



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1427/2022

RESOLUCIÓN ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESIÓN DE FECHA 08 DE JUNIO DE 2022

(E. E. N° 2022-17-1-0000638, Ent. N° 1956/2022)

VISTO: las nuevas actuaciones remitidas por el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (I.N.A.U), relacionadas con la reiteración del gasto derivado de la Licitación Pública N° 5/2021 para el arrendamiento de un inmueble sito en el departamento de Montevideo, con destino a instalaciones administrativas de dicho Instituto, por el plazo de dos años, prorrogables por un año más;

RESULTANDO: 1) que por Resolución N° 0196/2022 de fecha 19 de enero de 2022, el Directorio del Instituto del Niño y Adolescente -atento a lo establecido en los artículos 33, 66 y 68 del T.O.C.A.F.- dispuso adjudicar a la empresa LANAFIL S.A. de acuerdo a lo sugerido por la Comisión Asesora de Adjudicaciones, por el periodo de 2 años contados a partir de la firma del contrato, con opción a prórroga por 1 año más, por un precio mensual de \$ 120.000 (ajustado anualmente en función de la variación resultante de aplicar el mecanismo previsto en el régimen vigente, Decreto Ley N° 14.219 modificativas y concordantes), siendo el monto total de adjudicación de \$ 2.880.000; el que se depositará mensualmente al adjudicatario en moneda nacional, en los plazos y cuenta bancaria que se establecerá en el contrato de arrendamiento a suscribir. Asimismo, dispuso que, al momento de la notificación de la resolución de adjudicación, el adjudicatario deberá presentar lo establecido en el numeral 19 del Pliego de Condiciones Particulares dentro de los plazos establecidos;

2) que este Tribunal por Resolución N° 0576/2022 dispuesta en sesión de fecha 9 de marzo de 2022, acordó observar el gasto por



TRIBUNAL DE CUENTAS

lo establecido en los Considerandos 5) a 11); los que expresaban:

2.1) “que en relación a lo que se viene expresando (Considerando 3 y 4), la actuación de la Comisión Asesora de Adjudicaciones de fecha 4 de mayo de 2021 (Resultando 10.6), no se ajusta a derecho en virtud de que, en esta última fecha se reitera parte de la documentación que fuere solicitada a ambas firmas con fecha 12 de abril de 2021 (Resultando 5) y no presentadas a cabalidad, conforme a las exigencias del Pliego; no pudiendo considerarse aquella como una documentación aparte o distinta de la ya requerida, debiendo haberse aplicado la consecuencia inmediata ante su omisión (la desestimación de la oferta);

2.2) que no solo el actuar de la Administración se aparta por lo referido ut-supra, sino que en dicha instancia, concede a las firmas un nuevo plazo de 5 días hábiles que no resulta expresado en ninguna Cláusula del Pliego de Condiciones; apartándose además de lo previsto en el artículo 65 del T.O.C.A.F el que estipula para tal fin “... un plazo máximo de dos días hábiles...”, el que ya fuere concedido;

2.3) que por tanto, se contraviene el principio de estricto cumplimiento de los Pliegos de Condiciones Particulares (artículo 63 del TOCAF) que deriva de los principios establecidos en el artículo 149 del T.O.C.A.F.;

2.4) que asimismo, la Cláusula 16 del Pliego de Condiciones “Criterios de Evaluación de las ofertas” prevé: “Las ofertas se evaluarán desde el punto de vista formal, técnico y económico... en base al siguiente criterio de evaluación según el factor de predominio establecido en la ecuación resultante...” ($P = (40 \times A + 60 \times B) / 100$), identificándose como Puntaje Técnico (A) 40 puntos y Valoración Económica (B) 60 Puntos; considerándose más ventajosa “la oferta cuya propuesta sea considerada apta y alcance el máximo puntaje P”;

2.5) que el artículo precedentemente señalado, para determinar el puntaje del Técnico (A) en el cual se obtendrá un máximo de 100 puntos prosigue de la siguiente manera: “En la determinación del puntaje A, intervienen los siguientes



TRIBUNAL DE CUENTAS

parámetros con la correspondiente puntuación: 1. Ubicación: hasta un máximo de 30 puntos. Se valorará que el inmueble se encuentre dentro de las zonas definidas y el entorno del mismo. A) Zona de ubicación: Zona A: 10 puntos, Zona B: 15 puntos. B) Entorno. Conformar: 15 puntos. Conformar parcialmente: 10 puntos. No conformar: 0 puntos. 2. Condiciones de habitabilidad y Normativa Departamental: hasta un máximo de 30 puntos. Se evaluará según lo establecido en la cláusula 2 apartado 2.3 del presente Pliego. Conformar: 30 puntos. Conformar parcialmente: 15 puntos. No conformar: 0 puntos. 3. Estado de conservación: hasta un máximo de 40 puntos. Se evaluará según lo establecido en la cláusula 2 apartado 2.4 del presente Pliego. Conformar: 40 puntos. Conformar parcialmente: 20 puntos. No conformar: 0 puntos”;

2.6) que, lo establecido en la cláusula 2 apartado 2.3 y apartado 2.4 del Pliego coincide con lo expresado en el Resultando 13.2) y 13.3) y además dicha Cláusula también explicita lo contenido al Resultando 13.4) y 13.5);

2.7) que sin perjuicio de las aclaraciones y descripciones pertinentes que alude la Cláusula 2 del Pliego, en razón a la evaluación de la Ubicación, Tipología, Condiciones de habitabilidad y Normativa Departamental, Conservación e Infraestructura e Instalaciones; al establecerse la evaluación de dichos factores con una ponderación de puntaje correlativa a si “Conformar”, “Conformar parcialmente” o “No conformar”, además de denotar ambigüedad en las expresiones, carece de especificación necesaria para determinar qué incluiría cada criterio para que lo ofertado se comprenda en uno u otro caso; muy especialmente en el “conformar parcialmente”. Por todo lo expresado en este aspecto el Pliego de Condiciones Particulares, no se ajusta a lo preceptuado en el artículo 48 del T.O.C.A.F.”;

3) que en esta oportunidad se remite Resolución N° 1449/2022 de fecha 19 de mayo de 2022 por la cual, el Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, atento a lo establecido en el Literal B) del artículo 211 de la Constitución de la República, dispone reiterar el gasto



TRIBUNAL DE CUENTAS

observado, argumentando que:

3.1) que la Comisión Asesora de Adjudicaciones produjo su informe donde analiza las observaciones formuladas y plantea sus descargos expresando que: “en cuanto a la contravención al principio de estricto cumplimiento del pliego de condiciones particulares, la documentación aportada por los oferentes , con las aclaraciones y consultas realizadas, fue debidamente observada, sopesada y valorada al momento de la actuación administrativa y lejos de considerar apartamiento del pliego, se obró aplicando con estricto apego al principio de igualdad de los oferentes, sin que haya significado un beneficio a uno en perjuicio de otro o haya colocado a alguna oferta en relación con la otras en una posición más ventajosa”;

3.2) “que la Administración, en vista a que ambos oferentes presentaron documentación en trámite que por su estado en sí no descalificaba su postulación, entendió en mérito al principio de concurrencia y estricto cumplimiento al principio de igualdad, dar un plazo por igual a ambos oferentes para que los mismos alcanzaran el estado definitivo para su prosecución, habiendo cumplido ambos oferentes en el plazo establecido”;

3.3) “que en relación a la observación que se formula en el considerando XI) en cuanto a que la actuación de la administración en relación a la valoración técnica prevista en el pliego carece de especificación necesaria para comprenderla, la comisión asesora expresa que como surge del pliego de condiciones generales... el puntaje técnico (A) se integra con varios parámetros: ubicación, tipología, condiciones de habitabilidad y normativa departamental, conservación, infraestructura e instalaciones”;

3.4) que las especificaciones previstas para los distintos parámetros están desarrollados en el expediente, numerales 2.1 a 2.5 del pliego de condiciones particulares, “observándose con toda claridad y transparencia la actuación concreta y puntual de la unidad técnica del departamento de Arquitectura del Organismo, el que hace un desarrollo específico sobre cada uno de los tópicos de



TRIBUNAL DE CUENTAS

análisis propuestos, deteniéndose en el cumplimiento de cada uno de los aspectos propuestos a considerar de la parte Técnica de la Propuesta”;

3.5) “que el informe técnico que ha considerado la comisión en la evaluación de las propuestas tuvo un cumplimiento y pronunciamiento sobre los diferentes factores de consideración de la parte técnica, que tenía en casa subfactor la debida puntuación en atención a su conformidad”;

3.6) “que las categorías conforma, conforma parcialmente o no conforma, si bien como estadios de cumplimientos de las condiciones de puntuación, podrían significar que dogmáticamente pueden dar lugar a una actuación discrecional, ha de decirse que en el caso concreto la situación no aplica al procedimiento que nos ocupa, por cuanto no han quedado como categorías abstractas sino que han sido especialmente desarrolladas en la debida puntuación de los distintos sub factores que han integrado la parte técnica”;

CONSIDERANDO: 1) que el Pliego de Bases y Condiciones Particulares es claro en cuanto a que detalla la documentación que debió presentarse “al momento de la apertura/documentación a adjuntar en la Pestaña Archivos, adjuntos del sistema al momento de cotizar en líneas según corresponda” (Clausula 11 del Pliego de condiciones), aclarando además en su parte in fine que “En caso de omisión de alguno de los documentos detallados en los numerales II a X, la Administración podrá otorgar a los oferentes un plazo de dos días hábiles para que presenten la documentación omitida o, en su caso, para que se regularice su situación en R.U.P.E., en el marco del artículo 65 del T.O.C.A.F. Si la misma no fuera subsanada en dicho plazo, la oferta será desestimada...”;

2) que la documentación solicitada tanto a la firma INMOBILIARIA PAMS S.A. como a la adjudicataria LANAFIL S.A. se encuentra contenida en los numerales VII) y VIII); III), VIII) y X) respectivamente, sea por su omisión en su presentación o con el fin de su regularización por defectos contenidos en la efectivamente presentada;



TRIBUNAL DE CUENTAS

3) que la finalidad ínsita en conceder el plazo del artículo 65 del T.O.C.A.F. es “otorgar a los proponentes un plazo máximo de dos días hábiles para salvar los defectos, carencias formales o errores evidentes o de escasa importancia”; lo que fue concedido tal como lo prescribió el Pliego que rigió el llamado y lo prescribe el T.O.C.A.F. Por lo tanto, de acuerdo a lo establecido por la misma Administración y a la consecuencia que ella misma prescribe en el Pliego de Condiciones Particulares (Considerando I), todo defecto, carencia formal o error evidente que hace a la completitud de la documentación requerida y que no fuere subsanado en dicha oportunidad, no es de recibo que sea subsanada ulteriormente;

4) que, por lo expuesto, la Administración al conceder un nuevo plazo de 5 días hábiles para presentar parte de la misma documentación solicitada al amparo del artículo 65 (Resultando 10.6 Resolución 0576/2022), sin sustento normativo ninguno (Pliego de Bases y Condiciones Particulares y/o T.O.C.A.F.) y a su plena discrecionalidad, contraviene las reglas de derecho de rango superior, reafirmando este Tribunal su posición expresada en los Considerandos 5 y 6 de su acuerdo de fecha 9 de marzo de 2022 (transcriptos en Resultando 2.1, 2.2 y 2.3 de la presente); vulnerándose además el principio de igualdad y de concurrencia en relación al resto de los oferentes que sí cumplieron con la documentación exigida;

5) que respecto a lo que viene a decir la Administración, contenido a partir de los Resultandos 3.3) y 3.4) de la presente, no se desconoce lo previsto en el Pliego de Condiciones Particulares (Cláusulas 2.1 a 2.5) que además coincide literalmente con lo que expresa el Departamento de Arquitectura el 14 de mayo de 2021, transcrito en el Resultando 13) de la Resolución de este Tribuna N° 0576/2022;

6) que por lo expuesto anteriormente; ambos extremos fueron tenidos en cuenta para el acuerdo de este Tribunal de fecha 9 de marzo de 2022;



TRIBUNAL DE CUENTAS

7) que con excepción al factor Zona de ubicación, es cierto que de lo puntualizado en el Considerando 5 se desprende el contenido de los factores de consideración de la parte técnica así como su ponderación, sin perjuicio de ello cabe decir que, respecto al Entorno se establece una ponderación de “conforma 15 puntos, conforma parcialmente 10 puntos, no conforma 0 puntos”; respecto a las Condiciones de Habitabilidad y Normativa Departamental se establece “conforma 30 puntos, conforma parcialmente 15 puntos, no conforma 0 puntos” y respecto al Estado de conservación se establece “conforma 40 puntos, conforma parcialmente 20 puntos y no conforma 0 puntos”;

8) que si bien la Administración a la hora de evaluar los padrones ofertados realiza una fundamentación para categorizarlos en los tres estadios que prevé para su ponderación (conforma, conforma parcialmente y no conforma), en relación a lo expresado ut supra, no resulta claramente del Pliego de Condiciones Particulares lo que vino a decir este Tribunal en el considerando 11) de su acuerdo de fecha 9 de marzo de 2022, y que hace a la observancia de la exigencia contenida en el artículo 48 del T.O.C.A.F;

9) que sin perjuicio de la argumentación dada por la Administración actuante por la cual motiva la reiteración del gasto, la misma no aporta nuevos elementos que ameriten el levantamiento de la observación oportunamente realizada, manteniéndose inalteradas las razones de legalidad por las cuales se observó el gasto de referencia; dejándose constancia que no se acompaña a las presentes actuaciones el informe al que hace referencia en la Resolución de reiteración remitida (Resultando 3.1);

ATENTO: a lo establecido en el artículo 211 Literal B) de la Constitución de la República;



TRIBUNAL DE CUENTAS

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Mantener la observación formulada por Resolución N° 0576/2022, adoptada en sesión de fecha 9 de marzo de 2022;
- 2) Dar cuenta a la Asamblea General;
- 3) Comunicar al Poder Ejecutivo y a la Contadora Delegada; y
- 4) Devolver las actuaciones.

DD


Dr. Matias Consonni De Leon
Adscripto a la Secretana General