



TRIBUNAL DE CUENTAS

Montevideo, 02 de junio de 2021

Señor
Presidente de la Cámara de Representantes
Dr. Alfredo Fratti

E.E. 2021-17-1-0000659

Ent. N°458/2021

Oficio N° 2318/2021

La Cámara de Representantes remite a este Tribunal Pedido de Informes, en virtud del requerimiento del Señor Representante Gabriel Tinaglini, al amparo de las facultades que le confiere el art. 118 de la Constitución de la República, solicitando información respecto a la contratación realizada por la Intendencia de Rocha con la "Fundación A Ganar", en el marco de la Licitación Abreviada N° 12/2020, dispuesta por Resolución N° 3554/2020 de 29 de diciembre de 2020 y tramitada en expediente 2020-3594, para el gerenciamiento de recursos humanos del "Programa Socio Educativo de Higiene Ambiental y otros emergentes", por un monto de \$ 2.500.000. Se consulta específicamente los siguientes aspectos, que se enumeran y sobre los que corresponde señalar:

1.- Si el Tribunal de Cuentas está al tanto del contrato suscrito entre la Intendencia y la "Fundación A Ganar".

Este Tribunal ha tenido conocimiento de dicha contratación a través de la Contadora Delegada en la Intendencia Departamental de Rocha, a quien, de conformidad con la delegación de competencias otorgada por este Tribunal, corresponde su intervención. A efectos de poder dar



TRIBUNAL DE CUENTAS

respuesta a las preguntas formuladas en la oportunidad, se solicitó a la misma la remisión vía mail de los antecedentes correspondientes a la licitación abreviada N° 12/2020 (IDR Expediente N°3594/20).

2.- Si el Procedimiento de Contratación que se llevó a cabo, cumple con las formalidades y requisitos necesarios según el Tribunal, y si las condiciones del mismo son las adecuadas.

Según consta en las actuaciones remitidas por la Delegada, por Resolución N° 3554/2020 de fecha 29/12/20 se dispuso el llamado a Licitación Abreviada N° 12/2020, con el objetivo de proveer el "Gerenciamiento de Recursos Humanos para Programa Socio Educativo de Temporada para Servicio de Higiene Ambiental y otros emergentes" para la temporada estival, durante el período 10 de enero al 28 de febrero de 2021, previéndose la posibilidad de su extensión hasta Semana de Turismo inclusive, dirigida a operadores radicados en el país. La misma fue adjudicada por Resoluciones N° 47/20 de 8/1/21 y N° 258/2021 de 29/1/21 (que amplía la anterior en cuanto establece el monto de la adjudicación), a la "Fundación A Ganar", por una suma total de \$2:500.000, siendo éste el único oferente del llamado.-

El gasto de referencia fue sometido a la intervención de la Delegada con fecha 2 de febrero de 2021 (Oficio 78/21), quién observó el procedimiento por vulnerar lo dispuesto por el Artículo 211 literal B) de la Constitución de la República (intervención con principio de ejecución), en virtud de que la remisión de los antecedentes al control preventivo fue realizada con posterioridad al inicio de la ejecución del gasto.

Posteriormente la misma profesional observó con fecha 12/3/21 (Oficio 109/2021), la ampliación de la licitación de marras, dispuesta por Resoluciones 479/2021 de 26/2/21 y 556/2021 de 8/3/21 (aclara el monto), en el marco de lo establecido por el Art. 74 del TOCAF, por la



TRIBUNAL DE CUENTAS

cual se prorrogó la contratación hasta Semana de Turismo inclusive, por un monto de \$1:500.000. La causal de observación en esa oportunidad refirió al incumplimiento de lo dispuesto por el artículo 15 del TOCAF (falta de disponibilidad presupuestal).

Los citados gastos fueron reiterados por el Intendente Departamental por Resoluciones 427/2021 de 8/2/21 respecto al gasto de \$2:500.000 y N° 676/2021 de 18/3/2021 a la ampliación del mismo, por \$1:500.000. En ambos casos sin motivar la decisión.

En relación a la interrogante formulada en la presente pregunta, en cuanto a si las condiciones fueron las adecuadas, no corresponde a este Tribunal, en el marco de su intervención preventiva, expedirse sobre la oportunidad, conveniencia o mérito de la contratación, sino sobre la legalidad del gasto y de su procedimiento.

No obstante cabe señalar en relación a las publicaciones del procedimiento que, según surge de los antecedentes remitidos, éstas fueron efectivizadas en la página de Compras Estatales con fecha 29 de diciembre de 2020, en Guía Total 30/12/2020, en Contacto 2/1/21 y en un diario local con fecha posterior. Si bien en el Considerando del acto administrativo que dispone el llamado (Res. 3554/20) se fundamenta *“debido a razones de urgencia y conveniencia por el comienzo de la temporada de verano”*, no se manifiesta expresamente la voluntad del Ordenador de reducir la antelación de la publicidad de la convocatoria prevista en el artículo 52 del TOCAF. En efecto, conforme la nueva redacción dada por el artículo 325 de la ley N° 19.889 de 9/7/21 al artículo 492 de la ley 15.903 de 10/11/887, para las licitaciones abreviadas exige publicar en la página Compras Estatales con una antelación de diez días hábiles, los que podrán reducirse a cinco días, en caso de urgencia o conveniencia, debiendo constar los motivos de excepción en el acto administrativo que dispone el llamado. Asimismo la



TRIBUNAL DE CUENTAS

nueva redacción en el caso de reducirse el plazo, requiere invitar como mínimo a seis firmas del ramo, asegurándose que la recepción de la invitación se efectúe en el plazo establecido. De los antecedentes remitidos no surge el cumplimiento de tales requisitos, por lo cual debería concluirse que sería una causal más de observación al constatado por la Delegada.

3.- Si se cumplieron los requisitos necesarios para realizar el primer pago a la fundación, efectuado el día 3 de febrero del año en curso.

De acuerdo a lo informado por la Intendencia actuante a través de la Delegada, el primer pago se realizó con fecha 31 de enero de 2021 por la suma de \$710.031 y posteriormente con fecha 3 de marzo de 2021 se efectuó otro pago de \$1.037.407. Debe tenerse presente que habiendo sido observado el gasto original y dada la causal de observación, la misma se irradia a los pagos derivados de la ejecución de éste.

4.- Si se cumplió con lo dispuesto por el artículo 211 Literal B) de la Constitución de la Republica (se cita 221).

Como se expresara en la tramitación del procedimiento competitivo de referencia, la causal de observación del gasto de fecha 2/2/2021 fue el incumplimiento de lo dispuesto por el artículo 211 literal B) de la Constitución de la República, en virtud de contar las actuaciones con principio de ejecución en oportunidad de su remisión a la intervención preventiva de legalidad que compete a este Tribunal. En efecto el inicio contractual se fijó efectivamente para el 10 de enero y el primer pago se hizo efectivo el 31 de enero siguiente, con anterioridad a la intervención preventiva.



TRIBUNAL DE CUENTAS

5.- Si se cuenta con el informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones de Rocha.

En el expediente de referencia, a fojas 125 y 126 consta el Acta de Apertura (iniciada a la hora 10:00 y finalizada 10.20) suscrita por la Escribana Ana Claudia Olivera Brum de la Intendencia Departamental de Rocha, por el señor Alejandro Rico, en representación de la Fundación A Ganar y por el Director de Gestión Ambiental, Sr. Ramón Lorente, en representación de la Intendencia, (lucen tres firmas, las de ambos funcionarios públicos identificadas con sello). En el acápite del Acta se advierte la fecha expresada en letras con evidente error en su redacción *“el día ocho de diciembre de mil veintiuno”* en la que se transcriben las condiciones de la oferta y se concluye que la Fundación a Ganar cumple con todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones y que ésta es la *“UNICA PROPUESTA”*.

A foja 127 consta el Acta de la Comisión Asesora de Adjudicaciones (inicia hora 11 culmina hora 12), en cuyo texto se advierte la fecha *“ocho de diciembre de dos mil veintiuno”*), también con claro error de escritura, suscrita por sus cinco integrantes, entre ellos la Escribana antes mencionada, quien la extiende. Dicha Comisión se expidió aconsejando adjudicar a la *“Fundación A Ganar”*, señalándose entre paréntesis (única propuesta).

Saludo a Usted atentamente,

aov

Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General



TRIBUNAL DE CUENTAS

**CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DE LA MINISTRA
CRA. DIANA MARCOS:**

Comparto en todos sus términos el fundamento de voto discorde del Ministro Ing. Miguel Aumento, relacionado con la Solicitud de información respecto a la contratación realizada por la Intendencia de Rocha con la “Fundación A Ganar”, en el marco de la Licitación Abreviada N° 12/2020, dispuesta por Resolución N° 3554/2020 de 29 de diciembre de 2020 y tramitada en expediente 2020-3594, para el gerenciamiento de recursos humanos del “Programa Socio Educativo de Higiene Ambiental y otros emergentes”.

**CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO
ING. MIGUEL AUMENTO:**

He votado en forma discorde la respuesta cursada al Sr. Representante Nacional Gabriel Tinagli, por entenderla insuficiente en lo que refiere a la interrogante de si el procedimiento de contratación cumplió con las formalidades y requisitos necesarios.

En efecto, en ocasión del tratamiento originario sobre este pedido de informes (Sesión del 29 de abril de 2021), sostuve que a mi juicio no solamente se había vulnerado la norma relevada por la Contadora Delegada (literal B del artículo 211 de la Constitución) y lo preceptuado por el artículo 52 del TOCAF -tal como parecería que el Tribunal señaló en su respuesta- sino también otras normas que hacen a la contratación administrativa.

En primer término, existió apartamiento a lo dispuesto por el artículo 52 del TOCAF dado que el motivo de la excepción (para la reducción de los 10 días hábiles que como mínimo obliga la norma) no se encuentra debidamente fundado. Y aún si se entendiera lo contrario, es decir que existió motivación suficiente, dicho artículo exige proceder a invitar a como mínimo seis firmas del



TRIBUNAL DE CUENTAS

ramo a la vez de asegurar que la recepción de las invitaciones se efectúe en el plazo establecido; lo que no ocurrió en la especie. Dejo constancia que a mi juicio sí se configuraron los 5 días hábiles de publicidad que la norma establece en un caso de excepción, pero para que ello sea consistente con lo preceptuado por la normativa vigente, debió motivarse debidamente el acto administrativo e invitar con antelación suficiente al menos a seis firmas del ramo.

En segundo término, el Pliego de Condiciones Particulares (PCP) vulneró lo consignado por el Artículo 48 literal C) del TOCAF, en tanto allí se exige establecer criterios objetivos de evaluación. El artículo 17 del PCP estableció tres factores (Precio, Antecedentes Generales, Propuesta Operativa) pero sin explicitar formas objetivas de asignación de puntajes dentro de cada factor.

En tercer término, hubo apartamiento al artículo 66 del TOCAF, considerando que el dictamen de la Comisión Asesora de Adjudicaciones (CAA) no contiene fundamento alguno sobre la admisibilidad y conveniencia de la oferta (informe básico sobre el nivel de adecuación de la oferta a las necesidades que se pretendían evaluar en el factor "Propuesta Operativa"). La presencia de un único oferente, no obsta para que se informe sobre la admisibilidad y nivel de satisfacción sobre los aspectos técnico-operativos ofrecidos, en atención a todo lo señalado en el artículo 18 del PCP.

Hasta aquí cabe señalar además que, según criterio mayoritario y constante de este Tribunal, los últimos tres vicios legales derivados de la aplicación del TOCAF (artículo 52 "Publicidad", artículo 48 "Criterios objetivos de evaluación" y artículo 66 "Informe fundado de la CAA") debieron irradiar sus efectos a la prórroga resuelta de la Licitación Abreviada Nro. 12/2020.

En cuarto término, no se verifica el cumplimiento del inciso 3 del artículo 50 del TOCAF, dado que la Administración debe publicar en el sitio web allí referido, los actos de adjudicación, ampliación y de reiteración de gastos observados por el Tribunal en un lapso de 10 días hábiles de producidos estos.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Por último, también expresé en Sala que, en mi opinión, el Tribunal debía analizar en profundidad el apego al inciso 1) del artículo 72 del TOCAF, específicamente el alcance de la expresión “parte oferente o contratante”, en este caso concreto y a los efectos de despejar toda duda en este sentido. Resulta de público conocimiento (extremo que aún así en rigor debería verificarse) el parentesco entre el Sr. Secretario General de la Intendencia de Rocha y la Sra. Subdirectora de la adjudicataria Fundación “A Ganar” que además ejerce como Jefa del Departamento Técnico de dicha Organización (Recogido de <http://www.fundacionaganar.org/equipo.php>).

Según consta en el expediente Nro. 2020-3594 remitido oportunamente, el Sr. Secretario General suscribió la Resolución por la cual el Sr. Intendente dispone el llamado a licitación abreviada, aprueba el Pliego de Condiciones Particulares y fija fecha de apertura de ofertas (artículo 277 de la Constitución). Pero posteriormente, el Sr. Secretario General integró la CAA actuante, a la vez que refrendó tanto la Resolución de Adjudicación de esta Licitación como la Resolución ampliatoria (en la cual se dispone el monto de la erogación), así como también la Resolución donde se reitera el gasto (ante la observación formulada por la Contadora Delegada de este Tribunal).

Cabe señalar que, al amparo de lo consignado por el artículo 277 de la Constitución, el Sr. Intendente designó al Sr. Director General de Secretaría para suscribir tanto la Resolución de prórroga de la Licitación como la Resolución ampliatoria (donde se fija el monto referido a la prórroga) y la Resolución de la reiteración de dicho gasto (debido a la nueva observación de la Contadora Delegada).

Dejo constancia que no es práctica habitual -aunque sí existe antecedente reciente- que este Tribunal se adentre en el análisis de lo reseñado por la Ley 19.823 sin perjuicio de la Ley 17.060 y Decreto Nro. 30/003. Y esto es así dado que entiende que lo anterior es competencia específica de la Junta de Transparencia y Ética Pública, criterio que comparto en términos generales.-



TRIBUNAL DE CUENTAS

**CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO
CR. ENRIQUE CABRERA:**

He votado en forma discordante la respuesta cursada al Sr. Representante Nacional Gabriel Tinagli, por entenderla insuficiente en lo que refiere a si el procedimiento de contratación cumplió con las formalidades y requisitos necesarios.

Comparto totalmente la discordancia del Ministro Miguel Aumento para este asunto considerando insuficiente la respuesta cursada. En particular porque las diferencias entre la actuación del Contador Delegado para este asunto y el Tribunal de Cuentas que se expresan en este asunto y las que se expresarán en la Rendición de cuentas 2021, serán comunicadas por oficio al Contador Delegado.

Además agregamos nuestras dudas expresadas en cuanto al objeto del contrato y el objeto de la organización, en la medida que es dudosa la ejecución de contratos de gestión y administración de Recursos Humanos, cuando es una organización de promoción social.

Si bien hay aspectos educativos en el contrato, no constituyen el objeto principal, y tampoco se constatan en la facturación que los aspectos educativos sean los más relevantes

Tampoco se observan que los procesos educativos sean de tan corta duración y que estén asociadas a las contrataciones de personal vinculadas a este contrato.

Entendemos que la facturación de estos servicios son gravados por el Impuesto al Valor Agregado, y por lo mismo la facturación no corresponde al servicio prestado

Según el artículo 1 y 2 literal b del Título 10 Impuesto al Valor Agregado del Texto Ordenado la prestación de servicios en territorio nacional (en este caso



TRIBUNAL DE CUENTAS

los servicios de gestión de personal), están gravados por el Impuesto al Valor Agregado.

La organización titular del contrato analizado no cuenta con ninguna disposición que la exonere del gravamen de referencia por tanto se encuentra incumpliendo con sus obligaciones fiscales

Esta situación (agravada por la falta de publicidad del llamado) vulnera el artículo 149 del TOCAF en los literales B, F y H ** en la cual otros proveedores de este tipo de servicios pudieron verse impedidos de presentar su oferta para este llamado.

El informe debió tener en cuenta que una adquisición similar, con el mismo resultado en cuanto proceso, adjudicación, y oferente seleccionado, se encuentra en análisis de este Tribunal de Cuentas (desde el 13 de enero de 2021), y que pliego y contrataciones similares se han producido en por lo menos tres Intendencias, estando de esta manera ante un fenómeno que trasciende el mero hecho analizado.

Por lo expuesto anteriormente voto discorde

*

Artículo 1º.-Caracteres Generales.- El Impuesto al Valor Agregado gravará la circulación interna de bienes, la prestación de servicios dentro del territorio nacional y la introducción de bienes al país, de acuerdo con el régimen establecido en este Título. Fuente:Ley 14.100 de 29 de diciembre de 1972, artículo 75º (Texto parcial).

Artículo 2º.-Definiciones:..B) Por servicio se entenderá toda prestación a título oneroso que, sin constituir enajenación, proporcione a la otra parte una ventaja o provecho que constituya la causa de la contra-prestación. En tal caso se encuentran entre otros, los arrendamientos de cosas, de servicios y de obras sin entrega de materiales, las concesiones de uso de bienes inmateriales, como las marcas y patentes, los seguros y los reaseguros, los transportes, los



TRIBUNAL DE CUENTAS

préstamos y financiaciones, las fianzas y las garantías, la actividad de intermediación como la que realizan los comisionistas, los agentes auxiliares de comercio, los Bancos y los mandatarios en general.

**

Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera

Artículo 149 Los principios generales de actuación y contralor en materia de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera del Estado serán los siguientes:

- A) Flexibilidad.
- B) Publicidad, igualdad de los oferentes y concurrencia en los procedimientos competitivo para el llamado y la selección de las ofertas.
- C) Razonabilidad.
- D) Delegación.
- E) Ausencia de ritualismo.
- F) Materialidad frente al formalismo.
- G) Veracidad salvo prueba en contrario.
- H) Transparencia.
- I) Buena fe.

Los principios antes mencionados servirán de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las disposiciones pertinentes.

A handwritten signature in black ink, consisting of several large, overlapping loops and flourishes.

Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaría General