



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 0224/2022

RESOLUCION ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 19 DE ENERO DE 2022

(E. E. N° 2021-17-1-0004425, Ent. N° 4978/2021)

VISTO: las nuevas actuaciones remitidas por el Ministerio del Interior relacionadas con la reiteración del gasto de la Licitación Pública No. 05/2021 para la Construcción de Barracas pertenecientes a la Unidad Nro.26 ubicada en Ruta Nacional 31-Villa Policial del Departamento de Tacuarembó;

RESULTANDO: 1) que oportunamente por Proyecto de Resolución a dictarse por el Ministro del Interior, en ejercicio de atribuciones delegadas, se previó adjudicar, ad referéndum de la intervención de este Tribunal, a GF CONSTRUCCIONES S.R.L por un total de \$ 47.266.248,92 IVA incluido (Obra e imprevistos). El Monto Imponible más el Monto Imponible de imprevistos totalizan \$ 5.952.542,93 IVA exento;

2) que este Tribunal por Resolución No. 2233/2021 dispuesta en sesión de fecha 13 de octubre de 2021, acordó observar el gasto en virtud de lo siguiente:

2.1) que, *"... la oferta de la empresa adjudicataria no presenta el listado de subcontratos con montos conforme lo dispone los artículos 7 y 10 del Pliego de Condiciones Particulares que rigió el llamado, sino que, solamente menciona rubro, nombre, dirección y monto imponible, omitiendo el monto del subcontrato, como lo exige el artículo 10 del Pliego";*

2.2) que, *"teniendo en cuenta que las ofertas de CONAMI LTDA y MECOTIR S.A. fueron descalificadas por la misma razón, omisión del monto de los subcontratos, la Administración debería haber descalificado a GF CONSTRUCCIONES S.R.L.";*



TRIBUNAL DE CUENTAS

3) que posteriormente se remite a este Tribunal la reconsideración de la observación formulada por este Tribunal con fecha 13 de octubre de 2021, acompañándose Informe del Encargado de Despacho de la Gerencia del Área Logística del Ministerio del Interior, de fecha 20 de octubre de 2021, el que expresó que:

3.1) la firma GF CONSTRUCCIONES S.R.L, detalla los subcontratos y establece el monto de los mismos de conformidad con el artículo 7 del Pliego de Condiciones Particulares *“Detalle de subcontratos y el monto de los mismos si los hubiere o declaración jurada que acredite que no tiene subcontratos”*. Por el contrario, las firmas CONAMI LTDA. y MECOTIR S.A. solo presentan el listado no indicando montos. Es en virtud de lo expuesto que fueron descalificadas;

3.2) el artículo 10 del Pliego de Condiciones Particulares, reitera *“se deberá detallar los subcontratos y el monto de cada uno de ellos, en el caso de que los hubiera o declaración jurada que acredite que no tiene subcontratos”*. Es decir reitera lo establecido en el artículo 7;

3.3) que en ambos artículos se requiere un monto de subcontratos. Lo que fue proporcionado por la empresa adjudicataria. Si bien en el listado pone como monto imponible, el monto surge del rubrado que también forma parte de la oferta, por lo que proporciona información que se asocia al monto de los subcontratos, a saber: 1- Subcontrato de instalación eléctrica numeral *“11.1 del rubrado de donde surge el monto”*. 2- Subcontrato de instalación sanitaria numerales: *“13,113 -13,114 - 13,117 -13.118, -13,123- -13,128 -13,131 - 13,135 - 13,142 – 13,143 – 13,144 – 13,146 y 13, 151”*;

3.4) que sumado a ello, la Comisión Asesora de Adjudicaciones al sugerir no hacer lugar a las peticiones presentadas, fundamenta en el numeral 3 de su acta a fojas 2210 numeral IX, la admisibilidad de la oferta;

3.5) que por lo expuesto, en virtud de que la Administración ha dado cumplimiento a lo establecido en los artículos 7 y 10 del Pliego de Condiciones



TRIBUNAL DE CUENTAS

Particulares, se solicita reconsiderar la observación e intervenir el procedimiento;

4) que este Tribunal por Resolución No. 2617/2021 dispuesta en sesión de fecha 17 de noviembre de 2021, acordó estar a lo dispuesto en Resolución No. 2233/2021 de fecha 13 de octubre de 2021 considerando:

4.1) *“que la copia de documentación que en oportunidad se remite acompañando la solicitud de reconsideración (Resultando 4), coincide, salvo en un extremo, a la que fue agregada por la empresa GF CONSTRUCCIONES S.R.L. oportunamente al momento de presentar su oferta;*

4.2) *que respecto al Planillado y a la Declaración Jurada cuya copia se remite (y que forman parte de la oferta de GF CONSTRUCCIONES S.R.L.), son inconsistentes en sus montos en lo que refiere a Instalación Eléctrica e Instalación Sanitaria;*

4.3) *que en cuanto al Subcontrato de Instalación Eléctrica, de la documentación agregada a la oferta, surge que, la Declaración Jurada refiere a un monto imponible de \$308.000 y el Planillado (en su Numeral 11.1), un monto imponible de \$ 385.000;*

4.4) *que en lo que respecta al Sub Contrato de Instalación Sanitaria, de la Declaración Jurada surge un monto imponible de \$ 226.145. Sin embargo, del Planillado agregado en la Oferta, en primer lugar se aprecia que no se encuentra individualizado o referenciado como tal (Sub contrato de Instalación Eléctrica), asimismo tampoco surge determinado el monto total o imponible del mismo;*

4.5) *que a su vez, en la misma línea de lo anterior, del Planillado que agrega en esta oportunidad la Administración (Resultando 4) que constituye un extracto de todo el Planillado o Rubrado que acompañó la Oferta de la adjudicataria; aquella se limita a sumar, determinar y arribar a un monto imponible total de \$ 226.145 para dicho Sub Contrato, sin que este se encuentre originariamente determinado*



TRIBUNAL DE CUENTAS

en el Rubrado que se presentó conjuntamente con la oferta por CONSTRUCCIONES S.R.L.;

4.6) que además, la Declaración Jurada referencia un Subcontrato de Incendio por un monto imponible de "\$ 0-Industria y comercio", cuando del Planillado o Rubrado agregado a la oferta de la adjudicataria (en su numeral 14) "Rubro Incendio", no lo identifica como "Sub contrato" y además lo determina con cantidades de montos imponibles totales, lo que difiere de lo expresado en la Declaración Jurada;

4.7) que por lo expuesto, la documentación agregada por GF CONSTRUCCIONES S.R.L, no se ciñe a los requerimientos exigidos con respecto a su presentación por los artículos 7 y 10 del Pliego de Condiciones Particulares que rigió el llamado. Es por lo cual se concluye que, los fundamentos esgrimidos por la Administración en esta oportunidad, no dan mérito al levantamiento de la observación oportunamente formulada por este Tribunal;

5) que con fecha 1° de diciembre de 2021, el Ministro del Interior en ejercicio de atribuciones delegas (al amparo del artículo 482 de la Ley No. 15.903 del 10 de setiembre de 1987, en la redacción dada por el artículo 314 de la Ley No. 19.889 de 9 de julio de 2020 y la Resolución del Poder Ejecutivo No. 457/991-Regimen de Delegación de Atribuciones en contrataciones del Poder Ejecutivo-); dicta la Resolución de adjudicación de acuerdo al Proyecto remitido a este Tribunal (Resultando 1);

6) que en esta oportunidad se remite nueva Resolución por la cual, Ministro del Interior en ejercicio de atribuciones delegas –atento a lo establecido en el artículo 211 literal B) de la Constitución de la República- reitera el gasto de referencia fundándose en la opinión jurídica de asesores externos de dicho Ministerio de fecha 25 de noviembre de 2021;

7) de la Resolución precedentemente señalada surge además que:



TRIBUNAL DE CUENTAS

7.1) el Informe jurídico referenciado coincide con lo dictaminado en el caso por la Comisión Asesora de Adjudicaciones, entendiendo que la situación de la firma GF CONSTRUCCIONES S.R.L. no es idéntica a la de las restantes ofertas descalificadas, porque su oferta no sólo incluyó el detalle de los subcontratos a realizar, sino que también el monto imponible asociado a cada uno de ellos; agregando que ello no sólo permite a la Administración licitante determinar con precisión lo que le corresponderá pagar por concepto de leyes sociales, sino que también le permite conocer el monto total correspondiente a cada Subcontrato, a partir de la información obrante en el rubrado incluido en la propia oferta;

7.2) no se comparte la observación formulada por este Tribunal, en cuanto a que la descalificación de otros oferentes (que no detallaron monto alguno correspondiente a los Subcontratos declarados), imponga a la Administración proceder de la misma manera respecto de la oferta presentada por GF CONSTRUCCIONES S.R.L., ni que esta última haya estado omisa en indicar el monto total de los Subcontratos, ya que el mismo resulta del rubrado, siendo identificable a partir de los detalles brindados en la declaración referida (objeto y monto imponible);

7.3) que la omisión de indicar este extremo en el respectivo listado de Subcontratistas (en el que se especificó solamente el monto imponible) es un defecto formal que no reviste entidad esencial o sustancial requerida como condiciones para la inadmisibilidad de la oferta, por lo que no merece le descalificación e la oferta referida, tal como lo impone el principio de materialidad frente al formalismo, reconocido expresamente en el literal F) del artículo 149 del T.O.C.A.F.;

7.4) que la consideración anteriormente expresada, cabe respecto de la discrepancia verificada entre el monto imponible detallado en la declaración del Subcontrato de instalación eléctrica (\$308.000) y el indicado en el rubrado al respecto (\$ 385.000), tratándose de un error sobre el cual el Pliego de



TRIBUNAL DE CUENTAS

Condiciones Particulares estableció de antemano su mecanismo de resolución al prever que *"Toda oferta ambigua, imprecisa, contradictoria u oscura a criterio de la Administración se entenderá en el sentido más favorable a ésta"* (artículo 7);

7.5) en esta instancia se reitera el gasto observado, en virtud de lo antes expuesto y tratándose de una obra imprescindible que se necesita con urgencia, dada la situación que se encuentra la Cárcel de Tacuarembó;

7.6) que, al respecto, el Comisionado Parlamentario señaló en su último informe que el hacinamiento en la Cárcel de Tacuarembó es del 186%, siendo el local en cuestión una casa antigua ubicada en el centro de la ciudad;

7.7) que a estas necesidades de servicio, debe agregarse que la oferta de GF CONSTRUCCIONES S.R.L. fue la que cotizó el menor precio y fue evaluada satisfactoriamente desde el punto de vista técnico;

8) que la Auditoría destacada de este Tribunal con fecha 15 de diciembre de 2021, interviene por reiteración el gasto emergente de la Licitación de referencia, sujeto a la presentación de la constancia de afectación del ejercicio 2022;

9) que el Director General de Secretaria del Ministerio del Interior, con fecha 27 de diciembre de 2021 remite las actuaciones a este Tribunal, a los fines de poner en conocimiento la resolución de fecha 1° de diciembre de 2021, cuya copia se agrega, por medio de la cual se reitera el gasto emergente del procedimiento de marras;

CONSIDERANDO: **1)** que las razones técnicas esgrimidas por la Administración actuante en la oportunidad, coinciden con las oportunamente analizadas y considerados por este Tribunal en sus acuerdos de fecha 13 de octubre y 17 de noviembre de 2021 (Resultando 2 y 4);

2) que asimismo, en relación específicamente a lo expresado a que *"ni que esta última haya estado omisa en indicar el monto total de los Subcontratos, ya que el mismo resulta del rubrado, siendo*



TRIBUNAL DE CUENTAS

identificable a partir de los detalles brindados en la declaración referida (objeto y monto imponible)”, Resultando 7.2; se relaciona a lo que la Administración en ocasión de remitir la reconsideración esgrimió “...al proporcionar el monto imponible es posible identificar el monto del Subcontrato...”;

3) que en concordancia a lo anterior, no solo con estas afirmaciones se justifica aún más que la adjudicataria se aparte de los requerimientos del Pliego (artículo 6, numeral primero, y, artículo 10), sino que se contraviene con las mismas, la esencia de la existencia de dicho documento. Afirmaciones como “siendo identificable” o “es posible” no aportan claridad suficiente ni necesaria, además, permiten un marco discrecional de actuación de la Administración al momento de realizar una interpretación del Pliego de Condiciones y/o de la oferta, vulnerándose de esta manera Principios Generales de actuación y contralor en materia de contratación del Estado; tal como igualdad de los oferentes y selección de ofertas

4) que con respecto a los Subcontratos (Resultando 7.3), es de recordar que el mismo Pliego de Condiciones en su artículo 7 “Contenido y forma de presentación de las ofertas en el punto subcontratos”, no refiere a monto imponible sino que especifica “Detalle de subcontratos y el monto de los mismos, si los hubiere, o declaración jurada que acredite que no tiene subcontratos” agregando en su parte in fine “(Requisito excluyente al acto de apertura)”;

5) que con respecto a la interpretación de este artículo, aplicado a las consideraciones de la Administración, cabe destacar que, el mismo exige el monto de los mismos, siendo que cuando se quiso distinguir en “montos imposables”, el Pliego lo clarifica. Tal como ocurre en el numeral 1° del artículo 6 “La oferta deberá contener información completa según el siguiente detalle: 1) la propuesta deberá presentarse mediante planilla de cotización discriminando por rubros de obra, conteniendo en forma clara el precio total de la oferta, impuestos que correspondan especificados e incluidos,



TRIBUNAL DE CUENTAS

monto de imprevistos (3%), monto imponible de la oferta y monto imponible de los imprevistos (50% del monto de imprevistos) ...” o artículo 10 en su parte “Impuestos” al disponer que “los oferentes deberán cotizar importes con los impuestos que correspondan, discriminándose separadamente los correspondientes al MONTO IMPONIBLE para el cálculo de leyes sociales...”;

6) que en referencia a lo observado por este Tribunal (Resultando 4.3) y el argumento dado por la Administración al respecto (Resultando 7.4), no resulta de recibo que dicha situación encuadre en la Cláusula que invoca la Administración, contenida en el Artículo 7 “Contenido y forma de presentación de las ofertas” del Pliego de Condiciones (“...Toda oferta ambigua, imprecisa, contradictoria u oscura a criterio de la Administración se entenderá en el sentido más favorable a ésta...”, en virtud del contexto normativo en la que la misma se plantea;

7) que haciendo una lectura de la norma pre citada es de señalar que, la misma es de aplicación en todo caso que subjetivamente la Administración actuante (“a criterio de la administración”) considere una ambigüedad, imprecisión, obscuridad o contrariedad; hecho que no ocurre en el caso de marras dado que la contrariedad se manifestó de forma objetiva y subyace plasmada en el contenido de la oferta de quien resultare adjudicataria; pudiendo además ser advertida a simple vista por cualquier otro oferente;

8) que además, de haberse constatado en tiempo y forma la discrepancia verificada en el Subcontrato de instalación eléctrica entre su monto imponible detallado en la declaración y su monto detallado en el rubrado, la Administración cuenta con las facultades otorgadas por el artículo 65 del T.O.C.A.F. para aportar claridad; siempre que ello no alterase materialmente la igualdad de oferentes;

9) que en virtud de lo expuesto (Considerando 4, 5 y 6) no resulta de recibo la aplicación el principio de materialidad frente al



TRIBUNAL DE CUENTAS

formalismo, reconocido expresamente en el literal F) del artículo 149 del T.O.C.A.F., en virtud de que, no es posible aceptar una oferta que no cumple con un requisito esencial establecido en la descripción del Objeto de la Compra, dado que de ser así, se violenta el Pliego de Condiciones Particulares, que es ley entre las partes;

10) que en relación a los otros argumentos por los que se reitera el gasto (Resultando 7.5 y 7.5), si bien son atendibles las razones de oportunidad y conveniencia del presente procedimiento, el control que constitucionalmente le compete a este Tribunal sobre el mismo, es de legalidad;

11) que por lo expuesto, los elementos aportados en esta ocasión por la Administración actuante, mantienen inalteradas las razones por las cuales se observó el gasto de referencia, no ameritando el levantamiento de la observaciones oportunamente formuladas;


12) que se deja constancia que no resulta agregado a las actuaciones, el Informe Jurídico de fecha 25 de noviembre de 2021 al que hace referencia la Administración (Resultando 6);

ATENTO: a lo precedentemente expuesto y a lo establecido en el artículo 211 literal B) de la Constitución de la República;

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Mantener la observación del gasto formulada por este Tribunal por Resolución No. 2233/2021 de fecha 13 de octubre de 2021;
- 2) Dar cuenta a la Asamblea General;
- 3) Comunicar al Poder Ejecutivo y al Contador Auditor Destacado;
- 4) Oficiar en los términos de la presente Resolución.

ar


Dr. Matias Consonni De León
Adscripto a la Secretana General