

RES. 1181/2020

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS**

EN SESION DE FECHA 10 DE JUNIO DE 2020

(E. E. N° 2020-17-1-0002079, Ent. N° 1650/2020)

VISTO: las actuaciones remitidas por la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas, relacionadas con la Licitación Pública P52727 para el suministro de Medidores Básicos Inteligentes y software asociado, trabajando en una solución AMI (Advanced Metering Infrastructure), y el servicio de consultoría y mantenimiento correspondiente;

RESULTANDO: 1) que cumplido el requisito legal de publicidad, con fecha 10/12/2019 se procedió al acto de apertura de ofertas al que se presentaron seis oferentes: 1) Shenzhen Star Instrument Co. Ltd.; 2) Ningbo Sanxing Smart Electric Co. Ltd y Nansen Instrumentos de precisao Ltda (con intención de consorciarse –Sanxing-Nansen); 3) Tecno Staff S.A; 4) Isbel S.A; 5) Sydea Electric SL; y 6) Wasion Group Limited;

2) que con fecha 17/1/2020, la Comisión Asesora de Adjudicaciones elaboró dictamen, expresando que:

2.1) la oferta de Sanxing-Nansen, resultó inadmisibile por presentar apartamientos técnicos sustanciales, tales como: las Planillas de Datos Técnicos I y III DCU están incompletas (incumple art. 1.3.1 Capítulo II), no se presentó Planilla de Datos Técnicos III para medidores, insuficiente información para valorar el cumplimiento de lo requerido para el subitem 1.6, y apartamientos técnicos varios que determinan la inobservancia del artículo 1.1.2 Capítulo III del Pliego;

2.2) la oferta de Tecno Staff SA resultó inadmisibile por apartamientos formales y técnicos insubsanables, pues no presentó la herramienta informática ni el

demo de para visualizar el HES a efectos de realizar las pruebas sobre las muestras presentadas, conforme lo exige el artículo 1.3.4 Capítulo III del Pliego, el Compromiso de Adjudicación no cumplió con lo exigido en el artículo 1.3.1 Capítulo II, y presentó apartamientos técnicos que vulneraron los artículos 1.1.4, 5.6 y 6.2 del Capítulo III;

2.3) la oferta alternativa por el ítem 2 presentada por Isbel S.A se descartó por incumplir lo exigido en el artículo 5.1 y 5.2 del Capítulo III y artículo 1.3.1 del Capítulo II del Pliego;

2.4) la oferta de Sydea Electric SL, presentó apartamientos insubsanables que impusieron su descarte, ya que no cotizó los subítems 3.7.b, 3.8 y 3.9, incumpliendo el artículo 1.1 Capítulo II del Pliego, no depositó garantía de mantenimiento de oferta, en el entendido de que su oferta era inferior al monto indicado para que sea exigible, siendo que el monto ofertado superaba al mínimo exigible; y al haberse previsto como optativa, correspondía que, o bien depositara la garantía prevista, o bien manifestara su opción de no depositarla;

2.5) la oferta de Wasion Group Limited, presentó apartamientos técnicos que ameritaron su inadmisibilidad, ya que las muestras no cumplieron con lo exigido en el artículo 1.2.4 Capítulo III y tampoco acreditó el cumplimiento de lo requerido por el artículo 5.4 del Capítulo III y Anexo V del Pliego;

2.6) que las ofertas básicas de Shenzhen Star Instrument Co. Ltd. e Isbel SA se declararon admisibles, se las ponderó en base al factor precio, resultando: 1) Shenzhen Star Instrument Co. Ltd. = \$ 738.640.084,38; 2) Isbel S.A = \$821.513.564. En consecuencia, se sugirió la adjudicación de los ítems 1 a 3 de la licitación, así como los ítems opcionales cotizados (5.1 y 7.1) a Shenzhen Star Instrument Co. Ltd., por un total de U\$S 24.281.970,67, equivalente a \$910.598.182,10 (tipo de cambio \$ 37,501), suma que incluye impuestos y gastos de importación;

3) que con fecha 18/12/2019, se dio vista de las actuaciones, en cumplimiento del artículo 67 del TOCAF y, en plazo hábil, se presentaron las siguientes observaciones:

3.1) Wasion Group Limited señaló que acreditó que sus medidores cumplen lo exigido en el artículo 1.2.4 Capítulo III del Pliego y, en cuanto al incumplimiento del artículo 5.4 Capítulo III y Anexo V del Pliego, señaló que la solución propuesta cumple con lo requerido, individualizando los documentos acreditantes;

3.2) Isbel S.A centró su análisis en la oferta de Shenzhen y la objetó por incumplir lo requerido por el artículo 1.3.1 del Capítulo II del Pliego, “Antecedentes” tanto en solución HES, como en medidores y Módulos de Comunicación LTE/NB-IoT/LTE-M, por apartamientos técnicos, tales como no cumplir con lo requerido en el artículo 1.5 Capítulo III y por presentar la Planilla de Datos Garantizados I con información incorrecta;

3.3) Sanxing-Nansen señaló puntos que, a su juicio, fueron incumplimientos en que incurrieron las dos ofertas admitidas, a saber: ninguna de las dos acreditó la experiencia solicitada para los módulos LTE/NB-IoT/LTE-M tal como pide el Pliego; Isbel SA no presentó Formularios de Embarque; ninguna acreditó el cumplimiento de lo exigido en el artículo 1.2.4 Capítulo III, y las dos oferentes presentaron apartamientos a lo exigido por el artículo 2.1.2.1 del mismo capítulo;

4) que, previa solicitud de levantamiento de confidencialidad de cierta información entregada por Isbel SA, con fecha 24/1/2020, la Comisión Asesora produjo nuevo informe, en el que se analizaron las observaciones formuladas por las distintas oferentes, concluyendo que:

4.1) en relación a las observaciones de Wasion Group Limited, si bien sus medidores superaron la prueba de penetración de polvo y agua según los documentos adjuntos a la oferta, no superaron la prueba para medir la protección exigida en el artículo 1.2.4 del Capítulo III del Pliego. Las

observaciones respecto de los antecedentes en solución HES resultaron de recibo, sin embargo no se encontró en la oferta información que permitiese evaluar si la integración se ajustaba a lo solicitado en el Pliego. En conclusión, no se modificó el juicio de inadmisibilidad de la oferta;

4.2) en cuanto a las observaciones de Isbel SA respecto de la oferta de Shenzhen Star Instrument Co. Ltd., se hizo lugar a las observaciones planteadas sobre la insuficiente acreditación de antecedentes en solución HES y en suministro de medidores. En el primer caso, el contacto suministrado en la oferta es de un representante de una intermediaria vietnamita del oferente que no es una empresa eléctrica como requiere el Pliego pero vende suministros a empresas eléctricas de dicha nacionalidad, por lo que no se dio cumplimiento a lo requerido por el artículo 1.3.1 Capítulo II del Pliego. En el segundo caso, de la documentación presentada y las aclaraciones formuladas surge que los medidores instalados en empresas eléctricas de Vietnam fueron suministrados por la intermediaria vietnamita de la oferente, y es presumible que, por las características descritas, esos medidores (SKD, o sea sin ensamblar) hayan sufrido un proceso de transformación por parte de dicha intermediaria, lo que implica un incumplimiento de lo requerido en el artículo 1.3.1 Capítulo II del Pliego en cuanto a que los antecedentes deben referir a los mismos talleres de fabricación que los ofrecidos. Las restantes observaciones fueron desestimadas;

4.3) las observaciones de Sanxing-Nansen, se desestimaron en su totalidad por entender que las ofertas de Shenzhen e Isbel cumplen con todos los requisitos que fueron cuestionados por la impugnante. Sin perjuicio de ello, la Administración aclaró que llegó a dicho juicio utilizando la información confidencial suministrada por Isbel SA, por lo que se solicitó el levantamiento de la confidencialidad y dispuso poner de manifiesto la referida información con el informe en cuestión;

4.4) en definitiva, se sugirió el descarte de la oferta de Shenzhen Star Instrument Co. Ltd. por apartamentos insubsanables (Resultando 4.2), sugiriendo la adjudicación a Isbel S.A (única oferta válida) de los ítems 1 a 3, más el ítem opcional cotizado 9.1, todo por un total de U\$S 26.858.102,43 equivalente a \$ 1.007.205.699,23 suma que incluye impuestos y gastos de importación;

5) que con fecha 31/1/2020, el Departamento de Registro y Control Presupuestal informó que: los Grupos 2 y 3 han sido imputados sin disponibilidad presupuestal suficiente para comprometer el monto de U\$S 376.200 y U\$S 5:253.871,34 respectivamente (netos de impuestos) en el Ejercicio 2020 y para comprometer en el Ejercicio 2020 e incorporar en los Ejercicios siguientes, los Grupos 1 y 3, los montos de U\$S16.028,72 y U\$S 16:542.517,04;

6) que puestas las actuaciones nuevamente de manifiesto, con fecha 3/2/2020 las oferentes Shenzhen Star Instrument Co. Ltd., Wasion Group Limited, y Sanxing-Nansen presentaron descargos:

6.1) Shenzhen Star, destacó que cuenta con antecedentes en suministro de medidores en China, adjuntando las referencias, y que exceptuando los antecedentes de Vietnam cuestionados, las restantes referencias cubren los mínimos requeridos. En relación a los antecedentes en medidores de Vietnam, señaló que por conflictos diplomáticos China-Vietnam, se vieron obligados a utilizar una intermediaria vietnamita para introducirlos, y que de la documentación aclaratoria surge su trazabilidad y constancia de que fueron fabricados por Shenzhen. En el caso de los medidores SKD cuestionados, sostuvo que fabricó los componentes y en Vietnam solo se realizó una tarea de ensamblado básico, no añadiéndose valor agregado, por lo que, a pesar de que las notas de referencia al respecto indiquen como origen Vietnam, ello no significa que haya habido un proceso productivo significativo en ese país. Con respecto a la solución HES, de la documentación entregada surge que

Shenzhen suministró la solución a las eléctricas vietnamitas a través de la intermediaria, y que de la documentación aclaratoria surgen soluciones directamente suministradas a eléctricas superando el mínimo requerido. A su vez formuló diversas observaciones a la oferta de Isbel SA, cuestionando sus antecedentes y aspectos técnicos;

6.2) Wasion Group objetó la oferta de Isbel SA en cuanto a sus antecedentes en módulos LTE/NB-IoT/LTE-M, DCU, certificados de vida útil de módulos y de batería y falta de ensayos de protección contra radiación solar mientras que Sanxing-Nansen también observó la oferta de Isbel SA en lo referente a antecedentes en módulos, y en lo atinente a su propia oferta contravirtió las conclusiones de la Comisión (Resultando 2.1);

7) que previa solicitud de levantamiento de carácter confidencial de la restante información presentada en tal carácter por Isbel SA, con fecha 27/2/2020, la Comisión Asesora produjo informe complementario en el que analizó los nuevos descargos, expresando que:

7.1) las observaciones planteadas por Waison Group Limited sobre la oferta de Isbel SA (Resultando 6.2), no resultaron de recibo pues la oferta acreditó los antecedentes solicitados y cumplió con los requisitos cuestionados;

7.2) respecto de las observaciones de Sanxing-Nansen sobre la oferta de Isbel SA, se desestiman las objeciones realizadas, y en cuanto a los defectos señalados a la propia oferta de Sanxing-Nansen, hizo lugar a la observación por falta de información en las Planillas de Datos Garantizados I y III, pues esa información surge del resto de la oferta, pero mantuvo las otras causales por las que la oferta fue originalmente descartada;

7.3) en cuanto a las observaciones de Shenzhen Star Instrument Co. Ltd., desestimó la pretensión de incorporar nueva información para acreditar antecedentes omitidos en la oferta original y en la solicitud de aclaraciones. Asimismo, desestimó las observaciones respecto de antecedentes en medidores. En cuanto a la participación de una intermediaria, los medidores SKD, antecedentes en solución HES y el alcance del artículo 1.3.1 del Pliego,

mantuvo en su dictamen previo (Resultando 4.2). La nueva información que se pretendió agregar al respecto, no puede ser considerada, y además por sí misma era inhábil para acreditar lo que la oferente pretendió. Finalmente desestimó todas las observaciones respecto de las objeciones que realizó Shenzhen sobre la oferta de Isbel SA;

7.4) por lo expuesto, la Comisión mantuvo la sugerencia de adjudicación realizada con fecha 24/1/2020;

8) que por Resolución N° R 20-479 de fecha 5/3/2020, el Directorio dispuso la adjudicación -ad referendum de la intervención preventiva de este Tribunal-, a Isbel S.A, de los ítems 1 a 3, más el ítem opcional cotizado 9.1, todo por un total de U\$S 26.858.102,43 equivalente a \$ 1.007.205.699,23 suma que incluye impuestos y gastos de importación, en todo conforme lo aconsejado por la Comisión Asesora;

9) que en fecha 20/3/2020, Shenzhen Star Instrument Co. Ltd. interpuso recursos de “revocación y jerárquico” (sic) contra la resolución de adjudicación, y con fecha 13/4/2020 presentó escrito con los siguientes fundamentos:

9.1) cuestionó las conclusiones de la Comisión Asesora, que dio por incumplido el requisito de antecedentes en medidores, y sostuvo que la presunción de que los medidores no tienen el mismo origen que los ofertados resultó desvirtuada por la prueba documental obrante en el expediente, y que todos los medidores vendidos por la intermediaria fueron fabricados por la oferente, incluso los SKD, en donde la intermediaria se limitó a realizar un ensamblado básico, sin que ello implique ninguna transformación ni alteración;

9.2) el descarte de la prueba documental aportada en ocasión de la evacuación de vista en fecha 3/2/2020, en particular, la declaración jurada de la intermediaria sobre el origen de los medidores resultó contrario a derecho, pues los artículos 65 y 66 del TOCAF refieren a la imposibilidad de modificar la oferta, pero no a la posibilidad de aportar prueba al evacuar una vista, siendo

que por otra parte dicha documentación no implicó una modificación de la misma;

9.3) se vulneró el principio de imparcialidad por parte de la Comisión al no considerar la declaración jurada de la intermediaria por ser una declaración de ésta, pero se le dio validez a las cartas presentadas por Isbel para acreditar la existencia de contratos;

9.4) que en cuanto a los antecedentes en medidores, módulos de comunicación y DCU, la oferta cumplió con lo exigido en el Pliego, ya que las referencias refieren a empresas eléctricas, y que la circunstancia de que haya participado una intermediaria en nada alteran lo señalado;

9.5) que la contabilización de la cantidad de medidores referidos en los antecedentes fue incorrecta;

10) que con fechas 16 y 17/4/2020, la Comisión Asesora, y la Asesoría Legal y Notarial respectivamente, produjeron informes en que analizaron los descargos, de los que surge que:

10.1) la Comisión Asesora no encontró elementos nuevos que analizar dado que los agravios deducidos son básicamente una reiteración de las observaciones formuladas por la empresa en el procedimiento, las cuales ya fueron analizadas y a cuyos fundamentos se remitió;

10.2) la Asesoría Legal y Notarial primeramente consideró que en cuanto al aspecto formal, el recurso fue presentado en tiempo y forma, y en cuanto al aspecto sustancial, concluyó que los agravios no resultan de recibo, coincidiendo con lo oportunamente dictaminado por la Comisión Asesora en sus diversos informes, al no haberse demostrado que los medidores entregados a la empresas eléctricas de Vietnam provinieran de los mismos talleres de fabricación que los ofrecidos a UTE. No resulta procedente pretender salvar omisiones de su oferta con nuevos antecedentes los cuales fueron correctamente desestimados. La declaración jurada aludida por la oferente fue desestimada por ser inhábil para demostrar los antecedentes

faltantes y modifica constancias contenidas en la oferta lo cual está expresamente prohibido. Surge claro que Shenzhen Star Instrument Co. Ltd. vendió medidores a una intermediaria que no es una empresa eléctrica como exige el Pliego, siendo además que el origen declarado de los mismos es Vietnam;

11) que por Resolución N° R 20-671 de fecha 23/4/2020, el Directorio dispuso no hacer lugar al recurso de revocación (único pertinente en ese caso) sobre la base de los fundamentos expresados en el Resultando precedente, manteniendo así la adjudicación originalmente resuelta;

CONSIDERANDO: 1) que el procedimiento de contratación se ajustó a lo establecido en los artículos 33 y siguientes del TOCAF y en las bases del llamado;

2) que la oferta de Shenzhen Star Instrument Co. Ltd., sin perjuicio de su admisión inicial, fue correctamente descartada tras las observaciones formuladas por su competidora por lo expuesto en los Resultandos 4.2), 7.3) y 10.2);

3) que la adjudicataria entregó, en carácter confidencial, información que fue requerida por el Pliego en calidad de requisitos de admisibilidad, siendo que, de acuerdo a los artículos 65 del TOCAF y 10 de la Ley 18.381 (Acceso a la Información Pública), dicha información no debió ser entregada en tal carácter pues no ingresa estrictamente dentro de las causales de excepción del citado artículo 10, y forma parte de las “*condiciones generales de la oferta*”, que el artículo 65 del TOCAF expresamente prohíbe sean confidenciales;

4) que si bien la Administración originalmente no reparó en ello, ante las diversas observaciones planteadas, solicitó a la oferente el levantamiento del carácter confidencial de la referida información (Resultandos 4 y 7) en aplicación del artículo 65 citado y de los principios de

igualdad de oferentes y de transparencia (artículo 149 literales B) y H) del TOCAF), ajustándose a derecho y preservando tales principios;

5) que existen referencias a documentos presentados en el marco del procedimiento que no obran en las actuaciones remitidas (pendrive con información agregada por la empresa Shenzhen Star Instrument Co. Ltd., en escrito de descargos de fecha 3/2/2020), por lo que no se dio estricto cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 36 del Reglamento de Actuación Administrativa del Organismo, que establece que: *“Los expedientes se formarán siguiendo el ordenamiento regular de los documentos que lo integran, en forma sucesiva y por orden de fechas”*, formalidad de necesario cumplimiento, y al artículo 13 numeral 6) de la Ordenanza N° 27 de este Tribunal en cuanto exige que los expedientes remitidos deben contener, entre otros *“6) Cada manifestación, observación, reserva o salvedad de que deseen dejar constancia cualesquiera de los funcionarios actuantes o de los oferentes presentes”*;

6) que se comprometió un gasto sin disponibilidad presupuestal suficiente (Resultando 5), contraviniéndose lo dispuesto en el artículo 15 del TOCAF;

7) que la vía recursiva no merece objeciones desde el punto de vista formal y que en lo sustancial resultan de recibo las conclusiones a la que arribó la Administración (Resultando 10.2), sin perjuicio de que, conforme lo dispuesto en el artículo 136 del Reglamento de Actuación Administrativa de UTE, previo al dictado de resolución debió haberse dado vista al interesado en que el acto se mantuviera;

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

EL TRIBUNAL ACUERDA

1) Observar el gasto de U\$S 376.200 y U\$S 5:253.871,34 por lo expresado en el Considerando 6);

- 2)** Cometer a la Contaduría Delegada la intervención de los gastos de U\$S16.028,72 y U\$S 16:542.517,04, previo control de su imputación a grupo adecuado con disponibilidad presupuestal suficiente;
- 3)** Téngase presente lo expresado en los Considerandos 3) a 5) y 7);
- 4)** Comunicar a la Contaduría Delegada; y
- 5)** Devolver las actuaciones.

aa