



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 2320/2021

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS**

EN SESION DE FECHA 20 DE OCTUBRE DE 2021

(E. E. N° 2021-17-1-004825, Ent. N°3562/2021)

VISTO: las actuaciones remitidas por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) relacionadas con la Licitación Pública N° 23/2018 convocada para el suministro de ropa hospitalaria descartable y en modalidad arrendamiento, por el período de un año, prorrogable automáticamente por hasta tres períodos de igual duración;

RESULTANDO: 1) que con fecha 12/10/2018 el Gerente Administrativo de ASSE aprobó el Pliego de Condiciones Particulares y envió las actuaciones a la Dirección de Recursos Materiales para efectuar el presente procedimiento de compra;

2) que fueron efectuadas las publicaciones, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 51 del TOCAF, en la página web de la en ese entonces Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) y en el Diario Oficial con fechas 24/10/2018 y 30/10/2018, respectivamente. Asimismo, se cursaron las invitaciones de estilo a diferentes firmas del ramo;

3) que la Administración formuló aclaraciones y evacuó las consultas formuladas por los potenciales oferentes, todo lo que fue publicado en el sitio web de ACCE con fechas 06/11/2018 (Consulta N° 1), 20/11/2018 (Consultas Nos. 2 a 7 y 9), 23/11/2018 (Consulta N° 10) y 30/11/2018 (Consultas Nos. 11 y 12);

4) que, entre otros aspectos, la respuesta a la Consulta N°1 comunica que se *"deja sin efecto el ítem 6) tapaboca de alta*



TRIBUNAL DE CUENTAS

eficiencia que se encuentra licitado y adjudicado en la Licitación Pública N° 05/2017 de Unidad Centralizada de Adquisiciones” y la respuesta a la Consulta N°7 establece que se elimina el literal f “habilitación o registro de la planta lavadero” del numeral 7.2 “Documentos a Presentar con la oferta”.

5) que asimismo, la Administración dispuso la prórroga en la apertura del llamado para el día 10/12/2018, lo que fue publicado en el sitio web de ACCE con fecha 19/11/2018;

6) que con fecha 30/11/2018 TEXTIL MÉDICA S.A., interpuso los recursos administrativos de revocación contra el Departamento de Adquisiciones, jerárquico ante el Directorio de ASSE y, en forma conjunta y subsidiaria el de anulación para ante el Poder Ejecutivo, contra la respuesta a la Consulta N° 7 que modifica el Pliego de Condiciones Particulares y que fuera publicada en ACCE con fecha 20/11/2018 (Resultando 3 y 4);

7) que TEXTIL MÉDICA S.A. se agravia en que *“la decisión es desajustada en virtud del fundamento al que se recurre. Es equivocada la afirmación planteada en consulta, así como la respuesta a la que se induce (...) Ello por cuanto la División Salud Ambiental y Ocupacional del [Ministerio de Salud Pública] otorga habilitaciones a lavaderos, en el marco de lo establecido en el Decreto 406/988 y Decreto 307/009. TEXTIL MEDICA S.A. cuenta con dicha habilitación de acuerdo a la normativa vigente, por lo que la eliminación de ese requisito fundado en la inexistencia de tal habilitación nos causa un daño en nuestro interés directo, personal y legítimo. La eliminación del mencionado requisito al que es inducido el Departamento de Adquisiciones de ASSE debe ser revocado por dictarse con desviación de poder al no encontrar un fundamento que amerite dicha eliminación del Pliego”;*

8) que con fecha 07/12/2018, la Asesoría Letrada de la División Jurídica de ASSE no formuló observaciones a los recursos desde el punto de vista formal y previo a expedirse sobre el punto de vista sustancial



TRIBUNAL DE CUENTAS

solicitó a la División Adquisiciones de ASSE se pronuncie sobre el agravio de la recurrente y sobre la pertinencia de proceder con el levantamiento del efecto suspensivo previsto en el artículo 73 del TOCAF;

9) que la Dirección de Recursos Materiales de la División Adquisiciones con fecha 10/01/2019 informó que *“los Decretos número 406/988 (Reglamento de Seguridad e Higiene Ocupacional) y número 307/009 (Reglamentación para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo) no mencionan el requerimiento de habilitación del Ministerio de Salud Pública para los lavaderos, aun cuando éstos trabajen con ropa hospitalaria. Asimismo, la División Adquisiciones de ASSE formuló sendas consultas al Ministerio de Salud Pública a efectos de esclarecer si dicho Ministerio otorga tales habilitaciones. Como surge de las respuestas las divisiones Tecnología y Salud Ambiental y Ocupacional y la Dirección Departamental de Salud de Florida del Ministerio de Salud Pública, confirmaron que no se habilitan lavaderos. A criterio de la Dirección el obrar de la Administración fue ajustado a derecho en tanto modificó el pliego a efectos de retirar un requisito que no podría ser cumplido por los oferentes. Téngase presente los principios de la contratación administrativa, en particular los de igualdad y concurrencia”;*

10) que asimismo, con relación a la pertinencia de proceder al levantamiento del efecto suspensivo previsto en el artículo 73 del TOCAF, la Dirección de Recursos Materiales sugirió al Ordenador el dictado de Resolución en dicho sentido;

11) que por Resolución N° 658/2019 de fecha 06/02/2019 el Gerente Administrativo de ASSE, en ejercicio de atribuciones delegadas (Res. Directorio ASSE N° 7118/2018 del 16/01/2019), levantó el



TRIBUNAL DE CUENTAS

efecto suspensivo de los recursos administrativos interpuestos; lo cual fue notificado a los oferentes con fecha 15/02/2019;

12) que en simultáneo al trámite de la vía recursiva, por Resolución N° 6498/2018 del 03/12/2018 el Gerente Administrativo de ASSE, en ejercicio de atribuciones delegadas (Res. Directorio ASSE N° 5674/2014 del 18/12/2014), designó a los integrantes de la Comisión Asesora de Adjudicaciones, la cual variaría su integración durante el transcurso del procedimiento por Resoluciones del Gerente Administrativo de ASSE Nos. 4283/2019 de fecha 26/08/2019, 3991/2020 de fecha 1º/09/2020 y 4559/2020 de fecha 06/10/2020;

13) que asimismo, la Administración contratante dispuso prórrogas en la apertura del llamado, lo que fue publicado en el sitio web de ACCE con fechas 06/12/2018, 24/12/2018, 09/01/2019, 28/01/2019 y 07/02/2019, estableciéndose como fecha de apertura del llamado el día 1º/03/2019;

14) que al acto de apertura realizado con fecha 1º/03/2019, se presentaron: CONFIR S.A., GARIMPORT S.A., ISM ASOCIADOS S.R.L., MEDIC PLAST S.A., MEDICAL ZONSEJNAS S.A., PORTO LTDA., PREGHENELLA CUBELO GERARDO ALEJANDRO, SUFARMA SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA y TEXTIL MÉDICA S.A.;

15) que con fecha 06/03/2019 se verificó la inscripción de los oferentes en el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) y en cumplimiento con lo dispuesto por Comunicado N°4/2017 de la Gerencia Administrativa de ASSE, se efectuó el control de la no existencia de vínculo jurídico, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 46 del TOCAF;

16) que Asesoramiento Técnico Financiero con fecha 26/04/2019 elaboró el cuadro comparativo de las ofertas recibidas desde el



TRIBUNAL DE CUENTAS

punto de vista económico, a los efectos de su consideración por la Comisión Asesora de Adjudicaciones;

17) que con fecha 03/05/2019 la Dirección de la División Adquisiciones solicitó la realización del informe técnico, aclarando que no cumplen con los requisitos mínimos solicitados en el Pliego Particular de Condiciones, numeral 9, las siguientes ofertas: **a)** CONFIR S.A, GARIMPORT S.A e ISM ASOCIADOS S.R.L. por no establecen antigüedad mínima en el ramo objeto de la contratación y no presentan mínimo de 3 referencias, **b)** asimismo, ISM ASOCIADOS S.R.L. no presenta muestras de los artículos ofertados, **c)** MEDIC PLAST S.A. posee incumplimiento en RUPE, lo que queda a criterio de la Comisión Asesora de Adjudicaciones, **d)** MEDICAL ZONSEJNAS S.A., PORTO LTDA. y GERARDO PREGHENELL, no presentan mínimo 3 referencias;

18) que la Dirección de la División Adquisiciones concluye que *“la única oferta que cumple con los requisitos formales mínimos es SUFARMA S.R.L, que en caso de cumplir con los requisitos técnicos, se le podrá otorgar 48 horas para que presente registro en el MSP de los jabones utilizados para el proceso de lavado”*;

19) que con fecha 15/07/2019 se realizó el informe técnico en el que se analiza la propuesta de SUFARMA S.R.L. respecto de los ítems del llamado, efectuándose las respectivas recomendaciones para la selección de las opciones presentadas más convenientes y sugiriendo a la Comisión Asesora de Adjudicaciones la solicitud de aclaraciones al oferente con relación a determinados ítems;

20) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones con fecha 09/09/2019 solicitó la ampliación del informe técnico respecto de las empresas PREGHENELLA CURBELO GERADO ALEJADRO y TEXTIL MÉDICA S.A. y con fecha 09/10/2019 reiteró la solicitud y señaló que éstas



TRIBUNAL DE CUENTAS

estarían cumpliendo con lo establecido en el Pliego de Condiciones Particulares;

21) que con fecha 16/10/2019 se analizaron por parte de las técnicas designadas las propuestas de PREGHENELLA CURBELO GERADO ALEJADRO y TEXTIL MÉDICA S.A. respecto de los ítems del llamado, para ser tenidos en consideración por la Comisión Asesora de Adjudicaciones;

22) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones con fecha 12/11/2019 solicitó al oferente SUFARMA S.R.L. presentar la siguiente información otorgándole un plazo de dos días hábiles: **a)** habilitación de los productos (jabones) que se van a utilizar en la limpieza. Conforme al punto 1.1, literal C, C.2 del Pliego Particular de Condiciones, **b)** habilitación por órganos rectores del lugar donde se realiza la esterilización (Hospital Policial y el Hospital de Clínicas) conforme al punto 1.1, literal C, C.3 del Pliego Particular de Condiciones, **c)** indicadores de calidad de los métodos de esterilización, conforme al punto 1.1, literal C, C.4 del Pliego Particular de Condiciones, **d)** cotizar el costo unitario de las prendas en el caso de ser extraviadas para los ítems B1, B3, B4 y B6, conforme al punto 2.4 del Pliego Particular de Condiciones; **e)** especificar por qué no se presenta ensayo del LATU para los ítems A4 y A5, conforme a lo solicitado en el punto 9.1, literal D, del Pliego Particular y de Condiciones. Asimismo, se le señaló al proveedor que en esta instancia no se le solicita y no puede presentar el ensayo por tratarse de un requisito mínimo;

23) que SUFARMA S.R.L. fue notificado con fecha 13/11/2019 de lo solicitado, habiendo presentado sus respuestas a través del Sistema de Información de Compras Estatales (SICE);

24) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones con fecha 30/12/2019, sugirió adjudicar a la Empresa SUFARMA S.R.L, por ser la



TRIBUNAL DE CUENTAS

oferta de menor precio que cumple con la totalidad de los requisitos exigidos y se ajusta en un todo al Pliego de Condiciones Particulares, por el periodo de 12 meses, de acuerdo al siguiente detalle: **Rubro A – ITEM 1 – Opción 1 – Ropa Descartable – Kit de cesárea estéril – (Opción 1)** hasta 3690 a un precio unitario de \$ 378 sin Impuestos, lo que hace un total de \$ 1.701.680,40 con impuestos incluidos; **Rubro A – ITEM 2 – Ropa descartable – Kit de cirugía pediátrica estéril (opción 1)** hasta 4377 a un precio unitario de \$ 333,9 sin impuestos lo que hace un precio total de \$ 1.783.005,97 con impuestos incluidos, **Rubro A – ITEM 3 – Ropa descartable – Campo colector estéril (Opción 2)** hasta 9449 Unidades, a un precio unitario de \$ 258,3 sin impuestos lo que hace un precio total de \$ 2.977.625,57 impuestos incluidos, **Rubro A – ITEM 4 – Ropa descartable – tapaboca con válvula de exhalación (Opción 1)** hasta 7205 Unidades, a un precio unitario de \$ 78,30 sin impuestos, lo que hace un precio total de \$ 688.264,83 con impuestos incluidos, **Rubro A – ITEM 5 Ropa descartable –Tapaboca con válvula para vapores orgánicos (Opción 1)** hasta 2685 Unidades a un valor unitario de \$ 198 sin impuestos, lo que hace un total \$ 648.588,60 impuestos incluidos, **RUBRO A – ITEM 7 Ropa descartable –campo de bebe – (opción 1)** hasta 11.165 Unidades a un precio unitario de \$ 88,2 sin impuestos, lo que hace un total de \$ 1.201.398,66 con impuestos incluidos, **RUBRO B – ITEM 1 ropa reutilizable modalidad alquiler – Equipo de cirujano – casaca y pantalón – (opción 1)** hasta 45.594 equipos a un precio unitario de \$ 99 sin impuestos, lo que hace un total de \$ 5.506.843,32 con impuestos incluidos, **ITEM B2 e ITEM B3 – Kit de cesárea estéril y Kit de cirugía mayor estéril** hasta 27440 unidades a un precio unitario de \$ 993,6 lo que hace un total de \$ 33.262.548,48 con impuestos incluidos, **ITEM B4 – Ropa reutilizable modalidad alquiler – Kit de cirugía mayor pediátrica estéril (opción 1)** hasta 24.000.-a un precio unitario de \$ 1092,96 sin impuestos, lo que hace un



TRIBUNAL DE CUENTAS

total de \$ 32.001.868,8 con impuestos incluidos. Los **Rubros B – ITEM 6 e ITEM 8** son descartados por no presentar parte de las muestras exigidas en el Pliego de Condiciones Particulares;

25) que con fecha 02/01/2020 se pusieron de manifiesto las actuaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 del TOCAF, habiéndose recibido los descargos de TEXTIL MÉDICA S.A de fecha 09/01/2020;

26) que TEXTIL MÉDICA S.A se agravió por cuanto *“La oferta de SUFARMA S.R.L. - que se recomienda sea adjudicataria - no cumple con algunos de los requisitos esenciales del Pliego de Condiciones: (a) No se presenta la habilitación de los productos exigida en el Punto 1.1, apartado C.2 y en el Punto 7.2, literal d, del Pliego de Condiciones. (b) No se presentan los indicadores de calidad de los equipos utilizados ni tampoco un método de esterilización válido y aplicable, conforme a lo exigidos en el Punto 1.1, apartado C.4 del Pliego de Condiciones, (c) La muestra presentada no cumple con la Clase V requerida para los indicadores químicos internos, tal es exigido en el Anexo 1, Especificaciones Técnicas, Parte C del Pliego de Condiciones”;*

27) que asimismo, expresó que *“El principio de igualdad se vulnera tanto al no poseer un trato igualitario en lo que respecta a la evaluación de las ofertas, como también en lo que refiere a la ventaja otorgada al pre-adjudicado, en tanto se le procedió a otorgar sendos plazos para subsanar omisiones e incumplimientos de su oferta, sin vista ni oportunidad, a mi representada, de ofrecer sus descargos; y sin otorgar algunos de dichos plazos y oportunidades a los demás oferentes, tal mi representada. (...) Resulta manifiesto que el actuar de la Comisión Asesora de Adjudicaciones en el presente no se ajusta a lo determinado por dicha norma jurídica [artículo 66 del TOCAF], habiendo afectado la igualdad*



TRIBUNAL DE CUENTAS

de los oferentes, en vulneración de los derechos de mi representada. En el caso, no se ha solicitado una aclaración, sino una modificación del contenido de la oferta, en tanto agregó - o incluso cambió - aspectos esenciales que habían sido omitidos y que implican un incumplimiento con el Pliego aplicable (...);

28) que con fecha 11/03/2020 SUFARMA S.R.L., haciendo uso de lo establecido en la Cláusula 8, relativa al Mantenimiento de Oferta, del Pliego de Condiciones Particulares, expresó su voluntad de retirar la oferta de los Ítems A4 y A5 (Tapabocas de Alta Eficiencia con Válvula y Vapores Orgánicos) y B2 a B8 (Ropa Hospitalaria de Alquiler estéril) por las razones de público conocimiento, dado que no puede asegurar el stock. Para el resto de los Ítems cotizados, mantiene su oferta;

29) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones con fecha 04/05/2021, atento a lo expresado por SUFARMA S.R.L., sugirió adjudicar la presente licitación en los siguientes ítems a los siguientes proveedores: **A1, A2, A3, A7** a la firma SUFARMA S.R.L., **B1** a la firma TEXTIL MÉDICA S.A. (analizadas las muestras presentadas para éste ítem las cuales cumplen ambas con las especificaciones técnicas de acuerdo a lo estipulado en el Anexo I del Pliego de Condiciones Particulares, por lo que siendo la oferta de TEXTIL MEDICA S.A. la de menor precio - numeral 9 - se sugiere adjudicar este proveedor el respectivo ítem), **B2 a B8** a TEXTIL MÉDICA S.A. Sin perjuicio de lo expuesto, atento al tiempo transcurrido y a la situación actual respecto a los requerimientos de insumos objeto del presente llamado, la Comisión Asesora de Adjudicaciones acordó consultar a dichos proveedores si mantienen su oferta;

30) que con fecha 05/05/2021 se le consultó a través del SICE a los oferentes SUFARMA S.R.L. y TEXTIL MÉDICA S.A. su



TRIBUNAL DE CUENTAS

conformidad de mantenimiento de oferta, habiéndose recibido por parte de la Administración las respectivas aceptaciones;

31) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones con fecha 13/05/2021, atento al mantenimiento de las ofertas, procedió a confeccionar el cuadro de adjudicación con la información respectiva a cada ítem, lo cual fue puesto de manifiesto, de conformidad con el artículo 67 del TOCAF con fecha 13/05/2021, sin que se recibieran descargos;

32) que con fecha 14/07/2021 la División Adquisiciones informó que verificó que las firmas pre-adjudicatarias TEXTIL MEDICA S.A y SUFARMA S.R.L. no se encuentran inscritas en Registro de Actos Personales como deudores alimentarios (artículo 3° de Ley N° 18.244), por lo que no existe impedimento para la contratación. Ambas se encuentran en estado "ACTIVO" en RUPE y no cuentan con antecedentes de reiterados incumplimientos en este Registro. Además, poseen certificados BPS y DGI al día;

33) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones con fecha 16/07/2021 informó que mantiene en todos sus términos su dictamen de fecha 13/05/2021 (Resultando 31) salvo lo establecido en el cuadro de adjudicación, en virtud de que se incorporó por error a la firma SUFARMA S.R.L., siendo que no correspondía atento a lo explicitado, en sentido de que la firma para tales ítems retiró su oferta;

34) que puestas nuevamente de manifiesto las actuaciones con fecha 29/07/2021, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 del TCOAF, no se recepcionaron descargos;

35) que luce Proyecto de Resolución, el que será dictado por el Directorio de ASSE, adjudicando a SUFARMA S.R.L. y TEXTIL MÉDICA S.A. los importes de \$7.663.710,60 (IVA incluido) y \$79.594.073,68 (IVA incluido), respectivamente, por ajustarse sus ofertas a los requisitos



TRIBUNAL DE CUENTAS

exigidos en el Pliego de Condiciones Particulares. El monto total de la adjudicación por el período de un año asciende a \$87.257.784,28 (impuestos incluidos);

36) que no consta información contable;

CONSIDERANDO: 1) que el Pliego de Condiciones Particulares en su numeral 9, para la evaluación de las ofertas y adjudicación, requiere, entre otros requisitos, *“no contar con antecedentes de reiterados incumplimientos (previstos en el capítulo “incumplimientos”) o un incumplimiento de suma gravedad que hubiera motivado la rescisión del contrato”*. Asimismo, prevé que la adjudicación se realizará a la oferta de menor precio que cumpla con la totalidad de los requisitos mínimos exigidos;

2) que el término “reiterados” a que refiere el Considerando precedente no resulta objetivo, impidiendo la ponderación y en su caso, la descalificación de oferentes en contravención a lo dispuesto por el artículo 48 literal C) del TOCAF;

3) que tampoco surge de las actuaciones que los informes producidos por la Comisión Asesora de Adjudicaciones contengan los fundamentos que respalden su juicio de admisibilidad, más allá de los cuadros comparativos de ofertas y precios, lo que difiere de lo informado por la Dirección de la División Adquisiciones con fecha 03/05/2019 en cuanto a los oferentes que cumplen con todos los requisitos exigidos en el Pliego de Condiciones Particulares (Resultando 17), por lo que se contraviene lo dispuesto en el artículo 66 del TOCAF;

4) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones le solicitó a SUFARMA S.R.L. la presentación de documentación faltante concediéndole un plazo de 2 días hábiles a tales efectos. La documentación solicitada forma parte integrante de la oferta, por lo que debió presentarse junto a la misma, por lo que se contraviene lo dispuesto por el artículo 65 del TOCAF



TRIBUNAL DE CUENTAS

que prevé: *“La Administración podrá otorgar a los proponentes un plazo máximo de dos días hábiles para salvar los defectos, carencias formales o errores evidentes o de escasa importancia”;*

5) que en relación a los descargos de fecha 09/01/2020 formulados por TEXTIL MÉDICA S.A con la primera puesta de manifiesto de las actuaciones (Resultandos 25, 26 y 27), no surge de los presentes obrados que respecto a dicha impugnación la Comisión Asesora de Adjudicaciones se haya expedido en forma fundada, por lo que se ha vulnerado lo establecido en el artículo 67 inciso 5° del TOCAF;

6) que el hecho de que TEXTIL MÉDICA S.A no presentara nuevos descargos, o reiterara los ya manifestados, al conferirse nueva vista de las actuaciones con fechas 13/05/2021 y 29/07/2021 (Resultandos 31 y 34), al amparo del artículo 67 del TOCAF, no convalida lo actuado por la Administración, ni la exime de su deber de pronunciarse establecido en dicha norma legal;

7) que, tampoco se dio cumplimiento 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;

8) que en cuanto a los recursos administrativos interpuestos por TEXTIL MÉDICA S.A. (Resultando 6 y 7) contra la respuesta número 7 que modifica el Pliego de Condiciones Particulares, no consta que las respectivas autoridades competentes se hayan expedido, por lo que una vez resueltos los recursos en forma expresa o ficta, se deberán remitir la totalidad de las actuaciones a este Tribunal a efectos del contralor que constitucionalmente le compete;



TRIBUNAL DE CUENTAS

ATENCIÓN: 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 lo expresado en los Considerandos 2) al 7).
- 2) Téngase presente lo señalado en el Considerando 8).
- 3) Comunicar al Contador Delegado; y
- 4) Devolver las actuaciones.

aov

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser la de Olga Santinelli Taubner, con trazos fluidos y entrecruzados.

Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General