



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1637/2022

RESOLUCION ADOPTADA POR EL  
TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 06 DE JULIO DE 2022

(E. E. N° 2019-17-1-0000020, Ent. N° 2064/2022)

**VISTO:** las nuevas actuaciones remitidas por la Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP), relacionadas con la Licitación Abreviada N° 4500040100, para el servicio de limpieza industrial en Refinería La Teja, Plantas de Distribución de Combustibles de todo el país, Terminal del Este y las de la Industria de Portland;

**RESULTANDO:** 1) que este Tribunal, por Oficio N° 4832/20 de fecha 07/12/2020, tomó conocimiento del Oficio N° 103-2020-SG/254492/3 de fecha 07/12/20 remitido por la Administración actuante, mediante el cual se adjuntaron los antecedentes relacionados con la resolución de los recursos interpuestos por Cleannet Uruguay S.A. mientras el procedimiento se encontraba en etapa de mejora de ofertas. En esa oportunidad el Tribunal requirió al Organismo que, una vez culminado el procedimiento licitatorio, se remitiesen la totalidad de las actuaciones, a efectos del contralor que constitucionalmente le compete;

2) que con fecha 30/05/2022 se remitieron todas las actuaciones relacionadas con el procedimiento licitatorio de referencia, así como de los recursos interpuestos;

3) que surge con fecha 17/05/2018, la convocatoria a Licitación Abreviada conforme lo solicitado por la Gerencia Medio Ambiente, Seguridad y Calidad, y Gestión de Suministro, previéndose un monto de hasta \$ 20.000.000 más IVA, con opción a renovación por hasta igual monto, en las mismas condiciones contractuales;



**TRIBUNAL DE CUENTAS**

4) que cumplido el requisito legal de publicidad con la debida antelación, con fecha 28/09/2018 se celebró acto de apertura de ofertas en cuya acta se dejó constancia que se presentaron cuatro oferentes: Sarbilco S.A., Rial S.A., Cleannet Uruguay S.A. y Consorcio en formación Afrecor-Endumar;

5) que con fecha 10/10/2018 la Gerencia de Abastecimiento, Procesamiento y Ejecución de Compras dio cuenta que las firmas presentadas estaban inscriptas en el Registro Único de Proveedores del Estado, realizando el cuadro comparativo de las ofertas;

6) que con fecha 1º/11/2018 las Gerencias de Medio Ambiente, Seguridad y Calidad, y de Mantenimiento, informaron que:

6.1) la oferta de la empresa Cleannet Uruguay S.A. no cumplió con uno de los requisitos de admisibilidad, pues no presentó la documentación que comprobare su facturación mínima anual de \$60.000.000;

6.2) las restantes ofertas cumplieron con los requisitos de admisibilidad del Pliego,

6.3) sugieren la adjudicación a la firma Rial S.A. que propone el menor coeficiente;

7) que con fecha 16/11/2018, la Comisión Asesora de Adjudicaciones hizo suyo el informe precedente y aconsejó adjudicar la Licitación de referencia a Rial S.A. por cumplir técnicamente con lo solicitado y ser la de menor coeficiente;

8) que con fecha 04/12/2018 se realizó el Pedido de Compra N° 4500151584 por un monto de \$ 20.000.000;

9) que por Resolución GDA N° 368/2018 de fecha 20/12/2018, la Gerencia de Abastecimiento dispuso adjudicar el llamado a la empresa Rial S.A., por un monto total de hasta \$ 20.000.000 más IVA, con opción a renovación por hasta igual monto en las mismas condiciones contractuales, según el Pliego de Condiciones respectivo y demás actuaciones



TRIBUNAL DE CUENTAS

del expediente, condicionado a la previa intervención del gasto por parte del Contador Delegado de este Tribunal, extremo que se produjo oportunamente;

**10)** que con fecha 28/12/2018, la firma Cleannet Uruguay S.A. interpuso el recurso de revocación y jerárquico contra la Resolución GDA N° 368/2018 de fecha 20/12/18 que dispuso la adjudicación del llamado, fundando su impugnación en que:

**10.1)** el acto administrativo impugnado habría incurrido en violación de los principios del procedimiento administrativo general de legalidad objetiva, verdad material, informalismo en favor del administrado, flexibilidad, materialidad y ausencia de ritualismo, al haberse desechado su oferta por no acreditar el manejo de una facturación mínima anual de \$ 60.000.000, extremo que pudo la Administración requerir como información complementaria;

**10.2)** su oferta era la más conveniente a los intereses de la Administración, dado que ocupa el primer lugar en el cuadro comparativo confeccionado, contraviniéndose así los principios rectores específicos del procedimiento administrativo recogidos por el artículo 149 del TOCAF;

**11)** que con fecha 16/09/2019, los Servicios Jurídicos, recogiendo sendos informes técnicos, concluye que:

**11.1)** desde el punto de vista formal, atento a que Resolución recurrida se adoptó en uso de atribuciones delegadas, solo corresponde considerar el recurso de revocación interpuesto;

**11.2)** por otro lado, analizados los agravios de la recurrente, se informa que dicha empresa en su oferta detalló trabajos en ANCAP, Montes del Plata y Renner, de los que se desprende que solo en el año 2017 tiene una facturación mínima superior a \$ 60.000.000. Dado que las áreas técnicas informaron que para la evaluación del requisito de admisibilidad señalado en el punto II.5.1 del Pliego no se establece un lapso de tiempo en concreto, y dado que esta empresa en al menos un año cumplió con el requisito del Pliego, se considera que su oferta fue incorrectamente descartada;



**TRIBUNAL DE CUENTAS**

**11.3)** en suma, y visto el cuadro comparativo obrante en el expediente del que surge que las ofertas de Cleannet y Rial tienen una diferencia en el precio comparativo menor al 5%, de conformidad al artículo 66 podría convocarse a mejora de ofertas entre las referidas firmas;

**12)** que por Resolución de Directorio N° 803/10/2019 (Acta N° 7966) de fecha 24/10/2019 se dispuso:

**12.1)** dejar sin efecto la resolución (GDA) N° 368/2019 adoptada por la Gerencia de Abastecimiento con fecha 20/12/2018; y

**12.2)** convocar a las firmas Rial S.A. y Cleannet Uruguay S.A. a mejorar sus ofertas en base a lo previsto por el artículo 66 del TOCAF;

**13)** que con fechas 20/11/2019 y 21/11/2019, las empresas Cleannet Uruguay S.A. y Rial S.A. respectivamente, interpusieron recursos contra la Resolución de Directorio N° 803/10/2019 de fecha 24/10/19, que había dispuesto la convocatoria a mejora de ofertas, por lo cual ésta quedó suspendida. En síntesis, sostuvieron:

**13.1)** la empresa Cleannet Uruguay S.A. argumentó que el régimen de preferencia del artículo 58 del TOCAF y 41 de la Ley 18.362 fue mal aplicado por la Administración, ya que todas las oferentes calificaron como nacionales, por lo que en caso de no aplicarse la preferencia de los precios totales ofertados existe una diferencia mayor al 5 % entre las ofertas de Rial S.A. y Cleannet Uruguay S.A., no correspondiendo convocar a mejora de oferta. Asimismo, la recurrente sostiene además que a la empresa Rial S.A. se le aplicó el porcentaje de régimen de preferencia nacional sobre el 100% de su oferta y no sobre el 87% como lo indicaba el Certificado de Carácter Nacional emitido por la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, lo cual conlleva a una modificación en los cálculos del cuadro comparativo;

**13.2)** la empresa Rial S.A. la misma manifiesta que la empresa Cleannet Uruguay S.A. no cumple con uno de los requisitos de admisibilidad definidos en el Pliego, ya que no presentó la documentación que comprobare que maneja una facturación mínima anual de \$ 60.000.000. Asimismo, afirma que no se le



TRIBUNAL DE CUENTAS

dio vista del primer recurso de revocación interpuesto por la empresa Cleannet Uruguay S.A. ni de la Resolución adoptada, lo cual es violatorio de lo establecido en el artículo 153 del Decreto 500/991 y de los principios rectores de Derecho;

**14)** que se otorgó vista del recurso interpuesto por Cleannet Uruguay S.A. a la empresa Rial S.A., la que con fecha 24/06/2020 la evacuó expresando que en el cuadro comparativo confeccionado no se aplicó el recargo con el porcentaje respectivo referente a la ubicación de las plantas establecido en el Pliego, con lo cual la diferencia del precio comparativo es menor al 5%, por lo que en caso de considerarse válida la oferta de Cleannet Uruguay S.A. correspondería convocar a mejora de ofertas;

**15)** que con fecha 09/10/2020, los Servicios Jurídicos de la Administración actuante informaron:

**15.1)** que al realizar la evaluación de ofertas, las áreas técnicas adoptaron el criterio de tomar como válidas las ofertas que presenten facturación mínima anual de \$ 60.000.000 en al menos un año, siendo que dicha empresa cumplió con el requisito en el año 2017, por lo que se entiende que la referida firma Cleannet Uruguay S.A. fue incorrectamente descartada;

**15.2)** sobre el agravio relacionado con la falta de vista previa alegado por la empresa Rial S.A. se señala que se le comunicó mediante correo electrónico de fecha 31/12/2018 la suspensión del procedimiento por interposición del recurso de Cleannet; sin perjuicio de ello y a efectos de subsanar un vicio formal, corresponde revocar la Resolución de Directorio N° 803/10/2019;

**15.3)** se debe aplicar la preferencia sobre el 87% de la oferta y no sobre el 100% respecto a la empresa Rial S.A. y corresponde incorporar el porcentaje de recargo cotizado en el cuadro comparativo, habilitándose en consecuencia la convocatoria a mejora de oferta por mantenerse la diferencia menor al 5% entre ambas ofertas;

**16)** que con fecha 29/10/2020, el Directorio de ANCAP adoptó dos Resoluciones, a saber:



**TRIBUNAL DE CUENTAS**

**16.1)** Resolución N° 714/10/2020 (Acta N° 8012) por la que dispuso tomar conocimiento del recurso de revocación interpuesto por Cleannet Uruguay S.A. contra el artículo 3° de la Resolución (D) N° 903/10/2019 de fecha 24/10/19, que dispuso convocar a las firmas Rial S.A. y Cleannet Uruguay S.A. a mejorar sus ofertas; y no hacer lugar al mismo en base a lo señalado precedentemente;

**16.2)** Resolución N° 715/10/2020 (Acta N° 8012) por la que dispuso dejar sin efecto la Resolución (GDA) N° 368/2018 de adjudicación, y convocar a las firmas Rial S.A. y Cleannet Uruguay S.A. a mejorar sus ofertas;

**17)** que con fecha 30/11/2020, conforme a lo previsto en el artículo 66 del TOCAF, se recibieron las mejoras de ofertas de las empresas Rial S.A. y Cleannet Uruguay S.A.;

**18)** que con fecha 03/02/2021 la Comisión Asesora de Adjudicaciones sugirió la adjudicación a Cleannet Uruguay S.A. por ser la de menor precio comparativo;

**19)** que con fecha 31/12/2021 se realizó el pedido de compra N° 4500170437 por la suma de \$ 20.000.000;

**20)** que con fecha 04/05/2021 la Gerencia de Gestión de Suministro -en uso de atribuciones delegadas por Resolución de Directorio N° 475/7/2018- dispuso adjudicar la licitación de referencia a la empresa Cleannet Uruguay S.A. por un monto de hasta \$ 20.000.000 más IVA, con opción a renovación por hasta igual monto, en las mismas condiciones contractuales, de acuerdo con su oferta y mejora de oferta, el Pliego respectivo y demás actuaciones del expediente, condicionado a la intervención previa del Contador Delegado del Tribunal de Cuentas. Con fecha 05/05/21, el gasto fue intervenido por el Contador Delegado;

**CONSIDERANDO:** **1)** que el gasto derivado de la presente contratación fue oportunamente intervenido preventivamente por el Contador Delegado tal como se desprende del Resultando 20) de la presente resolución;

**2)** que la oferta de Cleannet Uruguay S.A., inicialmente declarada inadmisibles, fue correctamente validada a posteriori por



**TRIBUNAL DE CUENTAS**

cumplir al tiempo del acto de apertura con la facturación mínima anual de \$ 60.000.000 exigida en el Punto II.5.1 del Pliego de Condiciones Particulares;

3) que en cuanto al proceder de la Administración en la vía recursiva, corresponde expresar que, en lo sustancial, lo actuado resulta ajustado a derecho, tanto en cuanto a la consideración de la oferta de Cleannet Uruguay S.A. así como a la valuación de los recargos y porcentajes de preferencias en el cuadro comparativo de las ofertas, conceptos que habilitaron al dictado de actos administrativos posteriores, incluyendo el llamado a mejora de ofertas;

4) que por otra parte, corresponde expresar que, en esta etapa recursiva, no se le dio intervención a la empresa Rial S.A. respecto del recurso interpuesto por Cleannet Uruguay S.A. contra la Resolución de adjudicación originaria. En el mismo sentido, al interponer Rial S.A. su recurso contra la Resolución que convocó a la mejora de ofertas, no se le dio intervención a la empresa Cleannet Uruguay S.A.. Por tanto, la Administración debió proceder conforme con lo establecido por el artículo 153 del Decreto N° 500/991 de fecha 27/09/91, el cual le resulta aplicable a la Administración por analogía, debiendo haberse otorgando intervención en las actuaciones a las otras empresas que pudieron verse afectadas por la adopción de una decisión contraria a su interés, extremo que deberá observar en futuros procedimientos;

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

**EL TRIBUNAL ACUERDA**

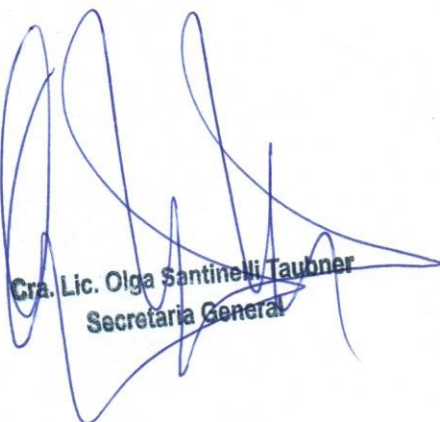
- 1) Expedirse en los términos de los Considerandos de la presente Resolución;
- 2) Téngase presente lo expresado en el Considerando 4) de la presente resolución;



TRIBUNAL DE CUENTAS

- 3) Comunicar al Contador Delegado;
- 4) Devolver las actuaciones.

Im



**Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner**  
**Secretaria General**