

RES. 2115/2021

RESOLUCION ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 29 DE SETIEMBRE DE 2021

(E. E. N° 2021-17-1-0000635, Ent. N° 2883/2021)

VISTO: las actuaciones remitidas por la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), relacionadas con la Licitación Abreviada N° 4500044900, convocada para la contratación del servicio de control integrado de plagas y patógenos, en Planta Durazno;

RESULTANDO: 1) que este Tribunal, mediante Oficio N° 62/2021 de fecha 22/02/2021, tomó conocimiento de los recursos de revocación y jerárquico en subsidio, interpuestos por AMALUR URUGUAY S.A., contra la Resolución N° 015/2021 de fecha 20/01/21, por la que se dispuso la adjudicación de la referida Licitación, requiriendo Organismo actuante 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° 144-2021-D/257942/1 de fecha 13/05/21, se remitieron las actuaciones relacionadas con los recursos interpuestos y la Resolución del Directorio de ANCAP N° 283/5/2021 de fecha 13/05/21 (Acta N° 8040) del Expediente 257942/1, por la que se dispuso desestimar la impugnación mencionada, así como el informe de la Gerencia Gestión de Suministros y de la Gerencia Gestión de Instalaciones de fecha 04/03/21, y el informe de la Gerencia de Medio Ambiente, Seguridad, Calidad, Área Medioambiente de fecha 26/03/21;

3) que este Tribunal, por Oficio N° 1084/2021 de fecha 18/06/2021, dispuso requerir al Organismo la remisión de la totalidad del expediente en el que se tramitó la licitación de referencia (incluidos el Pliego de Condiciones Particulares y las ofertas oportunamente presentadas);

4) que por Oficio N° 54-2021-SG/257942/1 de fecha 29/06/21, ANCAP remitió las actuaciones relacionadas con los recursos interpuestos y la Resolución del Directorio N° 283/5/2021, de fecha 13/05/21, Acta N° 8040, del Expediente 257942/1, por la que se dispuso desestimar la impugnación mencionada, así como los informes relativos a la contratación de referencia, junto a los antecedentes de otra Licitación Abreviada N° 4500044900 de los cuales surge todo el procedimiento de contratación (pliego, publicaciones, ofertas, acta de apertura, informes técnicos, acto de adjudicación y recursos administrativos);

5) que este Tribunal, mediante Oficio N° 3020/2021, de fecha 12/08/2021, dispuso requerir al Organismo la remisión del expediente administrativo en que se tramitó la Licitación Abreviada N° 4500044900, en debida forma, conteniendo la totalidad de actuaciones relativas a la misma (lo que incluye el Pliego de Condiciones Particulares y las ofertas presentadas en el procedimiento), excluyendo la documentación obrante correspondiente a otro procedimiento competitivo, a efectos del control de legalidad que constitucionalmente le compete;

6) que por Oficio N° 86-2021-SG/257942/1, de fecha 19/08/21, se remitieron la totalidad de las actuaciones, dejando constancia de que el gasto había sido intervenido preventivamente por el Contador Delegado;

7) que de los antecedentes finalmente remitidos, surge que con fecha 03/06/2020, la Gerencia Gestión de Instalaciones, Servicios de Intendencia y Comedor, creó la solicitud de pedido 10162465 para iniciar el trámite de contratación de una empresa para el servicio de Control integral de plagas en Planta Durazno, siendo el plazo de esta contratación de un año con opción a otro, en iguales condiciones contractuales;

8) que con fecha 04/09/2020, la Gerencia de Abastecimiento, en ejercicio de las atribuciones delegadas, dispuso conformar una Comisión Redactora del Pliego y otra Asesora de Adjudicación para el estudio y adjudicación del procedimiento de referencia;

9) que cumplido el requisito legal de publicidad con la debida antelación, con fecha 07/10/2020 se procedió al acto de apertura de ofertas, al que se presentaron tres oferentes: 1) AMALUR S.A.; 2) MAYORA TAFFURA RAMON FRANCISCO, y 3) CPA FUMIGACIONES S.A.;

10) que con fecha 29/10/2020, la firma AMALUR S.A. presentó sus descargos y observaciones respecto de las ofertas de los demás participantes del presente proceso de contratación;

11) que con fecha 30/10/2020, la Gerencia de Abastecimiento, Procesamiento y Ejecución de Compras confeccionó con las ofertas recibidas, un cuadro comparativo de las mismas, informando que:

11.1) las firmas presentadas se encuentran inscriptas en RUPE;

11.2) se adjuntan observaciones presentadas por la firma AMALUR SA anteriormente al envío de la oferta en papel de la firma CPA Fumigaciones SA, la cual contiene información adicional a la enviada electrónicamente; y

11.3) se remiten las actuaciones a la Comisión Asesora de Adjudicaciones designada para que proceda al estudio técnico de las ofertas y evaluación según los factores de adjudicación;

12) que con fecha 14/12/20, la Gestión de Suministros y Gerencia Gestión de Instalaciones informó que:

12.1) su participación en el procedimiento consiste en la recomendación de la empresa oferente que mejor se ajuste técnicamente (factor calidad) en relación a los servicios ofertados, por lo que se procedió a efectuar, en primer término, un cuadro comparativo en base a los factores establecidos en el punto III.4 Adjudicación (Propuesta técnica y Recursos humanos y tecnológicos) y en segundo término, en base a los resultados obtenidos del cuadro comparativo, se realizó un análisis donde se tomaron en cuenta aspectos técnicos

inherentes a las propuestas (metodología, trayectoria, idoneidad y experiencia), a la calidad del servicio ofertado y al tiempo de dedicación (determinado en horas de servicios propuestos), realizándose las recomendaciones en virtud de ello;

12.2) analizando el factor calidad, la empresa AMALUR SA es la mejor calificada: tiene buenos antecedentes y experiencia en ANCAP y dispone de buena calificación como proveedor en el Sistema de Gestión de Calidad por el Área de Medio Ambiente;

12.3) la oferta de la empresa RAMON MAYORA no se considera satisfactoria desde el punto de vista técnico;

13) que con fecha 14/12/2020, la Gerencia Gestión de Suministros y la Gerencia Gestión de Instalaciones dan cuenta que se recibieron las ofertas presentadas y, analizados los descargos de la firma AMALUR SA, informan que:

13.1) sobre lo expresado acerca de la oferta de la firma CPA Fumigaciones SA: **(i)** es cierto que se constató un error en el número de licitación indicado en la constancia de visita de la oferente. Al respecto, consultada la Jefatura de Planta Durazno, informó que se trató de un error involuntario, pero que CPA Fumigaciones SA visitó la Planta a efectos del presente procedimiento; **(ii)** con relación a la no presentación del Título de técnico prevencionista se informa que constituye una obligación del adjudicatario su presentación; **(iii)** por otra parte, CPA Fumigaciones SA expresa textualmente en su oferta: *“Dejamos constancia de estar 100% de acuerdo con las condiciones generales y particulares del Pliego referente a la Licitación Abreviada N°4500044900”*, por lo que ello comprende el plazo de validez de las ofertas y la multas y penalidades; **(iv)** los antecedentes de la firma figuran en el expediente; **(v)** desde el punto de vista técnico, se desestiman las observaciones realizadas ya que se considera que ninguna de ellas son contrarias a los requisitos de admisibilidad;

13.2) las empresas oferentes evaluadas cumplen en sus propuestas técnicas, niveles de aceptabilidad, más allá de alguna incongruencia, error de redacción, propuestas de plan no desarrolladas o no adecuadas para algún requerimiento del pliego, aspectos que, de todas maneras, fueron oportunamente evaluados en el puntaje asignado en el factor calidad;

13.3) analizadas las ofertas presentadas, resultó que:

13.3.1) la oferta presentada por la firma RAMON MAYORA TAFFURA no puede ser considerada por incumplir requisitos de admisibilidad de la oferta, sin perjuicio de que la oferta no se considera satisfactoria desde el punto de vista técnico;

13.3.2) las ofertas presentadas por AMALUR SA y CPA FUMIGACIONES SA cumplen con todos los requisitos de admisibilidad y se ajustan al pliego de condiciones en su totalidad;

13.4) en base al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y 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;

14) que con fecha 17/12/2020, la Comisión Asesora de Adjudicaciones, luego de una breve reseña del procedimiento, recogió lo contenido en el informe técnico referido en el numeral precedente, aconsejando la adjudicación a CPA FUMIGACIONES S.A., por ser la oferta mejor valuada;

15) que con fecha 05/01/2021, se realizó el pedido de compra de la licitación, según el cual la misma se encuentra prevista en el Presupuesto 2021, contando el rubro asignado con disponibilidad;

16) que con fecha 20/01/2021, por Resolución (GDA) N° 015/2021, la Gerencia de Abastecimiento de UTE, en ejercicio de atribuciones delegadas por el Directorio del Ente, dispuso adjudicar la Licitación Abreviada de referencia a la firma CPA Fumigaciones S.A., por un monto de hasta \$ 263.600,00 (pesos uruguayos doscientos sesenta y tres mil seiscientos con cero centésimos) más IVA, por el término de hasta un año, con opción a renovación por hasta igual período de común acuerdo de partes y en las

mismas condiciones de la contratación original, condicionando la adjudicación a la previa intervención del gasto por parte del Contador Delegado de este Tribunal;

17) que con fecha 21/01/2021, el Contador Delegado procedió a la intervención preventiva del gasto y con fecha 22/01/21 se notificó a los oferentes el acto administrativo que dispuso la adjudicación;

18) que con fecha 05/02/2021, la firma AMALUR S.A. interpuso recursos de Revocación y Jerárquico en subsidio, contra la Resolución 015/2021 de fecha 20/01/2021 que dispuso la adjudicación, expresando -en síntesis- los siguientes agravios:

18.1) CPA Fumigaciones SA presenta una constancia de visita con un número de licitación erróneo, le faltó la presentación del título de técnico prevencionista, el plazo mínimo de validez de la oferta, la forma de penalidad, los antecedentes, y contaba con una sola certificación vigente;

18.2) existen incongruencias técnicas, dado que la oferta de CPA Fumigaciones SA refiere a productos avalados por MGAP, cuando los productos son habilitados por el MSP. Asimismo presenta una propuesta integral de control de roedores sinantrópicos (DIANA) pero no mamíferos silvestres (NO DIANA) y en el área a tratar menciona a Treinta y Tres y no a Durazno;

18.3) respecto de la oferta de la firma Ramón Mayora, presenta una constancia de visita con un número de licitación erróneo, compra el pliego fuera de fecha, no presentó el título de Director Técnico y de Técnico Prevencionista, no presenta certificados de calidad y no se menciona que tiene en cuenta la fórmula paramétrica;

18.4) expresa que si bien CPA Fumigaciones SA obtuvo mejor puntaje en el factor precio, en el factor calidad fue AMALUR SA la mejor calificada, ello en razón de 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;

19) que ante el efecto suspensivo operado por la interposición de los recursos referidos, extremo debidamente notificado a todos los oferentes, con fecha 23/02/2021 la Gerencia Gestión de Suministros y la Gerencia Gestión de Instalaciones informaron que resultaba imprescindible contar con el servicio para brindar seguridad a los trabajadores. 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;

20) que por Resolución del Directorio de UTE N° 308/5/2021 de fecha 14/05/21, se dispuso levantar el efecto suspensivo operado por el recurso de revocación interpuesto por la firma AMALUR URUGUAY S.A. contra la Resolución (GDA) N° 015/2021;

21) que con fecha 18/06/2021, la Gerencia Abastecimiento Procesamiento y Ejecución de Compras informó que se emitió el Pedido de Compra N° 4500169259 a favor de la firma CPA FUMIGACIONES SA, por lo que se sugiere el pase a la Gerencia Gestión de Instalaciones - Servicios de Intendencia y Comedor para su conocimiento, e indicar la fecha de comienzo de las obligaciones;

22) que con fecha 25/06/2021 la Gerencia Gestión de Instalaciones, Servicios Intendencia y Comedor informó que el servicio en planta Durazno, comenzaría el 1° de julio, por lo que correspondía modificar el pedido de compra;

23) que con fecha 10/07/2021 se procedió a recalendarizar el Pedido de Compras N° 4500169250 según lo solicitado, habiéndose recabado previamente el consentimiento de la adjudicataria vía correo electrónico de fecha 09/07/2021. Asimismo se informó que la compra está prevista en los Presupuestos 2021 y 2022, contando el rubro asignado con disponibilidad;

24) que con fecha 04/03/2021 las Gerencia Gestión de Suministros y Gestión de Instalaciones, informaron que:

24.1) respecto de la constancia de visita, se constató un error en el número de licitación indicado en la misma pero se consultó a la Jefatura de Planta Durazno y la misma corroboró que se trataba de un mero error;

24.2) respecto del título técnico prevencionista, es obligación del adjudicatario la presentación del mismo de acuerdo a lo establecido en el Punto IV.2 del Pliego;

24.3) respecto de la Validez de oferta y Multas y penalidades, la firma expresa en su oferta *“Dejamos constancia de estar 100% de acuerdo con las condiciones generales y particulares del pliego referente a la Licitación Abreviada N°4500044900.”*

24.4) respecto de los Antecedentes, se individualizan las fojas del expediente en las que obran;

24.5) respecto de la comparación entre las ofertas, el pliego de condiciones estableció en el punto III.4 que se tendrán en cuenta los siguientes factores y sub factores en el orden de prelación allí indicados, mientras que en el último párrafo se expresa que: *“se adjudicará a la oferta que obtenga la mayor calificación en la sumatoria de los factores calidad y precio”*; por ello no resulta suficiente para resultar adjudicataria considerar únicamente el factor CALIDAD, dado que deberá considerarse el puntaje obtenido en el factor PRECIO, siendo que como resultado de la sumatoria de los factores, la oferta mejor valuada resultó ser la correspondiente a la firma CPA FUMIGACIONES S.A;

24.6) respecto de la Constancia de compra de Pliego, la visita se realizó el 25/9/21 por parte de la firma CPA Fumigaciones SA y, en dicha oportunidad, en Planta, por error, no se le solicitó la constancia de compra del pliego, a lo que Servicios Jurídicos, consultado sobre esta misma situación en la contratación correspondiente a Planta Treinta y Tres, informó: *“Lo que debe primar en el presente caso es que efectivamente ambas firmas cuentan con la constancia de visita y el recibo de compra de Pliego. La oportunidad de controlar o exigir la exhibición recibo de compra de pliego fue el día de la visita. Es responsabilidad de ANCAP realizar el referido control, el cual no se verificó....”* Asimismo, la

aceptación de las ofertas, no vulnera en ningún aspecto el principio de igualdad de los oferentes por lo que se procedió a validar la constancia de visita de la firma CPA FUMIGACIONES SA;

25) que con fecha 26/03/2021, la Gerencia de Medio Ambiente, Seguridad y Calidad informó que:

25.1) respecto de las Certificaciones, el criterio seguido para evaluar el puntaje fue el establecido en el Pliego y CPA presentó certificación UNIT-ISO 9001:2015, por lo que se le otorgó 3,3 puntos en este sub apartado;

25.2) respecto del Listado de Producto Químicos, el mismo se considera satisfactorio;

25.3) respecto de los productos a utilizar, cualquiera sea la empresa adjudicataria, deben de ser presentados y avalados por ANCAP previo a su utilización. Asimismo, la no presentación de CPA Fumigaciones de una propuesta integral de control de mamíferos silvestres (No Diana) fue evaluada en el puntaje asignado en el factor calidad, subítem Metodología;

25.4) respecto de las consideraciones acerca de la oferta de la empresa RAMON MAYORA TAFFURA, dicha oferta no fue considerada válida;

26) que con fecha 27/04/2021, Servicios Jurídicos informó 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 resultarían de recibo;

27) que por Resolución del Directorio N° 283/5/2021 de fecha 13/05/2021, se dispuso desestimar la impugnación interpuesta, notificándose a los interesados;

CONSIDERANDO: 1) que el gasto derivado del procedimiento de contratación que se remite en la oportunidad, fue intervenido preventivamente por el Contador Delegado, en forma previa a la interposición del recurso por parte de una de las empresas oferente;

2) que sin perjuicio de lo anterior, el levantamiento del efecto suspensivo operado por la interposición del recurso, y su posterior rechazo, habilita a este Tribunal a efectuar el contralor de legalidad que le compete;

3) 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, confirmando el acto administrativo impugnado, resultó ajustado a derecho, habiéndose conferido las garantías del debido proceso en todas las instancias del procedimiento y con apego a los principios básicos vigentes en materia de contratación administrativa;

4) que los argumentos sustantivos planteados en la recurrencia no resultan de recibo, habiendo sido rebatidos por el Organismo, y analizados por sendos informes de asesores técnicos;

5) que no obstante ello, 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;

6) 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;

7) 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 ni conforme a las normas vigentes. Esa información (quiénes adquirieron el

Pliego) obra en poder de la Administración, extremo que motivó cuestionamientos en el procedimiento que requirieron informes de los distintos servicios, demorando la tramitación y contraviniendo el principio de celeridad en la tramitación, cuando además, en la especie, todos los oferentes adquirieron el Pliego en forma previa al acto de apertura de ofertas;

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

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1)** Expedirse en los términos de los Considerandos de la presente Resolución;
- 2)** Téngase presente lo expresado en los Considerandos 5) a 7);
- 3)** Comunicar al Contador Delegado; y
- 4)** Devolver las actuaciones.

ar