



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1320/2021

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS**

EN SESION DE FECHA 30 DE JUNIO DE 2021

(E. E. N° 2021-17-1-0002353, Ent. N° 1274/2021)

VISTO: las actuaciones remitidas por el Banco de Previsión Social (BPS), relacionadas con la compra directa por excepción para la adquisición de un Servicio de Implantación de funcionalidades sobre GRP – ODOO, a la empresa ATEL S.A. ("QUANAM") por hasta 35.000 horas;

RESULTANDO: 1) que previo a la presente contratación, el Organismo tramitó oportunamente, la Licitación Pública N° 2016/81396 para la contratación de servicios para la implantación, soporte y mantenimiento del sistema GRP integrado de Código Abierto ODOO, personalizado para su incorporación a los procesos administrativos del Estado. Al referido procedimiento, cuyo acto de apertura electrónica de propuestas se efectuó con fecha 27/09/16, se presentaron tres oferentes: Atel S.A., Bull Uruguay SA, y Sistemas Informáticos S.R.L.;

2) que, vinculado al llamado relacionado, por Resolución de fecha 20/12/16 el Directorio del BPS dispuso la adjudicación a Atel S.A., por un monto de \$ 97.119.564 (impuestos incluidos), por el plazo de tres años, renovable por hasta dos períodos de un año cada uno. Este Tribunal, por Resolución N° 342/17 adoptada en Sesión de fecha 25/01/17, acordó cometer al Contador Delegado la intervención del gasto de \$ 97.119.564 (impuestos incluidos), previo control de su imputación a rubro adecuado con disponibilidad presupuestal suficiente, así como la intervención preventiva de los gastos correspondientes a las prórrogas estipuladas;



TRIBUNAL DE CUENTAS

3) que el Contador Delegado intervino el gasto con fecha 15/02/17, suscribiéndose el contrato entre las partes en el mes de mayo de 2017;

4) que Resolución N° 22-572019 de fecha 03/07/19, el Directorio dispuso ampliar la contratación relacionada con el Renglón 2 de los servicios de implantación, soporte y mantenimiento del sistema GRP integrado de Código Abierto ODOO, por un monto total de \$ 65.068.200 (IVA incluido); y este Tribunal, por Resolución N° 1911/19, adoptada en Sesión de fecha 07/08/19, acordó cometer al Contador Delegado la intervención del gasto de hasta \$ 21.689.400 correspondiente al Ejercicio 2019, así como la intervención del saldo correspondiente a los restantes Ejercicios, hasta completar la suma total máxima de \$ 65.068.200 (IVA incluido); .

5) que en la oportunidad, la Gerencia de Proyecto de GRP solicitó la tramitación de la presente compra directa, expresando que:

5.1) a través del proceso licitatorio, se adjudicaron los siguientes renglones a la empresa Atel SA (Quanam):

Renglón 1 - Modelado de Negocio y Diseño Conceptual para implantar GRP integrado de código abierto Odoo;

Renglón 2 - Servicio de Implantación del sistema GRP integrado de código abierto Odoo; Dimensionado en hasta 30.000 horas por todo el período contractual;

Renglón 3 - Desarrollo y mantenimiento sobre plataforma Odoo. Dimensionado en hasta 3.000 horas anuales;

Renglón 4 - Administración y soporte de infraestructura de la plataforma Odoo. Dimensionado en hasta 1.500 horas anuales;

5.2) Situación actual: el servicio que viene prestando el proveedor es de conformidad con lo ofertado; el proyecto GRP se encuentra en etapa de implantación y mantenimiento según el Área de negocio. Para dar continuidad al proceso de implantación de los módulos es imprescindible disponer de horas



TRIBUNAL DE CUENTAS

de un servicio de implantación y desarrollo en Odoo-GRP, para cumplir con la planificación comprometida del proyecto GRP para el ejercicio 2021;

5.3) los fundamentos para proceder a la compra directa consisten en:

- la importancia de este proyecto para el Organismo y de cubrir los requerimientos incluidos en el Plan Director 2021 y de los módulos que están en proceso;
- el proyecto GRP se encuentra en medio de actividades que redundarán en implantar los módulos mencionados;
- el alcance originalmente definido en el Plan Director fue ampliado y ajustado para la mejora de los procesos de gestión, lo cual implicó un ajuste de las estimaciones originales de dicho Plan, producto de la ejecución de Renglón 1. Asimismo, han surgido nuevas integraciones de GRP con sistemas BPS, y por cambios en estrategias de implantación se han realizado re-planificaciones y se deberá prever una transferencia de conocimiento una vez finalizado el Proyecto;

5.4) por ello, se entiende imprescindible realizar una contratación directa por excepción con ATEL S.A., para la provisión de un servicio de implantación y desarrollo en el sistema GRP integrado de código abierto Odoo GRP, para culminar la implantación de los módulos mencionados, debido al conocimiento que este proveedor tiene del negocio y al grado de avance actual que tiene el proyecto, de forma de minimizar costos y plazos mayores que resultarían de adjudicar este servicio a otro proveedor;

5.5) se propone la contratación por: a) hasta 15.000 horas anuales en modalidad tiempo y material, para cubrir la implantación de los módulos restantes de Administración, Recursos Humanos e Integraciones con otros sistemas y transferencias a BPS y; b) hasta 20.000 horas en modalidad precio cerrado, que cubrirán la implantación de los módulos de Finanzas. Para el Ejercicio 2021 se estima la ejecución por un monto de \$ 45.047.900,46;

6) que con fecha 09/04/21, la Sub Gerencia General del Banco autorizó la contratación directa de referencia, y con fecha 09/04/21 el



TRIBUNAL DE CUENTAS

Departamento de Contaduría - Administración Presupuestal efectuó la imputación previa N° 144/2021, por un monto de \$ 45.047.900. Asimismo, luce glosado Formulario de Especificaciones Técnicas como base para la elaboración del Pliego de Condiciones;

7) que con fecha 12/04/21, se cursó invitación a ATEL S.A. a efectos de que presentara su oferta conforme con las bases establecidas; y con fecha 20/04/21, dicha empresa ("Quanam"- Servicios profesionales de Informática de Gestión), remitió por correo electrónico dirigido al Departamento de Compras, su oferta. De la misma se destaca: **(i)** Formulario identificación del oferente, Propuesta Técnica, Económica y Anexos. La empresa argumenta, entre otros aspectos, que desde hace más de 30 años que trabaja en conjunto con BPS para llevar adelante proyectos innovadores. La cotización de la implementación de los módulos de Finanzas asciende a \$ 28.516.739; dicha cotización es llave en mano y no incluye impuestos; el monto con IVA asciende a \$ 34.790.422. El Módulo Administración, Recursos Humanos e Integraciones, se cotiza a un valor hora/ hombre perfil genérico de \$ 1.843 sin IVA; monto con IVA \$ 2.248. **(ii)** La oferta contiene una cláusula de limitación de responsabilidad, señalando que la obligación de Quanam bajo esta propuesta se limita a brindar los servicios y/o productos enumerados en la misma; de acuerdo a lo establecido en el Pliego, la responsabilidad de Quanam por cualquier perjuicio resultante de este contrato, estará limitada al precio total a pagarse en virtud de esta propuesta; **(iii)** asimismo, obra consulta en RUPE, donde ATAL S.A. figura en estado activo;

8) que obra Informe de Asesoramiento de la Administración, del mes de abril de 2021, con la evaluación técnica de la oferta realizada por el grupo de proyecto GRP, en la que se expresa:

8.1) la proponente detalla en su oferta cómo dará cumplimiento a los ítems solicitados en el pliego de condiciones, a saber:

8.1.1) Plan de trabajo para el renglón 1: Se propone un plan de trabajo para cumplir con las actividades asociadas al cronograma de implantación aprobado



TRIBUNAL DE CUENTAS

por el Comité del Proyecto GRP; detalla actividades, responsabilidades y un plan general de trabajo.

8.1.2) Equipo de trabajo. Se describe detalladamente el equipo de trabajo con los roles, responsabilidades y perfiles que resultan acordes al proyecto de implantación GRP. A su vez los recursos propuestos para cada rol cumplen con los perfiles holgadamente. La constitución de los roles del equipo, resulta muy adecuado a la magnitud del proyecto.

8.1.3) Metodología de trabajo: Presenta un marco metodológico adecuado y detallado que cubre las etapas, actividades y entregables solicitados;

8.2) en conclusión, la propuesta técnica presentada por el oferente cumple con lo solicitado en el Pliego, por lo que se recomienda adjudicar a ATEL S.A. según el siguiente detalle: Renglón 1: a) hasta 15.000 horas anuales en modalidad tiempo y material para cubrir la implantación de los módulos restantes de Administración, Recursos Humanos e Integraciones con otros sistemas y transferencias a B.P.S., por un monto de \$ 33.720.000, y b) 15.476 horas para todo el período contractual en modalidad precio cerrado, que cubrirán la implantación de los módulos de Finanzas, equivalente a un monto de \$ 34.790.422; El monto total que se sugiere adjudicar para el Renglón 1 es de \$ 68.510.422. El monto total a ejecutar en el Ejercicio 2021 corresponde a los fondos previstos en el Presupuesto de inversiones Proyecto 437 – Proyecto GRP;

9) que obra Informe de Asesoramiento, fechado en abril de 2021, por el cual se analizó y se aceptó por parte del proyecto GRP la oferta técnica y económica de ATEL S.A. (Quanam), para el Servicio de Implantación de GRP, expresando que la oferta da cumplimiento a los requerimientos especificados en el Pliego. Se informa asimismo que presenta perfiles adicionales a lo solicitado, como oferta complementaria, respecto de los que no se recomienda su adjudicación. El informe destaca:

9.1) Evaluación del Renglón 1 – Servicio de Implantación GRP: la oferta es evaluada en forma satisfactoria tanto en lo técnico como en lo económico;



TRIBUNAL DE CUENTAS

9.2) Evaluación Técnica: la metodología presentada cumple con los requerimientos solicitados; los perfiles y currículos presentados para brindar el servicio cumplen con los requerimientos solicitados;

9.3) Evaluación Económica: en la oferta económica se presentan los siguientes valores:

- Valor del servicio solicitado llave en mano: \$ 28.516.739 + IVA = \$ 34.790.422 impuestos incluidos.
- Valor hora del servicio perfil genérico tiempo y material: \$ 1.843 + IVA = \$ 2.248 impuestos incluidos.
- Los distintos valores presentados por el oferente cumplen con lo previsto. Detalle del monto a adjudicar para los módulos de Finanzas y módulos de RRHH, Administración e Integraciones:
- Módulos Finanzas: \$ 34.790.422 impuestos incluidos;
- Módulos RRHH, Administración e Integraciones por hasta 15.000 horas: \$ 33.720.000 impuestos incluidos. Monto total de la adjudicación: \$ 68.510.422 impuestos incluidos;

9.4) Plazo Contractual: el plazo contractual será por el término de un (1) año con el mecanismo de renovación automática por hasta un (1) período de igual duración al original;

9.5) Paramétrica: la paramétrica de ajuste propuesta es de 75% IMS + 15 % IPC. Dichas actualizaciones de precios serán semestrales ajustando el 1° de enero y el 1° de julio de cada año. El índice de precios al consumo y el índice medio de salarios será el vigente al último día del mes anterior a la fecha de apertura. El oferente presenta una fórmula de ajuste de precios diferente a la planteada en el Pliego de Condiciones (la vigencia para los índices la indica respecto del mes de la apertura y el Pliego respecto del mes de la adjudicación); analizada la misma se entiende que la solicitada en el Pliego se adapta al tipo de contratación que se realizará, por tal motivo se utilizará la del Pliego de Condiciones;



TRIBUNAL DE CUENTAS

9.6) Para el ejercicio 2021 se estima ejecutar lo correspondiente a Finanzas (llave en mano) por \$ 34.790.422 y 4.562 horas (tiempo y material) por un monto \$ 10.255.376, ambos montos impuestos incluidos. El total a ejecutar en el año 2021 asciende a \$U 45.045.798 impuestos incluidos. La erogación se encuentra prevista en el Presupuesto de Inversiones del año 2021 correspondiente a Gerencia General, Programa 3, Proyecto 437, Rubro 285.000;

9.7) Se recomienda en definitiva la adjudicación del Renglón 1 a ATEL S.A. por un monto total de \$ 68.510.422 impuestos incluidos;

10) que con fecha 04/05/21, la Comisión Asesora de Adjudicaciones tomó en consideración los asesoramientos técnicos referidos y propuso la adjudicación, al amparo del artículo 33, literal D, numeral 3 del TOCAF, a ATEL S.A, puesto que la propuesta presentada se ajusta a los requerimientos exigidos en el Pliego de Condiciones y resulta satisfactoria tanto en el aspecto técnico como económico;

11) que el detalle de la adjudicación propuesta por la Comisión Asesora, es el siguiente: **RENGLÓN 1: SERVICIO DE IMPLANTACION GRP:** Renglón 1: **a)** Valor del servicio llave en mano: \$ 34.790.422 (IVA incluido); valor hora del servicio: \$ 2.248 (IVA incluido); Monto de la adjudicación para el módulo FINANZAS: \$ 34.790.422 (IVA incluido); y **b)** Monto de la adjudicación para el módulo RRHH, Administración e Integración por hasta 15.000 horas, por \$33.720.000 (IVA incluido). El plazo contractual será de un año (1) con el mecanismo de renovación automática por hasta 1 período de igual duración al original, y la paramétrica será: 75% de la variación del IMS + 15% de la variación del IPC, ajuste semestral 1° de enero y 1° de julio de cada año. El monto total de la adjudicación asciende a \$ 68.510.422 (IVA incluido), de los cuales \$ 34.790.422 corresponden a la implantación del módulo de Finanzas, y \$ 33.720.000 a la implantación de los módulos de Administración, Recursos Humanos e integración. La contratación



TRIBUNAL DE CUENTAS

se realiza con cargo al presupuesto de Gerencia General, Programa 3, Proyecto 437, Rubro 285.000;

12) que con fechas 06/05/21 y 18/05/21, la Gerencia General elevó a consideración de Directorio del BPS el correspondiente proyecto de resolución e informó que la compra directa se tramita al amparo del artículo 33, literal D, numeral 3 del TOCAF, en virtud del conocimiento que este proveedor tiene del negocio, de las particularidades de la configuración del producto en el BPS, y el grado de avance actual que tiene el proyecto. Se considera que no existe un sustituto conveniente, debido a que la contratación de un nuevo proveedor traería aparejado sobrecostos y retrasos significativos en la implantación. El cambio de proveedor significa la asignación importante de recursos de tiempo y dinero a efectos de que éste complete la curva de aprendizaje que le permita poder continuar con el proyecto. Las funcionalidades a implantar refieren a módulos de Finanzas (modalidad llave en mano), Administración, RRHH y las integraciones necesarias tanto con otras funcionalidades de GRP ya implantadas, como con otros aplicativos del negocio del BPS que permitan el funcionamiento integrado de esta herramienta de acuerdo al alcance definido para la implantación requerida (modalidad tiempo y material);

13) que por Resolución R.D. N° 15-7/2021 de fecha 19/05/21, el Directorio del Banco dispuso la adjudicación en la forma propuesta, expresando que el monto total a ejecutar en el año 2021 es de hasta \$ 45.045.798 (IVA incluido). Obra imputación definitiva N° 2172, por el monto referido, según lo autorizado. El artículo 7.2 del Pliego establece que la adjudicación está sometida al contralor preventivo de legalidad del Tribunal de Cuentas de la República;

CONSIDERANDO: **1)** que la causal de excepción aducida por la Administración para gestionar la presente contratación directa (artículo 33 literal D, numeral 3 del TOCAF), preceptúa que podrá contratarse directamente: *“La adquisición de bienes o la contratación de servicios cuya fabricación o*



TRIBUNAL DE CUENTAS

suministro sea exclusiva de quienes tengan privilegio para ello, o que solo sean poseídos por personas o entidades que tengan exclusividad para su venta, siempre que no fuera posible su sustitución por elementos similares. Las marcas de fábrica de los distintos productos y servicios no constituyen por si mismas causal de exclusividad, salvo que por razones técnicas se demuestre que no hay sustitutos convenientes. En cada caso deberán acreditarse en forma fehaciente los extremos que habilitan la causal, acompañando el informe con la fundamentación respectiva”;

2) que no surge de obrados informe técnico ni de ninguna Asesoría u Órgano Asesor de la Administración, que acredite con la rigurosidad requerida en la norma precitada, la exclusividad por parte de la oferente en la prestación del servicio contratado, así como tampoco razones de índole estrictamente técnico que demuestren la inexistencia de sustitutos convenientes, por todo lo cual, la contratación de referencia no encuadra estrictamente en la causal de excepción invocada;

3) que es de hacer notar que el antecedente inmediato de esta contratación directa, se ubica en una licitación pública con el mismo objeto a la que se presentaron tres oferentes, no habiéndose informado ni acreditado en la instancia que los mismos hayan dejado de brindar el servicio que actualmente se contrata;

4) que a mayor profundidad, los informes y asesoramientos de los servicios técnicos de la Administración que se pronuncian sobre la procedencia de esta causal de excepción, se circunscriben a aportar razones de mérito, conveniencia, precio y tiempo, muchas veces sin registrar fechas, ni citar al órgano emisor del que proceden dichos informes;

5) que lo expresado en el Considerando precedente implica una transgresión a lo establecido en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento Administrativo del B.P.S. que establece que: *“Todo funcionario, cuando eleve solicitudes, proyectos o produzca informes, dictámenes, etc., fundamentará su opinión en forma sucinta. Procurará en lo*



TRIBUNAL DE CUENTAS

posible no incorporar a su texto el extracto de las actuaciones anteriores, ni reiterar datos, pero hará referencia a todo antecedente que permita ilustrar para su mejor resolución. Suscribirá aquéllos con su firma habitual, consignando su nombre, apellido, cargo y número de funcionario”;

6) que en materia de responsabilidad civil, rige el principio de reparación integral del daño (arts. 1342 a 1348 del Código Civil), el cual no obsta a que las partes contratantes puedan establecer cláusulas de exclusión o de limitación de responsabilidad, en aplicación del principio de autonomía de la voluntad (art. 1291 C. Civil). Sin embargo, doctrinal y jurisprudencialmente se reconocen límites para estos pactos de exclusión, entre los que se destaca la imposibilidad de exonerar o limitar la responsabilidad que surja por dolo o culpa grave, y que la exoneración o limitación haya sido claramente consentida por la otra parte;

7) que la empresa ATEL S.A. incluyó en su oferta cláusulas de limitación de responsabilidad civil, las que no estaban previstas en las bases del llamado y que vulneran los límites señalados en el Considerando precedente, así como también la regla prevista en el artículo 1253 del Código Civil que preceptúa: *“La validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contrayentes”*, todo lo cual resulta en un apartamiento ilegítimo del régimen general de reparación integral del daño en materia de responsabilidad civil (artículos 1342 a 1348 del Código Civil);

8) que asimismo, la oferta de ATEL S.A. establece una fórmula de ajuste de precios que difiere de la planteada en el Pliego de Condiciones, en cuanto a los porcentajes de los indicadores (dentro del límite permitido), pero también en cuanto al momento para la aplicación de los referidos índices (el oferente lo establece en el mes de la apertura y el Pliego en el mes de la adjudicación). Con ello, la adjudicataria vulnera el principio de estricto apego al Pliego de Condiciones. Por otra parte, surge al respecto que, si bien del informe de los Servicios de Asesoramiento de la Administración, se sugirió adoptar la fórmula paramétrica establecida en el Pliego de Condiciones,



TRIBUNAL DE CUENTAS

la Comisión Asesora de Adjudicaciones y el Ordenador del gasto soslayan tal criterio, sin fundamentar dicho apartamiento, acogiendo en definitiva la formula paramétrica establecida por el oferente, en contravención a lo dispuesto por los artículos 66 y 68 del TOCAF;

9) que no consta en las actuaciones el dictado de un acto administrativo por el cual se haya dispuesto la aprobación del Pliego de Condiciones Particulares que rige la presente contratación directa, y se advierte la inclusión de cláusulas que se encuentran fragmentadas e incompletas, lo que resulta relevante por tratarse de la letra de la ley que rige la relación contractual entre las partes de este proceso. Tal proceder es pasible de retacear garantías para las partes vinculadas contractualmente;

10) que asimismo, en materia de regulación del plazo contractual, el Pliego señala que, no obstante vencido el mismo (ya sea por vencimiento del término total previsto o por cualquier otra causa), el BPS podrá solicitar a la empresa, de acuerdo a lo establecido en el artículo 74 del TOCAF, que el servicio se preste hasta la substanciación del nuevo llamado. Al respecto corresponde expresar que, siendo indispensable que las prestaciones se encuentren vigentes para que opere la ampliación a la luz del artículo 74 del TOCAF, la redacción de la cláusula del Pliego no resulta compatible con la norma legal referida, pues el contrato no puede ampliarse una vez que el mismo se ha agotado, por vencimiento de plazo o por otra causa;

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 por lo expresado en los Considerandos 2) a 8) de la presente Resolución;
- 2) Téngase presente lo expresado en los Considerandos 9) y 10) de la presente Resolución;
- 3) Devolver las actuaciones.

LM

Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General