Montevideo, 16 de setiembre de 2024.

Señor
Intendente del Gobierno Departamental de Maldonado
Enrique Antía
Presente. -

Ref.: *Expediente Nº 2024-88-01-14081*

De la mayor consideración:

JOSÉ LUIS SOSA, en representación de **LOGIZUR GROUP S.A.S.**, con domicilio constituido a estos efectos en Misiones N° 1424, piso 5° (*Delpiazzo Abogados,* Tel: 2915 3030) y en delpiazzo@delpiazzo.com, vengo por el presente a fundamentar el recurso administrativo de reposición oportunamente interpuesto contra la Resolución N° 07623/024 dictada por el Intendente de Maldonado en el marco de la Licitación Pública N° 1001/023, en mérito a las siguientes consideraciones y fundamentos.

I) ANTECEDENTES Y OBJETO DEL AGRAVIO

1.- La Licitación Pública N° 1001/023, en la que recayó el acto administrativo impugnado, fue convocada por la Intendencia de Maldonado "*para la instalación, reparación y explotación comercial de un servicio de aerosillas y snack bar en el Cerro San Antonio de la ciudad de Piriápolis y en la base del dispositivo móvil, por el período de 10 años*".

2.- Sin embargo, dicha Licitación no fue la primera instancia en que se verificaron irregularidades para la adjudicación de dicho servicio. Por el contrario, la Intendencia ya había convocado previamente un Llamado con el mismo objeto a través de la Licitación Pública N° 1001/022. Sin embargo, una vez advertida la superioridad de la oferta de mi representada sobre las demás, la misma **fue declarada desierta sin fundamento alguno**, a pesar de que la oferta de LOGIZUR era absolutamente admisible y, ostensiblemente y en todos los aspectos, la más conveniente.

3.- No obstante, en un claro acto de arbitrariedad y sin haberse otorgado la debida fundamentación para tal decisión, se decidió dejar sin efecto dicho procedimiento con el fin de realizar un nuevo Llamado, prácticamente idéntico,

pero con variantes en el Pliego de Condiciones Particulares que, a todas luces, ofrecieron ventajas a la empresa MANUEL REYNA – ADRIANA PICÚN S.R.L. Tan fue así, que con fecha 9 de setiembre de 2023, mi representada se vio obligada a recurrir el acto administrativo que dispuso su aprobación advirtiendo la existencia de estipulaciones en dicho Pliego, evidentemente dirigidas a uno de los oferentes.

4.- Resulta evidente que el mecanismo de declarar desierta una licitación debe estar debidamente fundado. No puede, de ninguna forma, convocarse a un Llamado y hacer a los oferentes "desnudar sus ofertas", para luego dejar sin objeto el procedimiento y llamar a otro -sin justificación alguna- con las ofertas anteriores ya a la vista de todos los oferentes, y por el mismo objeto licitado. Este tipo de actuación, manifiestamente ilegítima, atenta contra el más elemental de todos los principios generales de la contratación administrativa que es la transparencia (ver: Juan Pablo CAJARVILLE – "Sobre Derecho Administrativo" Tomo II, Segunda Edición, pág. 399 y ss.).

5.- Sin embargo, a pesar de la impugnación del Pliego, y sin levantar las observaciones sobre el evidente teledireccionamiento a la oferta de REYNA, la Intendencia de Maldonado decidió proseguir con el Llamado, dándole un trámite, que solo confirmó lo que se avizoraba desde la publicación del Pliego, esto es, que **existía una determinación previa a adjudicarle el servicio a REYNA**.

6.- Debe señalarse, como se desarrollará más adelante, que dicha intención de privilegiar a una de las ofertas sobre la otra, ni siquiera fue disimulada. En efecto, no estando ni siquiera de manifiesto el expediente, el Intendente de Maldonado ya afirmaba abiertamente en medios de prensa que iba a haber un cambio de concesionario (la anterior concesionaria era mi representada). Lo mismo respecto de Reyna, que estando el procedimiento en trámite y sin ser pública la evaluación de las ofertas, ya afirmaba asimismo que iba a ser el nuevo concesionario.

7.- Ni siquiera al momento de advertirse por escrito estas gravísimas irregularidades, se frenó el procedimiento. Por el contrario, llamativamente, la evacuación de vista del manifiesto presentada por esta parte **ni siquiera se**

agregó al expediente, en una nueva perla más en el collar de irregularidades que sin lugar a dudas, terminará con la anulación de la adjudicación en la justicia contencioso administrativa, y con el inicio de las acciones civiles y penales correspondientes a los efectos de que todos los responsables de estas actuaciones, respondan por ellas.

8.- A estas alturas, luego de las irregularidades groseras que vienen de describirse, a nadie podía sorprender que recaiga la Resolución impugnada N° 07623/024 del Intendente de Maldonado, por la cual se adjudica la Licitación Pública N° 1001/023 a la empresa MANUEL REYNA – ADRIANA PICÚN S.R.L.

9.- En este marco, se interpuso en tiempo y forma recurso administrativo de reposición el 2 de setiembre de 2024, con reserva del derecho de explicitar ampliamente las consideraciones de hecho y de derecho en que se apoya la impugnación.

10.- **Sobre el particular**, debe destacarse que el acto administrativo atacado produce un profundo agravio a mi mandante, a la vez que merece la calificación de ilegítimo en los términos del artículo N° 23 literal a) del Decreto-Ley N° 15.524 de 09 de enero de 1984, por ser contrario a la regla de Derecho.

11.- Tal contrariedad a la regla de Derecho deriva principalmente de los siguientes aspectos:

a) no puede existir adjudicación a favor de una oferta que debió descalificarse liminarmente por ser manifiestamente inadmisible;

b) aun asumiéndose una solución contraria a Derecho y teniéndola por admitida, la oferta de REYNA jamás podría haber sido adjudicada, dado que resulta absolutamente inconveniente para la Administración y pone en riesgo la seguridad del servicio brindado al público;

c) el procedimiento licitatorio se encuentra viciado de nulidad por haberse incurrido en graves irregularidades formales y sustanciales durante su ejecución, lo que supone la violación y el apartamiento a las normas y los principios más básicos de la contratación administrativa.

12.- Al desarrollo de estos aspectos determinantes de la ilegitimidad de lo actuado y, por tanto, del acto administrativo recurrido, se dedicarán los siguientes apartados.

II) MANIFIESTA ILEGITIMIDAD DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN

(a)
Inadmisibilidad de la oferta adjudicada

1.- **Con carácter general**, el juicio de admisión o de admisibilidad consiste en apreciar la *correspondencia* de la oferta presentada a tiempo, a los requerimientos contenidos en los Pliegos y demás normas aplicables (así: Carlos E. DELPIAZZO - "Contratación Administrativa", U.M, Montevideo, 1999, pág. 207 y sigtes.).

2.- En tal sentido, bien se ha dicho que "una cosa es la correspondencia de la oferta con la exigencia de los pliegos y otra es su calidad de más conveniente a los efectos de la adjudicación. Es que la oferta correspondiente, y por lo tanto admisible en el procedimiento, puede no ser conveniente, y de aquí que será rechazada en el momento de la adjudicación luego de ser comparada -mediante una actividad de valoración que cumplirán los órganos competentes de la Administración licitante- con las otras ofertas correspondientes y, en especial, con la oferta que, además de correspondiente, resulte objetivamente conveniente. A la inversa, la calidad de oferta conveniente no podrá purgar el vicio de falta de correspondencia que la pueda aquejar, dado el carácter riguroso del procedimiento de selección del contratista estatal. Precisamente, la falta de correspondencia no precisará, para su comprobación y declaración, de ninguna comparación con las propuestas de los restantes concursantes. La correspondencia es una calidad que pertenece a la oferta en sí misma (aunque en relación con los requisitos de los pliegos licitatorios); en cambio la conveniencia es el resultado de una relación comparativa, una virtud de la oferta en su relación con las propiedades de las restantes propuestas" (así: Rodolfo Carlos BARRA - "Contrato de obra pública", Ábaco, Buenos Aires, 1986, tomo II, págs. 616 y 617).

3.- Significa que el examen de admisión o de *admisibilidad* de las ofertas

es una cuestión distinta a la valoración de su *conveniencia*. No se trata de un juicio discrecional, sino que consiste en apreciar objetivamente la "correspondencia" de cada oferta presentada a tiempo, a las exigencias contenidas en los Pliegos de Condiciones y demás normas aplicables.

4.- **En particular**, la falta de la referida "correspondencia" de la oferta con las exigencias requeridas por el Pliego determinará que la oferta deba ser descalificada.

5.- Al respecto, *la doctrina nacional moderna* ha destacado que no todo apartamiento de lo requerido por los documentos de la licitación apareja la inadmisibilidad de la oferta, sino solamente el apartamiento de aquellas exigencias consideradas sustanciales (así: Carlos E. DELPIAZZO – "Contratación Administrativa" cit., pág. 209).

6.- De ello "resulta una clasificación de los requisitos o exigencias contenidos en los pliegos, así como de los apartamientos de ellos en las ofertas, en dos categorías: esenciales o sustanciales, y no esenciales o no sustanciales. Cuando la propuesta haya omitido exigencias no esenciales o no sustanciales, o contenga apartamientos no sustanciales del pliego, el defecto no dará lugar al rechazo de la oferta ni a que no sea considerada. Pero cuando se trate de requisitos o exigencias sustanciales, deberán ser cumplidos estrictamente, porque así lo imponen los principios de legalidad y de igualdad, y la oferta que no los cumpla estrictamente deberá ser rechazada y no podrá ser considerada" (así: Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO – "Sobre procedimientos de contratación en la Administración" en Anuario de Derecho Administrativo, tomo VII, pág. 15).

7.- También la *jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo* ha considerado que son los apartamientos sustanciales del Pliego los que determinan la inadmisibilidad de la oferta respectiva (así: sentencias Nº 1031 de 22 de setiembre de 1993, Nº 123 de 2 de marzo de 1998, Nº 524 de 22 de julio de 1998, Nº 1014 de 9 de noviembre de 1998 y Nº 1134 de 2 de diciembre de 1998).

8.- **En el caso**, es evidente que la oferta de REYNA presentó

apartamientos sustanciales del Pliego que determinaban su inadmisibilidad como única solución ajustada a Derecho, y que vician de ilegitimidad el acto de adjudicación impugnado.

9.- En primer lugar, **la oferta de REYNA se apartó sustancialmente del Pliego** al no cotizar de la forma solicitada. No solo no queda claro cuál es el monto ofrecido (en tanto existe una diferencia entre lo que se oferta en números y en letras) sino que, además, realizó una subdivisión arbitraria no contemplada por el Pliego en cuánto a qué parte del canon provendrá del servicio de aerosilla y cuál por concepto de "servicios de alimentación", ambos extremos, invalidantes por sí solos de su oferta.

10.- En efecto, el Pliego solicitaba un único canon *"ofrecido en pesos uruguayos"* (Cláusula Segunda a). Sin embargo, dicho canon fue ofertado por REYNA de la siguiente manera: *"...$750.000 (pesos uruguayos ochocientos mil) por el servicio de aerosillas ... $750.000 (pesos uruguayos ochocientos mil) por servicio de alimentación..."*. Como puede observarse, se ofrece un monto que difiere en su cuantía en la cifra expresada en números y en letras. No se sabe entonces si lo que se ofrece son 750.000 pesos u 800.000, extremo que era insubsanable ya que su ajuste -teniendo a la vista las demás ofertas- no podría hacerse sin violar el principio de igualdad. Esto es, el error no era subsanable en tanto la posibilidad de señalar si el precio es 750 u 800 mil pesos uruguayos con la otra oferta a la vista, sin lugar a dudas sería violatorio del principio de igualdad.

11.- Asimismo, si bien el Pliego pedía una única suma por concepto de canon, la oferta de REYNA lo dividió artificialmente entre lo que se ofrece por el servicio de aerosillas, y lo que se ofrece por concepto de "servicio de alimentación" extremo que, al no estar definido en el Pliego, nadie sabe qué comprende. Dicho de otra forma, es imposible saber qué es lo que se ofrece por concepto de canon y a su vez, su distribución en dos áreas de servicio, condiciona el Pliego y se aparta a todas luces, del debido ajuste al mismo.

12.- En segundo lugar, **la oferta de REYNA se apartó sustancialmente del Pliego** al no otorgar la garantía de mantenimiento de oferta por el plazo requerido. En efecto, la garantía de mantenimiento de la oferta de REYNA se

ofreció únicamente por 90 días cuando el Pliego expresamente señalaba que debía ser por 120 días, lo cual supone un apartamiento y condicionamiento del Pliego, insubsanable (extremo, además, advertido en el acto de apertura).

13.- Adviértase al respecto que la falta de constitución de las garantías exigidas por el Pliego, en la forma debida, ha sido siempre considerado un apartamiento sustancial insubsanable por condicionar la oferta. En este sentido se ha señalado que: "La ilegitimidad de la oferta condicionada no es en verdad más que una consecuencia del principio de cumplimiento sustancial del pliego de condiciones. Las condiciones en que la Administración está dispuesta a celebrar el contrato al que tiende el procedimiento de selección del cocontratante se contienen precisamente en el Pliego de *condiciones*. Por ende, el mentado principio impide a los oferentes establecer en sus ofertas condicionamientos que se aparten de las previsiones del Pliego" (Juan Pablo CAJARVILLE – "Sobre Derecho Administrativo", cit. pág. 329).

14.- Lo que surge de lo anteriormente reseñado, es que la condición de una garantía de mantenimiento de oferta de 120 días estaba dispuesta en el Pliego. Por lo que establecer otra condición distinta, en este caso de menos días que lo exigido (90 días) implica un condicionamiento que torna dicha oferta ilegítima.

15.- Sin embargo, en oportunidad posterior a la apertura de las ofertas, REYNA presentó una nota en el expediente manifestando que *"...en relación al plazo de mantenimiento de la oferta en el cual explicitamos que no será inferior a 90 días, queremos complementar la información estableciendo que el mismo será de 150 días"*. Lo que claramente no se trató de "complementar información", sino de una modificación y condicionamiento de la oferta que altera materialmente la igualdad de los oferentes.

16.- Lejos de haberse considerado con la gravedad que supone y en contravención a las reglas más básicas del régimen de la contratación administrativa, en el dictamen de la Comisión Asesora de Adjudicaciones (cuyo criterio fue compartido en la Resolución de adjudicación impugnada) se justificó el apartamiento del Pliego de la oferta de REYNA expresando que *"...la LP*

1001/022 anterior, indicaba un plazo de mantenimiento de la oferta no inferior a 90 días, lo que pudo haber inducido a Leandro Reyna-Adriana Picún SRL a un error evidente, y al tratarse de un aspecto que no está comprendido en el estudio comparativo de las ofertas [...] es un requisito meramente formal".

17.- Es decir, no sólo resulta ilegítimo que no se haya descalificado la oferta a pesar de no cumplir con las exigencias del Pliego, sino que, la propia Comisión Asesora de Adjudicaciones, en un intento de excusar el apartamiento, lo describió como un acto "involuntario" producto de haberse "confundido" con las condiciones del Pliego de la Licitación N° 1001/022 en cuanto al plazo de la garantía de mantenimiento de la oferta, calificando tal requisito como "meramente formal".

18.- Al respecto, corresponde advertir que, si el Pliego exige la presentación de la garantía de mantenimiento de la oferta, como sucedió en este caso, es un requisito de admisibilidad de las propuestas de los oferentes. Tal como establece el artículo N° 65 inciso 3° del TOCAF, en el acto de apertura de las ofertas "*se controlará si en las propuestas se ha adjuntado la garantía constituida, cuando ello correspondiera*". En consecuencia, la falta de presentación o presentación por un monto o plazo inferior al exigido, por sí sola, constituye una causal de inadmisibilidad de la oferta que debió ameritar su inmediata descalificación, tornando ilegítimo -como es de toda evidencia – la prosecución del procedimiento y su posterior adjudicación a dicha oferta viciada.

19.- En tercer lugar, **la oferta de REYNA se apartó sustancialmente del Pliego** en tanto no discrimina la cuantificación del monto que invertirá, sino que simplemente hace referencia a una suma global de USD 1.200.000 (dólares americanos un millón doscientos mil) en el cual incluye *equipamiento de servicios, instalaciones, recursos humanos, leyes sociales, y acciones vinculadas* por un periodo de 10 años, rubros muy disímiles entre sí y cuyo prorrateo o discriminación se encuentra ausente en su presentación.

20.- Dicho extremo no es menor, en tanto lo que exige el Pliego es saber exactamente **cuál es el monto que se invertirá y cómo se invertirá**. No se

exige un monto global sino un detalle que permita evaluar lo que efectivamente se invertirá en el servicio y cómo se destinará el dinero de dicha inversión en cada rubro. Claramente ello no se hace, incluyendo rubros que a todas luces son gastos, por lo que la formulación de la oferta no permite saber exactamente qué debe computarse como inversión y que no, factor fundamental para su evaluación cuantitativa. Mucho menos permite comparar las ofertas en este aspecto.

21.- En cuarto lugar, **la oferta de REYNA se apartó sustancialmente del Pliego** en tanto no existen facturas proforma de suministro que permitan saber concretamente las características técnicas del servicio que se pretende instalar. Por el contrario, se trata de una oferta "abstracta", donde todo lo que se ofrece es hipotético, en claro apartamiento de lo exigido por el Pliego que obviamente exige un mayor nivel de detalle en la maquinaria que se va a instalar.

22.- A modo de ejemplo, la oferta de REYNA no incluyó ni la propuesta de innovación tecnológica, ni la descripción del plan de mantenimiento anual preventivo ni de los trabajos de conservación y buen funcionamiento del servicio, ni la previsión de sistemas para el caso de emergencias, omitiéndose especificaciones básicas que debían figurar en el proyecto presentado.

23.- Dichas omisiones, como es de toda evidencia, afectan gravemente la validez de la oferta adjudicada ya que no se aportaron elementos que garanticen de ningún modo la capacidad de la adjudicataria para el cumplimiento del servicio licitado. Pero además, también afectan la igualdad de los oferentes en la medida de que la oferta de REYNA de ninguna forma puede ser comparada en estos aspectos de especial trascendencia con la oferta de mi representada que sí cumplió con dichos extremos.

24.- En quinto lugar, **la oferta de REYNA se apartó sustancialmente del Pliego** en tanto no se presentaron ni los planos, ni detalles técnicos que requiere el Pliego sino que, solo hace mención a equipos -que se confiesan de segunda mano- que supuestamente se adaptarían a la estructura ya existente de la aerosilla. Sin medir, a modo de ejemplo, que con las dimensiones declaradas las aerosillas pasarían a 10 cm de la torre, lo cual es un exabrupto técnico

prácticamente inhabilitante de la oferta.

25.- En efecto, sobre la calidad, funcionalidad y seguridad de los sistemas, equipos e instalaciones, la oferta de REYNA se limitó a declarar simplemente que *"se dará cumplimiento"*. Expresión que, sin lugar a dudas, es completamente insuficiente para evaluar adecuadamente los aspectos técnicos fundamentales del servicio.

26.- En la misma línea, en cuanto al proyecto de cambio en la configuración del sistema de la aerosilla, la oferta de REYNA se limitó a indicar que *"se atenderán todas las especificaciones básicas solicitadas en el art. 24 de la Memoria Descriptiva … las que serán previamente aprobadas por la comisión de electromecánica"*. Sin embargo, la propia Dirección de Electromecánica advirtió que no se proporcionaron detalles sobre cómo se cumpliría con estas exigencias, señalando que *"La empresa Leandro Reyna-Adriana Picún SRL plantea en la oferta que cumplirá con lo solicitado en el art.24 de la memoria descriptiva […] no indica cómo lo hará. Con la información disponible* ***no existe manera de puntuar técnicamente ésta oferta*** *en los puntos 1, 2, 3 y 6 de la ponderación por propuesta de servicio"* (destacado nuestro).

27.- Resulta verdaderamente increíble que existiendo un informe obrante en autos que señala que **"no existe manera de puntuar técnicamente esta oferta"** en múltiples aspectos, la misma haya resultado adjudicada. En efecto, si no existe posibilidad de puntuarla, es porque no existe posibilidad de compararla, lo cual no puede sino ser una omisión insubsanable.

28.- Estas omisiones, no solo contravienen las condiciones del Pliego, sino que también imposibilitan la verificación y el examen de la viabilidad y calidad del servicio propuesto, tratándose, entonces, de una **adjudicación que se realizó prácticamente a ciegas, sin una comprensión ni evaluación de lo que realmente se estaba ofreciendo**.

29.- Los extremos económicos y técnicos anteriormente señalados no podrían haberse subsanado, por tratarse de omisiones sustanciales, cuya subsanación, teniendo en cuenta que la oferta de mi representada estaba a la vista, solo puede ser considerada violatoria del principio de igualdad de los

oferentes. No obstante, durante el procedimiento licitatorio y de forma manifiestamente ilegítima, **se otorgaron oportunidades a la empresa MANUEL REYNA – ADRIANA PICÚN S.R.L. para que modificara los elementos de su oferta**, agregándose al expediente un Informe Técnico y gráficos que fueron enviados por correo electrónico a la Intendencia de Maldonado (Actuación 25).

30.- En definitiva, en la oferta de la adjudicataria existieron graves y sustanciales apartamientos del Pliego -cada uno de ellos invalidante de su oferta por sí solo- que debieron haber determinado su descalificación inmediata por resultar inadmisible. Por consiguiente, la adjudicación a una oferta manifiestamente inadmisible, no puede ser sino calificada como ilegítima, comprometiendo la responsabilidad de la Administración y de los funcionarios actuantes.

(b)

Inconveniencia de la oferta adjudicada

31.- La oferta de la empresa MANUEL REYNA – ADRIANA PICÚN S.R.L. debió ser descalificada de plano en tanto se apartó sustancialmente de lo establecido por el Pliego. No obstante, aun razonando por el absurdo y teniéndola por admitida, la misma jamás podría haber sido adjudicada, en tanto su vaguedad, indefinición, falta de ajuste al Pliego y la calidad de los productos ofrecidos, de ninguna forma pueden hacerla considerar como conveniente.

32.- De acuerdo al art. 68 inc. 2° del TOCAF "El ordenador efectuará la adjudicación a la oferta más conveniente a los intereses de la Administración Pública y las necesidades del servicio, apreciando el dictamen de la Comisión Asesora de Adjudicaciones".

33.- En este orden de ideas, se ha señalado que: "Por su *naturaleza jurídica*, la adjudicación es un acto administrativo que traduce un obrar discrecional de la Administración que no la habilita a proceder arbitrariamente, ya que la elección de la oferta más conveniente requiere razonablemente y de buena fe que se hayan comparado las ofertas, se haya justificado la opción desde el punto de vista económico, se haya demostrado su ventaja, se hayan

respetado los límites establecidos en los pliegos, y haya habido ajuste a los dictámenes previamente emitidos o, en caso de verificarse un apartamiento de los mismos, la motivación suficiente para justificar ese apartamiento" (así: Carlos E. DELPIAZZO - "Contratación Administrativa", FCU, Montevideo, 2019, pág. 155).

34.- En el caso, **la oferta de REYNA únicamente podía ser considerada inconveniente**, en tanto –aún en el caso de resultar admisible- igualmente contiene carencias técnicas a todas luces inconvenientes para la Administración y que ponen en riesgo la seguridad del servicio brindado al público.

35.- En primer lugar, **la falta de experiencia específica en materia de gestión y mantenimiento del servicio de aerosillas debió ser considerada como requisito excluyente,** en tanto se trata de un servicio de altura, que puede poner en riesgo la vida de los usuarios, razón por la cual debió exigirse al menos algo de experiencia en el rubro y no simplemente, experiencia en servicios gastronómicos o de entretenimiento en general. Este no es cualquier entretenimiento, y la experiencia y antecedentes intachables en la gestión de este tipo de infraestructuras debería haber sido excluyente, pero, aunque no lo fuese, su ausencia, debió determinar la inconveniencia de la contratación de dicho proveedor. Máxime, cuando su inexperiencia, le hizo cometer errores como los señalados anteriormente en la configuración de su oferta.

36.- Adviértase que una de las modificaciones más significativas del Pliego de la Licitación N° 1001/022 anterior, ha sido la modificación del factor de puntuación "Antecedentes". En efecto, mientras que en el anterior Pliego se solicitaban antecedentes directamente relacionados con el objeto de la Licitación (Antecedentes comerciales, técnicos y de capacidad de obra del oferente en el servicio licitado) en este nuevo Pliego se utilizó un giro mucho más amplio ("Experiencia en prestación de servicios gastronómicos y/o esparcimiento") que no guarda relación con el objeto licitado.

37.- ¿Cuál fue la razón por la cual se dejó de exigir experiencia específica en un tipo de infraestructuras que, por su complejidad y por consistir en el transporte de usuarios por vías aéreas, debe asegurar la seguridad de todas las

partes?

38.- Pues bien, la respuesta es clara: para poder adjudicarle a REYNA era necesario modificar esta exigencia ya que dicho oferente **no cuenta con ningún tipo de experiencia en el servicio licitado**, pudiendo solamente acreditar antecedentes en servicios gastronómicos, pero no en la gestión de un sistema e infraestructura de una aerosilla, ya que no ha gestionado ni esta ni ninguna otra estructura similar. Dicho extremo, por sí solo, demuestra que su oferta es absolutamente inconveniente para los intereses de la Administración y las necesidades del servicio en particular.

39.- Por el contrario, mi representada cuenta con vasta experiencia en la materia, ya habiendo sido adjudicataria en la explotación de la aerosilla, cuya gestión funcionó con total éxito y tuvo como resultado la provisión de un servicio de excelente calidad, sin haber recibido quejas de ningún tipo ni la existencia de incidentes de ninguna naturaleza, fruto tanto del esfuerzo, así como de las importantes inversiones que se realizaron.

40.- Como en cualquier otro servicio, pero más en uno que conlleva disponer de estrictos mecanismos de seguridad, es injustificable que no se haya considerado la experiencia en la gestión específica de esta labor, mucho menos se han explicitado las razones por las cuales la Administración decidió modificar dicho extremo de un procedimiento a otro. Máxime, a sabiendas de los muy disímiles resultados que se han obtenido en las diferentes experiencias con distintos adjudicatarios.

41.- En segundo lugar, **la calidad de la oferta ofrecida por REYNA es muy inferior a la de mi representada y contiene graves y evidentes errores técnicos.** En efecto, partimos de la base de que todo lo que oferta REYNA es ofrecido en abstracto ya que no se encuentran ni los planos, ni las proformas de los aparatos que ofrece. En efecto, REYNA hace mención a las hipotéticas nuevas medidas de los volantes, sustancialmente más grandes que los que se encuentran instalados y también refiere a que colocará sillas más grandes.

42.- Sin embargo, lo primero que se advierte es que, con esas nuevas medidas, las sillas circularían a 10 centímetros de las columnas, lo cual no solo

es un gravísimo error técnico que pone en riesgo la seguridad de los usuarios y de los pasajeros, sino que además constituye un exabrupto técnico muy revelador de la absoluta falta de experiencia e idoneidad en el servicio que se quiere explotar. Dicho de otra forma, de ser reales las medidas que se ofrecen, las sillas **no podrían circular sin peligro para los usuarios**.

43.- Como si lo anterior no fuera suficiente, en la oferta se declara que las sillas serán de segunda mano y que se adaptarán a la infraestructura existente. Todo ello sin contar, además, con ningún requisito de seguridad.

44.- En tercer lugar, **difícilmente pueda considerarse como la más conveniente, una oferta que no presenta ni plan de mantenimiento anual, ni calidad, ni funcionalidad ni mucho menos seguridad de los sistemas, equipos e instalaciones**.

45.- Es de toda evidencia que, si la adjudicataria no ha explicitado en su oferta aspectos cruciales como el funcionamiento sistema de ascenso y descenso de los pasajeros, la velocidad de las aerosillas en ascenso y descenso, los mecanismos de seguridad para las barandas de las sillas y la explanada de ascenso y descenso de aerosillas, es porque no resultaba ajustada al Pliego y no era por tanto admisible. Es por ello, que resulta absolutamente incongruente que se sostenga que la empresa MANUEL REYNA – ADRIANA PICÚN S.R.L. presentó una oferta admisible y que se considere la más conveniente cuando la propia Administración reconoció que frente a la falta de toda esta información *"no existe manera de puntuar técnicamente ésta oferta en los puntos 1, 2, 3 y 6 de la ponderación por propuesta de servicio"*.

46.- Debe señalarse, además, que la situación de mi representada es muy diferente ya que únicamente se nos pidió información *"sobre el mecanismo de seguridad para barandas de sillas"*, extremo que, no solo ya había sido incluido en la información de las sillas que venían de China y ya estaba cotizado, sino que, además, no resultaba posible de modificar a posteriori de la apertura de las ofertas ya que emerge de la proforma que sí fue entregada por esta parte.

47.- En cuarto lugar, **la oferta de REYNA deja pendientes de terminación para resolver en el futuro elementos estructurales como el**

cable portante (la linga), las mordazas y la instalación eléctrica. Dichos extremos, son de esencia de la calidad del servicio por lo que sin su debida identificación y sin saber concretamente qué se va a usar como linga, mordazas y cómo se va a equipar la instalación eléctrica, es verdaderamente imposible puntuar la calidad del servicio ofertado. En efecto, de ninguna forma puede considerarse que la oferta de REYNA era la más conveniente cuando no se sabe ni la calidad, ni los materiales de elementos esenciales al servicio como los señalados.

48.- En quinto lugar, **la oferta de REYNA no presenta plan de mantenimiento anual de las instalaciones ni tampoco se agregan planes de contingencia de ninguna índole**. Dicha omisión también resulta sustancial en tanto el mantenimiento de las instalaciones y la previsión en caso de contingencias hacen a la esencia de la calidad del servicio y puedan aparejar la responsabilidad de la Administración licitante.

49.- En sexto lugar, **tampoco puede haberse considerado como la más conveniente una oferta que contempla rodamientos de las poleas de segunda mano**. Elementos de esencial importancia para poner en marcha y garantizar la seguridad del servicio. Adviértase además de que se trata de elementos de ínfimo costo para la inversión total a realizar, cuyo costo no supera los 500 o 700 dólares americanos, y que son una muestra de la calidad del servicio que se pretende prestar.

50.- En séptimo lugar, **los equipos que ofrece son usados o adaptaciones, de material rudimentario y peligroso tratándose de un servicio de traslado de personas a través del aire**. En cambio, la calidad del servicio ofrecido por mi mandante fue ampliamente superior y presentó especificaciones técnicas que permitían a la Administración conocer y puntuarla como la oferta más conveniente. No obstante, según se expresará en el apartado siguiente, la misma fue ilegítimamente descalificada.

51.- De lo que viene de señalarse, se revela claramente que la oferta de la empresa MANUEL REYNA – ADRIANA PICÚN S.R.L. no solo es inadmisible, sino que aun considerándola admisible, igualmente es manifiestamente

inconveniente por la mala calidad del servicio ofertado, ya que presenta materiales de segunda mano, demuestra intención de ahorro en extremos insignificantes, no deja cerrada y con la posibilidad de puntuar extremos técnicos de fundamental importancia, no presenta planes de actuación ante emergencias, de conservación y seguridad de las instalaciones, los cálculos dimensionales son absolutamente erróneos, no cuenta con experiencia calificada y, sobre todas las cosas, por todos los extremos no definidos en su oferta, cuya omisión no podía ser subsanada -como se pretendió- sin incurrir en graves vicios de ilegitimidad por violación al principio de igualdad y ajuste a los Pliegos.

52.- Por último, corresponde advertir la **inexistencia de análisis técnicos** durante el procedimiento licitatorio que respalden y fundamenten debidamente la decisión de adjudicación a la oferta de la empresa MANUEL REYNA – ADRIANA PICÚN S.R.L.

53.- En este aspecto, se observa que, en la Resolución N° 07623/024 impugnada, se hace referencia a que la Dirección de Electromecánica y Dirección General de Turismo se habrían pronunciado de forma favorable respecto a la oferta de la adjudicataria. Específicamente, se señala:

I) que el examen de conveniencia de las ofertas se trata de una actividad de valoración que ha tenido una efectiva participación en la presente licitación, dada la naturaleza del objeto licitado, la Dirección de Electromecánica y Dirección General de Turismo;

II) que de los informes técnicos precitados evaluando técnicamente el contenido de cada una de las ofertas, se desprende un estudio cuidadoso de todos los aspectos objeto de evaluación de conformidad con las bases del Llamado y determinando técnicamente la conveniencia de las ofertas presentadas (actuación 32 y 34, respectivamente).

54.- Sin embargo, de las Actuaciones 32 y 34 del expediente surge exactamente lo contrario, ya que el presunto "estudio cuidadoso" de los informes técnicos realizados por las Direcciones, se reduce a lo siguiente:

(i) Informe de la Dirección de Electromecánica: *"Analizada la propuesta de*

la empresa Leandro Picún-Andrea Reyna SRL se informa que analizada la oferta y ampliaciones presentada se informa que no tiene observaciones técnicas que realizar".

(ii) Informe de la Dirección General de Turismo: *"Analizada la propuesta de la empresa Leandro Picún-Andrea Reyna SRL en lo referente a la oferta de servicios turísticos (gastronómicos y de souvenirs) El proponente cuya SRL se estableció en 2018, tiene probada trayectoria en el área, siendo referentes locales en gastronomía y trabajo en asociaciones de promoción y fomento que también han contribuido a la difusión de la oferta turística de Piriápolis en el país y en el exterior".*

55.- Como podrá comprender cualquier lector, lejos de estar ante un análisis cuidadoso de la cuestión, estamos ante meras afirmaciones carentes de análisis o fundamento alguno.

56.- Tal como fue mencionado anteriormente, la experiencia en servicios turísticos no guarda relación con el objeto de la Licitación, que implica la prestación de un servicio técnico que requiere experiencia específica en materia de gestión y mantenimiento, poniéndose en riesgo la seguridad del público.

57.- En definitiva, la adjudicación a la oferta de la empresa MANUEL REYNA – ADRIANA PICÚN S.R.L. vicia irremediablemente de nulidad la Resolución N° 07623/024 por resultar manifiestamente inconveniente para los intereses de la Administración y las necesidades del servicio.

(c)

Vicios del procedimiento cumplido

58.- A lo expuesto anteriormente, se impone agregar otros vicios graves del procedimiento cumplido relacionados directamente con la admisión de la oferta de REYNA. Tales vicios determinan ineludiblemente la ilegitimidad de la adjudicación a dicho oferente.

59.- La gravedad de los mismos radica en que suponen un apartamiento de las reglas más básicas de todo procedimiento licitatorio, como lo son el principio de igualdad de trato de los oferentes y el principio de ajuste estricto al

Pliego (así: Enrique SAYAGUES LASO – "La licitación pública", Acali, Montevideo, 1978, pág. 41).

(i) Violación del Principio de Igualdad de trato de los oferentes

60.- El procedimiento cumplido ha vulnerado el principio de igualdad de trato de los oferentes, expresamente reconocido por el TOCAF (artículo N° 149) y concebido como uno de los pilares fundamentales de la Licitación Pública.

61.- Dicho apartamiento del principio de igualdad resulta evidente a partir del **trato diferencial que se le ha brindado a REYNA**, aceptándosele y justificando los apartamientos sustanciales del Pliego en los que ha incurrido, con el fin de adjudicar el Llamado a un oferente que, a todas luces, no se encuentra en condiciones de cumplir.

62.- En primer lugar, **el trato diferencial y discriminatorio** resulta de contemplar que se omite descalificarla a pesar de haber cometido un error grave en la cotización que no permite saber verdaderamente cuál es el precio ofertado y que además supone un condicionamiento del Pliego al señalar que ofrece dos cánones (uno por el servicio de aerosillas y otro por los servicios de alimentación) cuando el Pliego a todas luces exige un único canon.

63.- Adviértase que la Comisión Asesora de Adjudicaciones entendió que la oferta de mi representada debía rechazarse por considerar que "se cotiza un canon anual variado en el tiempo". Sin embargo, **no se pronunció en ningún momento respecto de la inadmisibilidad de la oferta de REYNA** por apartarse sustancialmente de lo dispuesto en el Pliego al no cotizar de la forma solicitada, realizando una subdivisión arbitraria del canon en dos áreas del servicio, entre lo que se ofrece por el servicio de aerosillas y por concepto de "servicio de alimentación" aspecto que, al no estar definido en el Pliego, nadie sabe qué comprende, por lo que no existe posibilidad de comparar las ofertas en este sentido. Dicho extremo, por sí solo, es el ejemplo de libro de apartamiento sustancial e insubsanable que determina la inadmisibilidad de una oferta y su inmediata descalificación.

64.- En segundo lugar, **el trato diferencial y discriminatorio** resulta de

contemplar que se omite descalificarla a pesar de que no presentó la garantía de mantenimiento de oferta en las condiciones que exige el Pliego, habiéndose permitido modificar y ajustar tal extremo posteriormente con la presentación de una nota, lo cual es claramente un condicionamiento de la oferta cuya admisión vicia de nulidad el procedimiento.

65.- En tercer lugar, **el trato diferencial y discriminatorio** resulta de contemplar que se omite descalificarla a pesar de que no discrimina la cuantificación del monto que invertirá, sino que simplemente hace referencia a una suma global de global de USD 1.200.000 (dólares americanos un millón doscientos mil) en el cual incluye *equipamiento de servicios, instalaciones, recursos humanos, leyes sociales, y acciones vinculadas* para un periodo de 10 años, rubros muy disímiles entre sí y cuyo prorrateo o discriminación se encuentra ausente en su presentación.

66.- En cuarto lugar, **el trato diferencial y discriminatorio** resulta de contemplar que se omite descalificarla a pesar de que no existen facturas proforma de suministro que permitan saber concretamente las características técnicas del servicio que se pretende instalar. Por el contrario, se trata de una oferta "abstracta", donde todo lo que se ofrece es hipotético, en claro apartamiento de lo exigido por el Pliego que obviamente exige un mayor nivel de detalle en la maquinaria que se va a instalar.

67.- En quinto lugar, **el trato diferencial y discriminatorio** resulta de contemplar que se omite descalificarla a pesar de que no se presentan ni los planos, ni detalles técnicos que requiere el Pliego, solo hace mención a equipos -que se confiesan de segunda mano- que supuestamente se adaptarían a la estructura ya existente de la Aerosilla. Sin medir, a modo de ejemplo, que con las dimensiones declaradas las aerosillas pasarían a 10 cm de la torre, lo cual es un exabrupto técnico prácticamente inhabilitante de la oferta.

68.- En sexto lugar, **el trato diferencial y discriminatorio y la teledirección de este procedimiento para favorecer a la adjudicataria** también ha quedado demostrada a través de declaraciones públicas del Intendente Enrique Antía y del propio Manuel Reyna, quienes en medios locales

han declarado que existiría un cambio de adjudicatario para la aerosilla de Piriápolis. En este sentido, había únicamente dos oferentes en la Licitación y mi representada era la anterior adjudicataria, si ya se sabía que iba va a existir un cambio de concesionario, es porque hubo una decisión política de adjudicarle a la empresa MANUEL REYNA – ADRIANA PICÚN S.R.L. a pesar de que la Licitación ni siquiera había sido puesta de manifiesto.

69.- En efecto, en la evacuación de vista del manifiesto presentada por esta parte, que **ni siquiera fue agregada al expediente**, se adjuntó certificación notarial de dichas declaraciones y de las publicaciones en los medios de comunicación Semanario La Prensa y Radio RBC, de acuerdo al siguiente detalle:

a) por un lado, con fecha 27 de diciembre de 2023 Radio RBC publicó en su página web bajo el titular *"Si se firma la concesión, funcionará este verano la Aerosilla del Cerro San Antonio"* lo siguiente: *Si bien no quiso realizar declaraciones públicas, Manuel Reyna confirmó a RADIO RBC que ganó la licitación y falta la firma del contrato para que se pueda comenzar a trabajar.*
El empresario tiene todo pronto para comenzar a trabajar con la aerosilla y el Parador de la cima del Cerro en una semana. Para eso contará con el personal que ya estaba trabajando en esos puestos, especialmente en la aerosilla, aunque en las condiciones que fije la nueva empresa. Reyna ganó la licitación con la mejor oferta, 25 millones de pesos en obras arriba, 35% arriba en Canon. Y la obra incluirá una inversión de un millón doscientos mil dólares. No obstante, dijo Reyna que recién hará declaraciones públicas una vez que se firme el contrato. Aclaró también que el parador de abajo llevará una obra de un mes y medio, por lo que no podrá abrir hasta mediados de febrero. Hay que hacer una planchada que se rompió con los temporales. La licitación, reitero, no está firmada, pero son trámites burocráticos que dependen de la Intendencia de Maldonado.

b) por otro lado, con fecha 28 de diciembre de 2023 Semanario La Prensa publicó bajo el titular "*Aerosillas de Piriápolis: Intendencia adjudicó el complejo a un nuevo concesionario que tomará posesión en los próximos días*" lo siguiente: *El Intendente de Maldonado, Enrique Antía, confirmó a Semanario*

La Prensa que luego de la apertura de ofertas, el complejo Aerosillas fue adjudicado y «seguramente en estos días van a empezar a funcionar». El Intendente no mencionó la empresa ganadora, aunque sostuvo que el complejo fue adjudicado a un nuevo concesionario, cayendo en consecuencia, la concesión anterior. Consultado sobre las expectativas que hay en esta nueva etapa, Antía sostuvo que «siempre hay expectativas cuando hay un nuevo concesionario, que sea mejor que lo que había» subrayó el Intendente, agregando que «todos los años van a haber noticias para que Piriápolis siga creciendo».

De acuerdo a las consultas realizadas por Semanario La Prensa, los pliegos de la licitación fueron comprados por tres interesados, sin embargo, uno de ellos desistió y no se presentó, quedando dos propuestas en competencia. Una era la del anterior concesionario y la otra la que finalmente terminó ganando la licitación. Se trata del empresario y operador turístico y gastronómico de Piriápolis, Manuel Reyna y asociados.

70.- Asimismo, se puede ver que en la noticia publicada por Semanario La Prensa luce adjunto un video grabado en vivo el día 20 de diciembre de 2023, en el que en el minuto 21:58 el Intendente Antía responde a la consulta sobre las aerosillas y confirma que fueron adjudicadas a un nuevo concesionario.

71.- En otras palabras, queda manifiesto el ajuste a la realidad de la afirmación realizada al impugnarse el Pliego en cuanto a que se trataba de un llamado teledirigido para REYNA. Lejos de disimularse dicha grave irregularidad, la máxima autoridad de la Intendencia y el propio adjudicado, no disimularon en declarar frente a la prensa que ya sabían cuál era el resultado del procedimiento incluso antes de que se evaluaran las ofertas. Los ribetes de este caso, sin dudas, ya son escandalosos y es claro que las irregularidades en este procedimiento comprometen – ya no solo la responsabilidad civil de la Intendencia de Maldonado – sino también la responsabilidad civil y penal de los funcionarios actuantes.

72.- La razón por la que tanto el Intendente como Reyna afirmaban tan seguros en la prensa que había un nuevo adjudicado, era porque desde el primer momento ya se sabía quién ganaría incluso antes de que se sustancie el

procedimiento competitivo, y lejos de ocultarse tal gravísima irregularidad, se declaró públicamente en medios locales. Al día de hoy, siendo que el Intendente ha dictado la Resolución que se impugna, finalmente cumplió con lo anunciado y le adjudicó la Licitación a la empresa MANUEL REYNA – ADRIANA PICÚN S.R.L., incurriendo en una falta grave que compromete su responsabilidad como jerarca.

73.- En suma, parece evidente que el no haber descalificado la oferta de REYNA a pesar de los graves apartamientos del Pliego que detenta, no puede ser sino considerado violatorio del principio de igualdad ya que no solo se le admitieron apartamientos, sino que además se le ha permitido la inclusión de condiciones que llevaron a que los requisitos de la contratación le fueran más favorables.

(ii) Violación del Principio de ajuste estricto al Pliego

74.- Respecto a este principio se ha señalado que se encuentra incorporado a la definición misma de la Licitación Pública (así: Enrique SAYAGUES LASO - "Tratado de Derecho Administrativo", Montevideo, 1963, tomo I, págs. 552 y 553).

75.- Según se ha destacado, "el pliego de condiciones ha de cumplirse estrictamente. La Administración debe sujetarse a las prescripciones del pliego, obrando en todo de acuerdo con lo que éste establece. El apartamiento de esta regla vicia el procedimiento y da lugar a distintos recursos. Tampoco pueden aceptarse propuestas que se separen de lo establecido en el pliego de condiciones, pues se hallan al margen de la licitación". (así: Enrique SAYAGUÉS LASO – "La licitación pública", cit, pág. 42).

76.- Es que el principio de ajuste al Pliego no solo obliga a las partes a cumplir con lo especificado en el mismo, sino que también autolimita a la Administración para realizar evaluaciones no previstas expresamente.

77.- En tal sentido, bien se ha dicho que "la noción de autolimitación administrativa conjuga inicialmente dos coordenadas fundamentales: una, de naturaleza subjetiva, que remite a la fuente del autolímite (la propia

Administración pública); otra -relativa a las consecuencias que tal vinculación provoca- alude al verdadero condicionamiento que, una vez autoimpuesto, el autolímite significa en el desarrollo de la sucesiva actividad administrativa" (así: Carlos Manuel GRECCO – "Apuntes para una teoría de las autolimitaciones de la Administración pública", en Rev. de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1993, Año 5, Nº 14, pág. 317).

78.- En el caso, no solo resultan ilegítimos los apartamientos de la oferta de REYNA, sino que también resulta ilegítimo el hecho de que la Administración, al evaluar las ofertas, haya decidido validar y justificar dichos apartamientos en una conducta que sin duda alguna vicia de nulidad el acto de adjudicación impugnado.

79.- Es absolutamente incongruente sostener, por un lado, que se han cumplido con todos los requerimientos técnicos y que se trata de la oferta más conveniente, y por otro, sostener literalmente que por dichas omisiones "no existe manera de puntuar técnicamente esta oferta." Si no existe manera de puntuarla, entonces no ha cumplido con los requerimientos técnicos del Pliego.

80.- En definitiva, la admisión de la oferta de REYNA resulta violatoria del principio del estricto ajuste al Pliego en la medida que, de haber procedido la Administración conforme al Pliego, se hubiera determinado con certeza la descalificación de la oferta de dicha empresa, por ser ésta rectamente inadmisible.

III) PETITORIO

Por lo expuesto, corresponde solicitar que:

1.- Se me tenga por presentado en la representación invocada y por fundamentado el recurso administrativo oportunamente interpuesto contra el acto individualizado al principio.

2.- En su mérito, se revoque el acto de adjudicación impugnado por ser manifiestamente ilegítimo.

3.- Se tenga presente el carácter preceptivo de la suspensión de la

ejecución del acto recurrido.

4.- Se autoriza, de acuerdo a las normas generales del procedimiento administrativo, a efectos de tomar vista del Expediente, requerir su retiro en confianza, solicitar desgloses y demás actuaciones pertinentes al trámite, a los Dres. Carlos E. Delpiazzo, Gabriel Delpiazzo Antón, Natalia Veloso, José Miguel Delpiazzo Antón, Natalia Blengio, Álvaro Tringolo, Cecilia Bianco, Agustina Pacheco da Silva, al Proc. Agustín Echezarreta y la Sra. Clara Guerfauo.

Sin otro particular, saluda a Ustedes muy atentamente,

Dra. NATALIA VELOSO
ABOGADA
MAT. 11709

JOSE MIS SOSA

CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE PROFESIONALES UNIVERSITARIOS
$ 250 PESOS URUGUAYOS TIMBRE LEY 17.738
007170 7

Const (13) Fojas Fn (1) a Fn (2) Reverso, Fn (13) Tale

I.M.MALDONADO '24SEP 16-13:02

ADMINISTRACIÓN DOCUMENTAL • INTENDENCIA DE MALDONADO •