



TRIBUNAL DE CUENTAS

Montevideo, 06 de octubre de 2021.

Señor
Presidente de la
Cámara de Representantes
Alfredo Fratti

E.E. 2021-17-1-0003727

Ent. N° 2815/2021

Oficio N° 4720/2021

Se ha recibido pedido de informe del Sr. Martin Tierno, en su calidad de Representante, por el cual, al amparo del Artículo 118 de la Constitución de la Republica solicita a este Tribunal informar lo siguiente, en relación al procedimiento de contratación por el mecanismo de Licitación Abreviada N° 76/2020, entre la Intendencia de Durazno y la Fundación "A Ganar" (expediente 8220/2020):

- a) Si el Tribunal de Cuentas está al tanto del contrato entre la Intendencia de Durazno y la Fundación "A Ganar";
- b) Si el procedimiento de contratación que se llevó a cabo cumple con las formalidades y requisitos necesarios según el Tribunal de Cuentas, y si las condiciones del mismo son las adecuadas;
- c) Si se cumplió con el requisito necesario para la realización del primer pago a la mencionada Fundación;
- d) Si se cumplió con lo que dispone el Artículo 211 literal "B" de la Constitución de la Republica;
- e) Si se cuenta con el informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones.

Se procede a dar respuesta a lo solicitado en base a lo que surge de la documentación recabada y su análisis:

- a) Respecto a la contratación de referencia, este Tribunal actuó a través de su Contador Delegado en la Intendencia de Durazno (art. 211 literal B de la Constitución de la República y Ordenanza No.64), el cual, con fecha 21 de



TRIBUNAL DE CUENTAS

enero de 2021, observó el gasto por incumplimiento a lo dispuesto por el artículo 15 del TOCAF (falta de disponibilidad presupuestal).

El gasto fue reiterado por el Intendente de Durazno por Resolución 3184/21 de 22 de enero de 2021.

Dicho gasto fue intervenido por reiteración el 21 de abril de 2021 por el Contador Delegado.

b) Analizada la licitación, cabe expresar que el Contador Delegado observó el gasto por falta de disponibilidad (A° 15 del TOCAF). De haber venido a consideración del Tribunal central, se hubiera estudiado el grado de cumplimiento de las normas de contratación.

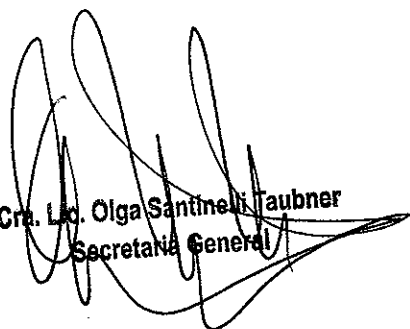
En cuanto a si las condiciones del procedimiento de contratación fueron las adecuadas, cabe expresar que no corresponde a este Tribunal expedirse sobre la oportunidad, conveniencia o mérito de la contratación, sino sobre la legalidad del gasto y de su procedimiento.

c) En cuanto al primer pago a la fundación "A Ganar", el mismo fue intervenido por reiteración por el Contador Delegado, con fecha 31.05.21 quedando en condiciones de ejecutarse.

d) Surge de lo actuado que se dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 211 lit. B) de la Constitución de la República.

e) Compulsado el expediente de la licitación de referencia, consta informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones.

Saludo a Usted atentamente,


Crd. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaría General

**CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO
ING. MIGUEL AUMENTO:** "He votado en forma discordo la respuesta cursada al Sr. Representante Nacional Martín Tierno, por entenderla absolutamente



TRIBUNAL DE CUENTAS

insuficiente en lo que refiere a la interrogante de si el procedimiento de contratación cumplió con las formalidades y requisitos necesarios. A su vez, tampoco fueron evacuados otros aspectos de carácter meramente informativo, todo lo que se verá más adelante.

En efecto, en Sala he sostenido que a mi juicio no solamente se había vulnerado la norma relevada por el Contador Delegado (artículo 15 del TOCAF), sino también otras normas que hacen a la contratación administrativa.

En primer término, existió apartamiento a lo dispuesto por el artículo 52 del TOCAF, tal como fuera constatado por los servicios jurídicos de este Tribunal.

Dicha norma exige una antelación mínima de diez días hábiles entre la publicación del llamado en el sitio de compras estatales y el acto de apertura. Aquí transcurrieron como máximo cinco días hábiles. A su vez, el acto administrativo que dispuso el procedimiento no hizo mención alguna a una eventual urgencia o conveniencia, como excepción. Y aunque así se hubiera dispuesto fundadamente, se debió invitar a seis firmas del ramo, con antelación suficiente.

En segundo término, a mi juicio 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 1.14 ("Criterios de Evaluación") del PCP estableció tres factores (Precio, Antecedentes Generales, Propuesta Operativa) pero sin explicitar formas objetivas de asignación de puntajes dentro de cada factor, ni evitando ambigüedades e indefiniciones. La posición del Tribunal de Cuentas es constante en la materia, ante casos similares.

En tercer término, en mi opinión el Contador Delegado debió devolver -en primera instancia- los obrados puestos a su intervención, en tanto el acto de adjudicación del llamado no hace mención a erogación alguna, ni siquiera estimada. Por tanto, entiendo que se debió ampliar dicho acto administrativo a dichos efectos, para luego ser intervenido por delegación (el contrato celebrado con posterioridad tampoco expone monto alguno).



TRIBUNAL DE CUENTAS

En cuarto término, he pedido en Sala -sin verificar oposición de ningún Miembro del Tribunal- que los servicios técnicos solicitaran aclaración sobre la razón por la cual el contrato se celebró con fecha 22 de enero de 2021; señalando en su Cláusula cuarta que el plazo para la ejecución de las tareas era desde ese día hasta el 31 de diciembre de 2021 y, en atención a su Cláusula sexta, la cual indica que el contratista deberá presentar entre los días 25 y 28 de cada mes la liquidación exacta de los haberes a pagar, así como de los demás costos asociados (lo que incluye los costos mensuales de administración general de los fondos vertidos y naturalmente no los costos eventuales de supervisión y capacitación, que son prerrogativa de la Intendencia). Por supuesto que esta situación podría tener como explicación que la ejecución material del contrato se produjo meses después de su celebración, pero entiendo que el Legislador debió ser informado en la especie; para comprender por qué el primer pago se configuró varios meses después de la celebración del contrato.

A su vez, mi solicitud también pretendió que se profundizara en la información aportada por el Contador Delegado, dado que dicho funcionario hizo saber que el primer pago lo intervino con fecha 31 de mayo de 2021, el cual incluye los costos salariales de las personas participantes en el Programa de Jornales Solidarios de la Intendencia de Durazno, BPS, BSE y costos de chalecos de alta visibilidad; pero no necesariamente se incluyó los costos de administración a favor de la Fundación A Ganar. Siendo así, o dichos costos de administración no correspondían en el caso o fueron abonados posteriormente. Por tanto, el primer pago que se está informando solo referiría a costos salariales, BPS, BSE y uniformes; más no al primer pago por concepto de costos de administración.

Estas consultas no fueron evacuadas y por tanto no figuran en la respuesta de la mayoría del Tribunal. Vale consignar que estos temas refieren simplemente al concepto estricto de "información", aspecto que en forma unánime este



TRIBUNAL DE CUENTAS

Tribunal es conteste en evacuar sistemáticamente a los Legisladores, pero que esta vez no se verificó.

En quinto término, no consta 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.

Por último, no puedo compartir que la mayoría del Tribunal haya respondido en los términos que lucen en el primer párrafo de la respuesta b), es decir que *“...Analizada la licitación, cabe expresar que el Contador Delegado observó el gasto por falta de disponibilidad (A° 15 del TOCAF). De haber venido a consideración del Tribunal central, se hubiera estudiado el grado de cumplimiento de las normas de contratación...”* (el subrayado es mío).

Nótese que ante idéntico pedido de informe efectuado al amparo del artículo 118 de la Constitución, presentado oportunamente por el Sr. Representante Nacional Gabriel Tinaglini (Licitación Abreviada Nro. 12/2020 “Gerenciamiento de Recursos Humanos para Programa Socio Educativo de Temporada para Servicio de Higiene Ambiental y Otros Emergentes Relativos a la Temporada Estival” de la Intendencia de Rocha) y respondido por el Tribunal de Cuentas (Oficio No. 2318/2021 de fecha 2 de junio de 2021 EE 2021-17-1-0000659); la mayoría del Tribunal de Cuentas resolvió en forma diametralmente opuesta -en lo sustancial- respecto al que nos ocupa hoy. La única diferencia entre uno y otro pedido de informe, es que el primero refiere a la Intendencia de Rocha y este a la Intendencia de Durazno.

Reitero, se trata de idénticos pedidos de informes de dos Legisladores y de respuestas del Tribunal cercanas en el tiempo, que difieren significativamente en cuanto a que en el caso de la Intendencia de Rocha, la mayoría del Tribunal se explaya sobre otra vulneración normativa no detectada por la Contadora Delegada y ahora, decide responder lo que surge claro del primer párrafo de la respuesta b). Los Legisladores solicitantes y como consecuencia las



TRIBUNAL DE CUENTAS

Intendencias referidas, han recibido un tratamiento sustancialmente diferente por parte de la mayoría del Tribunal.

La Constitución de la República a través de su Artículo 118, confiere al Legislador la potestad de pedir “los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido” (el subrayado es mío). Sostener que el efecto consignado en dicha norma constitucional es similar al de la Ley de Acceso a la Información Pública, a mi juicio no puede sostenerse. Naturalmente, el Legislador no solo legisla, también controla el accionar gubernamental. Dicha potestad solo se ve restringida -a texto expreso- por la lista taxativa de órganos a los que puede dirigir la solicitud (Inciso 1 de dicho Artículo) y por lo que resulte objeto relacionado con la materia y competencia jurisdiccionales del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Inciso 2 del Artículo precitado). Adicionalmente, la facultad del Legislador que emana de dicha norma constitucional podría verse limitada por otras de rango legal que no resulten finalmente contradictorias con el Artículo 118 de la Constitución. No son aplicables para este caso concreto. Tampoco puede soslayarse lo consignado por el Artículo 332 de la Carta. Tampoco lo sostuvo en Tribunal en el caso del pedido de informe del Sr. Representante Nacional Gabriel Tinagli, como ya se dijo en esta discordia.”

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DE LA MINISTRA CRA. DIANA MARCOS: “Adhiero en todos sus términos el fundamento de voto discorda del Ministro Ing. Miguel Aumento, relacionado con el pedido de Informe solicitado por el Sr. Representante Martín Tierno en relación al procedimiento de contratación por el mecanismo de Licitación Abreviada N° 76/2020, entre la Intendencia de Durazno y la Fundación “A Ganar”.”

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO CR. ENRIQUE CABRERA: “He votado en forma discorda la Resolución del asunto 1.3.13 de la Sesión del 6 de Octubre de 2021-expediente 3727/21,



TRIBUNAL DE CUENTAS

compartiendo los argumentos expresados por el Ministro Miguel Aumento para este asunto

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 áreas sociales, culturales y deportivas de a la Intendencia de Durazno", 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 Durazno.

En particular si hablamos de un servicio debería tenerse en cuenta que los mismos se encuentran 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.

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.

Seguidamente se explicitan las áreas a atender dentro de la Intendencia de Durazno, con una generalidad que hace difícil precisar el objetivo del llamado, 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 Durazno" Y agrega que se incluye preceptivamente la atención a los siguientes programas "...Programas



TRIBUNAL DE CUENTAS

Sociales *Programas Culturales * Programas Deportivos * Programas Áreas Verdes * ”.

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(como áreas verdes). Es importante ver sobre este tema la ponderación vinculada a los criterios de evaluación (capítulo 1.14), donde no se asigna puntaje a la propuesta de capacitación, es más consta en el Informe N° 13 donde se especifica en el punto “3) Costo de Talleres. En principio no utilizaríamos ese servicio, pero no debemos descartar en el futuro lo podamos hacer..”

Expresamente queda claro que no es un programa de inserción laboral, sino una mera forma de contratación de personal. Con una discrecionalidad que afecta la transparencia en la selección de personal vinculado al estado, cosa que se expresa en forma manifiesta cuando en la propuesta de trabajo aceptada por la Intendencia de Durazno, para la selección de los Recursos Humanos se aceptan dos modalidades:

“-llamado público abierto realizado por la Fundación a Ganar”

-la Intendencia “podrá proporcionar a la Fundación a Ganar una lista de prelación de equipos técnicos o personal calificado con experiencia demostrada para los distintos programas del objeto licitatorio”

Vemos aquí también que la selección de personal es lo prioritario de este proceso de compra, sin importar el tipo de población objeto de la Fundación a Ganar. Se habla sustancialmente de personal técnico y docentes con experiencia, no es de recibo que en ese perfil laboral, se encuentren las personas de mayor vulnerabilidad.



TRIBUNAL DE CUENTAS

La Fundación a Ganar se define como una organización sin fines de lucro "... que ha concentrado sus esfuerzos en el mejoramiento de las condiciones de las condiciones de educación y empleabilidad de los jóvenes uruguayos"

Tampoco se ve en la licitación que haya una preferencia por los jóvenes en situación de problemas críticos de empleo.

En resumen estimo que si el objeto del contrato es la captación de personal por la Intendencia de Durazno, al limitar el llamado a Fundaciones y a Organizaciones No Gubernamentales, ha generado una vulneración al Artículo 149 del TOCAF*, fundamentalmente en lo que hace a Publicidad igualdad de los oferentes y concurrencia en los procedimientos competitivo para el llamado y la selección de ofertas (literal b) y Transparencia (literal h).

Considero además que las exoneraciones de la Fundaciones o u Organizaciones no Gubernamentales están vinculadas al cumplimiento de su objeto y no como en este caso que simplemente se está contratando a un servicio de personal.

Otro elemento que se debió informar que en el único considerando de la Resolución N° 3 del 22 de enero de 2021 de la Intendencia de Durazno, fundamenta le reiteración del gasto en un compromiso de gestión, firmado entre el Poder Ejecutivo y la Intendencia de Durazno.

Esto podría tener relación con similares procesos de selección en las Intendencias de Paysandú, Rocha y Durazno, que se dieron con pliegos muy similares, con similares observaciones, en el mismo tiempo (fines de diciembre), con un solo oferente y el mismo beneficiario de la adjudicación, la Fundación a Ganar.

En efecto la Intendencia de Durazno el llamado se aprueba el 16 de diciembre de 2020 y la apertura de ofertas es para el 18 de diciembre de 2020 hasta la hora 10.30 y la adjudicación es del 23 de diciembre

En la Intendencia de Paysandú el llamado se publica el 23 y 24 de diciembre de 2020, el 28 de diciembre se hacen modificaciones al pliego y la apertura de



TRIBUNAL DE CUENTAS

ofertas es para el 30 de diciembre de 2020 y la adjudicación es del 11 de enero de 2021.

En la Intendencia de Rocha el llamado se aprueba el 29 de diciembre de 2020, se publica el 5 y 6 de enero y la apertura de ofertas es para el 8 de enero de 2021 a la hora 10 y la adjudicación es del 8 de enero de 2021.

En un plazo de menos de un mes, se hicieron compras similares, con un único oferente, con limitaciones a la concurrencia similares porque no se cumplieron los plazos de publicidad y se limitó la participación a otros posibles oferentes de acuerdo al objeto de la compra (Gerenciamiento de Recursos Humanos).

Surgen dudas también en cuanto cual es la relación de los funcionarios contratados de esta manera, fíjese que la supervisión material de los funcionarios contratados depende directamente de la Intendencia, esto referido sustancialmente a las leyes 18099 y 18251

Por lo expuesto manifiesto mi discordia porque la información solicitada por Sr. Representante Nacional Martín Tierno el Diputado Tierno debió ser ampliada con estos elementos.

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.**

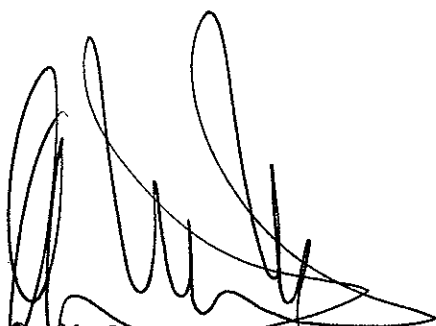


TRIBUNAL DE CUENTAS

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”

Im

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser la de Olga Santinelli Taubner, sobre un fondo blanco.

Gra/Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General