



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1409/2021

RESOLUCION ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 14 DE JULIO DE 2021

(E. E. N° 2021-17-1-0002690, Ent. N° 2089/2021)

VISTO: las nuevas actuaciones remitidas por la Administración Nacional de Puertos (ANP), relacionadas con la segunda ampliación de la Licitación Pública N° 17.406, para la realización del proyecto ejecutivo y la construcción de nuevas pasarelas fijas en los muelles de cabotaje y unión, incluidas las mangas móviles, en el Puerto de Colonia;

RESULTANDO: 1) que por Resolución de Directorio de la ANP (en adelante "el Directorio") N° 75/3.760 del 10/2/15, se aprobó el Pliego de Condiciones que regiría el llamado y por Resolución N° 369/3.784 del 15/7/15, el Directorio dispuso mismo;

2) que por Resolución N° 326/3.826 de fecha 22/06/16, el Directorio adjudicó a Stiler S.A. –"ad referéndum" de la intervención preventiva de legalidad de este Tribunal– por un monto total de \$ 140:215.427,37 sin imprevistos, de acuerdo con el siguiente detalle: precio global \$ 82:592.112 sin imprevistos; Mangas por Euros 1:662.440 sin imprevistos; un monto máximo de Mano de Obra Imponible de \$ 7:928.042 sin imprevistos. Asimismo, se deberá reservar una asignación para los trabajos imprevistos conforme al artículo 11 de las Bases del llamado;



TRIBUNAL DE CUENTAS

3) que este Tribunal, por Resolución N° 3842/16 adoptada en Sesión de fecha 03/11/16, acordó observar dicho gasto en razón de que:

3.1) el requerimiento de presentación de ciertos recaudos (constancia del B.S.E., inscripción en el RUPE, entre otros), vulnera lo establecido por el Art. 48 del T.O.C.A.F. en redacción otorgada al momento del procedimiento, en tanto dicha norma impedía exigir requisitos formales de contratar a los oferentes, siendo que los mismos se encuentran incluidos en el Registro Único de Proveedores del Estado;

3.2) el análisis de admisibilidad de las propuestas implica analizar la regularidad jurídica de cada oferta presentada, con apego al principio de legalidad, siendo que únicamente aquellas propuestas que sean calificadas como admisibles, deben ser consideradas en la segunda etapa de comparación, por lo que en la especie, al haberse incluido propuestas inadmisibles, no se dio cumplimiento al orden de las instancias referidas (admisibilidad y comparación), contraviniendo lo dispuesto por el artículo 66 del TOCAF;

3.3) el expediente fue remitido a este Tribunal, conteniendo varios recaudos que no se encontraban fechados, ni se identificaba a sus autores, como ser el informe del Arq. Fernando Waltier y el dictamen de la Comisión Asesora, contraviniendo dicho proceder lo establecido por el Art. 68 del Reglamento de procedimiento administrativo vigente del Organismo (adoptado por Resolución de Directorio N° 589/3.478), por el cual los funcionarios deben suscribir sus actuaciones con su firma, consignando su nombre, apellido y cargo, previéndose en el Art. 69 la firma digital a dichos efectos;

4) que por Resolución de Directorio N° 811/3.852 de fecha 07/12/16, se reiteró el referido gasto; y este Tribunal, por Resolución



TRIBUNAL DE CUENTAS

N° 225/17 adoptada en Sesión de fecha 18/01/17, acordó mantener la observación oportunamente formulada;

5) que el Contrato N° 1935 fue suscrito entre las partes, en la ciudad de Colonia, el 27/06/17; previéndose el "Plazo de ejecución de las obras" en la Cláusula Décimo Primero, que reza: *"El contratista se obliga a realizar la obra en un plazo de 450 (cuatrocientos cincuenta) días calendario. El plazo se dividirá en dos: Etapa 1: Un plazo de 90 (noventa) días calendario, contados a partir de hoy, para la entrega del proyecto ejecutivo a la Dirección de obra designada por la ANP. Etapa 2: un plazo de 15 (quince) meses, contados a partir de la fecha de la aprobación del proyecto ejecutivo, para la ejecución de la obra en su totalidad"*; Con posterioridad a ello, mediante Informe de fecha 15/05/18, el Asesor del Departamento Proyectos y Obras solicitó una ampliación de la Licitación de marras, siendo dos los motivos que fundaron dicha solicitud:

5.1) el referido al refuerzo del muelle de Unión, en razón de que su estructura actual, debilitada por los frecuentes choques de los buques, pilares y vigas ya inexistentes, hierros de vigas y pilares a la vista, hace imposible colocar las mangas móviles sobre dicho muelle, sin tener problemas en su funcionamiento y más aún, riesgo de colapso del sector del muelle afectado por la obra;

5.2) el referido a las mangas móviles, la ampliación a nivel técnico se divide en dos partes: Ítem 1- reconstrucción, reparación, refuerzo y recalce del muelle de Unión en un tramo de 25 m y refuerzo del muelle de Cabotaje para poder recibir a las Mangas Móviles; Ítem 2- extraordinarios al prediseño aprobado en la oferta de la licitación (año 2014) de las mangas móviles para mejora de las prestaciones operativas de dicha manga;

5.3) por lo expuesto, se solicitó la ampliación de los siguientes montos en pesos y en Euros, en todo de acuerdo con el contrato original de fecha el 27/06/17:



TRIBUNAL DE CUENTAS

a) respecto al precio licitado del suministro y montaje de las mangas móviles, se solicitó una ampliación de € 537085, equivalente a un 32.3% del precio básico de la licitación y que abarca a las dos mangas móviles; b) en lo que refiere a la obra básica, se gestionó una ampliación de \$ 19.918.507, equivalente a un 24.11 % del precio básico de la licitación;

5.4) respecto al total de la obra, según se acordó, el precio total del contrato básico en Pesos Uruguayos (sumadas ambas monedas, Euros y Pesos Uruguayos, según T/C del Euro al 16/07/17, Fuede BCU \$ 29.893) ascendía a \$ 137.900.484,66; y el precio total de la ampliación en Pesos Uruguayos (sumadas ambas monedas y manteniendo el valor del Euro a la fecha de la apertura de la licitación), asciende a \$ 37.887.464,905; siendo por tanto el porcentaje de ampliación del total del contrato de un 27.4%;

6) que con fecha 22/05/18, el Departamento Proyectos y Obras informó que la ampliación del contrato N° 1935 solicitada representaba el 27,4% del monto total autorizado en la adjudicación y que, asimismo, se requería la autorización de un Monto Imponible máximo correspondiente a dichos trabajos de \$ 1.914.058, equivalente a un 24.14 % del monto imponible originalmente aprobado. Finalmente, informó que resultaba imprescindible la reparación de las estructuras dañadas que resultarán afectadas por las nuevas instalaciones, por lo que sugirió la aprobación de la ampliación de contrato solicitada;

7) que por Resolución N° 353/3.929 de fecha 06/06/18, el Directorio autorizó, supeditado a la intervención de la Contaduría Delegada de este Tribunal, la ampliación del Contrato N° 1935, previo visto bueno de la Gerencia General, por un total de \$ 37.887.464,905;

8) que con fecha 30/07/18, el Contador Delegado de este Tribunal, encontrándose dentro de su competencia de acuerdo a la



TRIBUNAL DE CUENTAS

Ordenanza N° 64 de este Tribunal, observó el referido gasto derivado de la primera Ampliación, dado que: (i) arrastra el vicio de la contratación inicial, y (ii) se contravino el artículo 15° TOCAF dado que se ha comprometido el gasto sin que se cuente con disponibilidad presupuestal suficiente;

9) que por Resolución de Directorio N° 596/3.944 de fecha 05/09/18, se reiteró el gasto de referencia, y con fecha 10/09/18 el Contador Delegado intervino el mismo por reiteración. Posteriormente, se notificó a Stlier S.A. la Resolución de Directorio N° 353/3.929 de fecha 06/06/18;

10) que en la oportunidad, se remite nota de Stlier S.A., de fecha 05/05/21, señalando que, en respuesta a la nota recibida el 5/12/18, remite su propuesta por la ampliación de la pasarela fija del muelle de Ultramar, en base a los planos generales (Layout) de abril del 2018, que fueran entregados y aprobados oportunamente por la ANP. Según se detalló: a) el monto total de la ampliación ascendía a \$ 113.935.374 (precios básicos de licitación, con imprevistos y leyes sociales incluidas), y b) no ha sido posible incluir el suministro e instalación de la tercera manga móvil en la oferta de ampliación, ante la imposibilidad por parte de la empresa Adelte de mantener el precio unitario de la oferta original;

11) que con fecha 06/05/21, el Asesor del Departamento de Proyectos y Obras de la ANP, manifestó que el alcance de la ampliación constará de la siguiente obra:

- 11.1)** Construcción de nuevas pasarelas fijas en los muelles de Unión y Ultramar.
Metraje aprox.: 170m/lineales;
- 11.2)** Demolición del último edificio ubicado en la esquina que conforman el muelle de Unión y Ultramar. Incluye la réplica (técnica a definir) de la pintura del artista local, Luis A. Fayol;



TRIBUNAL DE CUENTAS

- 11.3) Construcción de un edificio conector de 200 m², de manera de poder conectar nuevas pasarelas de la futura ampliación del puerto de Colonia;
- 11.4) Conexión Universal provisoria en el muelle de Ultramar para el atraque de todos los buques de todas las empresas operadoras. La misma será desmontada cuando se instale la nueva manga móvil (3 era);
- 11.5) En la nota presentada por Stiler S.A., se aclara que, la empresa Adelte España, no ha podido mantener los precios originales de la oferta presentada en el año 2015. Por lo tanto, el monto en Euros, se convierte en Moneda Nacional, al precio del día anterior a la presentación de la oferta y se suma al saldo que restaba, luego de aprobada la primera ampliación. Por ende, se solicita una última ampliación para poder completar las obras descritas anteriormente, siendo los precios son los siguientes: 1. OBRA BASICA \$ 95.524.712; 2. IMPREVISTOS \$ 12.388.821 -corresponde al 15% de la obra básica original-; 3. MONTO IMPONIBLE \$ 8.602.629; y 4. IMPREVISTOS M.I. 15% \$ 1.290.394,35;

12) que con fecha 11/05/21, el Departamento de Proyectos y Obras, una vez analizada la propuesta de Stiler SA, informa que el análisis para esta extensión de pasarelas conduce a contrastarlo con el proyecto guía de la ANP, el cual, fruto de la Licitación Abreviada N° 14.623 "Consultoría para la elaboración de un Anteproyecto de infraestructura portuaria de nuevos puestos de atraque al Este en Puerto Colonia" -Contrato 1855- fuera confeccionado por la Consultora estudio Arq. Julio Cesar Ortega / CSI. A partir de dicho examen, se sugieren arreglos al Anteproyecto presentado por Stiler SA, ya que la pasarela ejecutada hacia el Este (en especial en el extremo, sobre Muelle de Ultramar) es de diferente servicio y condición ulterior al concepto ejecutado -y consumado para el futuro- del Oeste, alejándose pronto de una simetría;



TRIBUNAL DE CUENTAS

13) que con fecha 25/05/21, el Área Infraestructuras agregó que, sobre el contrato original, ya ha sido aprobada una ampliación por un 27.19% del monto originalmente contratado, y que el monto de la ampliación propuesta en el presente representa el 72.21% del monto original, alcanzándose un total de ampliaciones de contrato del 99.40%. Por lo que, si resultara necesaria la intervención sobre la fundación de los muelles para la ejecución de las nuevas pasarelas propuesta, no habría margen para incluirla como ampliación de este contrato. Asimismo, el contrato original fue otorgado bajo el marco impositivo (o la interpretación dada al mismo) de la fecha de suscripción del mismo, es decir que no incluía el IVA por ser obras dentro de un recinto portuario. Hoy, luego de lo consultado a la DGI, toda obra debe contratarse con el impuesto mencionado, por cuanto el ordenamiento de la ampliación actual excedería el total del 100% del original;

14) que asimismo, en función de lo informado en cuanto a la Recepción Provisoria con fecha 16 de agosto de 2019 de las obras básicas y de la ampliación aprobada, y teniendo en cuenta lo establecido en el Pliego (Art. 51), resulta de difícil determinación la viabilidad contractual de una ampliación. Tolo lo cual motivó que, por Resolución de Directorio N° 347/3.983 de fecha 29/05/19, no se autorizó la ampliación final del Contrato N° 1935, argumentándose que se tuvo presente el Informe de Infraestructuras y el Estudio FODA, concluyendo que en dicha instancia no era oportuno ni conveniente autorizar la ampliación de las obras;

15) que por Informe N° 143/2021 de fecha 01/06/21, el Área Jurídica de la Administración actuante, expresó que, en tanto el contrato no esté cerrado y no se hubiese procedido a la recepción definitiva, es posible proceder a su ampliación; debiendo dejarse sin efecto, al momento de dictarse la



TRIBUNAL DE CUENTAS

resolución de ampliación, la ya citada Resolución 347/3983 adoptada por razones de mérito (oportunidad y conveniencia);

16) que por Nota 02 de fecha 03/06/21, consta nueva propuesta de ampliación de Stiler SA. Según se detalla en el rubrado de la oferta, el monto total de la ampliación asciende a \$ 113.915.885 (precios básicos de licitación, con imprevistos, IVA y leyes sociales incluidas); se excluyen del presupuesto las escaleras, el proyecto ejecutivo y la reparación de los pavimentos exteriores en planta baja;

17) que según informe del Asesor del Departamento Proyectos y Obra de fecha 04/06/21, se ajustó el proyecto de manera de cumplir con el mayor alcance de la obra, abarcando hasta el muelle de Unión - Ultramar con el edificio distribuidor incluido. Se deja sin efectuar el tramo de Ultramar, dejando pasarelas provisorias por si fuera necesario usar dicho muelle; se retiran 2 escaleras de emergencia, dejando prevista las esperas para incorporarlas a futuro. Se adjunta nota de la empresa aceptando la propuesta con la modificación del IVA se informa que el Asesor Arq. Waltier analizó una reformulación de la propuesta, dentro del marco sugerido por el Área Jurídico Notarial, realizando ajustes de proyecto de forma de mantener el alcance de la obra;

18) que se anexó nueva nota de Stiler S.A. de fecha 10/06/21, "Oferta Ampliación Licitación Publica N° 17.406 - Pasarela Ultramar metraje reducido v04": siendo el monto total de la ampliación de \$ 101.676.355,88 (precios básicos de licitación, IVA y monto imponible incluido). La oferta de ampliación mantiene los mismos rubros y precios unitarios que la oferta básica por tratarse de su ampliación, en idénticas condiciones de diseño y constructivas de las pasarelas fijas originalmente contratadas. El plazo de obra asciende a doce meses a partir de la aprobación del proyecto ejecutivo;



TRIBUNAL DE CUENTAS

19) que con fecha 11/06/21, el Área Infraestructuras, expresó que:

19.1) en las condiciones actuales es viable la Ampliación N° 2 del Contrato N°1935, siempre y cuando el monto de la ampliación incluya el IVA y la sumatoria de las ampliaciones no supere el límite admitido por el TOCAF (100 % del Monto del Contrato N°1935);

19.2) de disponerse la ampliación, al momento de dictarse resolución, basta con dejar sin efecto la Resolución de Directorio N° 347/3.983, por la cual se decidió no autorizar la ampliación final del Contrato N°1935;

19.3) de acuerdo al compromiso expresado por el Contratista en su nota, se ha verificado que la Ampliación N° 2 implica la realización de más metrajes del mismo tipo de obra, destacando que los precios unitarios de la Oferta presentada con la Nota 02 V04, se corresponden con los de la oferta de la empresa Stiler SA para la Licitación Pública 17.406. Se verificó asimismo que la lista de cantidades y precios de la oferta presentada (Nota 02 V04) reflejan las reducciones de alcance solicitadas por la ANP, las cuales no solo responden a una limitante económica regulada por lo establecido en el TOCAF (ampliación hasta un máximo del 100 % del contrato original), sino que también responde a una lógica de ejecución de obra por sectores completos;

19.4) se verificó que la sumatoria de las ampliaciones sin imprevistos representa el 99,54% del monto contractual sin imprevistos;

20) que la Unidad Presupuestal informó que al día de la fecha, por Presupuesto 2020 (Decreto 390/020) adecuado a precios enero - diciembre vigente por prórroga automática, dicho proyecto carece de asignación presupuestal y por lo tanto de disponibilidad suficiente; por tal motivo, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 2° del mencionado decreto, a



TRIBUNAL DE CUENTAS

efectos de dotarlo de los recursos necesarios, con fecha 10/06/21 se dio inicio a una solicitud de trasposición de asignaciones presupuestales por un total de \$ 25.500.000,00; monto que surge a partir de la información aportada por el Arq. Waltier acerca del avance estimado de la obra para el presente ejercicio (21% aproximadamente);

21) que por Resolución N° 347/4.087 de fecha 16/06/21, el Directorio dispuso:

21.1) dejar sin efecto su Resolución N° 347/3.983 de fecha 29/05/19;

21.2) autorizar – supeditado a la intervención de este Tribunal – la ampliación N° 2 del contrato N° 1935, derivado de la Licitación Pública N° 17.406, por un monto total de \$ 101.676.355, 88, sin imprevistos, a valores básicos de la licitación, según siguiente detalle:

- Precio: \$ 93.919.442,42 sin imprevistos, IVA incluido.
- Monto imponible: \$ 7.756.913,46 sin imprevistos;

21.3) reservar una asignación para trabajos imprevistos del 11,5% conforme al Artículo 11 de las Bases del llamado, aplicable sobre el precio y sobre el monto máximo de mano de obra imponible;

22) que asimismo, en los antecedentes remitidos en la instancia, obra Nota N° 156/21 de fecha 16/06/21, dirigida a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, comunicando que el Directorio de la ANP en su Sesión 4.087 de fecha 16/06/21, dispuso aprobar a precios enero – diciembre de 2020, las trasposiciones entre proyectos del Programa 9, por un total de \$ 25.500.000;

CONSIDERANDO: 1) que la ampliación gestionada en la oportunidad, se ampara en lo dispuesto por el artículo 74 del TOCAF, que preceptúa que: *“Las prestaciones objeto de contratos podrán aumentarse o disminuirse, respetando*



TRIBUNAL DE CUENTAS

sus condiciones y modalidades y con adecuación de los plazos respectivos, hasta un máximo del 20% (veinte por ciento) o del 10% (diez por ciento) de su valor original en uno y otro caso y siempre que el monto definitivo no sobrepase el límite máximo de aprobación para el cual está facultada la respectiva autoridad. Cuando exceda ese límite deberá recabarse la aprobación previa de la autoridad competente (...);

2) que la presente gestión se enmarca dentro de la precitada norma en virtud de que la ampliación dispuesta recae sobre las mismas prestaciones que fueron objeto del contrato originalmente celebrado con Stiler S.A. (N° 1930 de fecha 27/06/17, Numeral 5); se vincula directamente con las funciones de conservación y desarrollo, asignadas por ley a la ANP, en el puerto de Montevideo, y por el Poder Ejecutivo en el puerto de Colonia, para su administración por parte del Organismo - Decreto 555/992 de fecha 16/11/92- en el marco de la Ley 16.246 del 8 de abril de 1992;

3) que asimismo, obran sendos informes de diversos servicios técnicos y jurídicos de la Administración, según los cuales, se han respetado los porcentajes habilitados a tales efectos (teniendo presente el antecedente de una anterior ampliación), habiéndose recabado previamente la conformidad del adjudicatario en más de una oportunidad, a través de sucesivas notas de cotización de la oferta de ampliación;

4) que sin perjuicio de lo anterior, la ampliación dispuesta en la oportunidad, como aquella que le precedió, derivan de un procedimiento licitatorio que este Tribunal observó oportunamente en razón de vicios de carácter insubsanables (contravención a los artículos 48° y 66° del TOCAF), los cuales irradian sus efectos sobre la presente;



TRIBUNAL DE CUENTAS

5) que asimismo, surge de la información presupuestal remitida que no se contaba con disponibilidad presupuestal al momento de disponer el gasto de referencia. La trasposición de fondos pretendida y dispuesta para afrontar dicha erogación, se encuentra condicionada a la no objeción por parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y refiere a trasposiciones entre proyectos del Programa 9, por un total de \$ 25.500.000, los cuales resultan insuficientes para cubrir el total del gasto dispuesto y, según se informa representaría un estimativo del gasto a ejecutarse en el presente Ejercicio;

6) que por otra parte, no surge de obrados, ni de los informes de las diversas Oficinas intervinientes de la Administración actuante, que el contrato N° 1935 suscrito con el adjudicatario se encontrara vigente al momento de disponerse esta segunda ampliación; no consta documentación sobre la Recepción Provisoria ni Definitiva de la obra de referencia, siendo que dicho contrato data de fecha 27/06/17 y que el "Plazo de ejecución de las obras" era de 450 (cuatrocientos cincuenta) días calendario (según cláusula 18 del Contrato). Por tanto, se carece de un requisito esencial para proceder, en forma ajustada a derecho, a la ampliación de referencia, el cual no se advierte se haya cumplido en la especie;

7) que por otra parte, no se dio cumplimiento a lo establecido en el Artículo 35 del Reglamento de Procedimiento administrativo aplicable, en tanto dicha norma exige que los expedientes se formen siguiendo el ordenamiento regular de los documentos que lo integran, en forma sucesiva y por orden de fechas, siendo que existen recaudos dispersos en los presentes obrados remitidos vía formato digital;

ATENCIÓN: a lo expuesto precedentemente y a lo dispuesto en el Artículo 211 Literal B) de la Constitución de la República;

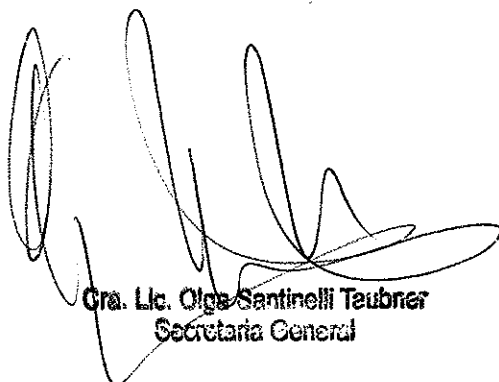


TRIBUNAL DE CUENTAS

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Observar el gasto por lo expresado en los Considerandos 4) a 6) de la presente Resolución.
- 2) Téngase presente lo indicado en el Considerando 7) de la presente Resolución.
- 3) Devolver las actuaciones.

Im

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser la de Olga Santinelli Teubner, sobre un fondo blanco.

Gra. Lic. Olga Santinelli Teubner
Secretaria General