



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 2521/2021

RESOLUCION ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 3 DE NOVIEMBRE DE 2021

(E. E. N° 2021-17-1-0004699, Ent. N° 3475/2021)

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 Departamental de Durazno (IdD);

RESULTANDO: 1) que con fecha 23 de setiembre de 2021 se celebró entre el MVOT y la Intendencia de Durazno, 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 el barrio Las Higueras del departamento de Durazno, que tenga como cometido mejorar la calidad de vida de la población en condiciones de vulnerabilidad social, económica y habitacional, a través de la construcción de 24 soluciones habitacionales, infraestructura y urbanización del barrio Las Higueras así como la promoción de la participación socio comunitaria establecida en el convenio;

2) que la Intendencia de Durazno se obliga en los siguientes términos: a) Aportar parte del inmueble empadronado con el número 3067, rural, de la primera sección judicial del departamento de Durazno, identificado como fracción número 5 en el plano proyecto de fraccionamiento padrón rural n° 3067, el cual se encuentra en trámite de expropiación por parte de la Intendencia Departamental de Durazno, teniendo al día de la fecha la Toma Urgente de Posesión del Padrón de referencia debidamente fraccionado



TRIBUNAL DE CUENTAS

y con acceso a los servicio de abastecimiento de agua potable; 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, c) Realizar los movimientos de suelo y acondicionamiento del predio donde se proyecte la construcción de las viviendas, así como hacer los fraccionamientos y amojonamientos que correspondan y dotarlos de infraestructura, trazado de calles, equipamiento urbano, tendido de alumbrado, etc.,d) Proporcionar la maquinaria requerida por Juntos para la realización de tareas, e) Transferir a las familias que resulten seleccionadas, la titularidad de los lotes que resulten del fraccionamiento del inmueble , f)Comunicar al Plan Juntos las 24 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 IdD; 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;



TRIBUNAL DE CUENTAS

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 9 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";

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



TRIBUNAL DE CUENTAS

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, 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";



TRIBUNAL DE CUENTAS

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 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;



TRIBUNAL DE CUENTAS

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

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 Departamental de Durazno, por lo expresado en los Considerandos 11) y 12);
- 2) Devolver los antecedentes a la Administración actuante.



TRIBUNAL DE CUENTAS

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO

DR. ALVARO EZCURRA: "Voto discorde 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 Intendencia de Durazno 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: Fundamento mi voto en el Proyecto de Resolución propuesto por la División Jurídica, que se desecha y el que adjunto.

CARPETA N° 2021-17-1-0004699

Entrada N° 3475/21 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



TRIBUNAL DE CUENTAS

SocioHabitacional Juntos (Juntos), relacionados con el convenio celebrado con la Intendencia Departamental de Durazno (IdD);

RESULTANDO:

1) que con fecha 23 de setiembre de 2021 se celebró entre el MVOT y la Intendencia de Durazno, 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 el barrio Las Higueras del departamento de Durazno, que tenga como cometido mejorar la calidad de vida de la población en condiciones de vulnerabilidad social, económica y habitacional, a través de la construcción de 24 soluciones habitacionales, infraestructura y urbanización del barrio Las Higueras así como la promoción de la participación socio comunitaria establecida en el convenio;

2) que la Intendencia de Durazno se obliga en los siguientes términos: a) Aportar parte del inmueble empadronado con el número 3067, rural, de la primera sección judicial del departamento de Durazno, identificado como fracción número 5 en el plano proyecto de fraccionamiento padrón rural n° 3067, el cual se encuentra en trámite de expropiación por parte de la Intendencia Departamental de Durazno, teniendo al día de la fecha la Toma Urgente de Posesión del Padrón de referencia debidamente fraccionado y con acceso a los servicio de abastecimiento de agua potable; 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, c) Realizar los movimientos de suelo y acondicionamiento del predio donde se proyecte la construcción de las viviendas, así como hacer los fraccionamientos y amojonamientos que correspondan y dotarlos de infraestructura, trazado de calles, equipamiento urbano, tendido de alumbrado, etc.,d) Proporcionar la maquinaria requerida por Juntos para la realización de



TRIBUNAL DE CUENTAS

tareas, e) Transferir a las familias que resulten seleccionadas, la titularidad de los lotes que resulten del fraccionamiento del inmueble , f) Comunicar al Plan Juntos las 24 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 IdD; 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 9 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 UrbanoHabitacional”, 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 al artículo



TRIBUNAL DE CUENTAS

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, estableciendo 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 dispone 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,



TRIBUNAL DE CUENTAS

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 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



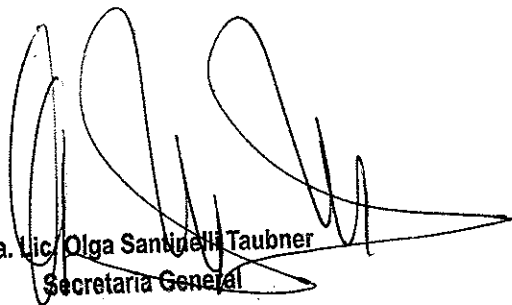
TRIBUNAL DE CUENTAS

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.

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

ag


Gra. Lic. Olga Santielli Taubner
Secretaria General