

Montevideo, 26 de mayo de 2020

Sr. Presidente del Congreso de Intendentes
Christian Di Candia

E.E. N° 2019-17-1-0006040
Oficio N° 2141/2020

Conforme a lo resuelto por el Tribunal de Cuentas, por Resolución N° 176/19 de 28/11/2019, en oportunidad de analizar reiteraciones de gastos de ese Organismo, se analizaron por parte de los servicios técnicos de este Cuerpo distintos aspectos vinculados con los ordenadores de gastos y pagos así como el pago de partidas correspondientes a sueldos, compensaciones y viáticos.

1. Análisis general

1.1 Ordenadores

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 27 del TOCAF, la competencia de ordenar el gasto de un órgano colegiado será del mismo actuando en conjunto, pero la representación a efectos de la firma del compromiso u orden respectiva será de su presidente, o en su defecto del miembro o miembros que designe dicho órgano en su oportunidad.

Esta situación está prevista en el artículo 11 de la Modificación Presupuestal 2008 del Congreso que señala que el Ordenador primario es el Congreso de Intendentes funcionando en plenario, hasta el límite de la asignación presupuestal. La representación es del Presidente.

Por su parte, según lo dispuesto en el artículo 12 de la mencionada Modificación Presupuestal, la Mesa del Congreso de Intendentes es el ordenador secundario de gastos y pagos con el límite máximo de la licitación

abreviada. En este caso la representación es del Presidente del Congreso de Intendentes que la integra.

Según el artículo 30 del TOCAF los ordenadores primarios y secundarios podrán delegar la competencia para ordenar gastos en funcionarios de su dependencia. Los delegatarios podrán habilitar a titulares de proveeduría y otros servicios dependientes a efectos de permitirles efectuar gastos menores o eventuales cuyo monto no exceda el límite máximo establecido para las contrataciones directas excluidas las de excepción.

En relación con lo expresado anteriormente se señala que por Resolución 3/2015 de 16/07/2015, la Mesa del Congreso habilitó al Consejero Ángel Alegre Álvarez como ordenador de gastos hasta el límite máximo de la contratación directa y ordenador de pagos hasta ese monto así como de los salarios y de las contrataciones de servicios personales o profesionales que hayan sido dispuestos por la Mesa por expresa resolución. Dicha Resolución consta en la página web del Organismo.

Por otra parte, el 16/08/2018, la Mesa resolvió habilitar a otro Consejero, Cesar García Costa, como ordenador de gastos y pagos hasta el 25% del monto reglamentario para las contrataciones directas y ordenador de pagos para aquellos pagos que por montos superiores haya resuelto la Mesa, así como los salarios y demás asignaciones presupuestales.

Durante la tarea realizada no se dispuso de otra resolución posterior relativa a una nueva delegación. El contador delegado confirmó en reunión mantenida el 07/01/2020 en el Tribunal que los ordenadores actuales son los señalados.

1.2 Presupuesto

La Ley N° 17.930 de 19/12/2005 en su artículo 486 establece que “el Congreso de Intendentes confeccionará su Presupuesto el que, al igual que su Rendición de Cuentas, aprobará por dos tercios de sus integrantes,

observando los plazos que establecen los artículos 214, 223 y 224 de la Constitución de la República. Los recursos para su financiación serán los correspondientes a los Gobiernos Departamentales que éstos determinen y cualquier otro con distinto origen, excepto los establecidos en el artículo 485 de la presente ley.”

De acuerdo a lo mencionado en el Documento Institucional, el presupuesto del Congreso resulta determinado por el propio órgano, el que proyecta y aprueba su presupuesto. La plantilla de personal, su régimen de retribuciones, jornadas laborales y todo lo relativo a la relación de dependencia de su personal, se lauda con arreglo a derecho según lo resuelva la Mesa o el Plenario.

El Presupuesto 2006-2010 define la composición de los ingresos del Congreso de Intendentes: de origen Departamental (Fondos Propios correspondientes a recursos por concepto de aportes de cuotas mensuales de los 19 Gobiernos Departamentales y Recuperación de Morosidad) y de origen Nacional. Según la Rendición de Cuentas última presentada al Tribunal (período 2018) los ingresos se clasifican en “Ingresos retención MEF” e “Ingresos Varios”.

La última Modificación Presupuestal aprobada por el Tribunal de Cuentas es la correspondiente al ejercicio 2016.

De acuerdo a esta, el Congreso dispone de 7 funcionarios presupuestados (los 3 Consejeros mencionados, el Secretario Ejecutivo, Director Administrativo Tesorero, Jefe administrativo y Auxiliar Administrativo 1). También cuentan con 9 funcionarios contratados (1 Contador, 7 Auxiliares Administrativos y 1 Auxiliar de Servicio). En total son 16 funcionarios.

En dicha Modificación consta la existencia de rubros de sueldos, aguinaldo, prima por antigüedad, seguro de salud, compensación familiar, asignación familiar y salario vacacional (aprobados en la Modificación Presupuestal 2008) así como pasajes y viáticos dentro y fuera del país y para otros gastos de traslados.

2. Análisis del Procedimiento de Gestión (Normas sobre viáticos y compensaciones) de fecha 16/02/2017 y la Resolución de la Mesa del Congreso de fecha 17/05/2018, señalados en el Resultando 1 de la Resolución Interna del Tribunal de Cuentas 176/19

2.1 En la página web del Congreso de Intendentes consta el **Acta de la Resolución de la 20ª. Sesión Plenaria del Congreso de Intendentes** realizada el 16/02/2017. En dicha Acta, se detalla en la REF V), “los temas tratados por la Mesa del Congreso en sus reuniones de fecha 2 y 16 de febrero de 2017, tomándose conocimiento de lo dispuesto por la Mesa sobre el proceso administrativo presentado en el “Memorando interpretativo de las normas aplicables en materia de viáticos y jornadas compensatorias de labor, en días y horarios inhábiles”, con fuente de derecho en el decreto N° 169/014 del Poder Ejecutivo”.

El Memorando, “Normas sobre viáticos y compensados”, detalla el Procedimiento de Gestión señalando que el Congreso afrontará los costos de pasajes, alojamiento y traslados para el caso de viajes al exterior. También se regulan los viajes regionales. Se menciona la rendición de cuentas de partidas recibidas o viáticos. A su vez se señala que “para jornadas inhábiles que se generen por estadía en el servicio se aplicara los criterios del Decreto 169/2014, disponiéndose el pago compensatorio previa deducción de los impuestos aplicables”. Dicho decreto refiere a la Ley N° 19.121 que regula el estatuto del funcionario público de la Administración Central.

Corresponde señalar que:

- La Sesión Plenaria toma conocimiento del procedimiento de viáticos, no lo aprueba (fuente: Acta de Resoluciones de la 20ª Sesión Plenaria del Congreso de Intendentes realizada el 16/02/2017).
- El Acta 20ª mencionada está firmada por uno de los Consejeros, Humberto Castro.

- La aprobación del Acta, que contiene el procedimiento de viáticos, consta explícitamente en el Acta de la siguiente Sesión Plenaria, la 21ª, en la Resolución N° 1.

Presupuestalmente, en la Modificación Presupuestal 2016, consta un rubro de viáticos.

En conclusión, no hay irregularidades a destacar.

2.2 La Resolución de fecha 17/05/2018 señala en el Considerando 2) que se creó un sistema de compensaciones salariales por el desempeño de tareas distintas a las específicas de sus cargos, debido al Programa “SUCIVE/GESTION DEL TRIBUTOS” SUCIVE. Dicho programa tiene como equipo asesor a los funcionarios Juan Carlos Rosales (Contador Delegado del Tribunal de Cuentas), Daniel Sureda, Juan Pigola, Marcelo Metediera, Hugo Pose, Andrea Moreira y Cesar García.

En la resolución mencionada se otorgan complementos mensuales salariales en el programa, específicamente en carácter de consultores, a Juan Pígola y Daniel Sureda, que no son funcionarios del Congreso y a los funcionarios Juan Carlos Rosales y Cesar García. La afirmación que no son funcionarios surge de analizar la lista de funcionarios y el correspondiente detalle de sus ingresos del primer trimestre 2019, enviada al Tribunal el 29/08/2019. Además, el Considerando 3) de la Resolución de 17/05/2018 señala que “los complementos a funcionarios de las Intendencias o del propio Congreso, se abonaran en sus cuentas salariales...”. De esta afirmación se desprende que hay funcionarios de las Intendencias que perciben partidas. También en esta resolución se resuelve contratar a una consultora, Escribana Andrea Moreira.

Esta situación fue conversada con el Contador Juan Carlos Rosales. El mismo explicó que una vez al año la Comisión de Seguimiento del SUCIVE designa los miembros de las Intendencias que participarán en el Congreso. Estas personas perciben un complemento salarial, cuyo monto es transferido por el Congreso a la Intendencia correspondiente y éstas pagan a los funcionarios.

De acuerdo a lo informado por la División Jurídica que fuera consultada tal como consta en el expediente “existe el pago de complementos salariales a funcionarios por niveles de responsabilidad funcional, conforme a las tareas asignadas por Resolución de la Mesa del Congreso de 17/05/2018. Sobre los gastos observados por el Contador Delegado, se coincide en el motivo invocado ya que los complementos salariales dispuestos, no están previstos presupuestalmente, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución de la República”.

Se señala que dichos complementos salariales se registran en los rubros de sueldos (510011 y 510021).

Los importes detallados en la resolución de mayo de 2018, para cada funcionario que recibe el complemento, difieren de los liquidados para el primer trimestre de 2019, según se expone en la Nota 125/19 enviada por el Congreso de Intendentes al Tribunal de Cuentas el 29/08/2019. Tal es el caso, por ejemplo, de Juan Carlos Rosales y Cesar García, que en mayo de 2018 se les asigna \$ 50.000 mensual y en 2019 se liquida por \$ 71.393. Se entiende que fueron aumentados por IPC; sin embargo el IPC de mayo 2019 es de 7,73 con respecto a mayo del año anterior por lo que el aumento es mayor al del índice. No se dispone de otra resolución que aumente dichos importes o que modifique las personas beneficiadas.

Con respecto a las mencionadas diferencias, el Contador Rosales manifiesta que la partida de \$ 50.000 es un importe líquido, por lo cual el nominal resulta sustancialmente mayor.

2.3 Análisis de otras partidas

Existen otras partidas detalladas en la Nota 125/19 enviada por el Congreso de Intendentes al Tribunal de Cuentas el 29/08/2019, que se agregan al sueldo de los funcionarios del Congreso. Además del complemento SUCIVE y la compensación de jornada inhábiles ya consideradas anteriormente, se

liquidan las partidas por Complemento, Complemento Unión Europea, Horas Extras y Partidas por pasajes.

- **Partida por Complemento:** es la que cobra el Consejero Ángel Alegre Álvarez, quien recibe una compensación mensual por realizar tareas adicionales a las propias de su función. Esto fue aprobado por Resolución 6/18 de la Mesa del Congreso de fecha 06/03/2018, firmada por el Presidente del Congreso José Luis Falero, en representación del ordenador primario. Posteriormente, el 23/08/2018 el Presidente del Congreso resolvió mantener ese complemento hasta el término de su contratación en el cargo político.

- **Complemento Unión Europea:** según lo mencionado por el Organismo en el Expediente 2016-3688 “Estos complementos salariales se financian y abonan con fondos del proyecto Unión Europea. En esta decisión primaron razones materiales relativas a que los complementos salariales son sensiblemente menos onerosos que un contrato a un eventual, y que la especialidad en el área de la cooperación internacional es un factor preponderante que evita tener que formar recursos humanos al extremo de darles la experticia necesaria para interactuar en procesos muy dinámicos socialmente que alcanzan hasta el desarrollo local territorial”.

La Resolución de la Mesa del Congreso, aprobatoria de estos complementos con cargo al proyecto internacional es la N° 8/2019 de fecha 10/03/2019 (con firmas sin contrafirma); se contrataron tres técnicos en régimen de arrendamiento de obra, uno de ellos funcionario de la Intendencia de Montevideo.

Se alude al Artículo 38 del TOCAF sobre los requisitos para contratar a funcionarios en proyectos internacionales. El monto anual de la contratación no excede el triple del límite de la contratación directa establecido en el literal B del Artículo 33 del TOCAF.

- **Horas Extras:** el Congreso fundamenta: “Habiendo sobrevenido actividades que sobrepasaron las propias del Congreso de Intendentes como organismo,

concretamente la organización y ejecución de la Cumbre Mundial de Alcaldes en Punta del Este que congregó a más de 5 mil concurrentes internacionales, con el personal propio debieron realizarse todas las tareas de organización de dicha misión, sin perjuicio de las funciones propias asignadas habitualmente en el Organismo. A esto se sumó –con carácter de permanente- el apoyo de gestión del proyecto subvencionado por la Unión Europea para fortalecer los procesos de descentralización política a nivel de los gobiernos subnacionales, así como otras tareas de carácter extraordinario. El único modo de cumplir con el presupuesto asignado y con la labor cometida, fue asignar horas extras con el fin de cubrir en horarios adicionales estas nuevas responsabilidades. Aplica esta política al personal subalterno del Organismo, no al asesor de naturaleza contractual y política (Consejeros)”.

Las horas extras fueron aprobadas en los siguientes casos:

-15/08/2018: nota enviada por el Consejero Cesar García a la Dirección Administrativa.

Beneficiarios: Director Administrativo (50 horas a partir de agosto 2018), dos funcionarias (50 horas por agosto, setiembre y octubre 2018 por asistir a la organización de la Cumbre Hemisférica de Alcaldes) y a otro funcionario por \$30.000 por los meses de agosto, setiembre y octubre, por el mismo motivo).

- 01/11/2018: Resolución del Consejero de Turno, Cesar García Acosta, autoriza a tres funcionarios la realización de hasta 40 y 25 horas extras mensuales, a partir de la fecha de la Resolución.

- 05/02/2019: nota del Consejero Cesar García. Beneficiario: Cr. Juan Carlos Rosales. Se resuelve abonar horas extras a partir de febrero 2019 y hasta nueva resolución.

- **Partidas por Pasajes:** el Congreso fundamenta que cuenta con personal asesor procedente de departamentos distintos a donde está emplazada su

Sede, Montevideo, por lo que se asumen gastos de traslados regulares de funcionarios que de otro modo no podrían costear con sus ingresos tal actividad. Consultado el Cr. Rosales informó que existe una Resolución que aprueba el pago de estas partidas a estos dos funcionarios, la cual se solicitó. Habiendo tomado conocimiento de la misma se informa que se trata de los funcionarios Andrea Moreira y Alberto Mazza, a quienes se les abona \$ 4.000 mensuales por gastos de traslado, lo que fue autorizado por la Presidencia del Organismo según consta en notas de fechas 12/06/2018 y 01/08/2018 firmadas por el Consejero Cesar García.

A continuación, se detallan las partidas recibidas por cada funcionario del Congreso en el primer trimestre de 2019, que constan en la Nota 125/19:

Humberto Castro, Consejero –compensación por días inhábiles.

Ángel Alegre, Consejero–Complemento por \$ 66.293 (aprobado \$ 50.000 por Resolución de la Mesa 6/18 de 06/03/2018 firmada por José Luis Falero, Presidente del Congreso) y días inhábiles.

Cesar García, Consejero – Complemento SUCIVE por \$ 71.393 (aprobado por \$50.000 en Resolución de 5/18 firmada sin contrafirma (se supone el Sr. Falero, Presidente). Además partida por días inhábiles.

Verina Rollano – no recibe compensación.

Mauricio Cabral, delegatario contador delegado – horas extras, Compensación Unión Europea.

Mirza Lucas – horas extras.

Adriana Zeballos – no recibe compensación.

Juan Pesce – horas extras.

Nicolas Canessa – Complemento Unión Europea.

Juan Rosales, Contador Delegado – Complemento SUCIVE por \$ 71.393 (Resolución 5/18 por \$ 50.000 firmada sin contrafirma (se supone el Sr. Falero, Presidente), días inhábiles y horas extras.

Alberto Mazza- partidas por pasajes \$ 4.000.

María Eugenia Sastre – Complemento SUCIVE (no está incluida en Resolución de 5/18), complemento Unión Europea.

Silvana Viera – Complemento SUCIVE (no está incluida en Resolución de 5/18).

Complemento Unión Europea.

Ana da Silva – no recibe compensación.

Enrique Gallicchio – Complemento Unión Europea.

Andrea Moreira – partidas por pasajes \$ 4.000. Contratada por un año desde el 01/04/2018 por Resolución N° 15 de 17/05/2018, aprobada por la Mesa del Congreso y firmada por su Presidente. El 15/03/2019 se prorroga su asesoramiento por un año a partir de 01/04/2019. Dicha prórroga fue consultada a la Presidencia de la Comisión del SUCIVE y firmada por el Consejero Cesar García.

Luis Torres – no recibe compensaciones.

Yupong Yu – contratada por un mes.

Total 18 funcionarios: 16 constan en la Modificación Presupuestal 2016, Andrea Moreira fue contratada en 2018 y Yupong Yu fue contratada por un mes.

Tal como se mencionó, la Resolución de 5/2018 también aprueba partidas de SUCIVE a los consultores Juan Pígola por \$ 40.000 y Daniel Sureda por \$ 30.000; estos consultores no se incluyen en la lista de funcionarios que detalla la Nota 125/19.

3. Conclusiones

3.1 El Congreso de Intendentes abona partidas complementarias al salario a algunos de sus funcionarios, tales como: Complemento SUCIVE, Complemento, Complemento Unión Europea, Compensación Jornadas Inhábiles, Horas extras y Pasajes.

Se señala que:

- Las referidas a Complemento SUCIVE no fueron aprobadas en la instancia presupuestal, motivo por el cual el contador delegado observa el gasto. Estas partidas están asignadas por Resolución 15/2018 de la Mesa del Congreso, que es ordenador del gasto.
- Entre los funcionarios se encuentran el contador delegado del Tribunal, quien percibe un complemento mensual salarial por el programa SUCIVE así como compensación por jornadas inhábiles y horas extras.
- Los funcionarios que reciben el Complemento Unión Europea fueron contratados bajo el régimen de arrendamiento de obra, según lo descrito en la Resolución N° 8/19 de la Mesa del Congreso.

Corresponde precisar que no se solicitaron los contratos a efectos de evaluar si realmente se trata de arrendamientos de obra por los que se contrata funcionarios del Congreso en proyectos internacionales.

- Con respecto a las horas extras, en dos casos fueron aprobadas por el Consejero de Turno, habilitado como ordenador, por Resolución 47/2018.

En otros cinco casos constan notas dirigidas a la Dirección Administrativa firmada por un Consejero, habilitado como ordenador, autorizando las horas extras. Se señala que, si bien en algunos casos se pagan horas extras por participar en la Cumbre Hemisférica de Alcaldes, en otros la autorización de pagar las partidas es a partir de una determinada fecha, no por un periodo concreto.

El resto de las partidas no merecen observaciones.

También se abonan viáticos, en caso de corresponder, de acuerdo al procedimiento aprobado por la Sesión Plenaria, ordenador primario.

3.2 El Congreso también abona partidas a no funcionarios.

- Se constató el caso de consultores a quienes se les asignan complementos salariales en el programa SUCIVE, según consta en Resolución de la Mesa de 17/05/2018 ya mencionada. Esta situación fue conversada con el contador delegado, quien explicó que una vez al año la Comisión de Seguimiento del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE) designa los miembros de las Intendencias que participarán en el Congreso. Estas personas perciben un complemento salarial, cuyo monto es transferido por el Congreso a la Intendencia correspondiente y éstas pagan a los funcionarios.
- Asimismo se constató en 2019 la contratación de técnicos fuera de la relación de dependencia y en régimen de arrendamiento de obra, siendo uno de ellos funcionario de la Intendencia de Montevideo. Las Resolución que aprueba estas contrataciones fueron firmadas sin contrafirma.

Saludo a Usted atentamente

bf