



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1674/2022

RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 06 DE JULIO DE 2022

(E. E. N° 2021-17-1-0006786, Ent. N° 2421/2022)

VISTO: las nuevas actuaciones remitidas por la Corte Electoral relacionadas con la Licitación Pública No. 5539/2021 convocada para la Contratación de un servicio de Limpieza para locales de Montevideo y Oficinas, para cubrir el año 2022;

RESULTANDO: 1) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones con fecha 22 de diciembre de 2021, aconsejó adjudicar el procedimiento licitatorio a la empresa JORDAM S.R.L. en virtud de los antecedentes de la misma en el Organismo, aun existiendo empresas que desde el punto de vista económico eran más convenientes;

2) que por Resolución de fecha 28 de diciembre de 2021 rectificadora posteriormente con fecha 30 de diciembre (en relación al año del periodo de contratación, el que debió decir "2022" y no "2020"), adoptada por los Ordenadores secundarios de la Corte Electoral, se dispuso adjudicar la presente Licitación a la firma MAR AZUL LTDA, por un monto mensual de \$ 956.830,14 con reajustes, a partir del 1° de enero de 2022 y hasta el 31 de diciembre del 2022, con opción a prórroga por parte de la Administración;

3) que enviadas las actuaciones a la Contadora Delegada ante la Corte Electoral, con fecha 30 de diciembre de 2021, la misma remite las actuaciones a este Tribunal por no corresponder su intervención por el tipo de procedimiento, siendo este Tribunal el Competente según lo establecido en el artículo 2 de la Ordenanza 64 del 2 de marzo de 1988;



TRIBUNAL DE CUENTAS

4) que este Tribunal por Resolución No. 0010/2022 dispuesta en sesión de fecha 12 de enero de 2022 acordó observar el gasto de acuerdo a lo señalado en los Considerandos 2 a 7 de la referida, a saber:

4.1) que se advierte que, en el Proyecto de Resolución remitido "(Resultando 9)", se prevé que el servicio a contratar será por un año con una opción de prórroga del mismo, lo cual no surge estipulado en el Pliego de Bases y Condiciones que rige el presente procedimiento de compra;

4.2) que en virtud de lo antes referido, el plazo del servicio a contratarse forma parte de la descripción del objeto del presente llamado, el cual según lo establece el artículo 48 del T.O.C.A.F., debía encontrarse descrito en las bases del mismo, extremo que no se verifica en el caso de marras;

4.3) que a su vez, es de señalar que el presente llamado fue publicado con fecha 8 y 13 de diciembre de 2021 en el Sitio Web de la Agencia Reguladora de Compras Estatales (A.R.C.E.) y Diario Oficial respectivamente "(Resultando 5)", como un procedimiento de Licitación Pública. Sin perjuicio de ello, con fecha el 8 de diciembre de 2021, la Oficina Actuante Ordenadores Secundarios sugiere una reducción de plazos conforme lo faculta el artículo 51 del T.O.C.A.F.;

4.4) que de acuerdo a lo precedentemente señalado y a lo dispuesto por el artículo 51 del T.O.C.A.F., para reducir el plazo de antelación con el cual se publicó la Licitación en el sitio Web de Compras Estatales respecto del acto de apertura de las ofertas llevado a cabo el 20 de diciembre, se requiere el dictado de una Resolución por el Ordenador competente fundándose los motivos por los cuales se reduce el plazo de 15 días previsto; extremo que tampoco en este caso se verificó;

4.5) que no obstante es de señalar que a lo largo de las actuaciones se hace referencia a este procedimiento como una Licitación Abreviada, aun siendo así, teniéndose en cuenta el monto de la contratación (\$ 956.830,14 mensual y de acuerdo a lo que surge de la oferta de la adjudicataria anualmente por \$



TRIBUNAL DE CUENTAS

11:481.691,68 más reajustes); se sobrepasa el máximo establecido para que el presente procedimiento encuadre en el marco de una Licitación de dicho tipo por el ejercicio enero-diciembre 2021, cuyo monto limite fuere de \$ 10:209.000. Por lo tanto, corresponde en este caso un procedimiento de Licitación Pública al amparo de lo previsto en los artículos 33 y siguientes del T.O.C.A.F.;

4.6) que por otra parte, no se cumple con lo establecido en el Literal D) del Artículo 13 de la Ordenanza de este Tribunal de fecha 22 de mayo de 1958 en cuanto a que debe agregarse la información contable en la que conste el rubro y su disponibilidad, al remitir las actuaciones para la intervención previa de este Tribunal;

5) que con fecha 1° de febrero de 2022 se interpuso recurso de revocación y jerárquico (en subsidio, éste último si correspondiera) por parte de JORDAM S.R.L. contra la Resolución dictada por los Ordenadores Secundarios de fecha 28 de diciembre de 2021, por la cual se dispuso la adjudicación a la firma MAR AZUL LTDA., recaída en el expediente 2021-18-1-005539, que fuere notificada a ambos oferentes con fecha 29 de diciembre de 2021;

6) que conforme al escrito presentado, la recurrente se agravia manifestando:

6.1) que la oferta de la empresa adjudicada no cumple con las condiciones establecidas en la convocatoria, en razón de ser una oferta inviable, sumando a que la decisión se basa únicamente en que era la oferta más económica;

6.2) que la decisora obvia las especiales recomendaciones que hace la Comisión Asesora en cuanto a adjudicar a JORDAM S.R.L, quien en su informe y a su juicio no consideró la oferta de MAR AZUL LTDA. por considerarla no viable para cumplir con la ejecución del contrato, dado que no la menciona;

6.3) que habiéndose apartado de dicho informe no surge del expediente diligencia previa alguna por parte de los ordenadores en, virtud de cumplir con el artículo 65 del T.O.C.A.F.;



TRIBUNAL DE CUENTAS

6.4) que no surge por parte de MAR AZUL LTDA. antecedentes de similares características a lo ofertado en dicho expediente, surgiendo que el precio cotizado por ésta es notoriamente mal calculado en función de los días hábiles que declara erróneamente en su oferta de forma expresa, 21 días promedio por mes;

6.5) que en virtud de lo expuesto, se considera ilegítima la adjudicación dispuesta, lesionando derechos de esta recurrente por un acto ilegítimo, solicitándose un plazo complementario no menor a 20 días para la fundamentación de la presente impugnación y la revocación de la Resolución impugnada para proceder a adjudicar a JORDAM S.R.L, en razón de ser esta la oferta más conveniente para la Corte Electoral;

7) que la Oficina de Asesoría Letrada de la Corte Electoral, con fecha 7 de febrero de 2022, informó que:

7.1) el recurso fue interpuesto dentro del plazo de 10 días corridos a partir del día siguiente al que se produjo la notificación (artículo 317 Constitución de la República), cumpliendo el mismo con todas las formalidades, esto es, legitimación para su presentación (agregándose certificado notarial), firma letrada y tributación;

7.2) el recurrente se reserva el derecho a fundamentar el recurso administrativo, solicitando un plazo no menor a 20 días, por lo cual se debe estar a lo dispuesto por el artículo 155 del Decreto No. 500/991. Si bien es un derecho e imperativo del propio interés fundamentar el recurso, el mismo se ve acotado hasta tanto se resuelva por parte del Jeraarca, siendo práctica habitual de la Corporación conceder el mismo;

7.3) en cuanto a la solicitud de suspensión de los efectos del acto dictado, se sugiere el levantamiento del efecto suspensivo de los recursos interpuestos por la empresa JORDAM S.R.L. contra la resolución de las Ordenadoras Secundarias de fecha 28 de diciembre de 2021, otorgándole un plazo a la



TRIBUNAL DE CUENTAS

misma a efectos de presentar los fundamentos del recurso; notificándose a las empresas involucradas;

8) que en sesión ordinaria de la Corte Electoral de fecha 9 de febrero de 2022, atento lo informado por la Asesoría Letrada y a lo dispuesto por el artículo 73 del T.O.C.A.F., se resuelve levantar el efecto suspensivo del recurso interpuesto, otorgándose la vista al recurrente y un plazo de 10 días a efectos de presentar los fundamentos del recurso impetrado, notificándose ambas empresas con fecha 10 (MAR AZUL LTDA.) y 14 de febrero (JORDAM S.R.L.) de 2022;

9) que con fecha 24 de febrero de 2022, la recurrente presenta la fundamentación de los recursos, interpuestos con fecha 1° de febrero de 2022, esgrimiendo –entre otras consideraciones- que:

9.1) apartándose a las recomendaciones de la Comisión Asesora de Adjudicaciones, se adjudica a una empresa que no cumplió con lo exigido en el pliego, equivocando la forma de cálculo de su oferta y no acreditando una experiencia anterior que valide su adjudicación;

9.2) que *“el Pliego enumera las tareas y en mayúscula (única tarea en mayúscula) expresa: La empresa adjudicataria deberá cumplir con el PROTOCOLO SANITARIO del Organismo... hace un fuerte énfasis en el protocolo sanitario y en que no es una cuestión de precio más bajo sino de asegurar bajo una emergencia sanitaria una adecuada higiene y limpieza en las instalaciones”*;

9.3) que la Jefatura Interina de la Sección Vigilancia, Portería y Limpieza del departamento de Servicios Generales informó que la empresa JORDAM S.R.L. *“por las tareas de limpieza que cumplen en el Organismo, la misma es eficiente, correcta, responsable con todas sus funciones y obligaciones y agrega: cabe destacar que la empresa... asumió con gran responsabilidad el Protocolo de Sanidad cuando se declaró la Emergencia Sanitaria”*;



TRIBUNAL DE CUENTAS

9.4) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones enumeró las 6 empresas que podrían cumplir mejor la tarea, si bien no es específico, lo increíble es que de 6 oferentes el adjudicado ni siquiera entra en dicha lista. El pliego buscaba claramente no el precio más bajo sino la empresa más idónea para cumplir con el protocolo sanitario y así procedió la Comisión;

9.5) que en el caso concreto los ordenadores secundarios se apartan de la recomendación por parte de la Comisión Asesora de Adjudicaciones, si bien surgen herramientas de buena administración, al adjudicar no cumplen con el artículo 65 del T.O.C.A.F.;

9.6) que en relación a la oferta de MAR AZUL LTDA., existe un error de base en cuanto al cálculo realizado dado que toma un total de 3.717 horas mensuales entre todos los locales, según pliego de condiciones, dicho cálculo se tomó en base a 21 días y costo valor hora de \$ 211 más IVA 22%; siendo que el Pliego no excluye feriados pagos, días que obviamente deben ser pagos;

9.7) que el mínimo de horas exigido por el pliego de condiciones es de 3.960 horas, debiéndose sumar las horas de áreas verdes de Solymar y del supervisor asignado. Esto concluye que se debe calcular el costo por 22 días hábiles que es el promedio real, siendo el total de horas comunes por mes en base a esa cantidad de días de 3.960 horas comunes, distando de las 3.717 horas que declara MAR AZUL en su oferta;

9.8) que sin perjuicio de la inviabilidad de la oferta, debemos advertir que este error en los días hábiles determina una clara adulteración de la realidad, algo que impacta en el principio de igualdad de las otras empresas que participaron,

9.9) que si bien la ordenadora de marras utiliza la palabra "conveniencia" para justificar su apartamiento, esta no la fundamenta y solo advierte que es la oferta más baja, no identificando la inviabilidad de su propuesta así como sus errores. *"Si la hubiera elegido por conveniencia y no por, menor precio no se*



TRIBUNAL DE CUENTAS

entiende porqué no le adjudicó a otra empresa que consideró la comisión. Fue directamente a la última y sin ni siquiera pedir una nueva opción de la CAA”:

9.10) que por lo expuesto solicita que se tenga presentado la fundamentación del recurso interpuesto, revocándose la resolución de Ordenadores secundarios de fecha 28 de diciembre de 2021;

10) que este Tribunal por Oficio No. 118/2022 de fecha 7 de marzo de 2022, acordó *“Requerir al Organismo que una vez resueltos los recursos administrativos en forma expresa o ficta, o en caso del levantamiento del efecto suspensivo que los mismos generan, se remita la totalidad de las actuaciones a este Tribunal a efectos del contralor que constitucionalmente le compete”;*

11) que posteriormente se remitieron actuaciones a través de las cuales se solicitó la reconsideración de la observación del gasto formulada por este Tribunal; quien acordó mediante Resolución No. 658/2022, dispuesta en sesión de fecha 16 de marzo de 2022, estar a lo dispuesto en Resolución No. 0010/2022 adoptada en sesión de fecha 12 de enero de 2022 (Resultando 4);

12) que visto las actuaciones por los Ordenadores Secundarios, con fecha 30 de marzo de 2022, éstos elevan las mismas a consideración del Ordenador Primario, quien en Sesión ordinaria de fecha 31 de marzo de 2022 reiteró el referido gasto;

13) que visto los fundamentos que anteceden (Resultando 9), los Ordenadores Secundarios, con fecha 30 de marzo de 2022 informan lo siguiente:

13.1) el procedimiento competitivo utilizado cumplió en todos sus términos con la normativa vigente que regulan dichos procedimientos;

13.2) la oferta presentada por la firma MAR AZUL LTDA cumple con todos los requisitos establecidos en el Pliego de Condiciones previstos para la Licitación Pública No. 5539/21;



TRIBUNAL DE CUENTAS

13.3) al momento de adjudicar esta Ordenadora se apartó en forma fundada del informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones, en función de que su dictamen sugiere que se tomen en cuenta los antecedentes laborales que tenía la empresa JORDAM S.A con nuestro Organismo. Se resolvió desestimar dicha sugerencia debido a que se dio por entendido que, de hacerlo, se procedería a lesionar el principio de igualdad entre los oferentes;

13.4) corresponde establecer que la adjudicación del servicio se realizó a favor de la oferta presentada por MAR AZUL LTDA., por considerarse la más conveniente para los intereses de la Administración, ya que la misma tiene régimen de preferencia por ser MIPYMES. No fue descartada en ningún momento por la Comisión Asesora de Adjudicaciones. Tiene buenas referencias en las Contrataciones con el Estado;

13.5) finalmente, se ha tomado en cuenta la limitación de créditos que tiene la Administración para el presente ejercicio.

14) que la Jefatura Interina de la Asesoría Letrada, con fecha 3 de mayo de 2022, expresó que:

14.1) en cuanto al desarrollo de la oferta económica de MAR AZUL y JORDAM S.R.L., basta decir que la adjudicación consolida la vinculación del adjudicatario a los pliegos y a su propuesta, por lo cual cuando se dicta el acto de adjudicación queda el particular vinculado, no solamente en su propuesta sino también a las reglas que dispuso la Administración contenidas en los pliegos. Por lo cual, se descarta la afirmación por parte del recurrente en relación a la "adulteración de la realidad", dado que la empresa MAR AZUL, a partir de la Adjudicación, se encuentra obligada en los términos preestablecidos en los pliegos, lo cual, hasta el momento ha quedado demostrado en el estricto cumplimiento de la empresa adjudicada. En cuanto a la responsabilidad en el marco de la Ley 18.099, cabe destacar que la Corte Electoral cumple con todas las obligaciones que la ley le impone;



TRIBUNAL DE CUENTAS

14.2) la recurrente se agravia por entender que la resolución impugnada viola “*flagrantemente los principios básicos de la contratación administrativa*” por apartarse de las recomendaciones de la Comisión Asesora de Adjudicaciones;

14.3) se expresan claramente y conforme a derecho, los fundamentos por los cuales se adopta una decisión divergente al dictamen de la Comisión Asesora de Adjudicaciones, tal como lo dispone el artículo 68 del T.O.C.A.F. No es admisible la alegada falta de fundamento de la decisión de apartarse de la recomendación de la Comisión Asesora de Adjudicaciones, ya que basta la lectura de la resolución para descartar in límite tal calificación;

14.4) las Ordenadoras Secundarias no solo consideraron el factor “*precio*”, sino que, de acuerdo a la potestad que la ley le otorga, resolvieron de conformidad a los elementos que surgen del proceso, es decir, cada oferta, condiciones, precios, antecedentes, servicios, etc.;

14.5) la resolución de Adjudicación tiene el fundamento que todo acto administrativo debe tener. Fundamenta claramente en hechos y derecho, fundamenta válidamente su apartamiento del dictamen de la Comisión Asesora de Adjudicaciones, tomando en consideración lo expresado por esta, y compartido por las Ordenadoras Secundarias, en cuanto a que todas las ofertas se ajustan al objeto del llamado;

14.6) los criterios básicos de selección de la oferta más conveniente son primordialmente: el precio, calidad, financiamiento, plazo de ejecución, y todo requisito que en orden de comparación pueda haber sido establecido en el pliego de condiciones correspondiente;

14.7) en efecto, la resolución de adjudicación contiene todos los elementos que son necesarios para considerarla como tal, fue dictada por el Ordenador competente, desarrollándose todo el proceso de conformidad con lo que establece el T.O.C.A.F. Por todo lo expuesto se sugiere, salvo mejor opinión: no hacer lugar al recurso incoado por la empresa JORDAM S.R.L., manteniendo la resolución recurrida en todos sus términos, con notificación



TRIBUNAL DE CUENTAS

personal al recurrente; remitiendo las actuaciones a efectos del contralor del Tribunal de Cuentas;

15) que en esta oportunidad, dándose cumplimiento al Oficio de este Tribunal No. 118/2022 de fecha 7 de marzo de 2022, la Administración actuante remite Resolución acordada en sesión ordinaria de fecha 18 de mayo de 2022, en consideración a los fundamentos en la misma expuestos, por la cual resuelve desestimar el recurso de revocación interpuesto por la empresa JORDAM S.R.L. contra la resolución adoptada por dicha Corporación, en Sesión Ordinaria celebrada 10 de noviembre de 2021, que dio lugar a la Resolución recurrida; manteniéndola en todos sus términos;

CONSIDERANDO: **1)** que este Tribunal oportunamente se expidió respecto de la contratación de marras (Resultandos 4 y 11), no constando de las presentes actuaciones que se haya intervenido preventivamente el gasto de referencia por parte de la Contadora Delegada de este Tribunal ante la Corte Electoral;

2) que los recursos administrativos interpuestos por JORDAM LTDA., fueron deducidos en tiempo y forma, de acuerdo a lo establecido en el artículo 317 de la Constitución de la República;

3) que al ser la Corte Electoral un organismo público autónomo no se encuentra sometido a jerarquía, no correspondiendo la interposición del recurso jerárquico en sus resoluciones tomadas en el marco de sesiones;

4) que el recurso de revocación interpuesto refiere a aspectos oportunamente analizados y evaluados por los servicios respectivos de la Administración;

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



TRIBUNAL DE CUENTAS

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Tomar conocimiento de la Resolución recaída respecto del recurso interpuesto (Resultando 15);
- 2) Comunicar al Contadora Delegada de este Tribunal ante la Corte Electoral;
- 3) Oficiar.

BA


Cra. Lic. Olga Santinelli Tschner
Secretaria General