



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 2113/2021

RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 29 DE SETIEMBRE DE 2021

(E. E. N° 2021-17-1-0000720, Ent. N° 3056/2021)

VISTO: las nuevas actuaciones remitidas por la Presidencia de la República - Secretaría Nacional del Deporte (SND), relacionadas con la Licitación Pública N° 2/2020 cuyo objeto es la contratación de un Servicio de Vigilancia Privada en distintas dependencias;

RESULTANDO: 1) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones, por Acta de fecha 26/01/2021, sugiere adjudicar conforme al siguiente detalle:

1.1) a BERCANA SRL el servicio de vigilancia en el Departamento de Montevideo (Plazas 2, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, Complejo Deportivo Itzaingó, Complejo Rural Oeste, Pista Parque Batlle), por un total de hasta 28.732 horas diurnas, valor hora \$ 265,96 IVA incluido, lo cual asciende a un importe de hasta \$ 7.641.562,72 IVA incluido, más un total de hasta 27.852 horas nocturnas, valor hora nocturna \$ 319,15, ascendiendo a un importe de hasta \$ 8.888.965,80 IVA incluido, ajustados conforme al Artículo 10 del Pliego de Condiciones Particulares;

1.2) a FABAMOR S.A. el servicio de vigilancia en el Departamento de Canelones (Plaza de Canelones, Santa Lucía, Las Piedras, Pando y Joaquín Suárez), por un total de hasta 12.167 horas diurnas, valor hora diurna \$ 302,56 IVA incluido, lo cual asciende a un importe de hasta \$ 3.681.247,52 IVA incluido, más un total de hasta 10.769 horas nocturnas, valor hora nocturna \$ 350,14 IVA incluido, lo cual asciende a un importe de hasta \$ 3.770.657,66 IVA incluido, ajustados conforme al Artículo 10 del Pliego de Condiciones Particulares;



TRIBUNAL DE CUENTAS

1.3) a SUBI CHAGAS ALBERTO CARLOS el servicio de vigilancia en el Departamento de Salto (Plazas N°1 y Dos Naciones), por un total de hasta 2.601 horas diurnas, valor hora diurna \$ 279,38 IVA incluido, ascendiendo a un importe de hasta \$ 726.667,38 IVA incluido, más un total de hasta 5.179 horas nocturnas, valor hora nocturna \$ 315,98 IVA incluido, ascendiendo a un importe de hasta \$ 1.636.460,42 IVA incluido, ajustados conforme al Artículo 10 del Pliego de Condiciones Particulares;

2) que por Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 26/01/2021, se dispuso adjudicar conforme lo sugerido por la Comisión Asesora de Adjudicaciones, *ad referéndum* de la intervención preventiva de este Tribunal;

3) que este Tribunal por Resolución N° 0484 de fecha 10/03/2021, acordó observar el gasto en virtud de que, si bien se establecen puntajes en el factor de ponderación "Antecedentes" del Pliego de Bases y Condiciones Particulares que rigió el llamado, no se determinan criterios objetivos para la asignación de aquellos, en contravención a lo dispuesto por el artículo 48 literal C) del TOCAF. Asimismo, teniendo en cuenta el monto total de la contratación (incluidas las prórrogas previstas), una vez obtenido el pronunciamiento de la Comisión Asesora de Adjudicaciones debió haberse otorgado vista del expediente a los oferentes (Artículo 67 del TOCAF);

4) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones, con fecha 07/04/2021, expresó -respecto a la previsión del art. 67 del TOCAF- que 4.1) al momento de realizar la evaluación de ofertas el criterio utilizado fue el establecido en el Art. 18 del Pliego de Bases y Condiciones Particulares y anexos, resultando criterios objetivos de evaluación conforme al Art.48 literal C) del TOCAF, ya que se dispusieron factores cuantitativos y cualitativos así como la ponderación de cada uno de ellos, a efectos de determinar la calificación asignada a cada oferta;



TRIBUNAL DE CUENTAS

4.2) asimismo, respecto a la presentación y evaluación de los Antecedentes de cada oferente, señaló que es de aplicación lo previsto en los Art.11 y 18 II) "Antecedentes" literal b. del Pliego. Al efecto, se procedió de la siguiente forma:

a) se envió a los respectivos correos electrónicos solicitando confirmación de antecedentes de las empresas de acuerdo a la información presentada por los oferentes, y basados en los criterios de ponderación mencionados en el Pliego. Se consultó sobre la calidad en el servicio ofrecido con referencia a la propuesta presentada, supervisión del personal, políticas de relacionamiento con los responsables de las infraestructuras atendidas, quienes evaluaron los mismos con un puntaje de 0 a 20. Con las respuestas recibidas por correo electrónico y la confirmación de los antecedentes en RUPE de cada una de las empresas, se elaboran los cuadros de antecedentes los cuales se incorporaron al informe final. Por tanto, se considera que para el caso de los Antecedentes se utiliza un criterio cualitativo el cual se encuentra amparado por el artículo 48 literal C del TOCAF, no habiendo los oferentes solicitado aclaración alguna y aceptado el Pliego en todos sus términos;

4.3) para el año 2020 el cuádruple del monto máximo para una licitación abreviada equivalía a \$ 40.000.000 (pesos uruguayos cuarenta millones) y el monto máximo de contratación para el período solicitado (1 año) equivalía a \$ 26.345.617 (Pesos uruguayos veintiséis millones trescientos cuarenta y cinco mil seiscientos diecisiete). En base a lo anteriormente expuesto, esta Comisión Asesora no consideró sugerir la aplicación de lo establecido en el artículo 67 del TOCAF".

5) que asimismo, por informe de la División Administración "las prórrogas a las que hace referencia en el artículo 2 del mismo, no son consideradas prórrogas automáticas dado que se establece la expresión "el mismo podrá ser prorrogado..." utilizando la palabra "podrá" en condicional. Se deja constancia también de que no existe norma expresa que



TRIBUNAL DE CUENTAS

establezca la consideración de las prórrogas (independientemente de su condición de automáticas o no) dentro del monto total de la contratación solicitada.

6) que por Proyecto de Resolución a dictarse por el Poder Ejecutivo, y considerando lo expresado por la Comisión Asesora, se dispone reiterar el gasto correspondiente a la adjudicación de la Licitación Pública N° 2/2020 dispuesta por Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 26/01/2021;

7) que la Asesoría Jurídica de Presidencia de la República, con fecha 19/05/2021, considera de recibo las aclaraciones formuladas por la Comisión Asesora de Adjudicaciones de la Secretaría Nacional del Deporte, en cuanto a que para el estudio de los antecedentes de los oferentes se siguieron los criterios objetivos en conformidad con el artículo 48 literal C) del TOCAF. No obstante, se comparte la observación del Tribunal de Cuentas en lo referente a que correspondía tomar en cuenta el monto total de la contratación incluidas las prórrogas, por lo que -en el caso a estudio- debió haberse puesto de manifiesto el expediente de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 48 literal C) del TOCAF. Este criterio ha sido seguido por la Administración no solo en lo referente a este artículo, sino también para evaluar los montos límites de contratación, considerando que podrá levantarse la observación (en caso de que no se haya ejecutado el gasto) poniendo de manifiesto el expediente sin perjuicio, de las facultades del Ordenador de reiterar el gasto al amparo del artículo 211 literal B de la Constitución de la República;

8) que la Gerencia de la Secretaría Nacional del Deporte, compartiendo lo informado por la Asesoría Jurídica de Presidencia en cuanto a la conveniencia de considerar las posibles prórrogas a los efectos de otorgar la vista del artículo 67 del TOCAF, dispuso conferir vista del informe de



TRIBUNAL DE CUENTAS

la Comisión Asesora de Adjudicaciones a los oferentes, los que fueron notificados con fecha 26/05/2021;

9) que con fecha 02/06/2021 se presenta DASKIN S.A. expresando que las consideraciones efectuadas en el Informe Letrado resultan incorrectas, causándole grave perjuicio en cuanto cumplió cabalmente con los requisitos exigidos en el artículo 14 del Pliego de Condiciones Particulares;

10) que por su parte, CONVI S.A. se presenta con fecha 04/06/2021 señalando:

10.1) que el hecho de conceder vista únicamente del informe de la Comisión Asesora contraviene el artículo 67 del TOCAF y principio del debido procedimiento;

10.2) que se vulneró el principio de igualdad de los ofertantes al no haber sido invitado a mejorar su oferta, y que respecto a la evaluación de antecedentes al menos dos de los oferentes (al momento de la apertura) tenían sanciones en el RUPE. Sin embargo, no se puede comprobar con la documentación adjunta que se haya descontado la puntuación correspondiente, entendiendo que deberían contar como mínimo con 10 puntos al carecer de sanciones, los cuales no fueron otorgados;

10.3) que asimismo, teniendo en cuenta la Cláusula 11 del Pliego de Condiciones Particulares, entiende que la Administración actuante se apartó sustancialmente de aquella previsión, en cuanto consideró las ofertas de BERCANA S.R.L., DESKIN S.A. y LINCE S.R.L. pese al incumplimiento de los oferentes al no presentar los antecedentes documentados de acuerdo a lo solicitado. Asimismo, los oferentes BECANA SRL, FABAMOR S.A., SEGURPAS S.A. Y SUBI CHAGAS ALBERTO CARLOS, incumplieron con la breve descripción de los trabajos realizados conforme a la Cláusula referida.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Atento a ello, el puntaje de FABAMOR S.A., BECANA SRL, SEGURPAS S.A. y SUBI CHAGAS ALBERTO CARLOS "debió ser 0 sobre 20";

10.4) que respecto a la oferta económica realizada por FABAMOR S.A. la misma no contempla en su precio los feriados no laborables, por lo cual la misma es inadmisibles, al apartarse del pliego de condiciones particulares;

10.5) que FABAMOR S.A. no adjunta póliza de responsabilidad civil contraviniendo el artículo 14 del Pliego de Condiciones Particulares;

10.6) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones no consideró a los efectos de la ponderación el beneficio de preferencia a la industria nacional que hizo CONVI S.A.;

11) que en atención a los descargos presentados por los oferentes, la Gerencia Nacional del Deporte, con fecha 08/06/2021, puso de manifiesto la totalidad del expediente;

12) que con fecha 16/06/2021 se presentó CONVI S.A. dejando sin efecto los argumentos esgrimidos al evacuar la vista conferida con fecha 4/06/2021 y realizando nuevas consideraciones, a saber:

12.1) que habiendo declarado su oferta como nacional, no le fue aplicado el margen de preferencia conforme al artículo 58 del TOCAF influyendo ello directamente sobre la puntuación final resultante del examen de conveniencia realizado;

12.2) que FABAMOR S.A. realizó una oferta que no contempla en su precio los feriados laborales, por lo que, conforme lo señalado, solicita la declaración de inadmisibles de la propuesta de FABAMOR S.A y la adjudicación a CONVI S.A. de los servicios de vigilancia en los departamentos de Montevideo y Salto;

13) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones respecto a los escritos presentados por los oferentes DASKIN S.A. y CONVI S.A. con fecha 20/07/2021 señaló:



TRIBUNAL DE CUENTAS

13.1) que en cuanto a la evacuación de vista de DESKIN S.A. reitera lo informado en cuanto a que el citado oferente no cumplió en el momento oportuno con el artículo 14 del Pliego de Condiciones Particulares y, siendo los antecedentes parte de los requisitos obligatorios que fueron subidos al SICE en formato confidencial, "no se cumplió con presentar un resumen no confidencial de la información confidencial en la parte pública de la oferta". Como consecuencia, los antecedentes de DESKIN S.A. no fueron considerados, no correspondiendo otorgar plazo al oferente para que presentara un nuevo formulario por entender que la presentación del mismo implicaría modificar el contenido de la oferta ya presentada, y por tanto no cumplir con el artículo 66 del TOCAF además de alterar la igualdad entre oferentes;

13.2) que en cuanto a la evacuación de la vista de CONVI S.A., con referencia al margen de preferencia no se realizó para ninguno de los oferentes, y habiendo sido consultada la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado se procedió a verificar quienes presentaron conjuntamente con su oferta la declaración jurada que indica que su servicio es de carácter nacional, a fin de realizar una nueva evaluación de ofertas. Por tanto: a) al momento de presentar sus ofertas las empresas CONVI S.A., NUEVA FRONTERA S.A., SEGURPAS S.A. y SERVITEC LTDA. acompañaron la Declaración Jurada indicando que su oferta califica como nacional, y b) existe paridad de calidad debido a que la comparación de la oferta de CONVI S.A., NUEVA FRONTERA S.A., SEGURPAS S.A. y SERVITEC LTDA.;

13.3) que respecto a la oferta económica realizada por FABAMOR S.A. se entendió aplicable el artículo 9 párrafo 6 del Pliego de Condiciones Particulares, que refiere a la controversia entre lo ofertado en línea y los archivos adjuntos, tomándose como válido lo ofertado en línea. Por tal razón se entendió que la oferta presentada no se apartaba del Pliego de condiciones;



TRIBUNAL DE CUENTAS

14) que consta nuevo cuadro de evaluación de ofertas, y por informe y acta de la Comisión Asesora de Adjudicaciones de fecha 21/07/2021, se sugiere adjudicar el llamado conforme al siguiente detalle:

14.1) en el Departamento de Montevideo, las horas diurnas y nocturnas a CONVI S.A. respecto al servicio de vigilancia de las Plazas 2, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, Complejo Deportivo Itzaingó, Complejo Rural Oeste, Pista Parque Batlle y SND, por un total de hasta 28.732 horas diurnas, a un valor hora de \$ 307,67 IVA incluido, lo cual asciende a un total de \$8.839.974,44; y por un total de hasta 27.852 horas nocturnas, valor hora nocturna \$ 370,02 IVA incluido, lo cual asciende a un importe total de hasta \$10.305.797,04 IVA incluido, ajustables conforme al artículo 10 del Pliego de Condiciones Particulares;

14.2) en el Departamento de Canelones las horas diurnas y nocturnas a FABAMOR S.A. respecto al servicio de vigilancia de las Plazas de Canelones, Santa Lucía, Las Piedras, Pando y Joaquin Suarez, por un total de hasta 12.167 horas diurnas, a un valor hora de \$ 302,56 IVA incluido, lo cual asciende a un importe total de hasta \$ 3.681.247,52 IVA incluido; y por un total de hasta 10.769 horas nocturnas, a un valor hora de \$ 350,14 IVA incluido, lo cual asciende a un importe total de \$ 3.770.657,66 IVA incluido, ajustables conforme al artículo 10 del Pliego de Condiciones Particulares;

14.3) en el Departamento de Salto, las horas diurnas y nocturnas a CONVI S.A. respecto al servicio de vigilancia de las Plazas N° 1 y Dos Naciones, por un total de hasta 2.601 horas diurnas a un valor hora de \$ 307,67 IVA incluido, ascendiendo a un importe total de hasta \$ 800.249,67 IVA incluido; y por un total de hasta 5.179 horas nocturnas a un valor hora de \$370,02 IVA incluido, lo cual asciende a un importe total de hasta \$ 1.916.333,58 IVA incluido, ajustables conforme al artículo 10 del Pliego de Condiciones Particulares;

15) que habiéndose puesto de manifiesto los obrados conforme al artículo 67 del TOCAF, se presentó BERCANA SRL con fecha



TRIBUNAL DE CUENTAS

28/07/2021 señalando que el análisis del margen de preferencia realizado por la Comisión Asesora le causa agravio en cuanto se la desplazó del primer lugar en la prelación, advirtiendo error en cuanto a la aplicación del derecho, al no tenerse en cuenta el decreto 13/009, el cual regula específicamente el beneficio del Margen de Preferencia. La forma prevista en la norma para acreditar que un servicio es nacional, es mediante la presentación de un certificado expedido por la Cámara de Comercio y Servicios, el cual debe ser obligatoriamente presentado en forma previa a la apertura de las ofertas. La inobservancia por parte de CONVI S.A. de la normativa aplicable, hace que el beneficio que se le concedió debe ser revocado y por tanto devolverle el primer lugar en el orden de prelación a la impugnante;

16) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones, por informe de fecha 13/08/2021, se expidió respecto de los fundamentos esgrimidos por BERCANA SRL al evacuar la vista y en virtud de ello:

16.1) reiteró lo señalado en su informe de fecha 20/07/2020 e indicó que para la correcta aplicación del Margen de Preferencia, debe estarse a lo previsto por el Decreto N° 131/014 del 19 de mayo de 2014, el cual aprueba el Pliego de Bases y Condiciones Generales para Contratos de Suministro y Servicios No Personales, cuyo cometido es simplificar y uniformizar los procedimientos de adquisición de bienes y servicios. Conforme lo expresado en el artículo 10.5.1 del Decreto N° 131/014, se aceptó la presentación de la Declaración Jurada entendiendo que resulta aplicable el principio de temporalidad y derogación por esta norma posterior;

16.2) que asimismo, el referido informe respecto a la no mención expresa en el Pliego de Condiciones Particulares de los regímenes de preferencia, se entiende que conforme a la normativa vigente resultan aplicables pese a que no se prevean a nivel del Pliego de Bases y Condiciones Particulares;



TRIBUNAL DE CUENTAS

entendiendo que sin excepción, en toda contratación administrativa, es de aplicación el TOCAF;

16.3) si bien es correcta la afirmación de que los regímenes de preferencia no fueron expresamente establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares, su aplicación no es potestativa por parte de la Administración sino obligatoria;

17) que BERCANA S.R.L. evacúa vista complementando sus descargos y señalando que la Comisión Asesora de Adjudicaciones debió aplicar el Decreto 13/009 por sobre el decreto 131/014 en atención al principio de especialidad de las normas jurídicas que priman sobre el principio de temporalidad;

18) que por Proyecto de Resolución a dictarse por Poder Ejecutivo se pretende dejar sin efecto la Resolución de la Presidencia de la República P/274, de 26 de enero de 2021, y adjudicar conforme lo sugerido por la Comisión Asesora de Adjudicaciones en Acta de fecha 21/07/2021, así como la “no adjudicación por razones operativas del servicio de vigilancia para la Oficina Central de la Secretaría Nacional del Deporte;

CONSIDERANDO: **1)** que el gasto fue oportunamente observado por este Tribunal por contravención a los artículos 48 y 67 del TOCAF (Resultando 3);

2) que respecto a la observación relativa al art. 48 del TOCAF, la misma, por su naturaleza, tiene carácter insubsanable, extremo por el cual la misma se mantiene inalterada;

3) que respecto a la puesta de manifiesto de las actuaciones conferida por la Administración, los aspectos controvertidos por los oferentes fueron evaluados en base a informes de los asesores técnicos y Comisión Asesora. No obstante ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 67 del TOCAF, la vista debió haberse verificado previo al dictado del



TRIBUNAL DE CUENTAS

acto administrativo por el que se adjudicó el llamado (de fecha 26/1/2021), siendo esa la hipótesis que tuvo en cuenta el Tribunal para formular su objeción;

4) que habiéndose proyectado dejar sin efecto dicho acto de adjudicación (Resultando 18 de la presente), la nueva vista conferida que motivó las nuevas actuaciones remitidas a este Tribunal, cumple con los extremos previstos en la norma citada anteriormente y subsana la objeción oportunamente efectuada;

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

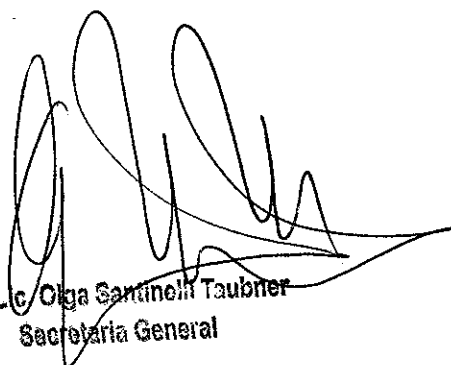
EL TRIBUNAL ACUERDA

1) Estar a lo dispuesto por este Tribunal en Resolución N° 0484 de fecha 10/03/2021 en cuanto a la observación vinculada al artículo 48 del TOCAF, levantando en cambio la objeción vinculada a la violación del art. 67 del TOCAF;

2) Comunicar al Contador Auditor destacado;

3) Devolver las actuaciones.

ar


Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General