



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 472/2022

RESOLUCION ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 16 DE FEBRERO DE 2022

(E. E. N° 2020-17-1-0005617, Ent. N° 172/2022 y 176/2022)

VISTO: las actuaciones remitidas por la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), relacionadas con la Licitación Abreviada N° Y53409 para la contratación de una empresa que brinde servicio de gestión y traslado de residuos;

RESULTANDO: 1) que cumplido el requisito legal de publicidad con antelación suficiente, con fecha 07/10/20, se realizó el acto de apertura de las ofertas, recibándose las propuestas de AFRECOR SA y WERBA SA. En idéntica fecha, la Gerencia Sector Planificación y Gestión de Abastecimientos y Servicios informó que ambas sociedades se encuentran en estado "activo" en el Registro Único de Proveedores del Estado, acreditando personería jurídica y representación del firmante;

2) que con fecha 29/10/20, la Comisión Asesora de Adjudicaciones realizó el estudio de precalificación e informó que:

2.1) en primera instancia se procedió a realizar un análisis de formalidad y verificación del cumplimiento de los requisitos solicitados en el Pliego de Condiciones Particulares;

2.2) de dicho análisis resultó que para el caso específico del ítem 8, teniendo en cuenta que WERBA SA únicamente realizará el traslado de dicho residuo, era necesario contar con la habilitación de DINAMA respecto de URUGESTIÓN SRL (gestor final propuesto por la empresa) y también con la carta de dicho gestor final que garantice la recepción del residuo en cuestión.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Si bien se pudo determinar ante DINAMA que dicha firma cuenta con la referida habilitación, no se adjuntó a la oferta la carta referida, razón por la cual la Administración no tiene la certeza de que URUGESTIÓN SRL haya prestado su consentimiento a la oferente para realizar las tareas de gestor final referidas;

2.3) si bien la oferta de WERBA SA establece que “los boxes serán trasladados mediante camiones con soluciones de izaje para su correcta carga y descarga”, de dicha afirmación no surge explícitamente la infraestructura a utilizar para la carga y descarga de los recipientes, tal cual se solicitaba en el Pliego. Asimismo, no es posible concluir si los recipientes cumplen o no con lo solicitado en el Punto I.1 del Capítulo I, Punto II.1.4 del Capítulo II y Punto III.1.2 del Capítulo III del Pliego;

2.4) si bien la Administración podía ampararse al Punto 13 de la Parte II y al artículo 66 del T.O.C.A.F. a efectos de solicitar mayor información sobre los recipientes, se entendió que al haberse desestimado técnicamente la oferta no resultaba oportuno ni aportaría nuevos elementos para validarla. En consecuencia, sugirió rechazar la oferta;

2.5) la oferta de la firma AFRECOR SA cumple sustancialmente con las especificaciones del Pliego de Condiciones, considerándose que los precios cotizados para los ítems 1, 3, 4, 6, 8, 12 y 13 resultan manifiestamente inconvenientes, configurándose la hipótesis legal que habilita a la convocatoria de la misma a mantener mejora de ofertas por precios manifiestamente inconvenientes;

3) que con fecha 29/10/20 se invitó a la empresa referida a presentar mejora de oferta por precios manifiestamente inconvenientes de los ítems 1, 3, 4, 6, 8, 12 y 13, la que con fecha 04/11/20 ofreció un descuento en los precios ofertados para tales ítems;



TRIBUNAL DE CUENTAS

4) que en fecha 17/11/20, la Comisión Asesora de Adjudicaciones, tras relacionar cuanto aconteció en el procedimiento hasta esa fecha, informó que:

4.1) analizados nuevamente los precios ofertados por AFRECOR SA, considerando los descuentos ofrecidos y tomando en cuenta diferentes simulaciones por trabajos a solicitar, así como también la comparación con los precios actualizados de la Compra Directa W91812 y en la Licitación Abreviada Y52790 con el mismo objeto, los mismos se consideran razonables y convenientes para la Administración;

4.2) sugiere adjudicar la Licitación a AFRECOR SA según los precios de su oferta de fecha 07/10/20, mejora de fecha 04/11/20 y de acuerdo con el Pliego de Condiciones Particulares y Circulares N° 1 y 2 de la compra, por un monto total de \$ 6:057.300 (previsión de ajuste de precios e impuestos incluidos), siendo el plazo de contratación por 24 meses contados a partir del vencimiento establecido en el Punto 18 de la Parte II o hasta agotar el monto adjudicado, lo que suceda primero;

5) que por Resolución G.A. N° 529/20 de fecha 01/12/20, la Gerencia de División Abastecimientos y Servicios, en ejercicio de las facultades delegadas por Resolución R.18.-139 del 25/01/18 y R.20.-1199 del 06/08/20 dispuso adjudicar la Licitación a AFRECOR SA según los precios de su oferta de fecha 07/10/2, mejora de fecha 04/11/20 y de acuerdo con el Pliego de Condiciones y Circulares N° 1 y 2 de la compra, por un monto total de \$ 6:057.300 (previsión de ajuste de precios e impuestos incluidos), siendo el plazo de contratación por 24 meses contados a partir del vencimiento establecido en el Punto 18 de la Parte II o hasta agotar el monto adjudicado, lo que suceda primero;

6) que con fecha 02/12/20, se notificó a las empresas de la decisión adoptada por la Administración y con fecha 08/12/20, el Contador Delegado de este Tribunal observó el gasto por haberse



TRIBUNAL DE CUENTAS

comprometido sin crédito presupuestal disponible en el rubro de imputación contable, contraviniéndose así lo dispuesto por el artículo 15 del T.O.C.A.F.;

7) que con fecha 11/12/20, la firma WERBA SA interpuso recursos de revocación y jerárquico en subsidio contra la Resolución G.A. N.º 529/20 (Resultando 5), esgrimiendo los siguientes agravios:

7.1) el acto administrativo de adjudicación es inválido por cuanto viola diversas reglas de Derecho, como ser principios consagrados por el artículo 149 del T.O.C.A.F., así como el principio de buena administración;

7.2) tanto WERBA SA como URUGESTIÓN SRL contaban con las habilitaciones de DINAMA, como indica correctamente la Administración, lo que implica que el requisito sustancial de contar con las habilitaciones de DINAMA previsto por la cláusula II.1.4 del Pliego fue cumplido por la firma;

7.3) en forma previa a formular su oferta, WERBA SA acordó con URUGESTIÓN SRL que esta última realizaría la gestión final de los residuos comprendidos en el ítem 8 de la cláusula I.1.2 del Pliego, sin embargo, por un error involuntario, al momento de la presentación de la oferta se omitió la agregación de la referida carta, lo que conlleva al rechazo de la oferta;

7.4) debió concederse a WERBA SA un plazo mínimo para la presentación de la nota emitida por el gestor final a efectos de subsanar un mero error material que en nada afectaba a la oferta presentada;

7.5) su oferta es notoriamente más conveniente que la adjudicada por cuanto sus precios son sensiblemente menores, siendo tales extremos reconocidos por la Administración de acuerdo con el informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones de fecha 17/11/20, del cual surge que debió invitar a AFRECOR SA a mejorar sus precios por considerarlos inconvenientes. Una vez mejorados, seguían siendo superiores a los ofertados por WERBA SA;

7.6) con respecto al cumplimiento de los requisitos concretos de que los recipientes para residuos ofertados por WERBA SA tuvieran tapa, destaca que al momento de presentar la oferta se aclaró que la misma cumplía con ambos



TRIBUNAL DE CUENTAS

requisitos y que la carga y descarga sería realizada mediante camiones con mecanismo para izar, por lo que la observación realizada por la Comisión Asesora no resulta atinada en el punto;

8) que con fecha 14/12/21, Sub Gerencia de Asuntos Contractuales de la Gerencia de Área Asesoría Técnico Jurídica informó que: a) constató que el firmante tiene facultades suficientes de representación de la empresa; b) se individualizan tanto los recursos interpuestos como el acto que se recurre; c) el acto recurrido fue notificado el 02/12/20, por lo que la impugnación deducida el 11/12/20 lo fue en plazo; d) posee firma letrada y tributación suficiente. Concluye que debe ser considerado recurso, produce el efecto suspensivo previsto en el artículo 73 del T.O.C.A.F. y que la denegatoria ficta se configura el 10/05/21;

9) que con fecha 15/12/20 se comunicó a AFRECOR SA. que la firma WERBA SA interpuso recurso administrativo contra la decisión de adjudicación adoptada por la Administración, informándole que el procedimiento licitatorio queda suspendido y que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 136 del Reglamento General de Actuación Administrativa de UTE, se procede darle intervención en el procedimiento;

10) que por Oficio N° 4850/2020 de fecha 30/12/20, este Tribunal tomó conocimiento de los recursos de revocación y jerárquico en subsidio interpuestos por la firma WERBA SA contra la Resolución G.A. N° 529/2020 de fecha 01/12/20, y dispuso requerir al organismo que, una vez resueltos los recursos en forma expresa o tácita o dispuesto el levantamiento del efecto suspensivo, se remitieran la totalidad de las actuaciones a efectos del contralor que constitucionalmente le compete;

11) que con fecha 08/03/21, la Comisión Asesora de Adjudicaciones informó que:

11.1) con respecto a la falta de presentación de la carta de URUGESTIÓN SRL, si bien la recurrente manifestó que hubo un acuerdo con



TRIBUNAL DE CUENTAS

la referida, plasmado en una carta emitida y fechada el 30/09/20, al momento de la presentación de la oferta la Administración no contaba con la misma, por lo que no tenía garantía de ello y consecuentemente no había garantía de que quien actúe como gestor final haya prestado su consentimiento;

11.2) no se entiende que la falta de la carta que asegura la correcta gestión sea nada más que un requisito formal y que pasar por alto dicho incumplimiento no solo pone en riesgo la calidad del servicio solicitado, sino que implicaría una comparación desleal de ofertas, alterándose por tanto la igualdad de los oferentes;

11.3) los precios cotizados por AFRECOR SA, una vez realizada la mejora, resultan ser inferiores a los de la Licitación W93177 en un 5% para la franja 1, en un 6% para la franja 2 y en un 5% para la franja 4, mientras que para la franja 3 los precios son superiores en un 4%;

11.4) con respecto a la no especificación de la infraestructura para la carga y descarga, señala que la Administración expresamente solicitó que los oferentes presentaran las especificaciones técnicas de los recipientes para residuos y que especificaran la infraestructura a utilizar para la carga y descarga. Tampoco queda clara cuál es la infraestructura utilizada en razón de que la firma únicamente ofreció "soluciones de izaje para su correcta carga y descarga". A modo de ejemplo, los mecanismos de izaje pueden ser, entre otros, una grúa, una elinga con motor eléctrico, una rampa, etc. Agrega que en ninguna instancia la Comisión señaló que dicha información podía ser solicitada al amparo del artículo 66 del T.O.C.A.F., debido a que de solicitarlo estaría induciendo al oferente a modificar su oferta, agregando información que no estaba contenida en la misma, mencionándolo únicamente para el caso de las tapas;

11.5) en definitiva constató que la firma incumplió el Punto II.1.4 – Capítulo II (Documentación a presentar con la oferta) y Punto II.2.1 – Capítulo II



TRIBUNAL DE CUENTAS

(Condiciones de rechazo de la oferta), ratificando en todos sus términos su actuación y la adjudicación dispuesta;

12) que con fecha 29/04/21, la Sub Gerencia Asuntos Contractuales informó que no existen fundamentos legales ni fácticos que ameriten la revocación del acto recurrido, en el entendido de que el dictamen de adjudicación emitido por la Comisión Asesora de Adjudicaciones actuante y que fuera recogido por la resolución de adjudicación de la Gerencia de División Abastecimientos y Servicios G.A. N° 529/20 de fecha 01/12/20, se realizó respetando la normativa y principios vigentes en materia de contratación administrativa, a la propuesta más conveniente a los intereses de UTE;

13) que por Resolución de Directorio de UTE N° R.21.-384 de fecha 06/05/21 se resolvió no hacer lugar a la vía recursiva interpuesta contra la Resolución de la Gerencia de División Abastecimientos y Servicios G.A. N° 529/20 de fecha 01/12/20, notificándose a la recurrente con fecha 20/05/21;

14) que por Resolución G.A. N° 548/21 de fecha 23/06/21, el Gerente de División Abastecimientos y Servicios, actuando en ejercicio de atribuciones delegadas por Resolución R.20.-1199 del 06/08/20, dispuso reiterar el gasto observado motivando su decisión en razones de conveniencia;

15) que con fecha 25/06/21, la Administración confirmó a AFRECOR SA la adjudicación dispuesta por Resolución de la Gerencia de División Abastecimientos y Servicios G.A. N° 529/20 de fecha 01/12/20, solicitándole que manifieste si realiza la opción prevista en el Punto 19.1 de la Parte II del Pliego de Condiciones (garantía de fiel cumplimiento de contrato), a lo que la adjudicataria contestó con fecha 06/07/21 que optaba por no realizarla;

16) que remitidas las actuaciones a este Tribunal en cumplimiento de lo requerido por Oficio N° Oficio N° 4850/2020 de fecha



TRIBUNAL DE CUENTAS

30/12/20 (Resultando 10), por Oficio N° 3414/2021 de fecha 14/09/21 y por la Mesa de este Tribunal, se dispuso devolver las actuaciones para mejor proveer a efectos de que la Administración informara: a) el usuario y contraseña para ingresar al Portal de Empresas y acceder a los documentos de la presente licitación; b) si alguna de las empresas presentó información con carácter confidencial en razón de que, según surge del acta de apertura, se informó a los oferentes que las ofertas presentadas en pen drive, con excepción de la información identificada como de carácter confidencial, serían colocadas en el sitio web denominado "Portal Empresas", requiriendo que en caso de que se haya presentado, se sirviera remitir la misma;

17) que, atento a la solicitud formulada por la Mesa de este Tribunal con fecha 12/01/22, la Subgerencia de Compras y Contratación informó que: a) en el caso de este proceso licitatorio se adjuntaron la totalidad de las ofertas en el expediente, por lo cual, a los efectos de su remisión a este Tribunal no se activó el compartido en el "Portal de Empresas"; y b) ninguno de los dos oferentes presentó información con carácter confidencial. Asimismo, adjuntó nuevamente las actuaciones relacionadas con la Licitación Abreviada Y53409, enviando en forma paralela el expediente EE21001054 relacionado con el recurso interpuesto por WERBA SA contra la decisión de adjudicación de la licitación referida para su consideración en conjunto;

18) que en la oportunidad, y en tanto el contralor de legalidad fue efectuado por el Contador Delegado de la Administración (artículo 16, Ordenanza N° 64 de fecha 02/03/88), corresponde a este Tribunal expedirse con respecto de la recurrencia interpuesta;

CONSIDERANDO: 1) que el gasto de referencia fue observado por el Contador Delegado con fecha 01/03/21 por falta de disponibilidad, al amparo de lo establecido por el artículo 15 del T.O.C.A.F (Resultando 6);



TRIBUNAL DE CUENTAS

2) que el artículo 8.3 de la Parte II del Pliego de Condiciones Generales, al establecer la aceptación de ofertas con cláusulas de limitación de la responsabilidad por daño emergente y/o lucro cesante, permite con carácter amplio que los oferentes introduzcan a la relación contractual cláusulas de limitación de su responsabilidad sin establecer parámetros o límites al respecto, careciendo el artículo de pautas objetivas que permitan determinar en qué casos serían admisibles las propuestas que incluyeran tales previsiones;

3) que el artículo 13 de la Parte II del Pliego de Condiciones Generales establece que, vencido el plazo para la presentación de las ofertas, no se tomará en cuenta ninguna ampliación de propuestas, salvo que fueran directa y expresamente solicitadas por escrito por la Gerencia de Sector Compras o por la Comisión Asesora de Adjudicaciones actuante, desconociendo de esta manera que no se puede efectuar ninguna ampliación aun cuando fuera solicitada por la propia Administración, porque ello supone una modificación de oferta que contraviene el artículo 65, inciso 2 del T.O.C.A.F;

4) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones, en su informe de precalificación de fecha 29/10/20, consignó que *“los precios cotizados para los ítems 1, 3, 4, 5, 8, 12 y 13 resultan manifiestamente inconvenientes, configurándose la hipótesis legal que habilita a la convocatoria de la misma a mantener mejora de ofertas por precios manifiestamente inconvenientes al amparo de lo establecido en el artículo 66 del T.O.C.A.F.”*, sin expresar el motivo por el cual estos merece tal calificación, contraviniendo así lo establecido en el artículo 66, incisos 2° y 3° del T.O.C.A.F., el cual preceptúa que es cometido de la Comisión *“...informar fundadamente acerca de la admisibilidad y conveniencia de las ofertas, a cuyo efecto dispondrán de los plazos máximos”* y que el informe que elabore *“...deberá contener los fundamentos que respalden su juicio de admisibilidad...”*;



TRIBUNAL DE CUENTAS

5) que desde el punto de vista formal, correspondía únicamente la interposición del recurso de revocación debido a que el acto administrativo resistido fue dictado por la Gerencia de División Abastecimientos y Servicios, la que actuó en ejercicio de atribuciones delegadas. Sin perjuicio de ello, la recurrencia fue interpuesta en tiempo hábil, contó con firma letrada por un profesional investido de facultades de representación y se repuso la tributación correspondiente (artículos 317 de la Constitución de la República, 4 de la Ley N° 15.869 de fecha 22/06/87, 37 del Decreto Ley N° 15.524 de 30/01/84 y 71 de la Ley N° 17.738 de 27/01/04);

6) que el actuar de la Administración al descartar el recurso interpuesto por WERBA SA contra la resolución de adjudicación, resultó ajustada a Derecho, habiéndose conferido las garantías del debido proceso en todas las instancias del presente procedimiento;

7) que en tal sentido, en cuanto a los argumentos sustantivos planteados en la recurrencia, los mismos no son de recibo, lo que surge refutado con los fundamentos establecidos en los informes de la Comisión Asesora de Adjudicaciones de fecha 08/03/21 y de la Sub Gerencia Asuntos Contractuales de fecha 29/04/21;

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

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Expedirse en los términos de los Considerandos 5) a 7) de la presente resolución;
- 2) Téngase presente lo expresado en los Considerandos 2) a 4);
- 3) Devolver las actuaciones.

ag


Dr. Matías Consonni De León
 Adscripto a la Secretaría General