



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1596/2021

RESOLUCION ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 11 DE AGOSTO DE 2021

(E. E. N° 2021-17-1-0003205, Ent. N° 2391/2021)

VISTO: la actuaciones remitidas por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) relacionadas con la Licitación Pública N° 06/2020 convocada por la Red de Atención Primaria (RAP), Área Metropolitana, para la contratación del Servicio de Conserjería de los Centros de Salud (C.S.) y Policlínicas ubicadas en la Región Este de Montevideo;

RESULTANDO: 1) que por Resolución de la Gerencia Administrativa de A.S.S.E de fecha 17/08/2020, se dispuso la realización del presente llamado por hasta un total de 5200 Horas Diurnas mensuales y 700 horas Nocturnas mensuales, por el período de doce meses, prorrogable automáticamente por hasta dos períodos de igual duración;

2) que habiéndose efectuado las publicaciones, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 51 del TOCAF, en la página web de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (A.R.C.E.) y en el Diario Oficial, con fecha 26/11/2020 y 30/11/2020 respectivamente, al acto de apertura realizado con fecha 17/12/2020, se presentaron: FINANSUR S.R.L., M D CERVINI S.A, NUEVA FRONTERA S.A, PRODOMUS S.R.L., PULSO S.R.L. y TEREAL SOCIEDAD ANONIMA;

3) que con fecha 17/12/2020, TEREAL S.A. formuló observaciones, señalando en lo sustancial que:

3.1) PRODOMUS SRL, en la estructura de costos presentada, parte de un valor hora inferior al detallado en el punto 13 del Pliego de Condiciones Particular y no presenta Declaración Jurada del Oferente de no ingresar en la



TRIBUNAL DE CUENTAS

incompatibilidad prevista en el artículo 46 del TOCAF solicitada en el numeral 8.1- apartado f) de Pliego de Condiciones Particulares;

3.2) FINANSUR S.R.L no presenta Declaración Jurada de Integración de costos del servicio certificada por Contador público según se solicita en el numeral 8.1 apartado a) del Pliego de Condiciones Particulares ni Declaración Jurada del Oferente de no ingresar en la incompatibilidad prevista en el artículo 46 del TOCAF solicitada en el numeral 8.1-apartado f) de Pliego;

3.3) NUEVA FRONTERA S.A. en su oferta económica deja constancia que dicha empresa se encuentra inscrita y respeta los laudos salariales establecidos en los Consejos de Salarios correspondientes al Grupo 19 subgrupo 8 Capítulo Seguridad Física, mientras que la licitación se rige por el Grupo 19 Sub Grupo 2 que es el corresponde al servicio de conserjería y no a Empresas de Seguridad;

3.4) MD CERVINI S.A. en su oferta económica deja constancia que dicha empresa se encuentra inscrita, cotiza y realizará los ajustes salariales según el Convenio Colectivo para el Grupo 19 Subgrupo 8.2, mientras que la licitación se rige por el Grupo 19 Sub Grupo 2 que es el corresponde al servicio de conserjería y no a Empresas de Seguridad;

4) que con fecha 15/01/2021, la Oficina de Licitaciones efectuó el control de las ofertas según lo establecido en el Pliego de Condiciones Particulares, e informó que:

4.1) La empresa FINANSUR S.R.L. no presenta: *"b) información que acredite la antigüedad en el ramo y número de referencias requerida en la Evaluación de Ofertas, c) 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.", e) compromiso a mantener la confidencialidad "respecto a los aspectos operativos de la contratación con A.S.S.E. y de la información acerca de la Administración de la que tomen conocimiento como consecuencia de dicha contratación."*



TRIBUNAL DE CUENTAS

4.2) NUEVA FRONTERA S.A cuenta con sanción en el Registro Único de Proveedores del Estado (R.U.P.E.);

4.3) PRODOMUS S.R.L: en la Declaración Jurada acerca de la integración de costos, presenta *"laudo por debajo"* y no presenta Declaración Jurada de no ingresar en la incompatibilidad prevista en el artículo 46 del T.O.C.A.F. *"La falta de la misma será causal de rechazo de la oferta"*.-

5) que la Directora de la RAP Metropolitana, por Resolución de fecha 02/02/2021, designó a los integrantes de la Comisión Asesora de Adjudicaciones;

6) que la citada Comisión, con fecha 03/02/2021, señaló que:

6.1.) *"se desestiman las ofertas presentadas por las empresas FINANSUR S.R.L. y PRODOMUS S.R.L. dado que no presentan la totalidad de la documentación solicitada en el Pliego Particular de Condiciones";*

6.2) *"...tomando en cuenta las actuaciones anteriores y de acuerdo a lo estipulado en el punto 10 (Evaluación de las Ofertas y Adjudicación) del Pliego Particular de Condiciones (La adjudicación se realizará a la oferta de menor precio, que cumpla con la totalidad de los requisitos mínimos exigidos, teniendo en cuenta la viabilidad económica de la propuesta en cuanto a costo del servicio: aportes, jornales, materiales, gastos de administración, utilidad en caso de corresponder de acuerdo a la forma jurídica, etc), ... esta Comisión Asesora de Adjudicaciones sugiere a la Dirección de la RAP Metropolitana adjudicar la "Licitación Pública 6/2020 Servicio de Conserjería Región Este de Montevideo" al proveedor TEREAL S.A en las condiciones que a continuación se detalla:*



TRIBUNAL DE CUENTAS

<i>Dependencia</i>	<i>Detalle</i>	<i>Precio Unitario por Hora sin Impuesto</i>	<i>Precio de la totalidad de las horas anuales con impuesto</i>
Item 1) Servicio de Conserjería para los Centros de Salud (C.S.) y Policlínicas dependientes de la RAP Metropolitana	Hasta un total Anual de 62.400 horas diurnas	\$ 249,83	\$ 19.019.058,24
	Hasta un total Anual de 8.400 horas nocturnas	\$324,78	\$ 3.328.345,44

7) que la Gerencia Financiera informó que, considerando las horas solicitadas en la presente Licitación y de acuerdo al cuadro comparativo de precios con el ejercicio 2020, el gasto obligado hubiese sido de \$ 18.969.511;

8) que con fecha 05/02/2021 se confirió vista a los oferentes, al amparo del artículo 67 del T.O.C.A.F;

9) que la empresa NUEVA FRONTERA S.A. formuló objeciones al informe de la Comisión de Adjudicaciones, manifestando en lo sustancial que:

9.1) "...si bien se señala que NUEVA FRONTERA S.A. se ampara en el régimen de preferencia, dicho régimen no se ha aplicado al precio...de lo contrario la oferta de NUEVA FRONTERA S.A. debería considerarse mucho más beneficiosa para la administración que la de TEREAL S.A".,

9.2) la diferencia de precio en las ofertas de TEREAL S.A. y NUEVA FRONTERA S.A. (\$ 129.388,32) habría ameritado recurrir al procedimiento de mejoramiento de precios;

10) que el Departamento Jurídico, con fecha 23/03/2021 informó que:

10.1) en virtud de lo dispuesto por el artículo 499 de la ley 15.903 en la redacción dada por el artículo 41 de la ley 18.362 y artículo 1° del Decreto



TRIBUNAL DE CUENTAS

13/009 " ... el presupuesto previo que debe verificarse para aplicar el margen de preferencia invocado es la existencia de una oferta nacional que concurra con una oferta "no nacional" o extranjera. ...la empresa TEREGAL SA es una persona jurídica constituida de conformidad con la legislación nacional, debiendo calificarse el servicio ofrecido como "nacional" de acuerdo al art. 8 del Decreto 13/009....lo que obsta la aplicación a NUEVA FRONTERA S.A. el margen porcentual de preferencia que alega, en atención a que no existen ofertas extranjeras que hagan aplicable el mismo".

10.2) en relación a la alegada diferencia de precios con la empresa TEREGAL S.A, manifiesta: "Este Departamento sugiere que se analice el precio de cada oferente a efectos de verificar la diferencia entre una y otra e invitar a los oferentes respectivos a mejorar sus ofertas";

11) que con fecha 25/03/2021, la Comisión Asesora solicitó a TEREGAL S.A. y NUEVA FRONTERA S.A., una mejora de precios, al amparo del artículo 66 del TOCAF "dado que en su cotización hay menos de un 5% de diferencia", lo que fue atendido por estas;

12) que con fecha 07/04/2021, la Comisión Asesora emite un nuevo dictamen, concluyendo que: "tomando en cuenta las actuaciones anteriores y de acuerdo a lo estipulado en el punto 10 (Evaluación de las Ofertas y Adjudicación) del Pliego Particular de Condiciones ... es que esta Comisión Asesora de Adjudicaciones sugiere a la Dirección de la RAP Metropolitana adjudicar la "Licitación Pública 6/2020 Servicio de Conserjería Región Este de Montevideo" al proveedor NUEVA FRONTERA S.A. en las condiciones que a continuación se detallan:

Dependencia	Detalle	Precio Unitario por Hora sin impuesto	Precio de la totalidad de las horas anuales con impuesto
Ítem 1) Servicio de Conserjería para los Centros de Salud (C.S.) y Policlínicas dependientes de la	Hasta un total Anual de 62.400 horas diurnas	\$ 245,00	\$ 18.651.360,00



TRIBUNAL DE CUENTAS

RAP Metropolitana			
	Hasta un total Anual de 8.400 horas nocturnas	\$276,00	\$ 2.828.448,00

13) que con fecha 08/04/2021, se procede nuevamente a dar vista del expediente al amparo de lo dispuesto por el artículo 67 del T.O.C.A.F;

14) que con fecha 16/04/21 se presenta TEREAL S.A. evacuando la vista conferida, señalando que:

14.1) la oferta de NUEVA FRONTERA S.A. no cumple con lo dispuesto en el punto 13 del Pliego, por cuanto declaró expresamente en la oferta y mejora de precio, que está inscrita y respeta los laudos salariales establecidos en los Consejos de Salarios correspondientes al Grupo 19 subgrupo 8 Capítulo Seguridad Física y no al Grupo 19.2 "(grupo al que pertenece la actividad licitada según consulta y respuesta del Proveedor de fecha 7 de diciembre de 2020).... siendo su resultado \$ 26.500 el que resulta claramente inferior al salario del Grupo en el que Nueva Frontera se encuentra inscripto....";

14.2) "Incumple la cláusula 13 del Pliego...el oferente debe abonar el mismo salario que el anterior adjudicatario abonó en el último mes de contrato que finalizó....Sin embargo en la estructura de costos de Nueva Frontera se infiere a través de una simple operación matemática que la nocturnidad que se abonará es del orden del 20% del valor hora, cuando lo que perciben los trabajadores por ese ítem es del 30%, lo que configura una contravención al Pliego licitatorio";

14.3) " ...el art.66 tiene un orden de procedimiento por el cual, una vez efectuada la apertura de las ofertas, la Comisión debe informar fundadamente acerca de la admisibilidad y conveniencia de las ofertas, debiendo realizar un



TRIBUNAL DE CUENTAS

informe al respecto con su opción por la oferta más conveniente...Igualmente podrá invitar a los oferentes a mejorar sus ofertas, pero todo ello de manera previa a la producción de su informe, nunca de manera posterior al mismo como sucedió en este expediente”;

15) que la Gerencia Financiera con fecha 04/05/2021 señaló que:

15.1) en la cláusula 10 del Pliego, se solicita como uno de los requisitos mínimos una antigüedad mínima en el ramo de 3 años. Si bien la empresa NUEVA FRONTERA SA (Alta Seguridad) presenta documentación respecto de servicios prestados en otros organismos o empresas, en un solo caso (Hospital Español) refiere al servicio de Conserjería por el período de 3 meses;

15.2) que previo a la fecha de apertura de la licitación, la empresa NUEVA FRONTERA SA (Alta Seguridad), consultó sobre cuál es la actividad a que refiere el llamado, así como también el grupo de actividad del Consejo de Salarios a que refiere el servicio solicitado. *“La RAP Metropolitana responde que la actividad a la que refiere el llamado es Conserjería y que el Grupo y Subgrupo a que corresponde dicha actividad es Grupo 19 Subgrupo 2”* *“a foja 293, la empresa NUEVA FRONTERA SA (Alta Seguridad), cotiza Vigilante y no Conserje, a su vez deja expresa constancia que la empresa está inscrita en el Grupo 19 Subgrupo 8 Capitulo Seguridad Física y no en el Grupo 19 y Subgrupo 2 que la UE especificó a foja 107”;*

16) que el Departamento Jurídico, con fecha 18/05/2021 informó que:

16.1) no surgen objeciones formales a la sustanciación de la presente licitación pública;

16.2) *“...concluido el procedimiento y contándose con el informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones es competencia del ordenador efectuar “la adjudicación a la oferta más conveniente a los intereses de la Administración Pública y las necesidades del servicio, apreciando el dictamen de la Comisión Asesora de Adjudicaciones (art. 68 T.O.C.A.F)”;*



TRIBUNAL DE CUENTAS

16.3) *“...el informe de la Comisión Asesora, tiene el valor de Dictamen por lo que carece de eficacia vinculante para la Dirección, la que en todo caso deberá dejarse constancia de los fundamentos por los cuales se adopta resolución divergente (art. 68 T.O.C.A.F);*

16.4) *que en la resolución de adjudicación, “el ordenador debe ajustar la misma al objeto de la licitación, el que surge del Pliego de Condiciones así como de las aclaraciones realizadas por la oficina de Adjudicaciones donde se aclaran aspectos adjetivos o de mérito vinculados al mismo”;*

17) que la Administración verificó el estado de las ofertas admisibles en el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) y efectuó el control de vínculo jurídico, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 46 del TOCAF;

18) que la Dirección de la RAP Metropolitana somete a la consideración de este Tribunal la propuesta de adjudicación en favor de TREGAL S.A., *“que resulta la oferta mejor calificada de acuerdo a los criterios establecidos en el Pliego Particular de Condiciones”, proyectando resolución divergente a lo sugerido por la Comisión Asesora de Adjudicaciones, manifestando que “adopta el informe formulado por la Gerencia Financiera asesorada por el Departamento Jurídico”;*

19) que el monto total adjudicado asciende a un total nominal de \$ 21.579.316,08 (veintiún millones quinientos setenta y nueve mil trescientos dieciséis con 8/100), impuestos incluidos, ajustable según lo establecido en el Pliego de Condiciones Particulares, por el período de un año, prorrogable automáticamente por dos períodos adicionales de un año cada uno, según el siguiente detalle:

Dependencia	Detalle	Precio Hora Unitario sin impuesto	Sub total ítem con impuesto
Servicio de Conserjería para la región Este de Montevideo-RAP Metropolitana	Hasta un total anual de 62.400 horas diurnas	\$ 249,83	\$ 19.019.058,24



TRIBUNAL DE CUENTAS

	Hasta un total anual de 8.400 horas nocturnas.	\$ 249,83	\$2.560.257,84
--	---	-----------	----------------

20) que no consta información contable;

CONSIDERANDO: 1) que el artículo 66 del T.O.C.A.F prevé: *“Si se presentaren dos o más ofertas que reciban calificación similar o que tengan precio similar según sea el criterio de evaluación aplicado, la Comisión Asesora de Adjudicaciones, o el ordenador, en su caso, podrá invitar a los oferentes respectivos a mejorar sus ofertas, otorgándoles un plazo no menor a dos días para presentarlas. Se considerarán ofertas con calificación similar aquellas que no difieran en más de un 5% (cinco por ciento) de la mejor calificada conforme a los criterios cuantificados definidos en los pliegos de condiciones. Se considerarán ofertas con precio similar a aquellas que no difieran en más del 5% (cinco por ciento) del precio de la menor”*;

2) que del cuadro comparativo de precios, surgen tres ofertas con calificación y precio similar, según los criterios definidos en la cláusula 10 del Pliego de Condiciones Particulares que rige el presente llamado, que establece: *“Evaluación de las ofertas y adjudicación. Requisitos mínimos: La adjudicación se realizará a la oferta de menor precio que cumpla con la totalidad de los requisitos mínimos exigidos, teniendo en cuenta la viabilidad económica de la propuesta en cuanto a solventar la totalidad de los costos del servicio (a modo de ejemplo: aportes, jornales, materiales, gastos de administración, utilidad en caso de corresponder de acuerdo a la forma jurídica, etc.)”* y que no difieren en más de un 5% (cinco por ciento) de la mejor calificada;

3) que de las actuaciones remitidas surgió que se cursó invitación únicamente a las empresas TREGAL S.A. y NUEVA FRONTERA S.A a una mejora de precio de sus ofertas, y se omitió cursar invitación a PULSO S.R.L, cuya oferta no difiere en más de un 5% de la mejor



TRIBUNAL DE CUENTAS

calificada, vulnerando el principio de igualdad de los oferentes, según lo previsto en el artículo 149 Literal B) del T.O.C.A.F;

4) que el Pliego de Condiciones Particulares en el numeral 8.1 del apartado "*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*";

5) que asimismo, la Administración omitió realizar el análisis de viabilidad económica de la propuesta adjudicada, vulnerando lo dispuesto en la Cláusula 10 del Pliego de Condiciones Particulares "*Evaluación de las ofertas y adjudicación. Requisitos mínimos*" (Considerando 3), no habiéndose establecido el alcance del concepto de "viabilidad económica";

6) que no se cumple 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) Observar el gasto por los Considerandos 3), 5) y 6);
- 2) Comunicar al Contador Delegado;
- 3) Devolver las actuaciones.

LM

Cra. Lio. Olga Santinelli Taubner
Secretaría General