

RES. 1511/2020

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS**

EN SESION DE FECHA 29 DE JULIO DE 2020

(E. E. N° 2020-17-1-0002644, Ent. N° 2206/2020)

VISTO: las actuaciones remitidas, a requerimiento de este Tribunal, por la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas, relacionadas con la Licitación Abreviada Y52425, para la construcción de un tinglado con estructura de hormigón prefabricado, techo autoportante y pavimento de hormigón en la Estación de Transmisión Santiago Vázquez, departamento de Montevideo;

RESULTANDO: 1) que por Resolución G.R N° 345/19 de fecha 2/8/2019, la Gerencia de División Abastecimiento y Servicios, en ejercicio de atribuciones delegadas por Directorio mediante Resoluciones R. 18-2216 y R.17-3267, dispuso adjudicar la licitación de referencia –ad referéndum de la intervención preventiva por parte de este Tribunal-, a Zorrilla Construcciones S.R.L, por un monto total de \$ 20:625.621,64 (obra básica, imprevistos, Leyes Sociales, e IVA incluidos);

2) que con fecha 15/8/2019, la empresa Unión Eléctrica S.A, interpuso recursos administrativos de “revocación y jerárquico” contra el acto administrativo de adjudicación;

3) que remitida la copia de los referidos recursos a este Tribunal, por Oficios N° 3486/19 de fecha 30/9/19 y N° 2481/2020 de fecha 18/6/20, se dispuso requerir al Organismo que, una vez resueltos los mismos en forma expresa o tácita o dispuesto el levantamiento del efecto suspensivo, se remitieran a este Tribunal la totalidad de las actuaciones;

4) que en la oportunidad, se remiten la totalidad de las actuaciones, de las que surgen los extremos que se detallan;

5) que cumplido el requisito legal de publicidad, con fecha 26/6/2019, se celebró acto de apertura de ofertas al que se presentaron siete oferentes: Unión Eléctrica S.A; Constructora Oriental S.A; Zorrilla Construcciones S.R.L; Schmidt Premoldeados S.A; QBO S.A; Mayatli S.A; y Service S.R.L;

6) que con fecha 10/7/2019, se elaboró el informe técnico de precalificación, del que surge que:

6.1) las ofertas de Schmidt Premoldeados S.A y Mayatli S.A son inadmisibles por cotizar las firmas un valor global de mano de obra inferior al mínimo exigido (artículo 1.3.3 del Capítulo II del Pliego Particular), y asimismo Mayatli S.A no presentó certificado RNEOP habilitante para ofertar con VECA libre suficiente;

6.2) las restantes ofertas resultan admisibles, y con ellas se elaboró cuadro comparativo de precios conforme el siguiente detalle: Unión Eléctrica S.A = \$17.016.653,88; Constructora Oriental S.A = \$ 17.215.452,26 (var. 1,17%); Zorrilla Construcciones S.R.L = \$ 17.678.919,92 (var. 3,89%); QBO S.A = \$21.163.318,48 (var. 24,37%); Service S.R.L = \$ 23.318.130,07 (var. 37,03%);

6.3) en razón de que las tres primeras precalificadas se encuentran dentro del margen del 5% (artículo 66 del TOCAF), se sugirió convocarlas a mejorar sus ofertas;

7) que en fecha 15/7/2019, la Comisión Asesora emitió su dictamen, en el cual recogió las consideraciones del informe técnico precedente y sugirió convocar a las empresas Unión Eléctrica S.A, Constructora Oriental S.R.L y Zorrilla Construcciones S.R.L a mejorar sus ofertas, de conformidad con el artículo 66 del TOCAF, instancia que se realizó el día 16/7/2019;

8) que con fecha 22/7/2019, la Comisión Asesora produjo nuevo dictamen en el que reiteró lo expuesto en su informe de precalificación, añadiendo ahora las resultancias de la instancia de mejora de ofertas, de la que surge la siguiente prelación: Zorrilla Construcciones S.R.L = \$14.633.446,22; Constructora Oriental S.A = \$ 15.842.492,30 (var. 8,26%); Unión Eléctrica S.A = \$ 16.165.836,93 (var. 10,47%); 4) QBO S.A = \$21.163.318,48 (var. 44,62%),; 5) Service S.R.L = \$ 22.722.759,97 (var.55,28). En consecuencia, la Comisión sugirió efectuar la adjudicación a favor de la empresa Zorrilla Construcciones S.R.L, por un monto total de \$ 20:625.621,64 (obra básica, imprevistos, Leyes Sociales, e IVA incluidos), por ser la de menor precio dentro de las ofertas que resultaron admisibles;

9) que por Resolución G.R N° 345/19 de fecha 2/8/2019, la Gerencia de División Abastecimiento y Servicios, en ejercicio de atribuciones delegadas por Directorio mediante Resoluciones R. 18-2216 y R.17-3267, dispuso la adjudicación en la forma propuesta –ad referéndum de la intervención preventiva por parte de este Tribunal- ;

10) que el referido gasto fue observado por el Contador Delegado en la Administración por falta de disponibilidad presupuestal suficiente en el rubro de imputación (artículo 15 del TOCAF);

11) que por Resolución G.R N° 346/19 de fecha 9/8/2019, la Gerencia de División Abastecimiento y Servicios, en ejercicio de atribuciones delegadas por Directorio mediante Resoluciones R. 11-447 y R.17-3267, dispuso la reiteración del gasto, argumentando la necesidad de contar con las obras licitadas en tanto hacen al normal funcionamiento de la Estación de Transmisión;

12) que en fecha 15/8/2019, Unión Eléctrica S.A. interpuso recursos administrativos de “revocación y jerárquico” contra el acto administrativo de adjudicación, agraviándose en razón de que:

12.1) la empresa adjudicataria incumplió con lo requerido en el artículo 1.4 del Capítulo II del Pliego Particular –Antecedentes de obra realizada-, al haber acreditado dos antecedentes en obras por monto superior al licitado, solamente una de ellas de dificultad similar a la requerida, siendo que el artículo exigía que los oferentes acreditaran antecedentes en al menos tres obras similares en los últimos 5 años, definiendo “obras similares” como aquellas que tengan las mismas dificultades y cuyo monto sea igual o superior al licitado, por tanto, su oferta debió ser descartada, y su admisión implicó un apartamiento de los principios de igualdad y concurrencia, y un incumplimiento a los artículo 63 y 65 del TOCAF;

12.2) la oferta de la empresa Constructora Oriental S.A, segunda en el orden de prelación, tampoco se ajustó a la disposición señalada, ya que la empresa no acreditó tres antecedentes en los últimos 5 años que cumplan simultáneamente con los requisitos de similar dificultad y monto igual o superior al licitado, siendo aplicables las mismas consideraciones que se efectuaron respecto de la oferta de Zorrilla Construcciones;

12.3) en consecuencia, la oferta admisible de mejor precio es la correspondiente a la recurrente, por lo que a su juicio corresponde que se revoque el acto de adjudicación y en su lugar se le adjudique la licitación;

13) que con fecha 20/8/2019, se cursaron las notificaciones correspondientes respecto de la suspensión del procedimiento licitatorio, y se dio vista a Zorrilla Construcciones S.R.L (interesada en que el acto se mantuviera), de conformidad con el artículo 136 del Reglamento General de Actuación Administrativa de UTE, que la evacuó en fecha 29/8/2019, manifestando que:

13.1) tras habersele notificado el acto administrativo de adjudicación y de conformidad con el artículo 69 del TOCAF, el contrato se encuentra perfeccionado, por lo que la Administración resulta pasible de incurrir en responsabilidad civil en caso de no permitir iniciar los trabajos;

13.2) en cuanto a los agravios deducidos por Unión Eléctrica S.A, no existió apartamiento al artículo 1.4 del Capítulo II del Pliego Particular, y que si se entendiera que lo hubo, el requisito en cuestión debe calificarse como no sustancial y en consecuencia no puede dar lugar al descarte de la oferta. Citando doctrina en su apoyo, concluyó que su oferta se ajustó a lo exigido, por lo que corresponde que se mantenga el acto administrativo atacado;

14) que con fecha 30/8/2019, la Asesoría Legal y Notarial luego de analizados los aspectos formales de los recursos interpuestos, concluyo que la interposición sucedió en tiempo y forma, con la correspondiente firma letrada y tributación, no obstante lo cual, aclaró que el único recurso procedente es el de revocación, en tanto el acto administrativo atacado fue dictado en ejercicio de atribuciones delegadas por el Directorio;

15) que con fecha 16/10/2019, la Comisión Asesora de Adjudicaciones analizó los escritos presentados en el marco del procedimiento recursivo, y expresó que:

15.1) en cuanto a los agravios expresados por Unión Eléctrica S.A, se reexaminaron las ofertas de Zorrilla Construcciones S.R.L y Constructora Oriental S.A, constatándose que, la primer empresa solo acreditó dos antecedentes con monto superior al licitado y con dificultad similar, por lo que no dio cumplimiento a lo exigido por el Pliego Particular, mientras que la segunda, si bien presentó más de 3 antecedentes en obras con montos superiores al licitado, ninguno de ellos reviste dificultad similar, por lo que también incumple lo exigido en el Pliego y por tanto se impone el descarte de la oferta;

15.2) en cuanto a los fundamentos formulados por Zorrilla Construcciones S.R.L, contrariamente a lo expresado por la firma, el contrato no se perfeccionó en tanto no ocurrió la firma de la “notificación-contrato” exigida por el artículo 28 del Pliego de Condiciones Generales de Obras de UTE, la cual constituye un requisito de solemnidad en los términos del artículo 69 del TOCAF. En cuanto

al fondo del asunto, se desestimó la interpretación efectuada respecto del cumplimiento del artículo 1.4 del Capítulo II del Pliego Particular, y con base en lo señalado, se concluye en que corresponde tener por incumplido el requisito y en consecuencia desestimar la oferta;

15.3) en definitiva corresponde dejar sin efecto la adjudicación a Zorrilla Construcciones S.R.L, rechazar su oferta así como la de Constructora Oriental S.A, y adjudicar la licitación a Unión Eléctrica S.A por un monto total de \$22:044.716,18 (obra básica, imprevistos Leyes Sociales e IVA incluidos);

16) que con fecha 13/11/2019, la Administración notificó de la puesta en vista de las actuaciones a las dos empresas intervinientes en el expediente recursivo, evacuándola solamente la empresa Zorrilla Construcciones S.R.L en fecha 26/11/2019, la cual insistió en lo manifestado al evacuar la primera vista (Resultandos 13.1 y 13.2);

17) que con fecha 9/12/2019, la Asesoría Técnico Jurídica informó que resulta totalmente compatible lo manifestado por la Comisión Asesora y por tanto corresponde hacer lugar al recurso interpuesto;

18) que por Resolución N° R. 20-491, de fecha 12/3/2020, el Directorio dispuso revocar la Resolución G.R 345/019 de fecha 2/8/2019, sin que de la parte dispositiva surja una nueva adjudicación;

CONSIDERANDO: 1) que la vía recursiva no merece objeciones formales, sin perjuicio de que, tal como sostuvo la Administración, el único recurso procedente en la instancia era el de revocación, pues el acto administrativo impugnado fue dictado en ejercicio de atribuciones delegadas por el Directorio, las cuales se invocaron en el acto referido;

2) que en cuanto a lo sustancial, son compatibles las conclusiones a que arribó la Administración (Resultando 15), en tanto se han corroborado los incumplimientos en que incurrieron Zorrilla Construcciones S.R.L y Constructora Oriental S.A, los cuales recayeron sobre un requisito de admisibilidad de necesario cumplimiento;

3) que en definitiva, al revocar el acto administrativo que dispuso la adjudicación, la Administración se ciñó a las normas imperantes en materia de contratación administrativa y al Pliego de Condiciones Particulares que rigió el llamado;

4) que en lo sucesivo la Administración deberá dar estricto cumplimiento a su Reglamento de Actuación Administrativa, en razón de que: **a)** el expediente en que se tramitó la licitación de referencia no obran agregadas ni la actuación del Contador Delegado por la que observó el gasto original, ni el acto administrativo de reiteración del gasto por parte del ordenador competente, ni los sobres presentados por las tres oferentes que participaron en la instancia de mejora de oferta resultando imposible conocer las propuestas concretas de cada uno de ellos, más allá de lo que se recoge en el dictamen de la Comisión Asesora; siendo que el artículo 36 del referido Reglamento 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, en cuanto hace a la transparencia a todo procedimiento administrativo; y **b)** el expediente no se encuentra foliado, lo que implica una contravención a los artículos 50 y 52 del Reglamento referido;

5) que en el presente procedimiento se revocó el acto administrativo que dispuso la adjudicación, no obstante no se dispuso una nueva adjudicación, ni por tanto el gasto derivado de la misma;

ATENTO: a lo expuesto;

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1)** Expedirse en los términos de los Considerandos;
- 2)** Téngase presente lo expresado en el Considerando 4); y
- 3)** Devolver las actuaciones.

cr