



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1463/2022

RESOLUCION ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 15 DE JUNIO DE 2022

(E. E. N° 2022-17-1-0002392, Ent. N° 1912/2022)

VISTO: las actuaciones remitidas por la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), relacionadas con la Licitación Pública P53314 para la contratación de empresas para la provisión de personal, para realizar servicios de mantenimiento de proyectos de TIC;

RESULTANDO: 1) que en fecha 6/8/2020 la Administración publicó el llamado en la página web de ARCE, incluyendo allí las bases del mismo y fijando la fecha del acto de apertura de ofertas para el día 8/9/2020. Sucesivamente publicó una serie de Circulares, mediante las cuales fue evacuando consultas y modificando parcialmente el Pliego Particular, destacándose la Circular N° 5 de fecha 23/9/2020, en cuyo literal B) la Administración dispuso: *"INFORMAR que a partir del día 6/10/20 se pondrá a disposición de las empresas potenciales oferentes de la presente licitación, el listado del personal que desempeña funciones en la licitación que se encuentra actualmente vigente correspondiente al mismo objeto de la presente. Se destaca que dicho listado estará integrado únicamente por el personal que haya dado su consentimiento para tal fin. Las empresas interesadas en recibirlo deberán solicitarlo por escrito, a través del correo electrónico uteabast@ute.com.uy y hasta tres días hábiles antes a la fecha prevista de apertura de ofertas. Una vez recibida la solicitud, la cual deberá identificar a la empresa que la realiza, se enviará el listado a la dirección de correo electrónico que la empresa tenga registrada en RUPE"*;



TRIBUNAL DE CUENTAS

2) que con fecha 5/10/2020, las empresas Porto Varese SA y Neveland SA interpusieron recursos de revocación y jerárquico contra lo establecido en el Literal B) de la Circular N°5, agravios que coinciden en lo sustancial y se sintetizan en:

2.1) violación de deberes de confidencialidad, traspaso el *know how* de una empresa a sus competidoras (generando perjuicios empresariales y económicos y competencia desleal);

2.2) contravención a la Ley 18.331 y al principio de finalidad en ella consagrado (Protección de Datos Personales);

2.3) apartamiento de los principios de igualdad de oferentes y concurrencia (Artículo 149 del TOCAF);

2.4) inobservancia de los principios de probidad e imparcialidad reconocidos en la Ley 17.060 y Decreto N° 30/003;

3) que en fecha 6/10/2020 la Sub Gerenta de Asuntos Contractuales informó sobre los aspectos formales de los recursos interpuestos, no formulando observaciones en ese sentido y señalando que, conforme el artículo 73 del TOCAF, la interposición de recursos determinó el efecto suspensivo del procedimiento, el que fue notificado a los interesados en fecha 8/10/2020 y, con idéntica fecha UTE la Circular N° 6 de fecha 6/10/2020, publicada en la web ARCE, comunicando la suspensión del procedimiento;

4) que en fecha 19/10/2020, Estilo S.R.L presentó escrito mediante el cual se opuso a los agravios deducidos por las recurrentes (Porto Varese SA y Neveland SA, expresando que:

4.1) los agravios de Neveland SA carecen de lógica ya que, de su escrito, se desprende que poseen una ventaja de calificación técnica sobre los demás participantes, la cual perderían si se suministran los datos de personal, lo cual –esto sí– es contradictorio con el principio de igualdad de oferentes. Tener determinadas personas en su nómina, no le da derecho a la recurrente sobre

**TRIBUNAL DE CUENTAS**

dichas personas, debiendo dejarlos en libertad de acción de decidir sobre trabajar en esa u otra empresa;

4.2) respecto de los agravios de Porto Varese S.A, los datos a suministrar por parte de UTE serán compartidos solo con autorización de su titular, datos que de todas maneras estarán disponibles en tanto revisten carácter público. Resulta beneficioso tanto para el trabajador como para la Administración por cuanto el primero se despreocupa si su empresa es o no adjudicataria (ya que será empleada por la empresa que resulte ganadora), y la segunda permite la “democratización” del acceso al trabajo;

4.3) no existe transferencia de know how pues el know how es de UTE y no de la contratista; y en todo caso la preparación, capacidad profesional, pertenece a la persona y no a la empresa,

4.4) no existe violación a la normativa sobre datos personales, pues la información a suministrar es pública, y el simple hecho de conocerla no altera las reglas de la competencia por cuanto el interesado tendría que negociar con el trabajador si quiere incorporarlo a su empresa;

5) que en fecha 30/11/2020, la Comisión Asesora informó respecto de los recursos presentados, dictaminando que:

5.1) es de especial interés para UTE mantener al actual personal, cuyos conocimientos fueron adquiridos desde la Administración, independientemente de la empresa que los emplee;

5.2) no solo no se contraviene el principio de igualdad sino todo lo contrario: se actualiza su vigencia en la medida que la solución de la Circular permite que se presenten otras empresas en igualdad de condiciones, sin restringir el llamado a aquellas que actualmente estén prestando el servicio;

5.3) no se vulnera la Ley de Protección de Datos Personales, pues solo se compartirán los datos de aquellos que expresamente lo consintieran y solo a aquellos interesados que lo solicitaran;



TRIBUNAL DE CUENTAS

5.4) el mero suministro de información no implica sustraer al trabajador de su empleadora, respetándose la libertad del trabajador de postularse a través de la empresa que crea más conveniente, recordando que lo que se contrata en la licitación es una empresa intermediaria de personal, que intermedie entre oferta y demanda, y que los conocimientos que posee el personal son los derivados de su actividad en UTE, *know how* que se pretende mantener;

5.5) la solución propuesta por Estilo SRL en su escrito no resulta de recibo, por lo que se aconsejó desestimar los recursos interpuestos;

6) que por Resolución N° 21.-56 de fecha 4/2/2021, el Directorio de UTE, de conformidad con lo sugerido precedentemente, resolvió no hacer lugar a los recursos interpuestos;

7) que reanudado el procedimiento, en fecha 16/4/2021 se celebró acto de apertura de ofertas, al que se presentaron siete oferentes: (i) Neveland SA, (ii) Coneban SA, (iii) Estilo SRL, (iv) Porto Varese SA, (v) Hexa Sistemas SRL, y (vi) Soluciones y Servicios Indracompany Uruguay SA, dejándose constancia de que Coneban SA entregó información en carácter confidencial;

8) que con fecha 23/4/2021, la empresa Neveland SA presentó escrito formulando observación a la oferta de Coneban SA, por cuanto consideró que esta presentó ilegítimamente información en carácter confidencial (documentación acreditante de lo declarado en los curriculum del personal propuesto), solicitando se conceda acceso a dicha información;

9) que en fecha 3/5/2021, la empresa Estilo SRL presentó escrito formulando observaciones a las ofertas de las restantes empresas, en los siguientes términos:

9.1) respecto de Neveland SA, Porto Varese SA, Soluciones y Servicios Indracompany Uruguay SA y Hexa Sistemas SA, cuestionó la idoneidad de varios de los técnicos propuestos, conforme surge de los cuadros incorporados a su escrito;



TRIBUNAL DE CUENTAS

9.2) respecto de Porto Varese SA, además de lo anterior, señaló que cotizó dos precios por hora de técnico, cuando el Pliego exigía que se cotizara un único precio, incumplimiento que determina la inadmisibilidad de dicha oferta;

9.3) respecto de la oferta de Coneban SA objeta la confidencialidad de la información relativa a sus técnicos;

10) que en fecha 13/9/2021, se solicitó a las distintas competidoras información al amparo del artículo 65 del TOCAF, en los siguientes términos:

10.1) a Coneban SA: copia de contratos finalizados con indicación de su objeto y monto, copia de contratos vigentes y de las facturas asociadas, a efectos de acreditar lo declarado en Anexo I (antecedentes del oferente); y documentación respaldante de la formación de los postulantes declarados en Anexo II;

10.2) a Estilo SRL: Anexo II y la documentación respaldante de la formación los profesionales enumerados en la solicitud;

10.3) a Hexa Sistemas SA: declaración de género (Leyes 18.104 y 18.561); Anexo II, documentación respaldante de la formación de los profesionales enumerados en la solicitud, y aclaración sobre perfil y categoría de otros postulantes allí mencionados;

10.4) a Soluciones y Servicios Indracompany Uruguay SA: declaración de género (Leyes 18.104 y 18.561) y comprobante respecto del postulante referido en la solicitud;

10.5) a Neveland SA: Anexo II y la documentación respaldante de la formación de los profesionales enumerados en la solicitud;

11) que en fecha 28/1/2022 la Comisión Asesora informó:

11.1) respecto de la oferta de Porto Varese S.A, la misma resultó inadmisibile pues presentó dos cotizaciones diferentes para la categoría Senior 2, cuando el Pliego Particular (art. 2.7) exigía una sola cotización, infracción que conforme



TRIBUNAL DE CUENTAS

el artículo 2.8 del Pliego Particular determina el rechazo automático de la oferta;

11.2) con relación a las restantes oferentes, todas ellas presentaron una cotización que no superó el precio máximo aceptable de \$ 1.120;

11.3) con relación a la información adicional exigida al amparo del artículo 65 del TOCAF, con excepción de Coneban SA -que no envió la información respaldante del Anexo II- las restantes cumplieron satisfactoriamente con lo requerido;

11.4) se procedió a determinar la Calificación Técnica de cada una de las ofertas admisibles, de acuerdo a los subfactores y forma de cálculo previstas en el Pliego, resultando el siguiente el orden de prelación: (i) Soluciones y Servicios Indracompany Uruguay SA = 97 puntos, (ii) Hexa Sistemas SA = 92,57 puntos, (iii) Neveland SA= 87,23 puntos, (iv) Estilo SRL = 73,42 puntos, (v) Coneban SA = 19,70 puntos;

11.5) con las ofertas que superaron el umbral mínimo de 60 puntos se procedió a efectuar Calificación Económica de acuerdo a la fórmula obrante en el Pliego, resultando el siguiente orden: a) Estilo SRL = 100 puntos (precio comparativo: \$1.051,88); b) Neveland SA = 97,85 puntos (precio comparativo: \$ 1.075); c) Soluciones y Servicios Indracompany Uruguay SA = 94,28 puntos (precio comparativo: \$1.114); 4) Hexa Sistemas SRL = 93,73 puntos (precio comparativo: \$ 1.120);

11.6) con los puntajes anteriores se procedió a efectuar la Calificación Final de acuerdo a lo previsto en el Pliego, resultando el siguiente orden final de prelación: 1°) Soluciones y Servicios Indracompany Uruguay SA = 95,91 puntos; 2°) Hexa Sistemas SRL = 93,03 puntos; 3°) Neveland SA = 91,48 puntos; y 4°) Estilo SRL = 84,05 puntos;

11.7) todas las ofertas precalifican como adjudicatarias, en tanto superaron el mínimo de 70 puntos previsto en el artículo 2.10 del Pliego Particular, adjudicación que puede efectuarse parcialmente en los porcentajes



TRIBUNAL DE CUENTAS

establecidos en el referido artículo. En atención a ello, la Comisión propuso dividir la adjudicación entre las cuatro empresas de la siguiente forma: I. a Soluciones y Servicios Indracompany Uruguay SA = 40%, II) a Hexa Sistemas SA = 25%; 3) a Neveland SA = 20%; y 4) a Estilo SRL = 15%;

11.8) en definitiva, sugirió que la adjudicación se efectúe de la siguiente forma: (i) a Soluciones y Servicios Indracompany Uruguay SA por un monto total de \$ 97.600.000, (ii) a Hexa Sistemas SRL por un monto total de \$ 61.000.000; (iii) a Neveland SA por un monto total de \$ 48.800.000; y (iv) a Estilo SRL por un monto total de \$ 36.600.000. El total de la contratación por el período de 24 meses asciende a \$244.000.000. Todos los montos incluyen previsión por ajustes e impuestos;

12) que puestas las actuaciones manifiesto conforme el artículo 67 del TOCAF, en fecha 4/2/2022, se presentaron los siguientes descargos:

12.1) Porto Varese S.A manifestó su discrepancia con la descalificación de su oferta, señalando que la “doble cotización” se debió en realidad a un error evidente derivado de un descuido en actualizar el Resumen Ejecutivo, siendo válida la que figura en la Propuesta Económica. Al calificarlo como “error evidente”, entendió debió dársele la posibilidad de aclararlo al amparo del artículo 65 del TOCAF, y no descartar de plano su oferta, actitud que, a su juicio, vulneró los principios de igualdad de oferentes, concurrencia y buena administración;

12.2) Neveland SA expresó que la Comisión Asesora valoró incorrectamente a ciertos postulantes, tanto de su oferta como de la de Hexa Sistemas SA, lo que determina que Neveland deba terminar 2° en el orden de prelación, y por consiguiente adjudicataria de un mayor porcentaje;

12.3) Coneban SA petitionó la revisión de lo dictaminado por la Comisión respecto de su oferta, por cuanto le adjudicó 0 puntos en el subfactor experiencia de los técnicos (XTEC) en razón de que, según la Comisión, la



TRIBUNAL DE CUENTAS

empresa no remitió documentación respaldante de la experiencia de los técnicos del Anexo II, que le fue requerida vía artículo 65 del TOCAF. Según la peticionante, esa información sí fue enviada y fue recibida por la Administración en fecha 16/9/2021;

13) que en fecha 12/3/2020, la Comisión Asesora emitió nuevo dictamen, en el cual analizó los descargos presentados por las diferentes oferentes, señalando:

13.1) con relación a lo expresado por Porto Varese SA, la oferta se considera como un todo (comprensiva tanto del resumen ejecutivo como de la propuesta económica), y en ella figuraron dos cotizaciones (ambas dentro del límite permitido), no siendo cometido de la Comisión interpretar si se trató de un error evidente u optar por uno de los dos expresados. No se otorgó a la oferente la posibilidad prevista en el artículo 65 del TOCAF por cuanto se entendió que ello hubiera implicado otorgarle una ventaja competitiva pues, ya en conocimiento de los precios cotizados por sus competidoras, podría haber especulado, optando por el precio que más se ajuste a sus intereses;

13.2) respecto a lo petitionado por Neveland SA, se efectuó una revisión de los puntajes otorgados tanto a esta empresa como a Hexa Sistemas S.A, resultando en los ajustes que se ilustran en el dictamen, no obstante lo cual, el orden de prelación permaneció incambiado, por lo que se mantuvo la propuesta de adjudicación original;

13.3) en lo referente a la petición de Coneban SA, como el archivo "confidencial" no pudo abrirse por estar dañado, se le solicitó, al amparo del artículo 65 del TOCAF, que remitiera información consistente, entre otras, en documentación respaldante de lo declarado en el Anexo II. Si bien la empresa evacuó la solicitud en general, respecto de ésta documentación se limitó a agregar nuevamente el Anexo II, pero no los respaldos solicitados, por lo que, ante la carencia de esta información, no se pudo valorar el subfactor en cuestión (XTEC) y se le otorgó el puntaje de 0 punto;

**TRIBUNAL DE CUENTAS**

13.4) en definitiva, se mantiene incambiada la recomendación de adjudicación;

14) que en fecha 19/4/2022 el Área de Registro y Control Presupuestal informó que el Grupo 2, fue imputado sin disponibilidad presupuestal para comprometer el monto de \$ 60:000.000,00 (neto de impuestos), el Ejercicio 2022, mientras que dicho Grupo fue imputado con disponibilidad presupuestal para comprometer el monto de \$ 140:000.000,00 (neto de impuestos), en el Ejercicio 2022 e incorporar en el Ejercicio 2023 y siguiente;

15) que por Resolución G.G N° 74/22 de fecha 5/5/2022, el Gerente General de UTE, en ejercicio de atribuciones delegadas y *ad referéndum* de la intervención de este Tribunal, dispuso la adjudicación del llamado en la forma propuesta por la Comisión Asesora;

CONSIDERANDO: 1) que el procedimiento de contratación se ha realizado de conformidad con lo establecido en los artículos 33 y siguientes del TOCAF, así como a los Pliegos que rigieron el llamado, respetándose los principios generales de la contratación administrativa vigentes, valorándose las ofertas conforme los factores de evaluación previstos, otorgándose la vista preceptiva, procediéndose a adjudicar la licitación parcialmente entre todos los oferentes, cada uno en proporción a la cantidad de técnicos seleccionados, hipótesis prevista en las bases que rigieron este procedimiento (Artículo 2.10 del Pliego Particular, habiéndose respetado los límites y porcentajes previstos en dicha norma);

2) que sin perjuicio de lo anterior, se ha comprometido un gasto por el Ejercicio 2022 sin disponibilidad presupuestal suficiente en el Grupo correspondiente, contraviniéndose lo establecido en el artículo 15 del TOCAF;

3) que en lo referente a los recursos administrativos contra la Circular N°5 (Resultandos 1 a 6), resulta de recibo lo actuado por la Administración, en tanto su actuación compatibilizó el régimen



TRIBUNAL DE CUENTAS

de tratamiento de datos personales establecido por la Ley 18.331 con las normas y principios de la contratación administrativa (en especial los principios de igualdad de oferentes y concurrencia, artículo 149 literal B) del TOCAF), y con las expectativas de la Administración, tanto de mantener el personal actualmente empleado como aquel que cuente con experiencia en el Organismo;

4) que en cuanto al descarte de la oferta de Porto Varese SA, resulta ajustado a derecho lo actuado por la Administración en tanto la doble cotización contravino los artículos 2.7 y 2.8 del Pliego Particular, lo que imponía el descarte. Tal situación no puede calificarse como un “*error evidente*” en los términos del artículo 65 del TOCAF. Asimismo, no corresponde a la Administración determinar cuál cotización cree correcta, y no resulta aplicable la posibilidad prevista en el artículo 65 del TOCAF, pues ella tiene como límite infranqueable el principio de igualdad de oferentes, que en el caso se vería alterado en tanto hubiera permitido al oferente corregir su cotización teniendo a la vista la de sus competidoras;

5) que respecto a la valoración de la oferta de Coneban SA, corresponde expresar que se corroboró lo afirmado por la Comisión Asesora en sus informes, pues de la información obrante en el Portal Empresas y de lo aportado al evacuar la solicitud de información complementaria, no figura la documentación respaldante de la formación y experiencia del personal propuesto, documentación que fue exigida por los artículos 2.5 y 2.9 del Pliego para efectuar la valoración técnica, información que presuntamente se encontraría en el correo “confidencial” referido en el acta de apertura y que la Administración alegó no haber podido abrir por encontrarse dañado, impidiendo su examen por el Organismo;

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

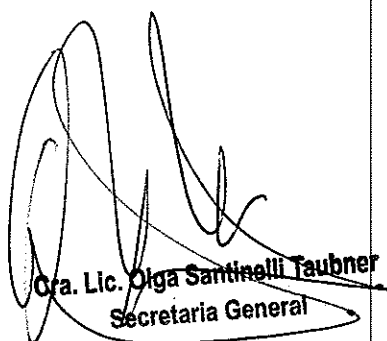


TRIBUNAL DE CUENTAS

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Observar el gasto correspondiente al Ejercicio 2022 por lo establecido en el Considerando 2) de la presente Resolución;
- 2) Cometer al Contador Delegado la intervención preventiva del gasto correspondiente al Ejercicio 2023 y siguiente, previo control de su imputación con cargo a Grupo presupuestal adecuado, con disponibilidad suficiente;
- 3) Comunicar al Contador Delegado; y
- 4) Devolver las actuaciones.

LM


Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General