



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 774/2022

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL  
TRIBUNAL DE CUENTAS**

**EN SESION DE FECHA 23 DE MARZO DE 2022**

**(E. E. N° 2022-17-1-0000998, Ent. N° 0812/2022)**

**VISTO:** estos antecedentes remitidos por el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial (MVOT), relacionadas con el "Fideicomiso Integración Social y Urbana FISU" a celebrarse con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y la Corporación Nacional Financiera Administradora de Fondos de Inversión S.A. (CONAFIN AFISA);

**RESULTANDO:** 1) que el Ministerio actuante remite el proyecto de contrato denominado "Fideicomiso Integración Social y Urbana FISU" a suscribir con CONAFIN AFISA, el MEF, y el MGAP, cuya finalidad es la administración de los bienes fideicomitidos con el objeto de financiar y ejecutar las contrataciones en el marco de los programas de integración social y urbana de los barrios en situación de vulnerabilidad con especial énfasis en el acceso a una vivienda digna de personas en situación de contexto crítico, de acuerdo al diseño y ejecución realizado por la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU);

2) que los fideicomitentes (MEF, MVOT y MGAP) y/o el Gestor (DINISU) podrán transferir al patrimonio del referido fideicomiso, otros bienes derechos y/o partidas dinero así adicionales a las detalladas anteriormente. El MEF asimismo tendrá la calidad de beneficiario del Fideicomiso, de acuerdo a lo previsto por el artículo 236 de la ley 19.996 de 3/11/21 (clausula vigésima quinta);

3) que de acuerdo a lo previsto en la cláusula cuarta, el Poder Ejecutivo se obliga a transferir al patrimonio de afectación los



**TRIBUNAL DE CUENTAS**

recursos anuales correspondientes a 106.000.000 UI, en el marco de lo previsto por el artículo 237 de la ley 19.996 de 3/11/21 ;

4) que los fideicomitentes constituyen una Comisión de Seguimiento integrada por un miembro designado por cada ministerio interviniente, la cual resolverá asuntos en representación de los fideicomitentes;

5) que asimismo se prevé la constitución de un Comité de Contrataciones integrado por 3 miembros: dos designados por la DINISU y uno por CONAFIN AFISA, cuyo cometido será aprobar el pliego tipo para los llamados, evaluar las diferentes ofertas que se presenten en los procedimientos competitivos que efectúe la Fiduciaria por instrucciones del Gestor o bien la comisión de seguimiento del fideicomiso, y adjudicar las mismas y aprobar y/o adjudicar las contrataciones de servicios técnicos que se requieran para dar cumplimiento a los objetivos del presente Fideicomiso ;

6) que serán obligaciones de la DINISU en su carácter de gestor (clausula sexta):

- a) elaborar el plan de obras y actividades del programa a presentar a la comisión de seguimiento para su aprobación,
- b) elaborar los términos técnicos de referencia para las consultorías o servicios técnicos que propone contratar para apoyar al plan en aquellas actividades que exceden a la gestión de los contratos de obra, anexándolos a la instrucción que se remita a la fiduciaria,
- c) dar las especificaciones técnicas y demás recaudos requeridos para los llamados de obra tales como planos y memorias de construcción,
- d) integrar el comité de contrataciones,
- e) ejercer la dirección y supervisión de las consultorías y servicios técnicos contratados , cuando este servicio no fuera contratado a la fiduciaria,
- f) instruir a la fiduciaria en su calidad del Gestor en los temas que este contrato le habilite realizar por su sola decisión,
- g) aprobar los pagos de los servicios contratados con cargo al fideicomiso



TRIBUNAL DE CUENTAS

- h) suscribir el acta de recepción provisoria total o parcial para la recepción de las obras,
- i) realizar los informes necesarios y que sean requeridos por la fiduciaria y financiadores,
- j) adelantar fondos para ejecutar el objeto del fideicomiso, tendiendo derecho al reintegro posterior de los mismos por parte del fideicomiso,
- k) ser responsable de la custodia de los inmuebles en la etapa previa al comienzo de las obras , posterior a la recepción provisoria de las obras,
- l) en caso de ser necesario indicar a la Fiduciaria que solicite presupuestos de servicios y aprobar los mismos;

7) que de acuerdo a lo dispuesto por la cláusula séptima, la fiduciaria estará a cargo de la administración de los bienes fideicomitidos y su administración comprenderá entre otras las siguientes tareas:

- a) recibir los aportes comprometidos por los fideicomitentes,
- b) realizar las contrataciones solicitadas oportunamente por el gestor a efectos del cumplimiento de la finalidad del presente fideicomiso, mediante procedimientos competitivos que aseguren el cumplimiento de los principios de publicidad e igualdad de los oferentes, pudiendo efectuar contrataciones directas cuando fuere instruido el gestor,
- c) solicitar propuestas de financiamiento, solicitar los desembolsos de los financiamientos, así como repagar los créditos que correspondan,
- d) ejercer la tenencia de aquellos inmuebles que no se hayan transferido al patrimonio fideicomitado , mientras se ejecuten y desarrollen las obras y hasta que los mismos se encuentren en condiciones de ser transferidos como se indica en el literal siguiente,
- e) transferir al gestor o a quien este defina , las obras finalizadas que correspondan, a medida que se vayan realizando las recepciones provisorias totales o parciales sin esperar la finalización del fideicomiso, con la que se suscribirá el acta de recepción provisoria total o parcial,



TRIBUNAL DE CUENTAS

- f) a solicitud del gestor, cuando requiera la utilización temporal o permanente de cualquier sector de la obra, se otorgará la recepción provisoria del sector antes referido, debiendo levantar el acta respectiva, realizar los pliegos de los llamados en base a los requerimientos enviados por el gestor y elevarlos para su aprobación al comité de contrataciones,
- g) realizar los llamados y contrataciones aprobados por el comité de contrataciones aprobados por el comité de contrataciones,
- h) realizar el control de las pólizas de seguro y gestión para las inscripciones de las obras ente el BPS,
- i) realizar el control económico y administrativo de los contratos de obra, conforme a las directivas impartidas por el gestor,
- j) realizar los pagos, luego de aprobados por el gestor, de acuerdo a lo establecido en los contratos o en función de los certificados de avance de obra aprobados por el gestor,
- k) realizar los pagos al BPS cuando corresponda de acuerdo al control de nóminas realizado por la fiduciaria, luego de aprobados por el gestor,
- l) ejecutar las garantías y/o multas relacionadas con los contratos. Cuando el control técnico o económico de los contratos estuviere a cargo del gestor se ejecutarán de acuerdo a lo instruido por éste,
- m) administrar e invertir el patrimonio conforme a las disposiciones del presente contrato y a lo dispuesto por la normativa vigente,
- n) otorgar poderes generales o especiales que se requieran para la consecución de los fines o para la defensa del patrimonio del Fideicomiso,
- o) mantener un inventario y una contabilidad separada de los bienes, derechos y obligaciones que integran el patrimonio del fideicomiso, conforme con las normas contables aplicables , en caso que sea la fiduciaria en varios negocios de fideicomiso, deberá llevar contabilidad separada de cada uno de ellos,
- p) confeccionar y suministrar la información contenida en la cláusula novena en la forma que se indica sin perjuicio que al Fiduciaria deberá realizar



TRIBUNAL DE CUENTAS

semestralmente informes de avance de obra para presentar los mismos ante la comisión de seguimiento

q) cumplir con las restantes tareas razonablemente necesarias para la administración fiduciaria del fideicomiso

r) integrar el comité de contrataciones,

s) el fiduciario en su gestión de trabajo y para realizar la administración fiduciaria contratará a la Corporación Nacional para el Desarrollo , lo cual es aceptado expresamente por los fideicomitentes;

8) que la cláusula octava establece que con el fin de financiar el objetivo del fideicomiso, la fiduciaria en su calidad de tal podrá: contraer empréstitos bancarios u otro tipo de financiamiento con destino al apalancamiento del patrimonio fideicomitado a repagar con los Fondos del Fideicomiso, previa autorización del Poder Ejecutivo (artículo 238 de la ley 19.996), efectuar inversiones en instrumentos de deuda de gobierno uruguayo, emitido por el Banco Central del Uruguay y Depósitos en las instituciones financieras de plaza que estime convenientes;

9) que la cláusula novena establece las previsiones respecto a información a brindar por la fiduciaria a la Comisión de Seguimiento y al Gestor, y asimismo respecto a la obligación de rendir cuenta documentada o comprobable de la versión, utilización o gestión de los bienes fideicomitados, dentro de un plazo de 60 días contados a partir del último día del mes en que se produjo la recepción de las sumas transferidas, de acuerdo a lo previsto por el artículo 132 del TOCAF;

10) que la cláusula décima establece que el fideicomiso se mantendrá vigente por el plazo de 15 años, pudiendo renovarse automáticamente por igual período;

11) que la fiduciaria tendrá los derechos establecidos en la ley 17.703 sin perjuicio de los derechos enumerados a título enunciativo en la cláusula décima, la fiduciaria ejercerá todos los derechos,



TRIBUNAL DE CUENTAS

facultades y privilegios inherentes a la propiedad fiduciaria de los bienes fideicomitidos sin limitación alguna, tales como el reembolso de gastos;

**12)** que la remuneración de la fiduciaria por concepto de estructuración e implementación del fideicomiso será de un monto total de UI 300.000 a ser abonado a la firma del contrato de Fideicomiso (cláusula décimo octava). Por el servicio fiduciario se abonará:

**a)** un porcentaje sobre los desembolsos mensuales que se realicen de acuerdo al siguiente detalle: 1,7% por las primeras UI 250:000.000 desembolsadas, 0,5% por los desembolsos que superen las UI 250.000.000 y hasta UI 850.000.000 y 0,2% por los monto que superen las UI 850:000.000. En caso de solicitarle a la fiduciaria la gestión de financiamiento adicional, de acuerdo al numeral c) de la cláusula séptima, el porcentaje de 1,7% pasará a 2% por las primeras UI 250:000.000;

**b)** un 12% de los rendimientos financieros mensuales de las colocaciones financieras de fondos ociosos que se realicen

En todo momento, los honorarios mínimos mensuales a percibir por los servicios fiduciarios serán de UI 35.000 más IVA y tributos que correspondan.

**13)** que dicha cláusula asimismo se establece que el Gestor (DINISU) podrá contratar otros servicios técnicos a brindar por CONAFIN AFISA (por sí o a través de CND) en el marco del fideicomiso los que serán concertados entre el Gestor y la Fiduciaria;

**14)** que se establece la posibilidad de que la fiduciaria renuncie al fideicomiso y en dicha circunstancia se habilita la incorporación de una fiduciaria sucesora la cual será designada por la Comisión de Seguimiento, a la cual se transferirá el patrimonio fideicomitado, (cláusulas vigésima primera a vigésima segunda);

**15)** que por otra parte se establece la indemnidad de la fiduciaria (cláusula décimo séptima) por todo daño o pérdida acción o gasto de cualquier naturaleza, incluyendo el resultado de condenas judiciales y el pago de honorarios razonables que deban pagar o le sean impuestas como



TRIBUNAL DE CUENTAS

resultado de su responsabilidad o actuación bajo el fideicomiso, con la excepción de culpa grave calificada como tal por un Juez competente;

16) que se adjunta proyecto de resolución del Poder Ejecutivo aprobando presente fideicomiso;

**CONSIDERANDO:** 1) que el fideicomiso a constituir se rige por lo establecido en la Ley N° 17.703 de 23 de octubre de 2003 y su Decreto reglamentario;

2) que el Artículo 1° de la Ley citada, define al fideicomiso *"como el negocio jurídico por medio del cual se constituye la propiedad fiduciaria de un conjunto de derechos de propiedad u otros derechos reales o personales que son transmitidos por el fideicomitente al fiduciario para que los administre o ejerza de conformidad con las instrucciones contenidas en el fideicomiso, en beneficio de una persona (beneficiario) que es designada en el mismo, y la restituya al cumplimiento del plazo o condición al fideicomitente o la transmita al beneficiario"*;

3) que asimismo, establece que los bienes y derechos fideicomitidos constituyen un patrimonio de afectación, separado e independiente de los patrimonios del fideicomitente, del fiduciario y del beneficiario (Artículo 6). En ese sentido, el fideicomiso es título hábil para producir la transferencia de la propiedad o la titularidad de los derechos reales o personales que constituyen su objeto (Artículo 2);

4) que el artículo 236 de la ley 19.996 de fecha 3/11/21 establece que el "Fideicomiso Integración Social y Urbana" tendrá por fideicomitentes al Poder Ejecutivo, actuando a través de los Ministerios de Economía y Finanzas, de Ganadería, Agricultura y Pesca y del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mientras que el beneficiario final será el Ministerio de Economía y Finanzas. (Resultando 2);

5) que el artículo 237 de la ley 19.996 de 3/11/21 establece que el Fideicomiso Integración Social y Urbana" se financiará :  
a) mediante la reasignación de un monto de 106.000.000 UI (ciento seis



**TRIBUNAL DE CUENTAS**

millones de unidades indexadas) de la transferencia prevista para el Instituto Nacional de Colonización de acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del artículo 7° de la Ley N° 18.064, de 27 de noviembre de 2006, en la redacción dada por el artículo 624 de la Ley N° 19.924, de 18 de diciembre de 2020, y b) mediante lo recaudado en virtud de la enajenación de inmuebles rurales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 47 del Título 4 y en el literal B) del artículo 20 del Título 7, ambos del Texto Ordenado 1996;

6) que asimismo se establece que los recursos con destino al mencionado Fideicomiso se imputarán en el Inciso 24 "Diversos Créditos", Unidad Ejecutora 024 "Diversos Créditos", programa 521 "Programa de Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional", Proyecto 724 "Fideicomiso Integración Social y Urbana";

7) que el artículo 411 de la ley 19.889 de 9/7/2020 creó en la órbita del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU), estableciendo entre sus cometidos proponer las políticas de prevención de formación de asentamientos irregulares, ejecutar las que sean aprobadas y promover la inversión en soluciones habitacionales para sectores de menores ingresos y proponer la celebración de convenios, obtener asesoramiento y colaboración de los demás organismos públicos;

8) que el artículo 4° de la Ley 9.463 de 19/03/1935 creadora del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, establece entre sus competencias la protección y fomento de la ganadería y agricultura (num 1°), la conservación y transformación de los productos derivados de las mismas (num 2), los propios de la Dirección de Agronomía (num. 17), entre los que se encuentran los de policía sanitaria animal;

9) que CONAFIN AFISA es una persona jurídica de derecho privado, constituida como sociedad anónima cerrada, con acciones nominativas, en su totalidad propiedad de la Corporación Nacional para el



TRIBUNAL DE CUENTAS

Desarrollo, cuya actividad principal es la administración de fondos de inversión y la actuación como fiduciario en fideicomisos financieros;

**10)** que el presente fideicomiso se proyecta al amparo de lo dispuesto por el numeral 35 del literal D) del TOCAF, el cual establece que *"la constitución de fideicomisos y contratación de servicios con fiduciarias profesionales de derecho privado cuyo capital social esté constituido en su totalidad con participaciones, cuotas sociales o acciones nominativas, propiedad del Estado o de personas públicas no estatales. La propiedad del Estado o de persona pública no estatal deberá ser sobre el total del capital social, al momento de la celebración del contrato."*;

**11)** que la cláusula sexta, (Resultando 7 literal s), habilita a CONAFIN AFISA en su gestión de trabajo y para realizar la administración fiduciaria contratará a la Corporación Nacional para el Desarrollo, lo cual es aceptado expresamente por los fideicomitentes, al respecto de la cual cabe tener presente que dicha contratación para cumplir el rol de la fiduciaria sin serlo, no está prevista en la ley que regula el Fideicomiso;

**12)** que en efecto, el artículo 14 de la ley 17.703 de 27/10/03, establece la posibilidad que en el instrumento de fideicomiso, el fideicomitente designe uno o más sustitutos para que reemplacen al fiduciario que no acepte o cese en sus funciones, pudiendo también reservarse dicha facultad de sustitución para ser ejercida en cualquier momento, no encuadrando la previsión establecida en el presente contrato en dicha hipótesis;

**13)** que en definitiva la contratación de la CND prevista en la cláusula sexta in fine del contrato remitido, implica que la administración fiduciaria sea ejecutada por una persona jurídica que no es parte del contrato ni reviste la figura de fiduciaria en el mismo, resultando observable en tanto no está prevista por la ley de Fideicomiso, en el marco de la cual se proyecta el presente instrumento;



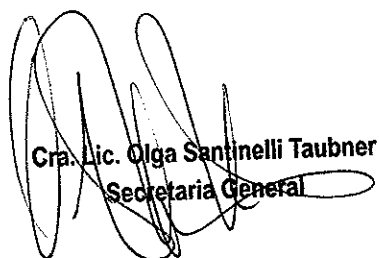
TRIBUNAL DE CUENTAS

14) que por otra parte, la cláusula décimo octava (Resultando 14) establece la posibilidad de que la fiduciaria renuncie al fideicomiso y en dicha circunstancia se habilita la incorporación de una fiduciaria sucesora la cual será designada por la Comisión de Seguimiento. Debe tenerse presente que a los efectos del cumplimiento de la causal de excepción al amparo de la cual se celebra el presente fideicomiso, la fiduciaria sucesora deberá cumplir con las características previstas en dicha norma;

**ATENCIÓN:** a lo dispuesto por el artículo 211 literal B) de la Constitución de la República;

**EL TRIBUNAL ACUERDA**

- 1) Observar "Fideicomiso Integración Social y Urbana FISU" a celebrarse por el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial (MVOT), con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y la Corporación Nacional Financiera Administradora de Fondos de Inversión S.A. (CONAFIN AFISA) por lo expresado en los Considerandos 11) a 13);
- 2) Téngase presente lo señalado en el Considerando 14); y
- 3) Devolver los antecedentes;

  
Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner  
Secretaria General

**CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO DR. DARWIN MACHADO:** "Discorde, por estimar que no procede la observación formulada. Considero que el contenido del literal w) de la cláusula séptima del contrato proyectado, motivo de la observación, no violenta ninguna norma, es aceptado por la mejor doctrina y se ajusta a la práctica frecuente en contratos de esta naturaleza.



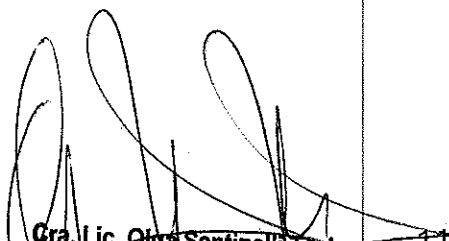
TRIBUNAL DE CUENTAS

En el contrato de fideicomiso, si bien la obligación de gestionar la administración debe ser cumplida directamente por el fiduciario por tratarse de una relación de confianza, la doctrina interpreta que el fiduciario puede reservarse la posibilidad de contratar auxiliares especializados para desarrollar su gestión, siempre que para ello cuente con la aceptación expresa de los fideicomitentes. Es lo que acontece en la especie, donde los fideicomitentes aceptan expresamente que la fiduciaria CONAFIN AFISA en su gestión de trabajo contrate a la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND).

La cláusula observada no consagra una sustitución de fiduciario ni algo que se le parezca, ni tampoco significa que la fiduciaria designada deje de cumplir su rol como tal. Solamente se prevé que la fiduciaria "en su gestión de trabajo" (textual de la cláusula impugnada), es decir en el desarrollo del cumplimiento de su obligación de gestión, contratará a la CND, entidad especializada que naturalmente actuará bajo la supervisión y responsabilidad directa de la fiduciaria, consignándose a texto expreso que los fideicomitentes aceptan esa contratación.

Esta previsión contractual no contradice ninguna disposición de la Ley de Fideicomiso N° 17.703; es aceptada por la doctrina, que recomienda precisamente que la contratación por el fiduciario de auxiliares especializados se haga en las condiciones aquí pactadas; es, además, una cláusula de uso frecuente en los contratos de fideicomiso. Que la Ley no prevea a texto expreso esta circunstancia no significa que en el marco de la autonomía de la voluntad las partes no puedan disponerla, en tanto no contradice ninguna disposición legal o reglamentaria que lo impida.

Por todo ello estimo que la observación dispuesta por la mayoría del Tribunal no es pertinente en el presente caso."

  
Gra. Lic. Olga Santinelli Taubner  
Secretaría General