



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1295/2021

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS**

EN SESION DE FECHA 9 DE JUNIO DE 2021

(E. E. N° 2021-17-1-0002190, Ent. N° 1667/2021)

VISTO: las nuevas actuaciones remitidas por la Intendencia de Paysandú relacionadas con el llamado a organizaciones no Gubernamentales y Fundaciones interesadas en prestar el servicio de "Gerenciamiento de recursos humanos para áreas sociales, culturales, deportivas, ambientales, productivas, desarrollo departamental y local, servicios generales, entre otras de la Intendencia Departamental de Paysandú";

RESULTANDO: 1) que el Intendente, por Resolución N° 3197/2020 de fecha 23/10/2020, dispuso el llamado y aprobó (en forma urgente) el Pliego de Condiciones Particulares del cual surge que el procedimiento sería una Licitación Abreviada;

2) que por Resolución N° 37/2020 de fecha 07/01/2021, se designó a los encargados de estudiar las ofertas recibidas y emitir el informe técnico correspondiente;

3) que se publicó el llamado en la Web de Compras Estatales el 23/12/2020, en la web de la Intendencia en la misma fecha y en el Periódico local "El Telégrafo", el 24/12/2020;

4) que por comunicado publicado en la página Web de la ARCE con fecha 28/12/2020, se realizaron ajustes al Pliego de Condiciones Particulares en razón de los errores detectados en los puntajes asignables a los factores de evaluación: Precio y Antecedentes, quedando los mismos de la siguiente forma:



TRIBUNAL DE CUENTAS

a) Precio, con un puntaje máximo de 30 puntos, siendo hasta 20 por precio de la Administración general de recursos Humanos y hasta 10 por el precio cotizado para las propuestas de Supervisión, Capacitación y Orientación Laboral”;

b) Antecedentes, con un puntaje máximo de 30 puntos, siendo hasta 10 por antecedentes de programas con el Gobierno Nacional y/o de Cooperación Internacional y hasta 20 por antecedentes de programas con Intendencias Departamentales;

Los factores Entidad Cultural o Educativa registrada ante Ministerio de Educación y Cultura (10 puntos) y Equipo Técnico Docente y Sistema de Trabajo Propuesto (hasta 30 puntos) permanecieron sin cambios respecto a lo establecido originalmente en las Bases;

5) que con fecha 30/12/2020 se procedió a la apertura de ofertas, presentándose solamente una correspondiente a “Fundación A Ganar”;

6) que los técnicos designados, con fecha 08/01/2021, emitieron su informe del cual surge que:

6.1) el oferente cuenta con antecedentes en este tipo de operativa con diferentes organizaciones públicas y cuenta con un staff de personal o equipo docente que atiende las necesidades plasmadas en el llamado;

6.2) la Organización utiliza el deporte y la tecnología como instrumento de desarrollo humano en una perspectiva integral para su inserción en la sociedad;

6.3) la propuesta atiende los diferentes Programas y los elementos esenciales incluidos en el objeto del llamado;

6.4) la oferta económica se presentó de conformidad con lo exigido en las Bases y contempla una cuantía razonable para la Administración;



TRIBUNAL DE CUENTAS

7) que la Comisión Asesora, con fecha 08/01/2021, sugirió adjudicar a “Fundación A ganar” de acuerdo con su propuesta económica de \$ 25.000 mensuales por servicio de supervisión, más \$ 5.604 mensuales por costo de talleres por cada grupo de hasta 20 trabajadores y más 4% por servicio de consultoría;

8) que el Ejecutivo Departamental, por Resolución N° 49/2021 del 11/01/2021, adjudicó a “Fundación A Ganar”, en los términos aconsejados por la Comisión Asesora;

9) que mediante correo electrónico de fecha 12/01/2021 se notificó de la Resolución de adjudicación a la Dirección de la referida fundación, la cual acusó recibo en la misma fecha;

10) que el Contador Delegado, con fecha 02/02/2021, realizó una consulta a este Tribunal respecto a una posible vulneración, a partir de la adjudicación referida, del Convenio de Subvención de fecha 04/01/2008 suscrito entre ese Gobierno Departamental y el Instituto del niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Ante ello, este Tribunal solicitó información complementaria a la Intendencia, mediante Oficio N° 71/2021 y al INAU, mediante Oficio N° 65/2021;

11) que con fecha 22/02/2021, ingresaron a este tribunal las actuaciones remitidas por la Intendencia, no surgiendo de las mismas la información requerida por los referidos Oficios ni el monto de la contratación, por lo que se acordó devolverlas para mejor proveer a efectos de que dichas informaciones se incorporaran a los Obrados;

12) que en la oportunidad se remite expediente electrónico con informe de la Oficina de Trámites generales del 25/01/2021 del cual emerge que los gastos por conceptos salariales para el periodo de febrero a diciembre del año 2021 se estiman en \$ 44:000.000, suma que no incluye los honorarios de la fundación adjudicataria y con informe jurídico del INAU del que surge que a criterio de éste, la contratación no vulnera el convenio referido ni norma alguna de la Institución;



TRIBUNAL DE CUENTAS

13) que la Contadora Delegada, con fecha 26/02/2021, observó un pago de \$ 1:905.500 y otro de \$ 3:929.769 en favor de la "Fundación A Ganar" por falta de disponibilidad en el rubro de imputación, en contravención a lo dispuesto por el artículo 15 del TOCAF;

14) que no surgen de las actuaciones remitidas, informe contable con la imputación de la erogación total estimada ni referencia alguna a la disponibilidad del rubro correspondiente;

CONSIDERANDO: 1) que de acuerdo al monto de la erogación estimada por concepto de salarios, a lo que deben sumarse los honorarios de la adjudicataria, y de conformidad con lo preceptuado por el artículo 33 inc. 1° del TOCAF, la presente contratación debió tramitarse como licitación pública y darse cumplimiento a todas las normas inherentes a dicho procedimiento, incluyendo las referidas a las publicaciones del llamado y su plazo;

2) que el artículo 1.14 (Criterios de Evaluación), en el inciso final que refiere a la Propuesta Curricular, contraviene lo dispuesto en el inciso primero del A° 48 que establece que la redacción del pliego deberá ser consistente y prevenir la existencia de indefiniciones, contradicciones y cláusulas ambiguas;

3) que las prestaciones objeto de la presente contratación comenzaron a ejecutarse sin la intervención previa de este Tribunal, en contravención a lo dispuesto por el artículo 211 literal B) de la Constitución de la República (Principio de Ejecución);

4) que por otra parte, al no remitirse la información contable referida al gasto de que se trata, no se dio cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 13 literal D) la Ordenanza N° 27 dictada por este tribunal con fecha 02/05/1958;

5) que en otro orden, y en respuesta a la consulta formulada por la Contadora Delegada, tal como indican los asesores letrados del INAU en informe que se comparte, la presente contratación no vulnera el convenio que vincula a dicho Organismo con la Intendencia de Paysandú ni el



TRIBUNAL DE CUENTAS

Reglamento General de Convenios de la Institución, siendo que el Gobierno Departamental continúa como responsable del efectivo cumplimiento de las obligaciones allí establecidas. Esto implica que la contratación de "A Ganar" no generó una cesión contractual, y por lo tanto, no resulta de aplicación lo previsto en el artículo 75 del TOCAF;

ATENTO: a lo precedentemente expuesto y a lo establecido en el artículo 211 literal B) de la Constitución de la República;

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Observar el gasto por lo expresado en los Considerandos 1) a 4);
- 2) Evacuar la consulta formulada por la Contadora Delegada de acuerdo a lo expresado en el Considerando 5);
- 3) Comunicar a la Intendencia Departamental de Paysandú y a la Contadora Delegada.
- 4) Devolver las actuaciones.

Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO ING. MIGUEL AUMENTO: "He votado en forma discordes, por las razones que se expondrán seguidamente.

En primer término, el Considerando 1) de la Resolución en mayoría, esgrime razones genéricas y por tanto insuficientes a los efectos de esclarecer esta situación. Entiendo que se debió señalar además -tal como oportunamente recomendó el Abogado informante de este expediente- que el acto administrativo que dispuso aprobar el Pliego de Condiciones Particulares (PCP) y encomendó la instrumentación del procedimiento (Resolución Nro. 3197/2020 del 23 de diciembre de 2020), alegó razones de urgencia para la



TRIBUNAL DE CUENTAS

reducción de los 15 días hábiles que como mínimo exige la norma para dar publicidad a una licitación pública, pero que no fueron debidamente justificadas tal como lo dispone el artículo 51 del TOCAF. Y aún si se entendiera lo contrario, es decir que existió motivación suficiente, dicho artículo exige un mínimo de 5 días hábiles de publicidad efectiva sin perjuicio de la publicación en el Diario Oficial. En este caso se cumplieron, como máximo, 3 días hábiles desde la publicación del llamado a la apertura de ofertas y sin verificarse la publicación antedicha.

Cabe señalar que la jurisprudencia constante de este Tribunal entiende que los costos salariales deben necesariamente agregarse al monto de la erogación (el cual también incluye los honorarios de la adjudicataria) y que el monto total debe considerar el plazo de contratación incluidas las potenciales prórrogas.

Aún si dicho criterio no fuera compartido por la Administración Actuante, la vulneración al artículo 52 del TOCAF se configuró (léase: la que regula el procedimiento de licitación abreviada). Y esto es así dado que dicha normativa exige un mínimo de 10 días hábiles con la posibilidad de reducción a 5 días hábiles por urgencia debidamente motivada y con la obligación de proceder a invitar a como mínimo seis firmas del ramo, a la vez de asegurar que la recepción de las invitaciones se efectúe en el plazo establecido; todo lo que no ocurrió en la especie.

Por otro lado, no se puede soslayar que la publicación de este llamado, efectuada en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales, se catalogó como tipo de contratación "Concesión" (ni Licitación Pública ni Licitación Abreviada), lo que empieza a contradecir lo afirmado por el Tribunal de Cuentas en el Considerando 5), como se verá más adelante.

En suma, el Tribunal de Cuentas también debió expresar sintéticamente todo lo anterior así como dejar en claro que en la ocasión se vulneraron los principios de publicidad y concurrencia consagrados en el artículo 149 de TOCAF.



TRIBUNAL DE CUENTAS

En segundo término, en lo que hace a lo afirmado en el Considerando 2) de la Resolución de la mayoría del Tribunal, mi discrepancia radica en haber concluido que solamente en el sub-factor "Propuesta Curricular" se vulneró lo consignado por el Artículo 48 del TOCAF. Dicha norma exige criterios objetivos de evaluación, y por supuesto evitar la existencia de indefiniciones, contradicciones y cláusulas ambiguas en todo factor o sub-factor que se haya establecido.

La totalidad de los factores y sub-factores de evaluación que lucen en el artículo 1.14 del PCP (con la excepción del factor "Entidad Cultural o Educativa" que resulta naturalmente de evaluación binaria) se apartaron de lo preceptuado por la norma (léase: "Precio", "Antecedentes" y "Equipo técnico/docente y sistemas de trabajo propuestos para el servicio").

Me concentraré desde aquí en la vulneración más notoria, que hace al factor "Antecedentes". Entiendo que no puede sostenerse que dicho factor fue diseñado acorde a lo exigido por la norma, en tanto sus dos sub-factores carecen de la más mínima especificación, descartándose que pueda ensayarse la teoría de una evaluación binaria en este caso. Si así fuera, estaríamos ante la presencia de un cambio radical de criterio, comparando razonablemente con múltiples observaciones efectuadas anteriormente en la materia por parte del Tribunal de Cuentas.

Una cosa es concluir -lo que compartí en Sesión del 5 de mayo de 2021 EE 2021-17-1-0001534- que la Intendencia de Maldonado no se apartó de la normativa referida ante el factor "Antecedentes" determinado para la Licitación Pública Nro. 1/2021 "Gerenciamiento administrativo, contable y técnico de programas sociales, educativos, culturales y deportivos" (con objeto y criterios de evaluación similares al del caso que nos ocupa) y otra cosa es no objetar lo que se viene analizando ahora. En dicha oportunidad - cercana en el tiempo- el Tribunal sostuvo por unanimidad que el factor "Antecedentes" no merecía reproche alguno en tanto cumplió con el artículo



TRIBUNAL DE CUENTAS

48 del TOCAF, dado que fue determinado en apego a la normativa de la siguiente manera:

"ANTECEDENTES (35 puntos). Referentes al objeto de la Licitación.

** Antecedentes de programas con el Gobierno Nacional: 15 puntos.*

** Antecedentes de programas con Intendencias: 20 puntos.*

** Sin antecedentes: 0 puntos.*

Por cada programa se asignarán 5 puntos, con los topes establecidos para cada

uno de los dos ítems" (los subrayados son míos).

La diferencia con el caso que nos ocupa es evidente, en tanto no se verifica en el texto transcripto indefinición, contradicción o ambigüedad. En mi opinión y en la misma línea, el noventa por ciento del puntaje asignado en los factores de evaluación del llamado efectuado por la Intendencia de Paysandú se aparta del artículo 48 del TOCAF (en especial en el factor "Antecedentes") y no solamente en el cinco por ciento como lo ha dictaminado la mayoría del Tribunal.

En tercer término, la mayoría del Tribunal de Cuentas asegura desde su Considerando 3) que se vulneró el literal B) del artículo 211 de la Constitución, lo que comparto. Sin embargo, aquí y en consistencia con lo solicité varios meses antes, los servicios técnicos debieron analizar lo afirmado por el Contador Auditor destacado en la Intendencia de Paysandú con fecha 29 de enero de 2021 (EE 2021-17-1-0000516), en tanto se informó que *"La compra no ingresó por el sistema SIAB (sistema de abastecimiento de compras) sino que ingresó por expediente por Resolución del Intendente"* y más adelante sigue diciendo que *"...Al realizarse por expediente y no ingresar al sistema SIAB (sistema de abastecimiento de compras) la intervención por parte del contador delegado de TCR se realizará al momento del pago que se efectuará en el mes próximo."*

Ante tal situación que parece haberse constatado y que explicaría en parte la causal de observación del Considerando bajo análisis, a pesar de que



TRIBUNAL DE CUENTAS

transcurrieron más de cuatro meses desde que esta contratación empezó a ser analizada por los servicios, nada se esgrimió al respecto.

En cuarto término, la mayoría del Tribunal de Cuentas sí se detiene en dar respuesta a la consulta formulada por la Contadora Delegada de este Tribunal en la Intendencia de Paysandú, respecto al Convenio entre dicha Intendencia y el INAU, y además lo hace en forma categórica y en la misma Resolución. No comparto, al menos no con tal nivel de seguridad, la conclusión de que la presente contratación no vulnera el convenio que vincula a dicho Organismo con la Intendencia de Paysandú ni el Reglamento General de Convenios de la Institución y que además no resulta de aplicación lo previsto en el artículo 75 del TOCAF.

No cabe duda alguna, aquí se careció de profundidad de análisis ante un tema discutible y además se concluye a través de una sola voz -muy calificada por cierto- pero sin apelar a otras opiniones, al menos igual de solventes, a los efectos de empezar a alinearse con el principio de la verdad material.

La conclusión del Tribunal no viene precedida de análisis alguno en tanto únicamente se basa, haciéndolo suyo, en un informe del Sr. Director encargado del Departamento de Asesoría Letrada del INAU. Por otro lado, cabe señalar que dicho informe fue remitido por la propia Intendencia a este Tribunal, no por el INAU.

Agrego que el Tribunal de Cuentas solicitó por Oficio al INAU -con fecha 22 de febrero de 2021- información respecto a aspectos claves sobre la cuestión que nos ocupa, sin obtener respuesta. Se pasa ahora a citar textualmente la parte medular de dicho Oficio: *"A efectos de realizar el análisis correspondiente solicito a Ud. se sirva remitir la siguiente información: A) Si la Intendencia de Paysandú le comunicó formalmente, en forma previa a la contratación de la Fundación A Ganar, que el personal de los centros educativos contemplados en el convenio referido pasaría a estar bajo la égida de dicha ONG. B) Si el Organismo prestó su consentimiento al*



TRIBUNAL DE CUENTAS

respecto, indicando en que momento ello ocurrió. Asimismo, se requiere la remisión del Reglamento General de Convenios aplicable al citado acuerdo y los informes jurídicos referidos a la compatibilidad o no entre lo actuado por la Intendencia, el convenio y las normas que lo regulan.”

Por tanto, es obvio que en aquel entonces el Tribunal le dio importancia a la interrogante planteada, sino para qué solicitar dicha información. Aquí hay que señalar de nuevo que el informe remitido aisladamente por la Intendencia de Paysandú -no por el INAU- fue suscrito por un funcionario del INAU, pero basta con una sola lectura para concluir que dicho escrito no solo es sólido sino que además se basa en un informe anterior de otro funcionario del INAU. Ese otro informe, a juzgar por fuentes de dominio público que extrajeron partes del mismo, refiere nada menos que al informe del Sr. Director de la División Jurídica Notarial del INAU, el cual concluye que sí se configuraron incumplimientos sustanciales al Convenio entre la Intendencia de Paysandú y el INAU.

Ahora bien, como ya se dijo, no puedo suscribir la conclusión a la que arribó la mayoría de Tribunal en su Considerando 5) al menos por lo que se dirá enseguida:

- i) Carencia significativa de análisis;
- ii) Insuficiencia de alineación a la verdad material;
- iii) Falta de respuesta a las interrogantes dadas por el propio Tribunal de Cuentas en Oficio del 22 de febrero de 2021 remitido al INAU;
- iv) Ni siquiera el más optimista ha demostrado que no se está por lo menos en presencia de una “cogestión” de los Centros CAIF, y por tanto, debió analizarse con rigor en dónde se encuentra el límite de la misma a los efectos de concluir en términos de cumplimiento del Convenio, del Reglamento General de Convenios del INAU y a la supuesta inaplicabilidad del artículo 75 del TOCAF.



TRIBUNAL DE CUENTAS

v) La propia Intendencia de Paysandú catalogó a este Llamado como una "concesión" en el sitio web de ARCE, con todo lo que ello significa en el contexto de esta situación;

vi) El PCP carece de indicación sobre que el adjudicatario debía gerenciar-administrar-gestionar en todo o en parte lo que hace a los Centros CAIF, 'Proyecto "Siempre" y Plan Piloto CAIF "San Félix" sujetos al Convenio marco celebrado, modificativos y concordantes, incumpliendo lo establecido en la Cláusula segunda literal A) apartado c) del Convenio celebrado con fecha 4 de enero 2008;

vii) El propio Sr. Director encargado del Departamento de Asesoría Letrada del INAU concluye en su informe -el cual el Tribunal hace suyo- que "**...no estamos ante un incumplimiento de los Convenios por parte de la Intendencia de Paysandú, sino ante una reformulación de los mismos...**" (el enfatizado y subrayado no son míos). En mi opinión, la prerrogativa de la reformulación del proyecto -si solo eso fuera- es exclusiva del INAU, según lo establecido en la Cláusula séptima del Convenio;

viii) Al menos el Convenio celebrado para el Plan Piloto "San Félix" exige desde la Cláusula tercera numeral A) apartado c), contratar el personal necesario para cada programa y por tanto, en forma alguna que un tercero lo haga por la Intendencia;

Por último, sostuve en Sala que los antecedentes que hacen a este expediente no eran solamente dos (EE 2021-17-1-0000516 expediente creado por los servicios de auditoría de este Tribunal y EE 2021-17-1-0000762 expediente aparentemente enviado por la Intendencia de Paysandú) sino que eran tres, en tanto el expediente EE 2021-17-1-0000007 se mantenía pendiente de dilucidación. Entendí en Sala que era oportuno pasar a su consideración, en tanto no solo el Tribunal de Cuentas dictaminaba en la ocasión sobre el gasto en sí mismo, sino que respondía concomitantemente a una consulta de la Contadora Delegada sobre el Convenio celebrado entre la Intendencia de Paysandú y el INAU (lo cual no



TRIBUNAL DE CUENTAS

hace directamente al proceso de contratación en sí). Pero mi solicitud no obtuvo las mayorías necesarias.

El expediente que no concluyó, refiere a la revocación de la calidad de Contador Delegado ante la Intendencia de Paysandú del Cr. Diego Thomasset (a partir del 27 de enero de 2021) y la designación de la Cra. Patricia Tabárez para tal función, todo ello a solicitud de la Intendencia. En la Resolución del 27 de enero de 2021 de este Tribunal (que hace a dicho expediente), se señaló en el Considerando 1) que se estaba analizando la situación referida a la actuación del Cr. Thomasset a partir de su nombramiento como Director General de Administración de la Intendencia de Paysandú y que se dictaminaría oportunamente. A su vez, se le revocó la condición de Contador Delegado -tal como solicitó la Intendencia- designando en su lugar a la otra profesional referida. Más de cuatro meses después, dicho análisis no fue puesto a consideración del Cuerpo.

Cabe señalar que el Tribunal ya había sido alertado informalmente -por parte de los servicios de auditoría- que el Cr. Thomasset no había intervenido gasto o pago alguno desde su nombramiento como Director General de Administración de fecha 26 de noviembre de 2020, lo que habría sido eventualmente incompatible.

Sin perjuicio de lo anterior, es un hecho que formalmente tuvo (por un tiempo nada despreciable) la doble condición de Contador Delegado y Director de Administración.

Entiendo que no se puede atribuir responsabilidad, ni a la Intendencia ni al Cr. Thomasset, sobre situaciones posteriores a la comunicación efectuada a este Tribunal con fecha 28 de diciembre de 2020 (solicitud de revocación de la condición de Contador Delegado del Cr. Diego Thomasset), dado que el Tribunal inició el expediente recién con fecha 4 de enero de 2021 y resolvió el 27 de enero de 2021 (un mes después de la comunicación).

Pero la solicitud de la Intendencia sí se cursó tardíamente (un mes después de la designación, 28 de diciembre de 2020 con Oficio fechado el 11 de



TRIBUNAL DE CUENTAS

diciembre de 2020). A su vez, ese mismo día 28 de diciembre de 2020, el Cr. Thomasset modifica el PCP que hace al llamado que nos ocupa, quedando en dominio público en el sitio oficial de ARCE. Por lo expuesto, en mi opinión el Tribunal de Cuentas debió hacer saber -al menos- la inconveniencia de la comunicación extemporánea.”

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO CR. ENRIQUE CABRERA: “He votado discorde el asunto tratado en este expediente, por considerar insuficientes las observaciones resueltas por la mayoría del Tribunal de Cuentas.

En ese sentido comparto las observaciones agregadas en la discordia por el Ministro Miguel Aumento que forma parte integral de la resolución del Tribunal de Cuentas para este Asunto.

Adicionalmente estimo conveniente profundizar algunos elementos, que como bien lo expresara el miembro informante, y el Ministro Miguel Aumento vulneran el artículo 149 del TOCAF*, en especial los literales B, C, F y H. En ese sentido creemos que hay apartamientos importantes en lo que hace a la igualdad de los oferentes, la publicidad y transparencia del procedimiento.

Estos elementos claramente aparecen (como lo destaca el Ministro Miguel Aumento en su discordia) en la vulneración del artículo 51 del TocaF, y en lo confuso del proceso donde se observa lo siguiente:

- a) que es tramitado por una “Concesión”(no una licitación pública o abreviada)
- b) que en informe del Contador Auditor destacado en la Intendencia de Paysandú con fecha 29 de Enero de 2021 (según expediente 2021-17-1-0000516)) informa que “ la compra no ingresó por el sistema SIAB(sistema de abastecimiento de compras) sino que ingresó por Resolución del Intendente”, y que por ese motivo “la intervención del contador delegado del TCR se realizará al momento del pago que se



TRIBUNAL DE CUENTAS

efectuará en el mes próximo” , lo que genera una observación al procedimiento

- c) la participación del Cr Diego Thomasset, que culmina su delegación del Tribunal de Cuentas el 27 de enero de 2021, y que por lo menos hasta el 28 de diciembre de 2020, dicho funcionario era desde el 26 de noviembre Director de Administración; es decir por un período por lo menos de un mes controlado y controlante eran la misma persona. A esto se agrega que la comunicación a este Tribunal, de su cese como Contador Delegado llega por correo electrónico el 28 de diciembre de 2020 (oficio fechado el 11 de diciembre de 2020), el mismo día de la intervención de dicho funcionario en la modificación del Pliego de Condiciones Particulares de este llamado, de acuerdo a los registros del sitio oficial de Arce.
 - d) la falta de respuesta del INAU a la consulta por oficio (de fecha 22 de diciembre de 2021) de aspectos claves para analizar los posibles cambios en el Acuerdo INAU-Intendencia de Paysandú, generados a partir de la contratación analizada en este expediente.
 - e) el singular tratamiento por parte del Tribunal de Cuentas de la contratación, ya que la misma comienza a ser analizada a partir de la solicitud de una Ministra en ocasión de la Sesión del 13 de enero de 2021 ante noticias originadas en Paysandú sobre la contratación de la Fundación a Ganar y las alteraciones que se generaban en el acuerdo INAU-Intendencia de Paysandú** y que aún no han tenido respuesta. A esto debe agregársele la consulta elevada por el Contador Delegado el 2 de febrero de 2021, Resultando 10 de este expediente.
- A la fecha las respuestas a los oficios referidos a la Intendencia han sido incompletos y tardíos, de acuerdo al Resultando 11 de este expediente.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Otro elemento de relevancia en mi discordia lo constituye la no congruencia del llamado entre el objeto del llamado y los objetivos que declara el proveedor seleccionado en esta contratación.

Según el Pliego de Condiciones Particulares del llamado tiene como objeto el "Gerenciamiento de Recursos Humanos para la Intendencia de Paysandú", este llamado en general debe dirigirse a proveedores que presten dicho **servicio** y que cumplan con las condiciones para contratar con el estado. Dicho objetivo implica el gerenciamiento de los Recursos Humanos provistos por la Intendencia de Paysandú.

En particular si hablamos de un servicio debería tenerse en cuenta que los mismos se hallan gravados por el Impuesto al Valor Agregado Tasa Básica, según lo dispuesto en el Texto Ordenado Título 10 artículo 2 literal b**, gravamen que no consta en los pagos ya realizados y cuya exoneración específica no fue requerida en el Pliego de Condiciones Particulares como si se exige para los aportes patronales. Es en ese sentido que en los **Criterios de Evaluación (capítulo 1.14) Entidad Cultural o Educativa** expresamente se informa que para la asignación de puntaje "Se adjudicarán 10 puntos a toda organización registrada como Entidad Cultural o Educativa en el Ministerio de Educación y Cultura (Art. 69 de la Constitución de la República) con Resolución del Banco de Previsión Social de Exoneración de Aportes Patronales. Las instituciones oferentes deberán presentar copia simple de ambas resoluciones de los organismos respectivos."

Si luego analizamos la **SECCION I: ESPECIFICACIONES GENERALES 1.1 OBJETO**, vemos que la definición del objeto es ambigua en la medida que el llamado para el servicio se acota a Organizaciones No Gubernamentales y Fundaciones, con la particularidad que las prestaciones a desarrollar por dichas organizaciones se limita al desarrollo de los objetivos por la cual fueron creadas, y agrego, sus exoneraciones de aportes patronales están directamente vinculadas al cumplimiento de sus objetivos.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Seguidamente se explicitan las áreas a atender dentro de la Intendencia de Paysandú, con una generalidad que hace difícil precisar el objetivo, al llamar a interesados a prestar servicios de “Gerenciamiento de recursos humanos para áreas sociales, culturales, deportivas, ambientales, productivas, desarrollo departamental y local, servicios generales, entre otras, de la Intendencia Departamental de Paysandú” Y agrega que se incluye preceptivamente la atención a los siguientes programas “...#Programas Sociales #Programas Culturales # Programas Deportivos #Programas Áreas Verdes #Programa Desarrollo Departamental y Local”.

Resulta contradictorio la limitación en los oferentes, y una amplitud de las áreas a atender que restringe mucha la competencia y la concurrencia de oferentes.

Tomando en cuenta estos antecedentes no es de recibo que con este contrato se desarrollen acciones de promoción social, ya que el objetivo estrictamente habla de Gerenciamiento de Recursos Humanos (que dependen de la Intendencia), y que el gerenciamiento comprende área muy bastas que van desde áreas culturales y deportivas hasta el área de servicios generales. Es importante ver sobre este tema la ponderación vinculada a los criterios de evaluación (**capítulo 1.14**), donde solamente el 5 % del total del puntaje es asignado a la “ Propuesta curricular de los Talleres de Capacitación, orientación Laboral y Sensibilización en temáticas de Interés Social presupuestos por el oferente (5 puntos) “, siendo el resto de la evaluación a aspectos meramente administrativos.

En la propuesta de trabajo en su página 1 la Fundación a Ganar se define como una organización sin fines de lucro “... que tiene objetivo fundamental el promover el desarrollo económico, social y cultural del ser humano, con particular foco en jóvenes en situación de riesgo social...”; y en la página 12 establece como “Enfoque Específico. Nuestra propuesta está dirigida específicamente al personal contratado del área de servicios, para **jóvenes y adultos en situación de vulnerabilidad**” (resaltado en negrita propio). En



TRIBUNAL DE CUENTAS

ambos casos la "misión" desarrollada en la propuesta de la Fundación a Ganar está vinculada en resolver la vulnerabilidad social de los jóvenes y adultos,

Pues bien, la población contratada principalmente en las primeras semanas de ejecución del contrato, era personal que no se distinguía por estar en una situación de vulnerabilidad social, en efecto la mayoría del personal contratado contaba hasta el 31 de diciembre 2020 con un contrato estable (renovable año a año) con la misma Intendencia de Paysandú

La situación de precarización surge a partir de definiciones de la Intendencia sobretodo dado por la no renovación de los contratos de trabajos vinculados a la atención a los CAIF y la absorción del personal por parte de la Fundación a Ganar.

El único efecto visible que se da en este caso es una disminución de los gastos de personal, por dos vías menores retribuciones y afectación de los aportes patronales a la seguridad social, elemento este, que materialmente no puede sostenerse porque entiendo que el personal depende directamente de la Intendencia de Paysandú si me ciño estrictamente por las características de este llamado

En este caso se pasó a una situación de menor estabilidad en lo laboral, y una menor paga por los mismos servicios.

No existe claridad en quién realiza los llamados: y dado el necesario vínculo con la Intendencia de Paysandú no existe publicidad en los contratos entre el personal afectado a este llamado y la Fundación a Ganar, elemento necesario si se trata de programas o servicios desarrollados por la Intendencia.

Del pasaje entre los funcionarios que revistaban en la Intendencia de Paysandú y que luego se incorporan a la Fundación a Ganar, no consta ningún elemento en los reaseguros que se debieron tomar ante eventuales reclamos por los ceses producidos al tercerizar el personal asignado a los CAIF.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Por lo expuesto considero que a las observaciones desarrolladas en este informe son insuficientes; y que nuestro análisis se vio limitado por las carencias de información presente en este expediente, en la mayoría de los casos a la falta de cumplimiento a los requerimientos del Tribunal de Cuentas tal cual se explicita en el Resultando 11 de esta Resolución.

Considero insuficiencias en el proceso en la medida que el pedido de informes realizado en sala por una de las Ministras en Sala no ha sido resuelto a más de cuatro meses, en particular en lo que hace a la actuación del Contador Delegado.

Además se deja constancia que similares observaciones, se han realizado en otras Intendencias, con similares procedimientos, con pliegos similares, en oportunidades similares y con un único oferente y con el mismo proveedor adjudicado.

*

Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera

Artículo 149 Los principios generales de actuación y contralor en materia dela 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.



TRIBUNAL DE CUENTAS

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.

**

Noticias vinculadas a la contratación

<https://www.eltelegrafo.com/2020/12/intendencia-no-renueva-contrato-de-funcionarios-de-los-caif-y-busca-cogestion-rechazo-de-la-oposicion/>

<https://www.eltelegrafo.com/2020/12/intendencia-no-renueva-contrato-a-funcionarios-de-los-caif-son-120/>

<https://www.eltelegrafo.com/2021/01/adeyom-rechaza-cese-de-contratos-en-centros-caif-los-tomo-por-sorpresa/>

<https://www.eltelegrafo.com/2021/01/fundacion-a-ganar-se-presento-para-gestion-del-personal-de-los-caif/>

<https://www.eltelegrafo.com/2021/01/intencionalidad-politica-de-actores-del-frente-amplio-y-contradicciones-por-el-tema-de-los-caif/>

<https://www.eltelegrafo.com/2021/01/adjudicaron-a-fundacion-a-ganar-la-gestion-del-personal-de-caif/>

<https://www.eltelegrafo.com/2021/01/vicepresidente-del-inau-pide-entrevista-al-intendente-olivera-por-centros-caif/>

<https://www.eltelegrafo.com/2021/01/cuestionan-procedimiento-de-la-intendencia-para-cambiar-la-gestion-de-los-centros-caif/>

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).



TRIBUNAL DE CUENTAS

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 contraprestación. 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 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.”

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DE LA MINISTRA CRA. DIANA MARCOS: “Nuevas actuaciones remitidas por la Intendencia de Paysandú relacionadas con el llamado a organizaciones no Gubernamentales y Fundaciones interesadas en prestar el servicio de “Gerenciamiento de recursos humanos para áreas sociales, culturales, deportivas, ambientales, productivas, desarrollo departamental y local, servicios generales, entre otras de la Intendencia Departamental de Paysandú.

Voto discorde la resolución adoptada por mayoría del Tribunal por considerar que las observaciones al procedimiento, las cuales comparto, son insuficientes. Comparto los argumentos expresados en las discordias de los Ministros, Ing. Miguel Aumento y Cr. Enrique Cabrera y a modo complementario aclaro lo siguiente:

El día 13 de enero de 2021 ante artículos de prensa relacionados con la Contratación de la Fundación a Ganar y la Intendencia de Paysandú, solicité personalmente a los servicios de este Tribunal, informaciónⁱ para ser trasladada a la Administración, la cual no ha sido evacuada en su totalidad al momento.

Entiendo que en el procedimiento efectuado, se vulnera el Artículo 149 del TOCAF, en particular en lo que refiere a: Publicidad, igualdad de los oferentes



TRIBUNAL DE CUENTAS

y concurrencia en los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de las ofertas, razonabilidad, y transparencia.

La administración es la que realiza la publicación del llamado en el sitio web de compras del Estado como una "concesión", cuando correspondía un procedimiento de Licitación vulnerando así el Artículo 51 del TOCAF.

Sumado a esto, y tal como informó el contador auditor con fecha 29 de enero de 2021, la compra ingresó por "expediente por resolución de intendente" en lugar de hacerlo por el sistema de Abastecimiento de Compras, determinando el momento de intervención por parte del contador auditor al momento del pago, un mes más tarde.

Otro vicio en el procedimiento tiene que ver tanto con la comunicación tardía por parte de la Administración del nombramiento del Cr. Thomasset como Director General de Administración de fecha 26 de noviembre de 2020, como con su participación en el procedimiento que nos ocupa, ya que revistió la condición de Administrador y Contador Delegado por un período aproximado de un mes. De acuerdo al registro de ARCE el mismo día de la comunicación al Tribunal de Cuentas, el mencionado contador realizó modificaciones en el Pliego de Condiciones Particulares.

En relación al Pliego de Condiciones Particulares, el objeto del llamado es el "Gerenciamiento de recursos humanos para áreas sociales, culturales, deportivas, ambientales, productivas, desarrollo departamental y local, servicios generales, entre otras de la Intendencia Departamental de Paysandú incluyendo la atención a Programas Sociales Culturales, Deportivos, Programas Áreas Verdes y Programa Desarrollo Departamental y Local".

Entiendo que dada la generalidad del objeto del llamado, y los objetivos del proveedor seleccionado a saber: "promover el desarrollo económico, social y cultural del ser humano, con particular foco en jóvenes en situación de riesgo social", hubiera correspondido un procedimiento que no quedara limitado solamente a Fundaciones y Organizaciones no Gubernamentales.



TRIBUNAL DE CUENTAS

A pesar de que la Fundación a Ganar afirma que su propuesta está dirigida a jóvenes y adultos en situación de vulnerabilidad, dicha vulnerabilidad no se constata, ya que estuvo definida por contratos de la Intendencia que estaban prontos a vencerse para ser incorporados a la Fundación tercerizándolos. Tampoco consta ningún tipo de previsión en cuanto a futuros reclamos.

En cuanto a la consulta de la Contadora Delegada en la Intendencia de Paysandú relativa a posibles vulneraciones del Convenio con INAU, o el Reglamento General de Convenios, considero que para hacer un análisis exhaustivo en relación a los cambios en dicho Convenio, era imprescindible la información solicitada por oficio a INAU con fecha 22/2/21 la cual nunca llegó al Tribunal de Cuentas. Sin embargo se evacúa la consulta con un informe del Director encargado del Depto. de Asesoría Letrada de INAU remitido por la Intendencia de Paysandú y no por INAU.

Por todo lo expuesto fundamento mi discordia.”

ⁱ En relación a las distintas noticias de prensa sobre la contratación la contratación de **Gerenciamiento de Recursos Humanos para la Intendencia Departamental de Paysandú**, contratación que según los anuncios de las propias autoridades ya se estaría ejecutando.

Desearíamos conocer entre otras cosas:

¿Cuál ha sido la intervención del Tribunal de Cuentas?

¿Qué tipo de contrato regula este servicio?

¿En que vulnera este acuerdo, el acuerdo anterior en la gestión de los centros CAIF entre la Intendencia de Paysandú y el INAU?

¿Cuál ha sido la actuación de nuestro contador destacado sobre el tema, ha habido alguna información por parte del mismo?

¿Cuál es la norma que habilita la transferencia de personal cesante de la Intendencia de Paysandú a la beneficiaria del contrato?

¿Cuál es la actividad que desarrolla la beneficiaria del contrato, que abarca la totalidad de los laudos exigidos en el pliego?

Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General