó este Tribunal (Resultando 2.1 y 2.3), el Pliego de condiciones que rigió el llamado - Artículo 7-, es claro al establecer que: *“en casos de discrepancias entre la cotización ingresada manualmente por el oferente en la Tabla de Cotización del sitio en de Compras y Contrataciones Estatales y la oferta ingresada como archivo adjunto en dicho sitio, se le dará valor al primero”*;

5) que por lo expuesto, siendo que el documento Pliego es claro ante una controversia en la hipótesis por la cual fue descartada Intermedica LTDA., y de acuerdo a lo que expresó la Comisión Asesora de Adjudicaciones con fecha 8 de agosto de 2019; se mantienen incambiados los motivos por los cuales se observó el gasto originario de referencia por parte de este Tribunal, no esgrimiendo la Administración otros argumentos que ameriten su reconsideración y subsiguiente levantamiento;

6) que asimismo, en cuanto a la segunda instancia relacionada con la primer ampliación del procedimiento originario - correspondiente al 50% del Ítem 2 -(Resultando 12), fue observada por la Contadora Delegada de este Tribunal ante el Organismo actuante con fecha 21 de abril 2021, por entender que deriva de un procedimiento oportunamente observado (Resultando 22);

7) que si bien la mencionada ampliación remitida encuadra en la previsión del artículo 74 del T.O.C.A.F., como se expresa, la misma deriva de un procedimiento oportunamente observado por este Tribunal, reiterado y que en esta oportunidad es mantenido (Considerando 5);

8) que a su vez, de las actuaciones remitidas se infiere que la Administración proyecta realizar otra ampliación pero con respecto al Ítem 1 (Resultandos 18 y 19), sin remitir en esta oportunidad Resolución acordando la misma. Sin perjuicio de ello, corresponde que la Administración tenga presente lo señalado precedentemente a los efectos de su eventual dictamen;



TRIBUNAL DE CUENTAS

9) que asimismo en cuanto a los recursos interpuestos por una de las firmas (Resultando 7), aun cuando la misma Administración alude que el tramite recursivo corre por pieza separada (Resultando 10), de acuerdo a las actuaciones remitidas, surge que se dispuso levantar el efecto suspensivo de los mismos, manteniéndose la recurrida en vía de revocación y encontrándose el jerárquico interpuesto en subsidio, franqueado, aún pendiente de Resolución;

10) que por lo expresado y de acuerdo a lo solicitado por este Tribunal (Resultando 8), resueltos la totalidad de los recursos interpuestos, se deberán remitir nuevamente la totalidad de las actuaciones, a efectos de que este Tribunal realice el contralor que constitucionalmente compete;

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

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Mantener la observación formulada por este Tribunal por Resolución N° 2498/19 adoptada en sesión de fecha 16/10/2019 en relación al procedimiento originario y la observación formulada por la Contadora Delegada de este Tribunal con fecha 21 de abril de 2021 respecto a la ampliación remitida;
- 2) Téngase presente lo señalado en los Considerandos 8) y 10);
- 3) Dar cuenta a la Asamblea General;
- 4) Comunicar al Poder Ejecutivo y al Contador Delegado;
- 5) Devolver las actuaciones.

CLC

Gr. M. Rosa Gabriela Taubner
Secretaria General