



TRIBUNAL DE CUENTAS

**RES. 1014/2021**

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL**

**TRIBUNAL DE CUENTAS**

**EN SESION DE FECHA 26 DE MAYO DE 2021**

**(E. E. N° 2021-17-1-0001847, Ent. N° 1476/2021)**

**VISTO:** las nuevas actuaciones remitidas por el Banco de Previsión Social (BPS), relacionadas con la reiteración del gasto derivado de la Licitación Pública N° 167250/2018, para la puesta a punto y mantenimiento de los complejos habitacionales del Programa Soluciones Habitacionales de dicha Institución en Montevideo, por el término de un año, renovable automáticamente por hasta tres períodos de igual duración al original;

**RESULTANDO:** 1) que por Resolución N° R/D 44-12/2020 de fecha 16/12/2020, el Directorio del Banco dispuso la adjudicación del llamado, acuerdo con el siguiente detalle: **a)** Renglón 1 a Platero, Joao Paulo, por un monto anual de hasta \$ 16.981.114 impuestos incluidos; **b)** Rengiones 2, 3, y 4 a Vacani Rodríguez Ricardo Sergio y Vacani Rubí Santiago (Sanitaria del Parque- Sociedad de hecho) por un monto total estimado anual de hasta \$ 58.018.886 impuestos incluidos (que se desglosan en \$ 13.003.106 por el Renglón 2, \$ 29.136.889 por el Renglón 3 y \$ 15.3878.891 por el Renglón 4). El monto total de la contratación asciende a \$ 75.000.000 impuestos incluidos;

**2)** que este Tribunal, por Resolución N° 359/2021 adoptada en Sesión de fecha 18/2/2021, acordó observar el gasto en razón de que:

**2.1)** al establecer el Factor Antecedentes (artículo 4.1 del Pliego Particular) no se fijaron los parámetros ni la forma de ponderar los distintos subfactores que lo componen (antecedentes declarados, sanciones/incumplimientos en RUPE), de manera que los oferentes no pudieron conocer cómo serían evaluados los mismos (qué



TRIBUNAL DE CUENTAS

sanciones/incumplimientos serán considerados, cuál será el peso específico de cada uno, etc), contraviniéndose así lo establecido en el artículo 48 literal C) del TOCAF;

**2.2)** a posteriori, en la etapa de evaluación de las ofertas, la Administración estableció cómo se ponderarían los sub factores que componen el factor Antecedentes, en una forma no prevista originalmente en el Pliego, accionar que implicó la contravención al artículo 65 C) del TOCAF y al principio de estricto apego al Pliego de Condiciones -corolario del principio de igualdad-, así como los principios de transparencia y buena fe (Artículo 149 B) del TOCAF);

**2.3)** con relación al factor Económico, el mismo fue ponderado en base al "Cuadro de Gastos Ejecutados en el Período 2016-2017", aplicándose los coeficientes allí expresados, cuadro que no fue incluido ni forma parte del Pliego aprobado y publicado por la Administración. Esa forma de proceder (valorar un factor de forma divergente a la establecida en el Pliego), implicó vulnerar lo establecido en el artículo 65 literal C) del TOCAF y los principios de la contratación administrativa referidos precedentemente;

**2.4)** con relación a las declaraciones y certificados para acceder al beneficio por margen de preferencia presentados por Novasco Construcciones, Bruschi, María Gimena, y Vacani Santiago y otro (Sanitaria del Parque), si la Administración consideró que la conducta de los tres oferentes -al declarar porcentajes improcedentes para el rubro de actividad- pudo constituir delito (artículo 239 del Código Penal), debió hacer la correspondiente denuncia (artículo 177 del Código Penal), y siendo que las tres empresas poseen la experiencia suficiente como para conocer que los porcentajes declarados exceden los habituales en el rubro, las declaraciones referidas pudieron constituir una contravención al principio de buena fe (artículo 149 literal I) del TOCAF);

**2.5)** el artículo 3.5 del Pliego Particular, al exigir que los certificados para acceder al margen de preferencia por Industria Nacional se presenten



TRIBUNAL DE CUENTAS

conjuntamente con la oferta so pena de no aplicar el beneficio, vulnera el artículo 11.5 del Pliego Único de Bases y Condiciones para los Contratos de Obra Pública, que establece que con la oferta basta con agregar la declaración, reservando la carga de presentar el certificado solamente al adjudicatario, estableciendo así la salvedad que previó el Decreto 13/009 en su artículo 13. Dicha regulación no es susceptible de ser modificada por el Pliego Particular (artículo 2.2 del citado Pliego Único);

3) que con fecha 22/3/2021, la Comisión Asesora elaboró informe en el cual sugirió al Directorio que procediera a reiterar el gasto, expresando que:

3.1) respecto al Factor Antecedentes, el artículo 4.1 consagró los elementos a ser considerados para la valoración del factor, pues estableció que se consideraran los antecedentes declarados, los antecedentes de subcontratos presentados, las sanciones/incumplimientos en RUPE y en el Registro del BPS en los últimos 3 años, así como los cumplimientos registrados en este último registro;

3.2) el artículo 48 literal C) del TOCAF no exige que se establezca la puntuación de cada sub factor, pues de definirse con tal precisión no se estaría coadyuvando a la selección de la oferta más conveniente, sino a la mera elección matemática de una oferta, siendo que la determinación de la más conveniente no puede ser el resultado de una operación aritmética;

3.3) respecto a que los sub factores de los antecedentes fueron establecidos con posterioridad a la apertura de ofertas, no se vulneraron los principios de la contratación administrativa. Asimismo, si los oferentes hubiesen considerado que el Pliego vulneraba tales principios, debieron impugnar el Pliego o acudir al instituto de las consultas o aclaraciones, circunstancias que no acontecieron;

3.4) con relación al factor Económico, el Cuadro de Gastos Ejecutados en el Período 2016-2017" no se incorporó a posteriori pues constaba a fs. 46 del expediente y, defectos de redacción al margen, parece lógico que se



TRIBUNAL DE CUENTAS

ponderen con mayor peso aquellos rubros más habituales de contratar. Finalmente, no se perjudicó a ningún oferente con la valoración efectuada;

**3.5)** respecto a la observación referida en el Resultando 2.4), como la declaración se hizo ante la Cámara de Comercio (que expidió el certificado), a la Administración no le consta su potencialidad en cuanto a la comisión del delito, habiéndose indicado como una situación subsidiaria y como advertencia a los participantes en futuros llamados. En consecuencia, la situación se resolvió aplicando el principio de igualdad de oferentes y no el de buena fe;

**3.6)** finalmente, con relación a la observación referenciada en el Resultando 2.5) de la presente, la Administración se adhiere al criterio de este Tribunal, sin perjuicio de señalar que la observación planteada no tuvo incidencia en el procedimiento;

**4)** que por Resolución N° 10-13/2021 de fecha 14/4/2021, el Directorio del BPS dispuso reiterar el gasto, recogiendo los fundamentos expresados en el informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones referido precedentemente;

**CONSIDERANDO:** **1)** que el artículo 475 de la Ley N°17.296 de 21/02/01, establece que los Ordenadores de gastos o pagos, al ejercer la facultad de insistencia o reiteración que les acuerda el artículo 211 literal B) de la Constitución de la República, deben hacerlo en forma fundada, detallando los motivos que a su juicio justifican seguir el curso del gasto o pago;

**2)** que respecto al factor Antecedentes, los sub factores establecidos en la instancia evaluatoria (antigüedad, concepto general, experiencia laboral y trabajos similares, más el descuento por sanciones), con sus correspondientes alcances y pesos específicos, debieron quedar establecidos en el Pliego, a fin de que los oferentes tuvieran conocimiento *ab initio* de cómo serían evaluadas las ofertas, y a efectos de cumplir a cabalidad con lo establecido en los artículos 48 literal C) y 65 literal C) del TOCAF. En consecuencia, se mantienen los argumentos que ameritaron la observación del gasto (Considerandos 2 y 3 de la Resolución N°359/2021);



TRIBUNAL DE CUENTAS

3) que con relación a la observación referida en el Resultando 2.3) de la presente Resolución, corresponde expresar que la agregación documental del Cuadro de Gastos Ejecutados al expediente licitatorio, no implica que el mismo forme parte de las bases del llamado. En efecto, dicho Cuadro no integró el Pliego (ni sus anexos) aprobado por la Administración, ni fue publicado conjuntamente con las bases del llamado, siendo además que el artículo 4.1, al regular el Factor Económico, no ligó la valoración de dicho factor a la aplicación de los coeficientes establecidos en el cuadro referido, sino que se limitó a señalar que se sumarán los distintos valores unitarios (el Rubrado aludido es el que deben completar los oferentes con su cotización), más el monto imponible declarado, correspondiendo el 100% del puntaje a la oferta de menor precio, recibiendo las restantes ofertas el puntaje a prorrata; por todo lo cual los coeficientes incluidos en dicho Cuadro no debieron ser considerados para valorar las ofertas, manteniéndose incambiadas las circunstancias que motivaron la observación (Considerando 4 de la Resolución N°359/2021);

4) que por otra parte, conforme con el principio de buena administración, de raigambre constitucional (art. 311 num. 2° de la Carta), el Cuadro referido en el Considerando precedente (que se tomó como base para la evaluación económica de las ofertas) debió haber sido incorporado al Pliego de Condiciones Particulares, no solo para su conocimiento por parte de los potenciales oferentes, sino también a efectos de la correcta estimación de los montos totales de la contratación, de manera de que la Administración se asegurara de que los potenciales adjudicatarios tengan la capacidad suficiente para contratar (cuantificada mediante el VECA expresado en el certificado del RNEOP), siendo que en el presente procedimiento, las adjudicatarias, no obstante contar con capacidad para contratar hasta el monto de la licitación abreviada, resultaron adjudicatarias por montos superiores a dicho límite;



TRIBUNAL DE CUENTAS

5) que con relación a la causal de observación referida en el Resultando 2.5), la Administración aceptó el criterio sustentado por el Tribunal (Considerandos 8 y 9 de la Resolución N°359/2021), por lo que las circunstancias que motivaron la observación permanecen inalteradas;

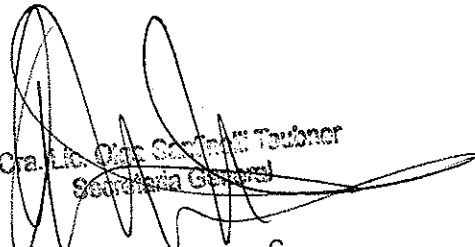
6) que respecto a la observación referida en los Resultandos 2.4) y 3.5) de la presente Resolución, la Administración actuó respetando los principios de la contratación pública (en especial los principios de igualdad de oferentes y de concurrencia) al permitirles a los oferentes allí señalados la participación en el procedimiento, pero sin la concesión del beneficio invocado, siendo que de los antecedentes no surge categóricamente que se haya vulnerado el principio de buena fe por parte de los oferentes que presentaron declaraciones irregulares para acceder al margen de preferencia por concepto de Industria Nacional, por lo que en definitiva corresponder levantar la observación formulada;

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

**EL TRIBUNAL ACUERDA**

- 1) Mantener las observaciones formuladas por este Tribunal en los Considerandos 2) a 4), 8) y 9) de su Resolución N° 359/2021 de fecha 18/2/2021;
- 2) Levantar la observación formulada por este Tribunal en el Considerando 6) de su Resolución N° 359/2021 de fecha 18/2/2021, por lo expresado en el Considerando 6) de la presente Resolución;
- 3) Dar cuenta a la Asamblea General;
- 4) Comunicar al Poder Ejecutivo y a la Administración actuante.

bf

  
Cra. Lic. Olga Carolina Toulner  
Secretaría General