



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1957/2021

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS**

EN SESION DE FECHA 15 DE SETIEMBRE DE 2021

(E. E. N°2021-17-1-0001007, Ent. N° 2884/2021)

VISTO: las actuaciones remitidas por la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), relacionadas con la Licitación Abreviada N° 4500045000, convocada para la contratación de un servicio de control integrado de plagas y patógenos en Planta Treinta y Tres;

RESULTANDO: 1) que este Tribunal, mediante Oficio N° 987/2021, de fecha 18/03/2021, tomó conocimiento de los recursos de revocación y jerárquico en subsidio, interpuesto por el Sr. Esteban Héctor Inda Duarte, contra la Resolución N° 024/2021, de fecha 10/02/21, dictada por la Gerencia de Abastecimiento, disponiendo la adjudicación de la Licitación de referencia a la firma CPA Fumigaciones S.A.. En esa oportunidad, este Órgano de control dispuso requerir al Organismo que, una vez resueltos los recursos en forma expresa o tácita, o dispuesto el levantamiento del efecto suspensivo, se remitieran la totalidad de las actuaciones, a los efectos del contralor que constitucionalmente le compete;

2) que por Oficio N° 55-2021-SG/257941/2 de fecha 30/06/21, la Administración remitió las actuaciones relacionadas con los recursos interpuestos y la Resolución del Directorio N° 225/4/2021, de fecha 29/04/21, por la que se dispuso levantar el efecto suspensivo del recurso de revocación interpuesto por la firma Amalur Uruguay SA, contra la Resolución N° 024/2021;

3) que este Tribunal, por Oficio N° 3019/2021, de fecha 12/08/2021, dispuso requerir al organismo la remisión en forma del



TRIBUNAL DE CUENTAS

expediente administrativo en que se tramitó la Licitación Abreviada de referencia, conteniendo la totalidad de las actuaciones relativas a la misma (incluyendo la información presentada como confidencial por dos de los oferentes), así como se informara si el gasto había sido intervenido preventivamente por el Contador Delegado;

4) que por Oficio N° 87-2021-SG/257941/2, de fecha 19/08/21, se remitieron la totalidad de las actuaciones, así como también la constancia de que el gasto no había sido intervenido preventivamente por el Contador Delegado;

5) que de las actuaciones remitidas surge que, con fecha 03/06/2020, la Gerencia de Gestión de Instalaciones, Servicios de Intendencia y Comedor creó la solicitud de pedido 10162467 para iniciar el trámite de contratación de una empresa que brinde el servicio de Control integral de plagas en Planta Treinta y Tres, por el plazo de 1 año, con opción a otro en iguales condiciones contractuales;

6) que por Resolución (GDA) N° 129/2020 de fecha 03/09/2020, la Gerencia de Abastecimiento dispuso conformar una Comisión Redactora del Pliego y otra Asesora de Adjudicación para el estudio y propuesta de adjudicación del llamado de referencia;

7) que, cumplido el requisito legal de publicidad, con fecha 06/10/2020, se procedió al acto de apertura de ofertas, al que se presentaron tres oferentes: 1) EXTERMINEX LTDA.; 2) AMALUR S.A.; y 3) CPA FUMIGACIONES S.A.;

8) que con fechas 20/10/2020 y 21/10/2020, de conformidad con lo establecido en el Pliego, los tres oferentes presentaron descargos respecto de las ofertas de los demás participantes en el procedimiento;

9) que con fecha 23/10/2020, la Gerencia de Abastecimiento, Procesamiento y Ejecución de Compras confeccionó con las ofertas recibidas un cuadro comparativo, e informó que la visita obligatoria tuvo



TRIBUNAL DE CUENTAS

lugar el día 22 de Setiembre de 2020, presentando las ofertas 1) Exterminex Ltda. y 3) CPA Fumigaciones las constancias respectivas y recibo de compra del pliego con fecha posterior a la misma, por lo que corresponde determinar si las mismas son admisibles según el punto I.7 del Pliego. Asimismo, se dejó constancia que la propuesta “de una de las firmas” no se puede considerar por no presentar constancia de visita obligatoria, siendo éste un requisito de admisibilidad establecido en el Pliego de Condiciones Particulares;

10) que con fecha 10/12/2020, la Gerencia de Medio Ambiente, Seguridad y Calidad, Área de Medio Ambiente, expresó que su participación consiste en la recomendación de la empresa oferente que mejor se ajuste técnicamente (factor calidad) en relación a los servicios ofertados. Se concluye que la empresa AMALUR SA es la mejor calificada, contando con buenos antecedentes y experiencia en ANCAP y disponiendo de buena calificación como proveedor en el Sistema de Gestión de Calidad por el Área de Medio Ambiente;

11) que con fecha 11/12/2020, las Gerencias Gestión de Suministros y Gestión de Instalaciones dan cuenta que se recibieron las ofertas presentadas y, analizados los descargos de las firmas, informaron que:

11.1) las empresas oferentes evaluadas cumplen en sus propuestas técnicas con los niveles de aceptabilidad, más allá de alguna incongruencia, error de redacción, propuestas de plan no desarrollada o no adecuada para algún requerimiento del pliego. Estos aspectos fueron oportunamente evaluados en el puntaje asignado en el factor calidad;

11.2) respecto del recibo de compra del pliego, las firmas Exterminex y CPA Fumigaciones lo presentan, habiéndolo adquirido en fecha posterior (24/09 y 1/10 respectivamente) a la fecha establecida para la visita (22/09) pero, de acuerdo a lo informado por Servicios Jurídicos, conforme lo dispuesto por el artículo 149 del TOCAF, en este caso debe primar el principio de materialismo frente al formalismo, por lo que se considera que ambas ofertas



TRIBUNAL DE CUENTAS

son válidas y su aceptación no vulnera en ningún aspecto el principio de igualdad de los oferentes;

11.3) en definitiva, analizadas las ofertas presentadas, las mismas cumplen con los requisitos de admisibilidad establecidos en el punto II.6. del Pliego, por lo que, en base a los factores considerados para la adjudicación, se sugiere pre adjudicar el presente llamado a la empresa CPA Fumigaciones SA, por ser la oferta mejor evaluada;

12) que con fecha 16/12/2020, la Comisión Asesora de Adjudicaciones, luego de una breve reseña del procedimiento llevado a cabo, recoge el informe técnico y aconseja la adjudicación a CPA FUMIGACIONES S.A. por ser la oferta mejor evaluada;

13) que con fecha 26/01/2021, se realizó el pedido de compra de la licitación, según el cual la misma está prevista en los presupuestos 2021 y 2022, contando el rubro asignado con disponibilidad presupuestal suficiente;

14) que con fecha 04/02/2021 y vía correo electrónico, la firma CPA Fumigaciones extendió por 30 días el mantenimiento de su oferta;

15) que por Resolución (GDA) N° 024/2021 de fecha 10/02/2021, la Gerencia de Abastecimiento - en ejercicio de las atribuciones delegadas – dispuso la adjudicación a CPA Fumigaciones S.A., por un monto de hasta \$ 272.400,00 (pesos uruguayos doscientos setenta y dos mil cuatrocientos con cero centésimos) más IVA, por el término de hasta un año, con opción a renovación por hasta igual periodo de común acuerdo de partes y en las mismas condiciones de la contratación original;

16) que con fecha 12/02/21 se notificó a los tres oferentes el acto administrativo de adjudicación y, con posterioridad, los Servicios Jurídicos de ANCAP comunicaron que, con fecha 19/02/21, se recibió recurso contra la mencionada Resolución de adjudicación, el cual tiene efecto suspensivo sobre la misma;



TRIBUNAL DE CUENTAS

17) que con fecha 15/03/2021, la Gerencia Gestión de Suministros y la Gerencia Gestión de Instalaciones, informaron que es imprescindible contar con este servicio para brindar seguridad a los trabajadores, personal tercerizado y proveedores que concurren a Planta Treinta y Tres. No contar con este servicio implicaría un riesgo para la salud de todo el personal, quedando expuestos a la gran variedad de enfermedades y riesgos que pueden presentarse por no contar con un control de plagas, siendo además que, dada la situación actual de emergencia Sanitaria, se vuelve indispensable contar con las desinfecciones por COVID – 19;

18) que por Resolución N° 225/4/2021 de fecha 29/04/21, el Directorio de ANCAP dispuso levantar el efecto suspensivo del recurso de revocación interpuesto por la firma AMALUR URUGUAY S.A. contra la Resolución (GDA) N° 024/2021, de fecha 10 de febrero de 2021, atento a lo informado por la Gerencia Gestión de Suministros y la Gerencia Gestión de Instalaciones, notificando de ello a los oferentes;

19) que los agravios invocados por la firma AMALUR S.A. en su recurso contra el acto de adjudicación pueden sintetizarse de la siguiente manera:

(i) CPA Fumigaciones no presentó comprobante de compra de pliego, no presentó el título de técnico prevencionista, no figuraba con RUPE activo o SIIF en los documentos presentados, no presentó certificaciones de calidad y no menciona que tiene en cuenta la fórmula de ajuste paramétrico;

(ii) existen incongruencias técnicas en la oferta de la adjudicataria dado que refiere a productos validados por MGAP; las tareas deben realizarse con productos domisanitarios que son habilitados por el MSP y no con productos fisiosanitarios que son los que habilita el MGAP. Lo mismo ocurre con la validación EPA, que es una organización estadounidense; por ende, que un producto sea avalado por la EPA no significa que este habilitado en territorio uruguayo. A su vez, su propuesta solo refleja como procede para el caso de



TRIBUNAL DE CUENTAS

roedores sinantrópicos, sin explicitar como actuar frente a la actividad de animales no diana, por lo que no sería una propuesta integral;

(iii) observa desvíos en comparación con los requisitos solicitados respecto a los antecedentes de la empresa, ya que los que se presentan son antiguos, incluso algunos tienen hasta 4 años de antigüedad, y otros tienen un formato de documento diseñado por CPA, siendo que en el pliego se solicitó que lo hicieran los clientes;

(iv) finalmente, si bien en el factor precio CPA Fumigaciones SA tuvo el mejor puntaje, en el factor calidad lo obtuvo AMALUR SA, siendo CPA Fumigaciones la peor evaluada. Explicitando que su factor precio guarda relación con el factor calidad, elemento cualitativo de prioridad en el criterio de selección, lo que debe ser considerado en el análisis de conveniencia;

20) que con fecha 15/03/2021, la Gerencia Gestión de Suministros y la Gerencia Gestión de Instalaciones informaron que:

20.1) respecto de la constancia de compra de Pliego, corresponde expresar que la visita a la Planta se realizó el 22/9 por parte de la firma adjudicataria y, en esa oportunidad, en Planta, por error, no se le solicitó la constancia de compra del pliego. Consultados al respecto los Servicios Jurídicos, se informó que, en la especie, debe primar que efectivamente ambas firmas cuentan con la constancia de vista y el recibo de compra de Pliego. La oportunidad de controlar o exigir la exhibición del recibo de compra de pliego fue el día de la visita, y es responsabilidad de ANCAP realizar el referido control, el cual no se verificó, y se permitió a ambas firmas realizar las visitas, extendiéndoles la respectiva constancia. Por lo expuesto, en este estado, no puede alegarse que dicha constancia firmada por ANCAP es inválida por no haber exhibido en ese entonces el recibo de compra de pliego. En definitiva, debe primar el principio de materialismo frente al formalismo y, asimismo, la aceptación de las ofertas, no vulnera en ningún aspecto el principio de igualdad de los oferentes. Por lo expuesto, se procedió a validar la constancia de la



TRIBUNAL DE CUENTAS

firma CPA FUMIGACIONES SA. Lo mismo aplica para la observación en este punto a la firma Exterminex LTDA;

20.2) respecto del Título de Técnico Prevencionista, conforme lo establecido en las bases del llamado, la presentación del referido título es obligación del adjudicatario, Punto IV.2 - OBLIGACIONES DEL ADJUDICATARIO. Lo mismo aplica para la observación en este punto a la firma Exterminex LTDA;

20.3) respecto del plazo de validez de la oferta, las multas y penalidades, y la paramétrica de ajuste de precios, la firma expresa: *“Dejamos constancia de estar 100% de acuerdo con las condiciones generales y particulares del pliego referente a la Licitación Abreviada N°4500045000.”*. Lo mismo aplica para la observación en este punto a la firma Exterminex LTDA;

20.4) respecto de los Antecedentes, la firma CPA Fumigaciones SA presenta los antecedentes en un formato elaborado por ellos, donde se puede constatar la existencia de la totalidad de la información requerida y el respaldo (mediante firma) de la respectiva firma contratante. No se consideran aquellos antecedentes que no cumplen con la antigüedad requerida, por lo que los antecedentes presentados se consideran válidos;

20.5) respecto de la comparación de las ofertas, en el pliego de condiciones se estableció, en el punto III.3 – COMPARACIÓN DE OFERTAS, que, a esos efectos se tendrá en cuenta el precio total de la planilla del punto III.2 del Pliego y el margen de preferencia a aplicar de acuerdo con lo establecido en los arts. 41 y 44 de la ley 18.362 y decretos del Poder Ejecutivo N° 371/2010 y 13/2009; mientras que en el punto III.4 – ADJUDICACIÓN, se estableció que se tendrá en cuenta los factores y sub factores en el orden de prelación allí indicados. En el último párrafo del punto ADJUDICACIÓN se establece: *“se adjudicará a la oferta que obtenga la mayor calificación en la sumatoria de los factores calidad y precio”*; por lo cual, no resulta suficiente para ser adjudicatario del presente procedimiento considerar únicamente el factor CALIDAD, dado que deberá considerarse el puntaje obtenido en el factor



TRIBUNAL DE CUENTAS

PRECIO. Como resultado de la sumatoria de los factores, se obtiene que la mejor valuada resulta ser la oferta de la firma CPA FUMIGACIONES S.A.;

21) que con fecha 06/04/2021, la Gerencia de Medio Ambiente, Seguridad y Calidad informó que: **a)** la empresa CPA FUMIGACIONES SA presentó el listado de productos químicos en su oferta, así como la certificación UNIT-ISO 9001:2015, y se le otorgó 3,3 puntos en este sub apartado, **b)** no se desprende incongruencia técnica en la oferta de la empresa CPA, ya que se interpreta que la empresa cuenta con productos habilitados por distintos organismos, **c)** la no presentación de CPA de una propuesta integral de control de mamíferos silvestres fue evaluada en el puntaje asignado en el factor calidad, subítem Metodología. La misma consideración merece la oferta de Exterminex Ltda. En definitiva, se considera que ninguna de las incongruencias resaltadas por AMALUR SA es contraria a los requisitos de admisibilidad. Estos aspectos fueron ponderados en el puntaje asignado en el factor calidad en sus diversos sub ítems;

22) que con fecha 30/04/2021, los Servicios Jurídicos de ANCAP expresaron que, conforme a lo informado por las Gerencias Gestión de Instalaciones y Medio Ambiente, Seguridad y Calidad, ninguno de los agravios esgrimidos por la recurrente resultan de recibo;

23) que por Resolución del Directorio N° 326/5/2021 de fecha 27/05/2021, se dispuso desestimar la impugnación interpuesta;

24) que con fecha 31/05/2021, se notificó a la firma AMALUR S.A de la Resolución del Directorio N° 326/5/2021;

CONSIDERANDO: **1)** que el presente procedimiento de contratación se ajustó a lo preceptuado por el artículo 52 del TOCAF, en cuanto se efectuó la convocatoria en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales, cumpliéndose con el plazo de antelación que exige la citada norma así como a los artículos 33 y siguientes del TOCAF y los respectivos Pliegos que rigieron la contratación de referencia;



TRIBUNAL DE CUENTAS

2) que el actuar de la Administración al desestimar los recursos de revocación y jerárquico interpuestos por AMALUR URUGUAY S.A. contra la resolución de adjudicación, resultó ajustada a derecho, habiéndose conferido las garantías del debido proceso en todas las instancias del presente procedimiento;

3) que en tal sentido, desde el punto de vista formal, la recurrencia movilizada por AMALUR URUGUAY S.A., lo fue en tiempo y forma, habiéndose manifestado expresamente la voluntad de recurrir, individualizando con claridad los recursos presentados y el acto recurrido;

4) que en cuanto a los argumentos sustantivos planteados en la recurrencia, los mismos no son de recibo, habiendo sido rebatidos por el Organismo, y analizados por sendos informes de asesores técnicos, por lo que resultó ajustado a derecho el proceder de la Administración en cuanto no hizo lugar a los recursos interpuestos, confirmando el acto administrativo impugnado, surgiendo de autos que se han salvaguardado las garantías del debido proceso y el respeto a los principios básicos vigentes en materia de contratación administrativa;

5) que en otro orden, corresponde expresar que la Gerencia de Abastecimiento, Procesamiento y Ejecución de Compras dejó constancia de que una de las firmas oferentes no presentó la constancia de visita obligatoria a la Planta, siendo éste un requisito de admisibilidad establecido en el Pliego de Condiciones Particulares, cuando surge de obrados que las tres participantes acreditaron dicho extremo, por lo que en lo sucesivo deberá prestarse especial consideración a consignar en los informes, lo efectivamente acaecido en el procedimiento;

6) que en relación a los factores de evaluación establecidos en las bases del llamado, debe expresarse que el factor calidad (Capítulo III, art. 4) está integrado por tres sub factores: propuesta técnica, antecedentes y recursos humanos y tecnológicos, los cuales no guardan una relación conceptual con el mismo;



TRIBUNAL DE CUENTAS

7) que, a su vez, los criterios de distribución del puntaje de dos de los tres sub factores (propuesta técnica y recursos humanos y tecnológicos) no son lo suficientemente objetivos, dado que se hace referencia a un puntaje máximo y luego a un prorrateo entre las demás ofertas, pero sin establecer la ponderación para una objetiva evaluación de los mismos, dejando un margen de discrecionalidad que vulnera lo establecido en el art. 48, Lit. C) del TOCAF;

8) que la empresa Exterminex Ltda. entregó en su oferta información en carácter confidencial referente a los recursos humanos y tecnológicos propuestos por la empresa; dicha información no puede ser entregada en tal carácter ya que no es posible encuadrar esta información en ninguna de las causales de confidencialidad que el artículo 10 de la Ley 18.381 establece, y tampoco es posible calificarla como confidencial al amparo del artículo 65 del TOCAF;

9) que ello implica, además, un apartamiento al principio de transparencia (artículo 149 literal H del TOCAF), en tanto los restantes oferentes no pudieron conocer dicha información, y controlar así que efectivamente se valoraron las propuestas conforme a derecho;

10) que el Pliego de Condiciones Particulares exigió la presentación de la constancia de adquisición del Pliego del llamado, al momento de efectuar la visita a la Planta, extremo que no resulta procedente en tanto dicha información (quiénes adquirieron el Pliego) obra en poder de la Administración. Este extremo, a su vez, motivó cuestionamientos en el procedimiento que requirieron informes de los distintos servicios, lo que a su vez resulta contrario al principio de eficiencia y celeridad en los procedimientos administrativos, cuando además, en la especie, todos los oferentes adquirieron el Pliego en forma previa al acto de apertura de ofertas;

11) que las presentes actuaciones cuentan con principio de ejecución, ya que el contrato se perfeccionó con la notificación del acto de adjudicación, la que fue consentida por el adjudicatario, sin contar con la



TRIBUNAL DE CUENTAS

intervención preventiva que constitucionalmente compete a este Tribunal, contraviniendo así el art. 211 lit. B) de la Constitución de la República, en tanto la adjudicación no se condicionó a la intervención de legalidad de este Tribunal, no existiendo tampoco previsión que así lo estableciera en las bases del llamado;

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

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Observar el gasto por un monto de hasta \$ 272.400,00 (pesos uruguayos doscientos setenta y dos mil cuatrocientos con cero centésimos) más IVA, por el término de hasta un año, por lo expresado en los Considerandos 6) a 11) de la presente Resolución;
- 2) Téngase presente lo señalado en los Considerando 5);
- 3) Comunicar al Contador Delegado, y
- 4) Devolver las actuaciones.

CLC

Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General