



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1727/2021

RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS
EN SESION DE FECHA 26 DE AGOSTO DE 2021
(E. E. N° 2021-17-1-0003679, Ent. N°2705/202

VISTO: las actuaciones remitidas por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (I.N.A.U.) relacionadas con la Designación de la Liga de Defensa Comercial (LI.DE.CO.) a los efectos de realizar procedimientos de Solución Ágil de Controversias, en el marco del contrato de Participación Público Privada – Infraestructura Educativa Pública, suscrito entre la ANEP y los “Centros Educativos Primera Infancia S.A.” (CEPI), Licitación Pública Internacional N° 47/2016 para el diseño, financiamiento, construcción y operación de 44 Jardines y 15 CAIF;

RESULTANDO: 1) que por Resolución N° 1927/19 adoptada en Sesión de fecha 14/08/19, este Tribunal acordó Cometer al Contador Delegado en la Administración Nacional de Educación Pública, la intervención - durante el período contractual - de los gastos correspondientes al precio por pago máximo, y dispuso asimismo cometer la intervención durante el período contractual, de los gastos correspondientes al Pago por Disponibilidad (PPD) de los jardines de infantes, el que se abonará anualmente;

2) que posteriormente, por Resolución N° 1968/19, adoptada en Sesión de fecha 16/08/19, este Tribunal, acordó modificar algunos numerales de la parte dispositiva de su Resolución N° 1927/19 de 14/08/19, los que quedaron redactados de la siguiente manera:
“1) Cometer a los Contadores Delegados en la Administración Nacional de Educación Pública y en el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay, la intervención -durante el período contractual - de los gastos correspondientes al precio por pago máximo, por el monto equivalente a un máximo de 132.241



TRIBUNAL DE CUENTAS

Unidades Indexadas mensuales por cada Jardín de Infantes más IVA y 69.233 Unidades Indexadas mensuales más IVA por cada centro CAIF, previo control de su imputación con cargo a rubro adecuado con disponibilidad presupuestal suficiente. Cometer asimismo la intervención durante el período contractual, de los gastos correspondientes al Pago por Disponibilidad (PPD), el que se abonará anualmente, a cuyos efectos deberá tener presente lo expresado en el Considerando 8); 3) Comunicar a los Contadores Delegados en la Administración Nacional de Educación Pública y en el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay;

3) que asimismo, por Resolución N° 1986/19 adoptada en Sesión de fecha 19/08/19, este Tribunal, acordó rectificar la cifra cuya intervención se cometió al Contador Delegado en la ANEP en su Resolución modificativa N° 1968/19 de fecha 16/08/19, en el sentido de, donde dice 132.241, debía decir 142.241, oficiando a ambas Administraciones;

4) que por Resolución N° 2416/2019 de fecha 21/08/2019 el Directorio de INAU adjudicó en forma definitiva la Licitación Internacional N° 47/2016 al Consorcio Centros Educativos Primera Infancia S.A (C.E.P.I);

5) que en el marco de dicha Licitación, con fecha 06 de setiembre de 2019, el I.N.A.U y Centros Educativos Primera Infancia S.A (C.E.P.I), suscribieron un contrato de Participación Público Privada para el diseño, financiamiento, construcción y operación de 44 Jardines y 15 CAIF;

6) que en la oportunidad, se remiten actuaciones relacionadas con el procedimiento de contratación de Servicios de Solución Ágil de Controversias, en el marco del contrato de Participación Público Privada referida, en cuya Cláusula 18.1 se establece: "*las partes acuerdan que en caso de controversias respecto de lo que corresponde abonar por concepto de Pago de Disponibilidad o en caso de discrepancias respecto a la Responsabilidad por Daños durante las horas de trabajo o uso Mixto conforme a la cláusula 4.2 del P.C.T, acudirá a una instancia de mediación sin que*



TRIBUNAL DE CUENTAS

implique la suspensión de las obligaciones derivadas del Contrato. A tales fines designarán de común acuerdo a la Liga de Defensa Comercial (LI.DE.CO.), a la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay u otro Organismo de similares características. Si no hay acuerdo en la designación se recurrirá a LI.DE.CO”;

7) *que asimismo, la citada cláusula establece que “las partes suscribirán un compromiso arbitral de vigencia anual que comprenderá todas las controversias que surjan en ese período. Los honorarios que correspondan por la apertura del compromiso serán de cargo de ambas Partes en partes iguales”;*

8) *que lucen cotizaciones de la Liga de Defensa Comercial (LI.DE.CO), Universidad Católica del Uruguay y Asociación de Escribanos del Uruguay y cuadro comparativo de precios;*

9) *que con fecha 26/03/2021 el Equipo de Infraestructura de INAU, informó que “este proceso se trabajó desde el equipo técnico interinstitucional de PPP integrado por ANEP, INAU, MEF, OPP y CND... analizadas las tres propuestas desde el punto de vista técnico y económico, se resolvió de común acuerdo entre el Consorcio CEPI y del Equipo de Infraestructura de INAU, optar por la propuesta de la Liga de Defensa Comercial (LI.DE.CO)”;*

10) *que con fecha 21/04/2021, la Secretaría Ejecutiva de Primera Infancia, sugirió derivar las actuaciones al Área de Planificación Estratégica y Presupuestal “a los efectos de establecer la llave presupuestal mediante la cual se afrontarían los gastos derivados de la contratación propuesta, prevista en el Contrato PPP suscrito oportunamente con la Firma CEPI SA”;*

11) *que se adjunta proyecto de Contrato de prestación de servicios a celebrarse entre la Liga de Defensa Comercial (LI.DE.CO) y el Secretario del Consejo Directivo de INAU;*



TRIBUNAL DE CUENTAS

12) que con fecha 05/05/2021 la División de Planificación Presupuestal del Área de Planificación Estratégica y Presupuestal (APEP) informó que:

12.1) *“ los presentes corresponden a gastos relacionados a los Centros de Modalidad de Tiempo Parcial, Perfil CAIF, corresponde se impute la erogación resultante al Programa 340 “Acceso a la Educación”, Proyecto 000 “General”. Al no contar con antecedentes, se dificulta estimar el gasto que se pueda incurrir, por lo que a los efectos de proyectar un monto para este ejercicio, se calcula una controversia por CAIF construido mediante modalidad PPP (15 centros al 2021)”;*

12.2) *“Tomando como referencia el costo previsto por LIDECO, de 22 UR mas IVA por centro, se estima un monto anual de 403 UR como proyección y se informa que existe disponibilidad presupuestal”;*

12.3) *“... se sugiere salvo mejor opinión remitir los presentes a Dirección General a efectos de que previo a ser elevado a Directorio para aprobación del proyecto resolución, se tome conocimiento del procedimiento de contratación realizados, en el marco de la normativa de compras, así como de la específica por este contrato en particular, a efectos de garantizar revisiones y/o pasos administrativos que puedan corresponder”;*

13) que la Oficina de Compras, con fecha 10/05/2021 realizó las siguientes puntualizaciones:

13.1) no surge del contrato el procedimiento por el cual se contrata el servicio de solución de Controversias dispuesto en la cláusula 18.1;

13.2) que surgen agregados tres presupuestos, entre los cuales se acordó contratar con LI.DE.CO como mediador;

13.3) *“para saber qué procedimiento debemos seguir para realizar cualquier contratación, lo primero es estimar el monto de la contratación, para ello se debe estimar la prestación requerida, la que debe comprender la totalidad del periodo por el que la misma se efectuó, considerando las posibles prórrogas previstas e incluso el IVA”;*



TRIBUNAL DE CUENTAS

13.4) *“del borrador de contrato que surge agregado a fojas 32 a 33 surge que el honorario ascenderá a la suma total de 22 UR más IVA por cada controversia en la que se inicie el procedimiento, si no se recurriera a los servicios de arquitectos los honorarios totales por la mediación serán de 15 UR más IVA y si la controversia se resolviese de forma previa a la celebración de la primera audiencia, los honorarios serán abatidos en un 10% y en un 5% cuando se acuerde antes de una segunda audiencia”;*

13.5) el plazo que se establece es de un año, con posibilidad de renovación automática por un año más;

13.6) No se establece cuántas controversias se someterán a este mecanismo, de forma de poder establecer el monto total de la contratación;

13.7) *“la normativa no exige publicación de la convocatoria ni invitación a cotizar para este tipo de procedimientos cuando la adquisición sea por un monto igual o inferior al 20% del límite de la Compra Directa (\$ 40.800). Por tanto para poder contratar directamente a LIDECO el monto total de la contratación debería ser inferior o igual a los \$ 40.800. De lo contrario se debería realizar convocatoria en ARCE y de acuerdo al procedimiento se verá si se necesita pliegos o no”;*

14) que el Equipo Técnico Interinstitucional de PPP (INAU., MEF, INAU, OPP, ANEP) por nota de fecha 12/05/2021 realizó las siguientes consideraciones:

14.1) *“el artículo 10,5 del Contrato de Participación Publico Privada establece la creación de un fondo de contingencias que se utilizará para gastos adicionales a los pagos por disponibilidad. La Sociedad Contratista para el caso de INAU está obligada a integrar un fondo de 50.000 UI a partir de la puesta en servicio del primer centro. El fondo deberá ser de 150.000 UI a partir de la puesta en servicio de la mitad de los centros hasta el fin del contrato. La Administración debe depositar en dicho fondo los gastos adicionales a los que está obligada por contrato, por ejemplo las reparaciones que debe realizar el contratista por su responsabilidad, honorarios, mediación, arbitraje, etc...Dicho fondo será*



TRIBUNAL DE CUENTAS

administrado por la Sociedad Contratista y será usado para cubrir los gastos adicionales al Pago de Disponibilidad que la Administración Pública Contratante está obligada a cubrir según los términos de los Documentos Contractuales. Esto incluye pero no se limita a reparaciones que le corresponda pagar según lo establecido en capítulo 4 del PCT y honorarios de arbitraje...";

14.2) *"el pago de los honorarios a LIDECO por su servicio de mediación puede realizarse con el Fondo de Contingencias";*

15) que luce nota de la Gerencia General de CEPI de fecha 19/05/2021 manifestando aceptar la elección de LIDECO como organismo para dirimir las controversias;

16) que la Dirección General con fecha 01/06/2021 solicitó asesoramiento a la Comisión Asesora de Adjudicaciones a efectos de expedirse en torno al procedimiento a seguir para la contratación de LIDECO;

17) que con fecha 11/06/2021 la Comisión Asesora de Adjudicaciones, manifiesta que *"sin perjuicio de que no interviene en el régimen de contratación Público Privada en las que participa INAU y ANEP"* informa que:

17.1) que los servicios de solución Ágil de Controversias están previstas en la Clausula 18.1 del Contrato de Participación Publico Privada suscrito el 06/09/2019, por lo que debe entenderse como parte del cumplimiento de dicho contrato;

17.2) que dicha contratación fue sometida al control de legalidad del Tribunal de Cuentas quien dictaminó las Resoluciones 1927/2019 y 1968/2019;

17.3) que luce la conclusión de informe de los coordinadores de los Equipos PPP tanto de INAU como de ANEP en la que se sostiene que la erogación prevista por concepto de Solución Ágil de Controversias puede realizarse con el Fondo de Contingencias;



TRIBUNAL DE CUENTAS

17.4) *“que el Fondo de Contingencias previsto en la Cláusula 10.5 del Contrato es un dinero integrado por la Sociedad Contratista, en el caso CEPI, y prevé un mecanismo de funcionamiento de uso de ese dinero por las erogaciones que se susciten en relación a gastos adicionales al Pago por Disponibilidad respecto a las cuales la Administración repone Factura”;*

17.5) *“la redacción de la misma cláusula 10.5 del contrato permite incluir entre los gastos a reponer a dicho fondo por parte de la Administración INAU los que se deriven por controversias que se resuelvan por Solución Agil de Controversias”;*

17.6) *que resulta necesario que “CEPI manifieste expresamente su conocimiento de que las erogaciones que INAU realice por su cuota parte (50%) en los procedimientos de Mediación de LIDECO se realizará mediante el mecanismo de Fondo de Contingencia en la forma dispuesta en la Cláusula Cuarta de honorarios del Acuerdo”;*

17.7) *“que el monto de controversias que en estas actuaciones ha estimado APEP permite la previsibilidad del gasto para el ejercicio...”*

17.8) *“entiende ajustado al marco normativo aplicable el procedimiento cumplido de selección de servicios para solución de controversias, debiéndose agregar nota de CEPI por la que manifieste expresamente su conocimiento de que las erogaciones que INAU realice por su cuota parte (50%) en los procedimientos de Mediación de LIDECO se realizará mediante el mecanismo de Fondo de Contingencia en la forma dispuesta en la Cláusula Cuarta de honorarios del Acuerdo”;*

18) *que luce nota del Centro Educativo de Primera Infancia S.A (CEPI) de fecha 10/06/2021 manifestando: “aceptamos que los honorarios y gastos reembolsables a LIDECO que este obligado a pagar INAU de acuerdo a lo establecido en la cláusula 18.1 del Contrato de PPP sean cubiertos con el Fondo de Contingencia constituido a los efectos de cubrir gastos adicionales al pago por Disponibilidad que INAU esté obligado a*



TRIBUNAL DE CUENTAS

pagar incluyendo pero no limitando a reparaciones que le corresponda pagar a INAU según lo establecido en el capítulo 4 del PCT y honorarios de arbitraje”;

19) que el Directorio del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay por Resolución N° 1888/2021 (Acta 2021/0032) de fecha 20/07/2021, resuelve:

19.1) Designar a la Liga de Defensa Comercial a los efectos de realizar los procedimientos de Solución Ágil de Controversias, en el marco del Contrato de Participación Público Privada suscrito entre INAU y Centros Educativos de Primera Infancia S.A. (SEPI S.A.) con fecha 06/09/2019;

19.2) Aprobar el proyecto de contrato a celebrar entre INAU y la Liga de Defensa Comercial;

19.3) Suscribir un Contrato de Prestación de Servicios de Solución Ágil de Controversias entre INAU y la Liga de Defensa Comercial, conforme el proyecto aprobado en el numeral que antecede;

20) que la División Financiero Contable con fecha 23/07/2021, informó que:

20.1) el monto del contrato es incierto, dado que depende del número de controversias y de la forma de resolución de las mismas;

20.2) que *“el punto 9.1 del Contrato de PPP (foja 60), referente a la “Retribución a la Sociedad Contratista” establece un importe máximo de 69.233 UI mensuales más IVA, por cada Centro (CAIF). Dicho pago es denominado como “Pago por Disponibilidad”;*

20.3) que las Resoluciones del TCR N° 1927/19 y N° 1968/19 cometieron al Contador Delegado de INAU a intervenir un importe máximo de 69.233 UI más IVA mensuales, por cada Centro CAIF como así también los gastos correspondientes al Pago por Disponibilidad;

20.4) *“este profesional entiende que el “Pago por Disponibilidad”, así como también el gasto que corresponda al mismo, no incluyen los gastos de controversia pagados a un tercero independiente”;*



TRIBUNAL DE CUENTAS

CONSIDERANDO: 1) que el régimen jurídico de la contratación bajo la modalidad de Participación Público Privada (P.P.P.) está establecido en la Ley 18.786, los Decretos Reglamentarios Nos. 17/012, 280/012, 251/015 y 313/017, y en el TOCAF en todo lo no previsto;

2) que la cláusula 18.1 del Contrato P.P.P. suscrito con fecha 06 de setiembre de 2019 entre I.N.A.U y Centros Educativos Primera Infancia S.A (C.E.P.I), prevé un mecanismo de solución de controversias (Resultandos 6 y 7);

3) que asimismo, la cláusula 10,5 del referido Contrato establece la creación de un fondo de contingencias que se utilizará para gastos adicionales a los pagos por disponibilidad: *"...Dicho fondo será administrado por la Sociedad Contratista y será usado para cubrir los gastos adicionales al Pago de Disponibilidad que la Administración Pública Contratante está obligada a cubrir según los términos de los Documentos Contractuales. Esto incluye pero no se limita a reparaciones que le corresponda pagar según lo establecido en capítulo 4 del PCT y honorarios de arbitraje"*;

4) que la redacción de la cláusula referida, permite inferir que los gastos que se deriven por concepto de Solución Ágil de Controversias se encuentran incluidos entre los gastos a reponer a dicho fondo, por parte de la Administración INAU;

5) que asimismo, las partes contratantes han expresado conformidad respecto a que las erogaciones previstas por el mencionado concepto, pueden realizarse con el Fondo de Contingencias (Resultando 19);

6) que la Administración realizó una estimación de los montos de las controversias proyectadas, informando que la misma permite la previsibilidad del gasto para el ejercicio (Resultando 12.2);

7) que en definitiva, el procedimiento realizado se basa en circunstancias objetivas de cumplimiento del contrato de Participación



TRIBUNAL DE CUENTAS

Publico Privada suscrito entre I.N.A.U y Centros Educativos Primera Infancia S.A (C.E.P.I), (Resultandos 5 y 6);

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

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) No formular observaciones a la contratación dispuesta por Resolución 1881/021 de fecha 20/07/2021;
- 2) Cometer al Contador Delegado ante el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la intervención de los gastos que se deriven de los procedimientos de Solución Ágil de Controversias (SAC), previo control de su imputación al Grupo adecuado con disponibilidad suficiente y hasta el monto estimado (Resultando 12.2;
- 3) Comunicar al Contador Delegado.
- 4) Devolver las actuaciones.

aov

Gra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General