



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 2519/2021

RESOLUCION ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 3 DE NOVIEMBRE DE 2021

(E. E. N° 2021-17-1-0004705, Ent. N° 3476/2021)

VISTO: los antecedentes remitidos por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) - Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos (Juntos), relacionados con el convenio celebrado con la Intendencia de Cerro Largo (ICL);

RESULTANDO: 1) que con fecha 23 de setiembre de 2021 se celebró el convenio referido con el objeto de potenciar esfuerzos, recursos y capacidades institucionales, así como generar los ámbitos de coordinación interinstitucionales necesarios para la actuación conjunta en la ciudad de Melo, que tenga como cometido mejorar la calidad de vida de la población en condiciones de vulnerabilidad social, económica y habitacional;

2) que la ICL se obliga en los siguientes términos:

a) realizar los fraccionamientos, y acondicionamiento urbano, de los predios obtenidos por el Plan Juntos para construir, con acceso a los servicios de abastecimiento de agua potable, desagüe pluvial y saneamiento, b) limpieza y acondicionamiento de la zona donde se construirán las viviendas, así como de las zonas donde se constate acumulación de residuos y aguas, ejecutar las demoliciones de construcciones existentes en el predio en caso de corresponder, etc., c) realizar los movimientos de suelo y acondicionamiento del predio donde se proyecte la construcción de las viviendas, así como dotarlos de infraestructura, equipamiento urbano, tendido de alumbrado, trazado de calles, etc., d) proporcionar la maquinaria requerida por el Plan



TRIBUNAL DE CUENTAS

Juntos de acuerdo a las coordinaciones con la Intendencia, para la realización de tareas, e) comunicar al Plan Juntos las familias seleccionadas;

3) que el MVOT se obliga, a través del Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos, a lo siguiente: a) construir viviendas adecuadas para atender la demanda de las familias seleccionadas, de las cuales hasta el 75% de las mismas corresponden a familias propuestas por la Intendencia y el resto a familias seleccionadas por Juntos/Plan de Integración Socio – Habitacional; b) la designación de equipos técnicos, quienes trabajarán en forma conjunta con las familias seleccionadas, en el acompañamiento, seguimiento, elaboración del proyecto arquitectónico de las viviendas, dirección y ejecución de las obras y del proceso socio-comunitario, c) inscribir a las familias destinatarias de las soluciones habitacionales como participantes del Plan Juntos, así como mantener actualizado el Registro Único de Participantes del Plan, dando aviso a la ICL; d) realizar un plan de trabajo que contemple el abordaje integral de acuerdo a los lineamientos del Área Social del Plan Juntos y las etapas en las que se ejecutarán las obras, y e) suscribir con las familias seleccionadas los correspondientes Acuerdos Particulares de Obra y Actas de Recepción de Obra;

4) que el plazo del convenio se extenderá, una vez intervenido por el Tribunal de Cuentas y hasta el 31 de diciembre de 2021, prorrogable anualmente, salvo que alguna de las partes comunique a la otra, con 30 días hábiles de anticipación al vencimiento del plazo original, o sus prórrogas, su voluntad de no renovarlo;

5) que se adjunta Resolución del MVOT, de fecha 16 de setiembre de 2021, por el cual se autoriza, ad referendum de la intervención del Tribunal de Cuentas, la suscripción del referido convenio;

6) que no consta financiación del gasto ni afectación del mismo;



TRIBUNAL DE CUENTAS

CONSIDERANDO: 1) que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley N° 16.112, de 30 de mayo de 1990, al MVOT (actual denominación dada por el artículo 303 de la Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020) le compete, entre otras, lo concerniente a la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de vivienda y la instrumentación de la política nacional en la materia (numeral 1°) y la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia (numeral 6°);

2) que por su parte el artículo 480 de la Ley N° 19.355, de 19/12/2015, establece que el Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos, creado por Ley N° 18.829, de 24/10/2011, será ejecutado por el MVOT, a través del Programa 521 "Programa de Rehabilitación y Consolidación Urbano-Habitacional", Unidad Ejecutora 002 "Dirección Nacional de Vivienda y será financiado con cargo a la Financiación 1.5 "Fondo Nacional de Vivienda";

3) que el artículo 481 de la mencionada Ley, asigna al Programa "Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos", los cometidos, facultades y funciones reguladas por la Ley N° 18.829 y su decreto reglamentario, pudiendo comunicarse directamente con los Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos, siendo entre otros, objetivos del Plan: *E) Coordinar y articular acciones con los Ministerios, los Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos, en especial aquellos que desarrollan y articulan políticas sociales, a fin de implementar programas y gestionar recursos financieros y humanos para el cumplimiento de las líneas de acción del Plan Juntos* (Artículo 2 de la ley 18.829);

4) que conforme del artículo 482 de la citada ley, el Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos será dirigido por un Coordinador General, designado por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. De acuerdo



TRIBUNAL DE CUENTAS

al artículo 483 literal H) de la Ley N° 19.355 son atribuciones de éste, coordinar y suscribir convenios con los Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos, así como con personas privadas y la sociedad civil organizada, para el diseño y ejecución del Plan Juntos, conjuntamente con el MVOT;

5) que el artículo 35 de la Ley N° 9.515, de 28 de octubre de 1935, dispone que le compete al Intendente velar por la conservación de los derechos individuales de los habitantes del departamento (numeral 15) y la actividad administrativa del ordenamiento territorial, en todo el territorio del departamento, especialmente: Ejercer las potestades de policía territorial, siendo de su cargo la autorización del ejercicio del derecho a construir, demoler, fraccionar, utilizar o localizar actividades en los terrenos y en general toda modificación predial, a través del otorgamiento de los permisos y autorizaciones correspondientes, de acuerdo a lo que dispongan las leyes y los decretos de la Junta Departamental (literal B, numeral 43, en la redacción dada por el artículo 83 de la ley 18.308 8/06/2008). De acuerdo al artículo 36, también le compete "acordar, con las otras autoridades, las medidas que estime conveniente, en los servicios que le sean comunes o que convenga conservar o establecer en esta forma, determinando a la vez las cuotas que para dichos servicios correspondan a cada una";

6) que el artículo 9 de la ley 18.829 de 24/10/2011, en la redacción dada por el artículo 464 de la ley 19.924 de 18/12/2020, establece el ámbito subjetivo del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos, y determina que intervendrá en aquellos hogares que se encuentren bajo la línea de pobreza de acuerdo a los valores utilizados por el Instituto Nacional de Estadística y presenten al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI), con precariedad socio-habitacional;

7) que dicha norma establece asimismo que la reglamentación priorizará la participación en todas las etapas del proceso de diagnóstico de la situación, identificación de prioridades, diseño de proyectos,



TRIBUNAL DE CUENTAS

toma de decisiones, ejecución y evaluación de obras, entre otras, a la población participante, y que adquirirán la calidad de participantes del Plan Juntos los núcleos familiares cuyos integrantes: se hallen asentados en las áreas de intervención del Plan Juntos al momento de su relevamiento, y se inscriban en el Registro Único de Participantes del Plan Juntos;

8) que por su parte el artículo 28 del Decreto 482/011 del 29/12/11 crea el Registro Único de Participantes del Plan (RUPP), donde se inscribirán los núcleos familiares cuyos integrantes acrediten el cumplimiento de las condiciones requeridas por el artículo 9° de la ley ya citada, para ser participantes del Plan Juntos, inscripción constitutiva de la condición de participante;

9) que en virtud de ello, si bien la ley de creación del programa original se ha modificado, redefiniendo al Plan Juntos como un programa dependiente de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), el mismo cuenta con un coordinador general nombrado por el Poder Ejecutivo (a propuesta del MVOT) y un gerente técnico, nombrado por el MVOT, y está concebido como un programa que funciona como la puerta de entrada al Sistema Público de Vivienda;

10) que en consecuencia, pese a las modificaciones operadas en la instrumentación del plan original, la organización, dirección y gestión del RUPP continúa siendo una competencia del MVOT, en el ámbito de actuación de la DINAVI;

11) que en la hipótesis, la cláusula tercera, numerales I) literal e) y II) , literal a) del convenio, (Resultando 2 e) y 3) a)), determina que hasta el 75% de las familias beneficiarias de las viviendas serán propuestas y seleccionadas por la Intendencia, las cuales asimismo serán incluidas e inscriptas en el Registro como participantes del Plan Juntos (cláusula tercera, numeral II) , literal c) del convenio, (Resultando 3) c)), sin que participe en la selección de ese porcentaje de beneficiarios el MVOT;



TRIBUNAL DE CUENTAS

12) que en definitiva, siendo el Proyecto “Plan Juntos”, uno de los gestionados dentro del “Programa de rehabilitación y Consolidación urbano habitacional” por la DINAVI, el ingreso de las familias al mismo a través del RUPP, es competencia del MVOT, no así de la Intendencia actuante;

13) que finalmente, respecto al procedimiento directo seguido para la selección del co-contratante, atendiendo a la naturaleza jurídica de las partes del convenio, encuadra en la excepción a los procedimientos competitivos dispuesta por el numeral 1, del literal D), del artículo 33 del TOCAF;

ATENCIÓN: a lo expresado precedentemente y a lo dispuesto por los artículos 211 literales B) y E) de la Constitución de la República;

EL TRIBUNAL ACUERDA

1) Observar el convenio suscrito el 23 de setiembre de 2021 entre el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Intendencia de Cerro Largo, en virtud de lo indicado en los Considerandos 11) y 12) de la presente Resolución;

2) Devolver los antecedentes a la Administración actuante.

ar

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO DR. ALVARO EZCURRA: “Voto discordo la presente carpeta relacionada con el convenio celebrado entre el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Plan nacional de Integración Socio Habitacional (Juntos) y la

**TRIBUNAL DE CUENTAS**

Intendencia de Cerro Largo por no compartir el fundamento de la observación formulada.

En efecto, dicha observación radica en que siendo la Intendencia quien determina hasta el 75% de las familias beneficiarias de las viviendas, se entiende, por parte de la mayoría del Cuerpo que se vulnera la competencia, presuntamente privativa, del Ministerio.

Sin embargo, debo señalar que no encuentro objeción legal alguna para que se proceda de la manera propuesta en el convenio, en tanto, no encontrándose reglada una forma específica y/o exclusiva de designación de beneficiarios, resulta potestad del Ministerio disponer el procedimiento que mejor convenga a las partes.”

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO DR. FRANCISCO GALLINAL: “Voto discorde. Fundamento mi voto en el Proyecto de Resolución propuesto por la División Jurídica, que se desecha y el que adjunto.”

CARPETA N° 2021-17-1-0004705

EE Similares: 2021-17-1-0004699 y 2021-17-1-0004701.

Entrada N° 3476/21 de fecha 27/9/21

Montevideo, 21 de octubre de 2021.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

VISTO: los antecedentes remitidos por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) - Plan Nacional de Integración SocioHabitacional Juntos (Juntos), relacionados con el convenio celebrado con la Intendencia Departamental de Cerro Largo (IDCL);

RESULTANDO: 1) que con fecha 23 de setiembre de 2021 se celebró el convenio referido con el objeto de potenciar esfuerzos, recursos y capacidades



TRIBUNAL DE CUENTAS

institucionales, así como generar los ámbitos de coordinación interinstitucionales necesarios para la actuación conjunta en la ciudad de Melo, que tenga como cometido mejorar la calidad de vida de la población en condiciones de vulnerabilidad social, económica y habitacional;

2) que la IDCL se obliga en los siguientes términos: a) realizar los fraccionamientos, y acondicionamiento urbano, de los predios obtenidos por el Plan Juntos para construir, con acceso a los servicios de abastecimiento de agua potable, desagüe pluvial y saneamiento, b) limpieza y acondicionamiento de la zona donde se construirán las viviendas, así como de las zonas donde se constate acumulación de residuos y aguas, ejecutar las demoliciones de construcciones existentes en el predio en caso de corresponder, etc., c) realizar los movimientos de suelo y acondicionamiento del predio donde se proyecte la construcción de las viviendas, así como dotarlos de infraestructura, equipamiento urbano, tendido de alumbrado, trazado de calles, etc., d) proporcionar la maquinaria requerida por el Plan Juntos de acuerdo a las coordinaciones con la Intendencia, para la realización de tareas, e) comunicar al Plan Juntos las familias seleccionadas;

3) que el MVOT se obliga, a través del Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos, a lo siguiente: a) construir viviendas adecuadas para atender la demanda de las familias seleccionadas, de las cuales hasta el 75% de las mismas corresponden a familias propuestas por la Intendencia y el resto a familias seleccionadas por Juntos/Plan de Integración Socio – Habitacional; b) la designación de equipos técnicos, quienes trabajarán en forma conjunta con las familias seleccionadas, en el acompañamiento, seguimiento, elaboración del proyecto arquitectónico de las viviendas, dirección y ejecución de las obras y del proceso socio-comunitario, c) inscribir a las familias destinatarias de las soluciones habitacionales como participantes del Plan Juntos, así como mantener actualizado el Registro Único de Participantes del Plan, dando aviso a la IDCL; d) realizar un plan de trabajo que contemple el



TRIBUNAL DE CUENTAS

abordaje integral de acuerdo a los lineamientos del Área Social del Plan Juntos y las etapas en las que se ejecutarán las obras, y e) suscribir con las familias seleccionadas los correspondientes Acuerdos Particulares de Obra y Actas de Recepción de Obra;

4) que el plazo del convenio se extenderá, una vez intervenido por el Tribunal de Cuentas y hasta el 31 de diciembre de 2021, prorrogable anualmente, salvo que alguna de las partes comunique a la otra, con 30 días hábiles de anticipación al vencimiento del plazo original, o sus prórrogas, su voluntad de no renovarlo;

5) que se adjunta Resolución del MVOT, de fecha 16 de setiembre de 2021, por el cual se autoriza, ad referendum de la intervención del Tribunal de Cuentas, la suscripción del referido convenio;

6) que no consta financiación del gasto ni afectación del mismo;

CONSIDERANDO:

1) que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley N° 16.112, de 30 de mayo de 1990, al MVOT (actual denominación dada por el artículo 303 de la Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020) le compete, entre otras, lo concerniente a la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de vivienda y la instrumentación de la política nacional en la materia (numeral 1°) y la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia (numeral 6°);

2) que por su parte el artículo 480 de la Ley N° 19.355, de 19/12/2015, establece que el Plan Nacional de Integración Socio –Habitacional Juntos, creado por Ley N° 18.829, de 24/10/2011, será ejecutado por el MVOT, a través del Programa 521 “Programa de Rehabilitación y Consolidación Urbano-Habitacional”, Unidad Ejecutora 002 “Dirección Nacional de Vivienda y será financiado con cargo a la Financiación 1.5 “Fondo Nacional de Vivienda”;



TRIBUNAL DE CUENTAS

3) que el artículo 481 de la mencionada Ley, asigna al Programa "Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos", los cometidos, facultades y funciones reguladas por la Ley N° 18.829 y su decreto reglamentario, pudiendo comunicarse directamente con los Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos, siendo entre otros, objetivos del Plan: E) Coordinar y articular acciones con los Ministerios, los Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos, en especial aquellos que desarrollan y articulan políticas sociales, a fin de implementar programas y gestionar recursos financieros y humanos para el cumplimiento de las líneas de acción del Plan Juntos (Artículo 2 de la ley 18.829);

4) que conforme del artículo 482 de la citada ley, el Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos será dirigido por un Coordinador General, designado por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. De acuerdo al artículo 483 literal H) de la Ley N° 19.355 son atribuciones de éste, coordinar y suscribir convenios con los Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos, así como con personas privadas y la sociedad civil organizada, para el diseño y ejecución del Plan Juntos, conjuntamente con el MVOT;

5) que el artículo 35 de la Ley N° 9.515, de 28 de octubre de 1935, dispone que le compete al Intendente velar por la conservación de los derechos individuales de los habitantes del departamento (numeral 15) y la actividad administrativa del ordenamiento territorial, en todo el territorio del departamento, especialmente: Ejercer las potestades de policía territorial, siendo de su cargo la autorización del ejercicio del derecho a construir, demoler, fraccionar, utilizar o localizar actividades en los terrenos y en general toda modificación predial, a través del otorgamiento de los permisos y autorizaciones correspondientes, de acuerdo a lo que dispongan las leyes y los decretos de la Junta Departamental (literal B, numeral 43, en la redacción dada por el artículo 83 de la ley 18.308 8/06/2008). De acuerdo al artículo 36,



TRIBUNAL DE CUENTAS

también le compete "acordar, con las otras autoridades, las medidas que estime conveniente, en los servicios que le sean comunes o que convenga conservar o establecer en esta forma, determinando a la vez las cuotas que para dichos servicios correspondan a cada una";

6) que el artículo 9 de la ley 18.829 de 24/10/2011, en la redacción dada por el artículo 464 de la ley 19.924 de 18/12/2020, establece el ámbito subjetivo del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos, y determina que intervendrá en aquellos hogares que se encuentren bajo la línea de pobreza de acuerdo a los valores utilizados por el Instituto Nacional de Estadística y presenten al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI), con precariedad socio-habitacional;

7) que dicha norma establece asimismo que la reglamentación priorizará la participación en todas las etapas del proceso de diagnóstico de la situación, identificación de prioridades, diseño de proyectos, toma de decisiones, ejecución y evaluación de obras, entre otras, a la población participante, y que adquirirán la calidad de participantes del Plan Juntos los núcleos familiares cuyos integrantes: se hallen asentados en las áreas de intervención del Plan Juntos al momento de su relevamiento, y se inscriban en el Registro Único de Participantes del Plan Juntos;

8) que por su parte el artículo 28 del Decreto 482/011 del 29/12/11 crea el Registro Único de Participantes del Plan (RUPP), donde se inscribirán los núcleos familiares cuyos integrantes acrediten el cumplimiento de las condiciones requeridas por el artículo 9° de la ley ya citada, para ser participantes del Plan Juntos, inscripción constitutiva de la condición de participante;

9) que en virtud de ello, si bien la ley de creación del programa original se ha modificado, redefiniendo al Plan Juntos como un programa dependiente de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), el mismo está concebido como



TRIBUNAL DE CUENTAS

un programa que funciona como la puerta de entrada al Sistema Público de Vivienda;

10) que en consecuencia, las modificaciones operadas en la instrumentación del plan original, la organización, dirección y gestión del RUPP continúa siendo una competencia del MVOT, en el ámbito de actuación de la DINAVI conforme se expresa en Resultando 3, (numeral II, b, c y d);

11) que en la hipótesis, la cláusula tercera, numeral II), del convenio determina que hasta el 75% de las familias beneficiarias de las viviendas serán propuestas por la Intendencia (cláusula literal f);

12) que en definitiva, la designación de equipos técnicos a trabajar con las familias, el proyecto arquitectónico de las viviendas, ejecución y el proceso socio-comunitario, el abordaje integral de acuerdo a los lineamientos del área social del Plan, corresponde al Proyecto "Plan Juntos", gestionado dentro del "Programa de rehabilitación y Consolidación urbano habitacional" por la DINAVI, los criterios de selección deberán ajustarse a lo establecido por la normativa referida en la materia;

13) que finalmente, respecto al procedimiento directo seguido para la selección del co-contratante, atendiendo a la naturaleza jurídica de las partes del convenio, encuadra en la excepción a los procedimientos competitivos dispuesta por el numeral 1, del literal D), del artículo 33 del TOCAF;

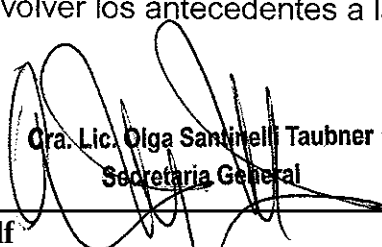
ATENCIÓN: a lo expresado precedentemente y a lo dispuesto por los artículos 211 literales B) y E) de la Constitución de la República;

EL TRIBUNAL ACUERDA

1) No formular observaciones al convenio suscrito el 23 de setiembre de 2021 entre el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Intendencia Departamental de Durazno;

2) Téngase presente lo señalado en Considerandos 11 y 12;

3) Devolver los antecedentes a la Administración actuante.


Gra. Lic. Olga Santinelli Taubner 12
Secretaría General



TRIBUNAL DE CUENTAS

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO

DR. DARWIN MACHADO: "Discorde, por compartir los fundamentos del informe elevado por la Adscripta a la Dirección de la División Jurídica que aconseja no observar el Convenio.

Considero que el Convenio instrumenta adecuadamente la coordinación y articulación de las políticas sociales del MVOT y la Intendencia de Cerro Largo para el diseño y ejecución de un programa tendiente a atender familias en situación de precariedad socio habitacional, en cumplimiento de los objetivos del Plan Juntos establecidos en el artículo 2, literal E) de la Ley N° 18.829, de 24/10/2011, y lo previsto en el artículo 483, literal H) de la Ley N° 19.355, de 19/12/2015.

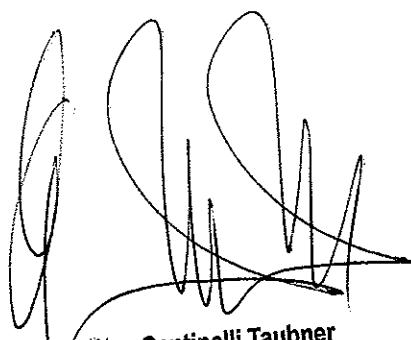
En ese marco, lo acordado en el Convenio respecto a que la Intendencia puede proponer hasta el 75% de las familias a ser beneficiadas por el programa, no colide con ninguna norma legal o reglamentaria ni menoscaba las competencias del MVOT por cuanto la inclusión de esas familias está sujeta a su inscripción en el Registro Unico de Participantes del Plan Juntos -para lo cual deben reunir los requisitos determinados por el artículo 9 de la Ley 18.829-, cometido que el Convenio establece expresamente está a cargo del MVOT, el que además controlará y resolverá todo lo concerniente a la actualización del Registro (literal c) del numeral II de la cláusula tercera del Convenio). Además, será el Ministerio el que formulará el plan de trabajo y suscribirá con las familias seleccionadas los acuerdos particulares de obra y actas de recepción de obras.

La observación dispuesta por la mayoría del Tribunal restringe la colaboración interinstitucional entre el MVOT y el Gobierno Departamental, prevista a texto expreso por el Legislador, e impone sin sustento legal concreto una limitante a la actividad del Organismo que precisamente está en el territorio donde se encuentran las familias en situación de vulnerabilidad social que se procura atender.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Por todo ello estimo que en la especie no procede la observación formulada por la mayoría del Tribunal."



Gra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General