



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 2275/2021

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS
EN SESION DE FECHA 6 DE OCTUBRE DE 2021
(E. E. N° 2021-17-1-0003845, Ent. N° 2881/2021)**

VISTO: las actuaciones remitidas por la Administración Nacional de Educación Pública – Consejo Directivo Central, relacionadas con la Licitación Pública Nacional N° 6/20 del Programa de Apoyo a la Educación Media y la Formación en Educación (PAEMFE – Préstamo BID – ANEP N° 3773/OC-UR), para la realización de obras de ampliación y adecuación del Centro Regional de Profesores del Suroeste del departamento de Colonia;

RESULTANDO: 1) que con fecha 25/05/20, la Unidad de Programación y Monitoreo informó que el monto total estimado de la contratación asciende a \$ 19:037.333 (impuestos y Leyes Sociales incluidos). Serán imputados con cargo a fondos BID \$ 15.816.567 y a la contraparte local del préstamo \$3.220766 correspondientes a IVA. Dichos fondos se imputarán al Proyecto 813 del Programa PAEMFE – préstamo 3773/ OC-UR. El plazo de ejecución estimado es de 120 días calendario, correspondiendo su ejecución en el año 2021;

2) que por Resolución N° 46 de fecha 16/06/20, la Coordinadora General de PAMFE, en ejercicio de atribuciones delegadas por Resolución N° 86, Acta N° 86 de 26/12/16, autorizó el inicio del procedimiento y aprobó los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares;

3) que, cumplido el requisito legal de publicidad, con fecha 28/07/20 se realizó el acto de apertura, al que se presentaron trece oferentes: CMK S.R.L., Conami S.R.L., Pelmon S.A., Franco Mezzetta S.A.,



TRIBUNAL DE CUENTAS

Raul Clerc S.A., Pilarsyl S.A., MTA S.A., Filipiak Ingeniería S.R.L., Consulper Uruguay S.A., Fedal S.A., Einbauen S.A., Vivamat S.A. y Ebafox S.A.;

4) que con fecha 10/12/20, el Área Infraestructura realizó una evaluación primaria de las ofertas señalando que las firmas CMK S.R.L, Conami Ltda., Franco Mezzetta S.A., Raúl Clerc S.A., Pilarsyl S.A., MTA S.A., Fedal S.A., Einbauen Ltda., Vivamat S.A. y Ebafox S.A. omitieron la presentación de documentación solicitada en las bases del llamado, la cual se detalla, y agregó que la oferta presentada por Consulper S.A debía ser desestimada debido a que el monto imponible por obras imprevistas cotizado no cumplía con lo establecido en el artículo 27.2 del PBCG;

5) que en esa fecha, la Comisión Asesora de Adjudicaciones solicitó a las empresas oferentes que, en el plazo de cinco días hábiles, manifestaran si mantenían la validez de sus ofertas por 180 días adicionales a partir de esa fecha, bajo apercibimiento de considerarse su oferta como retirada en caso de no recibirse respuesta, solicitud que fue aceptada por todas las empresas;

6) que con fecha 11/02/21, el Área Jurídica solicitó al Departamento Registro de Incumplimientos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas información del VECA de las empresas Einbauen S.A, Fedal S.A., Conami Ltda. y Filipiak Ingeniería S.R.L, informándose que la primera no registra incumplimientos vigentes y que las restantes, sí registran, adjuntándose las fichas respectivas;

7) que en idéntica fecha, la Comisión Asesora de Adjudicaciones informó que:

7.1) las empresas Pelmon S.A., Fedal S.A., Franco Mezzetta S.A, Filipiak Ingeniería S.R.L. y Raúl Clerc S.A. presentaron toda la documentación formal requerida en los Pliegos;

7.2) las empresas Einbauen Ltda., Conami Ltda., Pilarsyl S.A. y Ebafox S.A omitieron presentar la declaración jurada de juicios pendientes con timbre



TRIBUNAL DE CUENTAS

profesional y el certificado del Registro Nacional de Actos Personales vigente al día hábil anterior a la apertura de las ofertas o posterior;

7.3) las empresas MTA S.A. y Vivamat S.A. omitieron presentar el certificado del Registro Nacional de Actos Personales vigente al día hábil anterior a la apertura de las ofertas o posterior;

7.4) las empresas Consulper S.A. y CMK S.R.L. omitieron presentar la declaración del oferente correspondiente al Anexo III suscrita por su representante, declaración de juicios pendientes con timbre profesional y el certificado del Registro Nacional de Actos personales vigente al día hábil anterior a la apertura de las ofertas. Asimismo, CMK S.R.L. omitió presentar el formulario de declaraciones;

8) que con fecha 12/02/21, la Administración otorgó un plazo de cinco días hábiles a las firmas CMK S.R.L., Conami Ltda., Franco Mezzetta S.A., Raúl Clerc S.A., Pilarsyl S.A., MTA S.A., Fedal S.A., Einbauen Ltda., Vivamat S.A. y Ebafox S.A a efectos de que subsanaran las omisiones constatadas, bajo apercibimiento de no ser consideradas sus ofertas (Resultando 4);

9) que con fecha 16/03/21, el Área de Infraestructura, en oportunidad de analizar la información complementaria remitida por las empresas, informó que no corresponde considerar la oferta presentada por Conami Ltda. en tanto no presentó parte de la documentación que se le requirió y es correcto lo presentado por las empresas Franco Mezzetta, Fedal S.A., Einbauen Ltda. y Vivamat S.A;

10) que con fecha 18/03/21, la Comisión Asesora de Adjudicaciones informó que:

10.1) analizada la documentación presentada por las empresas a fin de controlar si cumplieron con los requisitos previstos por el artículo 23 del PBCG, se constató que Pelmon S.A., Fedal S.A., Franco Mezzetta S.A., Filipiak Ingeniería S.R.L y Raúl Clerc S.A. presentaron toda la documentación formal requerida en los Pliegos;



TRIBUNAL DE CUENTAS

10.2) la oferta de la empresa Consulper S.A. fue desestimada por parte del Área de Infraestructura por razones técnicas;

10.3) en cuanto al análisis de la documentación presentada en el plazo complementario se indica que: a) se consultó al RNEOP del MTOP resultando que las empresas Filipiak Ingeniería S.R.L, Einbauen Ltda., Conami Ltda y Fedal S.A. no registran sanciones por incumplimiento; b) las empresas Vivamat S.A., Conami Ltda. y Einbauen Ltda., presentaron la documentación formal solicitada y la documentación de carácter técnico; c) las empresas Franco Mezzetta S.A y Fedal S.A. presentaron la documentación de carácter técnico; d) las empresas Pilarsyl S.A., Raúl Clerc S.A. y MTA S.A. no presentaron documentación alguna; e) la empresa Ebafox S.A presentó la declaración jurada sin timbre profesional razón por la cual dicha oferta no será considerada; f) la empresa CMK S.R.L presentó, junto con su oferta, una ampliación del Certificado del Registro Nacional de Actos Personales, período 28/03/20 al 29/06/20, y en el período complementario una ampliación del 10/09/20 al 19/01/21, no cumpliendo con lo solicitado, razón por la cual su oferta no será considerada;

10.4) desde el punto de vista técnico: a) es correcta la documentación presentada por las empresas Fedal S.A, Franco Mezzetta S.A, Einbauen Ltda. y Vivamat S.A.; b) Conami Ltda. no presentó la documentación técnica de acuerdo con lo solicitado en el Pliego, razón por la cual el Área de Infraestructura sugiere no considerarla;

10.5) en lo que respecta al análisis económico, los precios cotizados de las ofertas válidas son en orden de mérito: 1) Einbauen Ltda. por un monto total de \$ 18.677.340; 2) Vivamat S.A. por un monto total de \$ 19.289.341; 3) Fedal S.A. por un monto total de \$ 20.120.996; 4) Pelmon S.A. por un monto total de \$ 21.285.383; 5) Filipiak Ingeniería S.R.L. por un monto total de \$ 22.700.545; y 6) Franco Mezzetta S.A. por un monto total de \$ 23.092.025;



TRIBUNAL DE CUENTAS

10.6) en conclusión aconseja adjudicar la Licitación de referencia a Einbauen Ltda. por un monto total de \$ 18.677.340 (incluyendo obra prevista, eventuales imprevistos, IVA y Leyes Sociales);

11) que con fecha 23/04/21, la Unidad Financiero Contable informó que lo dictaminado por la Comisión Asesora de Adjudicaciones está en un todo de acuerdo con lo requerido por el Pliego, no teniendo objeciones a que se realice la adjudicación a la actividad 4.3.1 – Infraestructura para la mejora educativa;

12) que con fecha 23/04/21 se imputó el monto de \$15.520.318 al Programa 608, Proyecto 813, Objeto 382 - "Otras edificaciones";

13) que con fecha 21/05/21, la Comisión Asesora de Adjudicaciones solicitó a las empresas oferentes cuyas ofertas resultaron válidas que, en el plazo de cinco días hábiles, manifestaran si mantenían sus ofertas por 60 días adicionales a partir de la fecha del vencimiento de la garantía vigente, bajo apercibimiento de considerarse su oferta como no prorrogada en caso de no recibirse respuesta, recibándose respuesta afirmativa de todas las empresas a excepción de Einbauen Ltda., respecto de la cual no se recibió comunicación alguna;

14) que con fecha 10/06/21, la Comisión Asesora de Adjudicaciones informó que:

14.1) con fecha 21/05/21, encontrándose muy cerca el plazo de vencimiento de la primera prórroga otorgada de la garantía de mantenimiento de oferta, solicitó a las empresas con ofertas válidas la extensión de la garantía por un plazo de 60 días, contados a partir del 10/06/21, bajo apercibimiento de tener por retirada su propuesta;

14.2) las empresas consultadas fueron las siguientes: Einbauen Ltda., Vivamat S.A., Pelmon S.A., Fedal S.A., Filipiak Ingeniería S.R.L. y Franco Mezzetta S.A., las que mantuvieron sus propuestas, a excepción de la empresa Einbauen Ltda.;



TRIBUNAL DE CUENTAS

14.3) en virtud de haber expirado el plazo original y una primera prórroga solicitada y otorgada, dicha propuesta ya no obliga a la empresa Einbauen Ltda., razón por la cual se continúa con las actuaciones proponiendo la adjudicación a la empresa con oferta válida, vigente y más conveniente desde el punto de vista económico;

14.4) sugiere adjudicar la Licitación a la empresa Vivamat S.A. por un monto total de \$ 19.289.341 (incluyendo obra prevista, eventuales imprevistos, IVA y Leyes Sociales);

15) que con fecha 11/06/21, la Unidad Financiero Contable informó que lo dictaminado por la Comisión Asesora de Adjudicaciones está en un todo de acuerdo con lo requerido por el Pliego, no teniendo objeciones a que se realice la adjudicación a la actividad 4.3.1 – Infraestructura para la mejora educativa;

16) que con fecha 14/06/21 se imputó el monto de \$537.246 al Programa 608, Proyecto 813, Objeto 382 - "Otras edificaciones", por concepto de ajuste;

17) que con fecha 19/07/21, la Comisión Asesora de Adjudicaciones solicitó a las empresas Vivamat S.A., Pelmon S.A., Fedal S.A., Filipiak Ingeniería S.R.L. y Franco Mezzetta S.A que, en el plazo de tres días hábiles, manifestaran si mantenían sus ofertas por 60 días adicionales a partir de la fecha del vencimiento de la garantía vigente, bajo apercibimiento de considerarse su oferta como no prorrogada en caso de no recibirse respuesta, recibiendo respuesta afirmativa por parte de todas las oferentes;

18) que por Resolución N° 1791/021, Acta N° 25 de fecha 04/08/21, el Consejo Directivo Central dispuso adjudicar la Licitación de referencia a la empresa Vivamat S.A. por un monto de \$ 16.057.564 y de \$3.231.777 con certificados de crédito a valores básicos del mes de junio de 2020, según el siguiente detalle: obra prevista \$ 13.990.377; IVA \$ 3.077.88; Leyes Sociales \$ 1.134.168; Máxima Contraprestación por eventuales imprevistos \$ 699.519; IVA \$ 153.894; Leyes Sociales \$ 233.500; Total



TRIBUNAL DE CUENTAS

\$19.289.341, remitiéndose las actuaciones a la Unidad Coordinadora de PAEMFE a fin de notificar a todos los oferentes, previa intervención de este Tribunal en cumplimiento de lo previsto en el artículo 211, literal B) de la Constitución de la República (artículo 34 del PBCG);

CONSIDERANDO: 1) que el procedimiento se efectuó al amparo de lo establecido en el Préstamo B.I.D. 3773/ OC-UR, aplicable en razón de lo dispuesto en el artículo 45 del T.O.C.A.F, siendo que se dio cumplimiento a las bases que lo rigieron;

2) que sin perjuicio de ello, de acuerdo con el análisis efectuado por el Área de Infraestructura con fecha 10/12/20 la oferta presentada por CMK S.R.L. no debió ser considerada ni otorgársele el término de cinco días hábiles para subsanar sus omisiones, debido a que su oferta no fue firmada por el representante legal ni por el técnico de la empresa, incumpliendo así lo establecido por el artículo 2, numeral 15 del PBCG el cual califica a esta omisión como grave y la considera técnicamente insubsanable;

3) que teniendo presente que la firma fue descalificada una vez que le fuera otorgado el plazo para subsanar sus omisiones (Resultando 10.3), la Administración deberá tener especialmente presente la disposición referida en futuros procedimientos y proceder conforme con lo preceptuado, no admitiendo aquellas ofertas que no se encuentren firmadas;

4) que en oportunidad de remitir las actuaciones al Consejo Directivo Central a fin de adoptar resolución respecto de presente procedimiento, el Coordinador General del Programa PAEMFE expresó que los artículos 2.20 y 2.21 de las Políticas de Adquisiciones de Bienes y Obras Financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) GN – 2349 – 15 exigen que las empresas oferentes mantengan la validez de su oferta durante el período especificado en los documentos de la licitación;

5) que al respecto, el artículo 2.20 de las referidas Políticas establece que *“Se debe exigir a los oferentes que presenten ofertas que permanezcan válidas durante un período especificado en los documentos*



TRIBUNAL DE CUENTAS

de licitación, que sea suficiente para permitir al Prestatario efectuar la comparación y evaluación de las ofertas, y obtener la no objeción del Banco relativa a la adjudicación (si así lo exige el Plan de Adquisiciones), y obtener todas las aprobaciones necesarias, de manera que el contrato se pueda adjudicar dentro de ese período". Por su parte, el artículo 2.21 regula el requisito de presentación de la Garantía de Mantenimiento de Oferta;

6) que el período especificado en el Pliego de Bases y Condiciones Generales fue regulado por el artículo 25, el que establece que "Las Ofertas serán válidas y obligarán a los oferentes por el término de 180 (ciento ochenta) días calendario, a contar desde el día de la apertura de las ofertas, a menos que antes de expirar dicho plazo, la Administración ya se hubiere expedido respecto a ellas. El vencimiento del plazo establecido precedentemente no liberará al oferente, a no ser que éste notifique por escrito a la Administración, de su voluntad de retirar la oferta, y ésta no se pronuncie, en el término perentorio, de 10 (diez) días calendario. Los oferentes no podrán retirar sus ofertas durante el período de validez de las mismas. El oferente que incumpla lo dispuesto precedentemente, perderá la respectiva garantía de mantenimiento";

7) que conforme lo dispuesto por la disposición referida en el Considerando precedente, la oferta de Einbauen Ltda no debió haber sido descartada del procedimiento, por no haber confirmado que mantenía su garantía de oferta en la segunda oportunidad en que le fue requerido, dado que, independientemente de su falta de respuesta, el vencimiento del plazo de dicha garantía no liberaba a la oferente (Resultandos 14.1) a 14.3);

8) que con fecha 18/03/21, la Comisión Asesora de Adjudicaciones informó que las empresas Filipiak Ingeniería S.R.L, Einbauen Ltda., Conami Ltda y Fedal S.A. no registraban sanciones por incumplimiento de acuerdo con la consulta que efectuaron al RNEOP del MTOP (Resultando 10.3), siendo que de la documentación agregada surge que Fedal S.A, Conami Ltda. y Filipiak Ingeniería S.R.L registran incumplimientos cuyos motivos obedecen a "otras obligaciones", "plazo y calidad" y "plazo" respectivamente;



TRIBUNAL DE CUENTAS

9) que también, con fecha 10/06/21 la referida Comisión informó que la solicitud formulada a las empresas con fecha 21/05/21 en relación a la prórroga del plazo de validez de las ofertas se efectuó bajo apercibimiento de tener por retirada su propuesta (Resultando 14.1), siendo que lo que efectivamente se comunicó fue que la no respuesta a la solicitud cursada acarrearía como consecuencia la consideración de su oferta como "no prorrogada";

10) que en tal sentido, la Administración deberá prestar especial consideración a que los informes o dictámenes recabados en futuros procedimientos recojan adecuadamente cuanto aconteció durante su sustanciación a fin de brindar la certeza que corresponde al actuar administrativo;

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 \$ 19.289.341 (incluyendo obra prevista, eventuales imprevistos, IVA y Leyes Sociales) en razón de lo expresado en el Considerando 7) de la presente Resolución;
- 2) Téngase presente lo expresado en los Considerandos 2), 3) y 10) de la presente Resolución; y
- 3) Devolver las actuaciones.

aa


Dr. Matías Consonni De León
Adscripto a la Secretaría General

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO DR. ALVARO EZCURRA: Voto discorde por entender que el gasto derivado de la presente licitación no debió haber sido observado ya que no se produjo violación alguna del Pliego de Condiciones.



TRIBUNAL DE CUENTAS

En efecto, para la mayoría del Cuerpo la oferta de Einbauen Ltda. no debió haber sido descartada del procedimiento ya que se encontraba amparada por el artículo 25 del Pliego que rigió la licitación.

Sin embargo, según dicha norma, la vigencia de las ofertas por 180 días calendario a partir de la apertura de las ofertas implicaba que las mismas siguieran vigentes aún con posterioridad a dicho plazo, "a menos que la Administración ya se hubiere expedido respecto a ellas".

Pues bien, la Administración por dos veces – en ocasión de las prórrogas respectivas –se expidió sobre el punto y dispuso explícitamente que hubiera una manifestación expresa de los oferentes dentro de un plazo determinado, respecto a la vigencia de sus ofertas, bajo apercibimiento de tener como retiradas las mismas.

En lo que respecta a la primera prórroga, la empresa descartada manifestó expresamente dentro del plazo otorgado por la Administración su voluntad de mantenimiento de oferta, convalidando de tal forma el procedimiento, voluntad que no reiteró en ocasión de la segunda prórroga y razón por el cual, desde mi punto de vista, fue correctamente excluída.



Dr. Matías Consonni De León
Adscripto a la Secretaría General

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO DR. FRANCISCO GALLINAL: Comparto el informe de la Dra. Bucero y voto de acuerdo con el mismo.-



Dr. Matías Consonni De León
Adscripto a la Secretaría General



TRIBUNAL DE CUENTAS

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO DR. DARWIN MACHADO: Discorde, por compartir el dictamen elevado por la División Jurídica –complementado por un muy fundado informe de la Dirección del Departamento 2 de esa División- que aconseja no observar el gasto.

Tal como se expresa en los informes referidos, el artículo 2.20 de las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el BID exige que los oferentes “presenten ofertas que permanezcan válidas durante un periodo especificado en los documentos de la licitación...”, de lo cual se deduce que el periodo de validez de las ofertas debe estar determinado, precisado en un lapso específico.

Concordante con ello el artículo 25 del Pliego de Bases y Condiciones Generales de PAEMFE establece un término de validez de las ofertas de 180 días, aunque seguidamente, en forma contradictoria expresa que el vencimiento de ese término no libera a los oferentes, a no ser que éstos comuniquen por escrito a la Administración su voluntad de retirar las ofertas.

El Pliego de Condiciones Particulares que rigió el llamado dispone a su vez en el artículo 12 que el plazo de garantía de mantenimiento de oferta es de 180 días (concordante con el término de validez de las ofertas previsto en el artículo 25 antes citado).

Una interpretación armónica de las normas citadas conduce sin esfuerzo a concluir que el término de validez de las ofertas en el llamado de referencia fue de 180 días. Así también lo interpretaron la Administración y los propios oferentes cuando con fecha 10/12/2020 la Comisión Asesora de Adjudicaciones solicitó a los oferentes que manifestaran si mantenían la validez de sus ofertas por 180 días adicionales, bajo apercibimiento de considerarlas como retiradas en caso de no recibirse respuesta, requerimiento que fue aceptado por todos los oferentes. Por ello la Comisión procedió a efectuar la primera propuesta de adjudicación a favor de la empresa Einbauen Ltda.

Ante la dilación de los trámites, con fecha 21/5/2021 la Comisión Asesora solicitó nuevamente a los oferentes expresaran si mantenían sus



TRIBUNAL DE CUENTAS

ofertas por 60 días adicionales a partir de la fecha de vencimiento de la prórroga anterior, también bajo apercibimiento de considerar la oferta como no prorrogada en caso de no recibirse respuesta. Todos los oferentes requeridos dieron respuesta afirmativa, con excepción de la empresa Einbauen Ltda. que no respondió, razón por la cual no fue tomada en cuenta en la siguiente propuesta de adjudicación y tampoco al dictarse el acto administrativo de adjudicación con que culminaron los procedimientos luego de mediar un tercer requerimiento de prórroga adicional de 60 días de mantenimiento de ofertas.

Por ello el informe complementario de la Dirección del Departamento II de la División Jurídica concluye que "la Administración se ciñó al plazo de garantía de mantenimiento de oferta que fijó en el Pliego Particular, el que además, no previó prórroga alguna; vencido el cual requirió a los oferentes su manifestación expresa para prorrogarla, advirtiéndoles que si no lo hacían no podrían continuar en el procedimiento, y así lo hizo en tres oportunidades, cada vez que resultaba inminente el vencimiento del plazo. Ahora bien, una vez que requirió la conformidad por primera vez y le fue dada por todos los oferentes, debía requerirla a cada término de plazo y actuar en consecuencia, ello por aplicación de la Teoría de los Propios Actos (tanto para la Administración como para el oferente que no prestó su conformidad, siendo que ya lo había hecho en la primera oportunidad) y del principio de igualdad de oferentes".

Por todo lo expuesto considero que la oferta de la empresa Einbauen Ltda. fue correctamente descartada y por tanto no hay mérito alguno para observar el procedimiento licitatorio.

Dr. Matias Consonni De León
Adscripto a la Secretaría General