



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS
Y DE ADMINISTRACIÓN



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

FCIA
POSGRADOS

Especialización en Gestión Financiera en Instituciones Públicas

***LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS AL AMPARO DEL ARTÍCULO
37 DEL T.O.C.A.F. Y LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL
DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA.***

ANÁLISIS CRÍTICO

Autoras:

Cra. Cabo, Jaqueline

Dra. Sifredo, Ana

TUTOR

Prof. Isis Burquez Caleri

Contadora Pública

Profesora Agregada Grado 4

Montevideo

Uruguay

2024

TESIS

Página de Aprobación

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba el Trabajo Final:

Título

Las Contrataciones Públicas al amparo del artículo 37 del T.O.C.A.F. y los pronunciamientos del Tribunal de Cuentas de la República.

Análisis Crítico.

Autor/es

Cra, Jaqueline Cabo – Dra. Ana Siffredo

Tutor

Prof. Isis Burguez

Posgrado

Especialización en Gestión Financiera en Instituciones Públicas

Puntaje

.....

Tribunal

Profesor..... (Nombre y firma).

Profesor.....(Nombre y firma).

Profesor.....(Nombre y firma).

FECHA.....

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad de la República, por abrirnos las puertas y brindarnos la oportunidad de desarrollar esta investigación. Agradecemos especialmente a nuestra tutora Prof. Isis Burguez por su constante apoyo los que han sido fundamentales para la finalización de esta tesis.

Un sincero agradecimiento a todos nuestros amigos y compañeros que estuvieron con nosotras en los momentos tanto de estrés como de alegría durante este camino. El apoyo que nos han brindado así como su confianza y cariño han sido invaluable.

Gracias infinitas a nuestras familias que han sido el pilar fundamental de este logro. Sin ustedes, este logro no habría sido posible.

Y a todas aquellas personas que aunque no fueron citadas pero que de alguna manera contribuyeron de forma directa o indirecta a la realización de este trabajo final.

RESUMEN

La presente investigación aborda los procedimientos especiales establecidos en el artículo 37 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (T.O.C.A.F) y su implementación práctica en la contratación pública en Uruguay. A través de un análisis de 87 procedimientos obtenidos de un universo de 481 realizados entre 2022 y 2024, el estudio explora las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas de la República, así como las respuestas de las administraciones públicas ante dichas observaciones.

El principal objetivo es proporcionar una evaluación crítica de cómo estos procedimientos especiales son utilizados, su eficacia en la mejora de la contratación pública y su alineación con los principios de transparencia, eficiencia y legalidad. Para ello, se emplea un enfoque metodológico documental y cualitativo, apoyado en el análisis de la normativa vigente, dictámenes del Tribunal de Cuentas de la República y las guías emitidas por la Agencia Reguladora de Compras Estatales (A.R.C.E).

Los resultados obtenidos destacan las áreas en las que los procedimientos especiales podrían mejorarse, especialmente en lo que respecta a la aplicación coherente de los principios generales de la contratación pública. Se identifican patrones recurrentes de observaciones, como incumplimiento de requisitos formales y falta de justificación adecuada en algunos procedimientos. Estas observaciones han sido claves para identificar las debilidades en la implementación y el cumplimiento de los procedimientos establecidos.

Finalmente, el estudio propone una serie de recomendaciones para optimizar la eficiencia de las contrataciones públicas bajo este régimen. Estas incluyen el fortalecimiento del conocimiento y uso de los procedimientos especiales por parte de las Administraciones, así como la mejora en la documentación y justificación de las decisiones tomadas en el marco de estos procedimientos. Con ello, se busca aumentar la transparencia y efectividad en la gestión de los recursos públicos.

PALABRAS CLAVE

Procedimientos especiales

Contratación Pública

Tribunal de Cuentas y Agencia Reguladora de Compras Estatales

Transparencia

Eficiencia

Índice

I. Introducción..... pág. 6

- I.I. Elección del tema..... pág. 6
- I.II. Delimitación del tema..... pág. 6
- I.III. Formulación del problema..... pág. 7
- I.IV. Objetivos generales..... pág. 8
- I.V. Objetivos específicos.....pág.8
- I.VI. Hipótesis.....pág. 8
- I.VI. Justificación:pág. 9
- I.VII. Metodología..... pág. 9
 - 1. Tipo de Investigación..... pág. 9
 - 2. Fuentes de Información..... pág. 10
 - 3. Universo y Muestra.....pág. 10
 - 4. Técnicas de Análisis..... pág. 10
 - 5. Instrumentos y Herramientas.....pág. 11
 - 6. Limitaciones del Estudio..... pág. 11

II. Marco regulatorio del procedimiento especial

- II.I. El contrato..... pág. 12
- II.II.El Procedimiento competitivo como regla en materia de contratación..... pág. 15
- II.III.Breve reseña de los procedimientos de contratación vigentes.....pág. 16

• II.IV.Procedimiento especial, Art. 37 del T.O.C.A.F: razón de su existencia y modificaciones.....	pág. 18
• II.V. Requisitos del procedimiento especial.....	pág. 20
• II.VI.Protocolo ARCE.....	pág. 24
• II.VI.Competencia del Tribunal de Cuentas y análisis del término dictamen favorable.....	pág. 27
III. Regímenes y procedimientos aprobados.....	pág. 28
IV.Análisis de los procedimientos especiales aprobados y las contrataciones al amparo del Art. 37 del T.O.C.A.F entre el 1° de enero de 2022 y el 30 de setiembre de 2024.....	pág. 32
IV.I. Trabajo de campo.....	pág. 32
IV.II. Resultados.....	pág. 43
V. Conclusiones y recomendaciones.....	pág. 39

Anexos:

I) Análisis jurídico exhaustivo (que no fue posible incluir en el texto a los efectos de dar cumplimiento con la extensión requerida)

II) Regímenes y procedimientos aprobados.

III) Procedimientos anteriores al 2009 conforme trabajo monográfico de las Cras.

Mariana Curbelo, Cecilia Guerra y Sabina Lema.

IV) Análisis de los procedimientos especiales aprobados.

I. Introducción:

I.I. Elección del tema

Este trabajo tiene como finalidad abordar los procedimientos especiales, y en particular analizar los regímenes especiales aprobados y los dictámenes efectuados por el Tribunal de Cuentas de la República.

El objetivo principal es ofrecer un análisis crítico que brinde claridad a un tema que, históricamente ha sido prácticamente desconocido, tanto para los autores que han estudiado la contratación administrativa como para las Administraciones a la hora de usar el procedimiento de referencia. Es importante resaltar, que su relevancia ha ido en aumento, reflejada en el incremento significativo de las contrataciones al amparo del artículo (en adelante Art.) 37 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (en adelante T.O.C.A.F.). Este artículo adquiere relevancia como alternativa a los procedimientos comunes, permitiendo a las Administraciones enfrentar contrataciones complejas que no se ajustan a los mecanismos tradicionales, esta flexibilidad ha demostrado tener un impacto significativo en la gestión pública, permitiendo a los Organismos afrontar contextos complejos que no se ajustan a los mecanismos tradicionales. Así, este estudio busca no solo analizar en profundidad el uso y las implicancias del Art. 37, sino contribuir al desarrollo de un conocimiento más amplio y accesible sobre su aplicación práctica y su impacto en la eficiencia de la contratación pública.

I.II. Delimitación del tema.

La investigación que se propone tiene por objeto el estudio de las contrataciones bajo el marco de un procedimiento especial y los dictámenes efectuados por el Tribunal de Cuentas de la República.

A esos efectos iniciaremos el trabajo partiendo del análisis normativo de la contratación pública y la competencia del Tribunal de Cuentas de la República dispuesta Constitucionalmente, de forma escueta a los solos efectos de otorgar un marco conceptual al presente estudio. Con posterioridad ingresaremos en el análisis de los procedimientos especiales, en particular el Art. 37 del T.O.C.A.F. partiendo de los autores que han desarrollado el tema.

Luego, identificaremos los procedimientos que surgen de la página web de la Agencia Reguladora de Compras Estatales (en adelante la A.R.C.E) los que en un primer

acercamiento arrojan como resultado 481 procedimientos que abarcan desde el 1° de enero de 2016 al 30 de setiembre de 2024, discriminados conforme al siguiente detalle:

Año	Cantidad de Procedimientos
2016	17
2017	13
2018	22
2019	29
2020	16
2021	21
2022	23
2023	183
2024	157

Fuente: A.R.C.E

Una vez obtenida una visión global efectuaremos un análisis pormenorizado desde enero del año 2022 a setiembre de 2024, en virtud de considerar la muestra representativa, tomando especialmente en cuenta que ha ido en aumento las contrataciones al amparo del procedimiento especial, atendiendo a la necesidad de los Organismos de recurrir a él y haciendo uso principalmente de la facultad de éstos de utilizar regímenes y procedimientos previamente aprobados a otras Administraciones.

De los 481 procedimientos analizados, tras cruzar los datos con la base del Tribunal de Cuentas, se identificaron 87 en los que dicho órgano se expidió durante el período 2022-2024 (al 30 de setiembre de 2024). Este estudio se limitó a ese lapso, ya que permite abarcar la totalidad de las resoluciones emitidas por el Tribunal en relación con procedimientos especiales o contrataciones efectuadas al amparo, fecha en que se comenzaron a publicar en la Base de Datos Institucional el 100% de Resoluciones de dicho Órgano de Contralor. Es importante destacar que este período coincide con un crecimiento exponencial de contrataciones mediante dichos procedimientos.

I.III. Formulación del problema

A simple vista y teniendo presente nuestra experiencia personal, parecería existir desconocimiento en las Administraciones respecto al procedimiento de referencia, escaso uso, y en los casos en que se aplica, en un porcentaje importante los procedimientos resultan observados por el Tribunal de Cuentas de la República.

I.IV. Objetivos Generales:

Analizar los procedimientos especiales bajo el Art. 37 del T.O.C.A.F., evaluando su implementación e impacto en la eficiencia y transparencia de la contratación pública en Uruguay.

I.V. Objetivos específicos:

Efectuado el análisis, se pretende en particular:

a) Identificar el marco normativo aplicable a los procedimientos especiales. A estos efectos habiendo establecido las disposiciones normativas referentes a la contratación administrativa, ingresar en el análisis particular del Art. 37 del T.O.C.A.F. y los principios generales de la contratación administrativa en los que debe basarse.

b) Analizar si los procedimientos publicados en la página web de A.R.C.E., durante el período comprendido entre enero de 2022 y setiembre de 2024, fueron sometidos a la consideración del Tribunal de Cuentas de la República. De la misma forma, se verificará si, tras su publicación y adjudicación, dichos procedimientos fueron observados por el Tribunal y, en consecuencia, si se publicaron las reiteraciones de los gastos, se evaluará cuáles de ellos fueron dejados sin efecto tras las observaciones efectuadas por dicho Órgano de Contralor, promoviendo la transparencia (Art. 149 T.O.C.A.F), la rendición de cuentas y el cumplimiento formal (Art. 50 T.O.C.A.F).

c) Analizar las causales de observaciones del Tribunal de Cuentas de la República; motivos recurrentes, impacto, prevención y mejora continua.

d) Evaluar y Examinar los argumentos esgrimidos por las Administraciones actuantes a los efectos de solicitar el levantamiento o la reconsideración de las observaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas.

e) Identificar las conductas adoptadas por las Administraciones actuantes ante el mantenimiento de las observaciones por el Órgano de Contralor.

I.VI. Hipótesis

Se plantea que un mayor conocimiento por parte de las Administraciones Públicas sobre la facultad de usar los procedimientos especiales, de los regímenes y procedimientos aprobados y el conocimiento de los dictámenes del Tribunal de Cuentas, redundará en ahorro en los tiempos y costos (considerando que los presupuestos son escasos),

transparencia en la contratación, minimización de los errores y conforme ello, en la disminución significativa de las observaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas de la República, acarreando una mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los Incisos involucrados.

I.VII. Justificación:

Esta investigación busca contribuir al fortalecimiento de las prácticas administrativas y promover el uso eficiente del Art. 37 del T.O.C.A.F. como herramienta para gestionar contrataciones complejas, alineándose con principios de transparencia, eficacia y ahorro de recursos públicos, se espera que la misma sirva de insumo para todas las partes involucradas.

I.VII. Metodología

Se propone que la presente investigación sea de tipo documental basada en el análisis del marco normativo vigente plasmada principalmente en el T.O.C.A.F., regímenes y procedimientos aprobados publicados por la A.R.C.E. y se hará uso de bases de datos oficiales así como la Jurisprudencia del Tribunal de Cuentas de la República.

La investigación se enmarca dentro de un diseño **documental y cualitativo**, con un enfoque centrado en el análisis normativo y la revisión de casos prácticos. A continuación, se detallan los aspectos metodológicos que orientan el desarrollo de este estudio:

1. Tipo de Investigación: La presente investigación es de tipo documental y exploratoria, Según Sampieri, la investigación documental se basa en la recopilación y análisis de información proveniente de fuentes secundarias, como libros, artículos académicos y documentos oficiales. Este tipo de investigación permite contextualizar el problema y conocer el estado del arte sobre el tema. Por otro lado, la investigación exploratoria se utiliza cuando el fenómeno a estudiar es poco conocido. Su objetivo es identificar variables relevantes, formular hipótesis preliminares y generar un mayor entendimiento inicial, utilizando métodos flexibles como entrevistas abiertas o análisis de casos (Sampieri et al., 2022) (Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, M. P. B., 2022), dado que:

- Se basa en la revisión exhaustiva de fuentes secundarias como normativa vigente, resoluciones del Tribunal de Cuentas, y protocolos elaborados por la A.R.C.E.
- Busca identificar patrones, irregularidades y niveles de cumplimiento normativo en los casos seleccionados.

Además, se adopta un enfoque cualitativo para el análisis de los procedimientos observados, ya que el objetivo es interpretar críticamente las causas de las observaciones y evaluar el grado de cumplimiento de los pasos establecidos por el protocolo de la A.R.C.E. para procedimientos especiales. Según Sampieri (Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. P., 2014) et al. (2022), el enfoque cualitativo se caracteriza por la comprensión profunda de fenómenos sociales, utilizando métodos que permiten la interpretación subjetiva y detallada de los datos, como la observación participante, las entrevistas abiertas y el análisis de contenido.

2. Fuentes de Información: Se recurrirá a:

- **Base normativa:** Análisis de los artículos del T.O.C.A.F. que regulan los procedimientos especiales (en particular, el Art. 37).
- **Documentación oficial:** Dictámenes del Tribunal de Cuentas emitidos entre 2022 y 2024 (Base de datos del Organismo en la web de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales - IMPO)
- **Protocolos y guías:** "Guía práctica para la creación de procedimientos especiales (Art. 37 T.O.C.A.F.)" publicada por la A.R.C.E.
- **Base de datos de procedimientos:** Información disponible en la página web de la A.R.C.E. sobre procedimientos publicados durante el período de estudio.

3. Universo y Muestra: El universo está compuesto por los 481 procedimientos identificados en la base de datos de la A.R.C.E. entre el 1° de enero de 2016 y el 30 de setiembre de 2024.

- **Criterio de selección:** Para garantizar una muestra representativa, se analizarán específicamente los **87 procedimientos observados por el Tribunal de Cuentas entre 2022 y 2024**. Este período se selecciona debido al incremento en el uso de procedimientos especiales tras la implementación de la facultad de adoptar regímenes previamente aprobados y la posibilidad de contar con el 100% de la muestra debido a la incorporación de las Resoluciones del Órgano de Contralor en la Base de Datos anteriormente señalada.

4. Técnicas de Análisis: El análisis se desarrollará en las siguientes etapas:

1. Revisión documental:

- Identificación y clasificación de las observaciones emitidas por el Tribunal de Cuentas según su naturaleza (e.g., incumplimiento de requisitos, errores formales, falta de justificación en el uso de un procedimiento especial).

- Comparación de cada caso observado con los requisitos y pasos establecidos en la normativa vigente y en el protocolo de la A.R.C.E. para procedimientos especiales.

- **Análisis comparativo:** Evaluación del cumplimiento de los principios generales establecidos por el Art. 149 del T.O.C.A.F. (e.g., transparencia, publicidad, igualdad de los oferentes) y Art. 50 del T.O.C.A.F. (Publicación de las adjudicaciones y reiteraciones del Tribunal de Cuentas de la República).

- **Interpretación crítica:**

- Determinación de patrones comunes en las observaciones (e.g., motivos recurrentes, áreas críticas de incumplimiento).

- Identificación de oportunidades de mejora en la implementación de los procedimientos especiales.

5. Instrumentos y Herramientas

- **Matriz de análisis:** Se elaborará una matriz que permita registrar para cada procedimiento observado:

- Motivo de la observación por parte del Tribunal de Cuentas.

- Respuesta o acción tomada por la administración correspondiente.

- **Documentación cruzada:** Los datos de los procedimientos publicados en la página web de la A.R.C.E. se cruzarán con los dictámenes del Tribunal de Cuentas para verificar coherencia y exhaustividad.

6. Limitaciones del Estudio

- La investigación se limita a los procedimientos observados por el Tribunal de Cuentas entre 2022 y 2024, lo que podría no reflejar todas las dinámicas de contratación bajo el Art. 37 del T.O.C.A.F.

- La disponibilidad y calidad de la información en las bases de datos oficiales podrían influir en la profundidad del análisis.

II- Marco regulatorio del Procedimiento especial

II.1. El contrato

En el presente estudio a los efectos de dar cumplimiento a la extensión reglamentaria del trabajo propuesto, nos limitaremos a efectuar meras enunciaciones del análisis efectuado que se agrega en el Anexo I).

El Dr. Esc. Javier Paolino al adentrarse en *“Algunos problemas que plantea la etapa de formación de los contratos públicos”* ha señalado que el Instituto de Derecho no es exclusivo de ninguna rama en particular, aplicándose a la contratación administrativa la Teoría General del Contrato, en virtud de no ser estos –contratos- una excepción a la normativa contractual (Paolino, Agosto 2013). Indica que *“El contrato es, por definición, un acuerdo de voluntades...”*, para este bilateral. Sin embargo, para otros autores (Gamarra, 2006) el mismo puede ser tanto bilateral como plurilateral, debiendo cada una de estas partes manifestar su voluntad de vinculares, siendo por lo menos una de ellas un órgano estatal. Señala que el perfeccionamiento de ese acto (contrato) tiene como efecto la creación de normas jurídicas que contienen obligaciones *“...La formación de la voluntad de la Administración está sujeta a determinadas reglas que no rigen para la formación de la voluntad de su co-contratante. La formación de la voluntad de la Administración tiene un procedimiento, que se cumple en ejercicio de función administrativa, que culmina por lo tanto con el dictado de un acto administrativo. Ese procedimiento está sujeto a las reglas propias de dicha función jurídica del Estado, y el referido acto se regirá por las reglas propias vigentes para ese tipo de actos”*.

Tomamos como nuestras las consideraciones efectuadas por el Dr. Esc. Paolino en virtud de haber logrado en pocas palabras explicar el contrato administrativo, sin embargo, a los efectos del presente resulta imprescindible desarrollar elementos que el autor ha puntualizado.

Conforme las anteriores consideraciones, el autor define al contrato administrativo como *“...aquel que celebra la Administración Pública, en cualquiera de sus manifestaciones, con otro sujeto de derecho público o privado, para satisfacer una finalidad pública y regida primordialmente por normas de Derecho Público”* (Paolino, Agosto 2013), expresando asimismo que, en ocasión de los contratos, la Administración cumple con los cometidos que le fueron puestos a su cargo por el Ordenamiento Jurídico vigente, procurando con éste satisfacer el

interés público. Debe demostrar que el objeto de la contratación resulta el más idóneo en términos técnicos y económicos, que resulta el más adecuado y que satisface el interés general a la vez de que cumple con su cometido, así como *“Debe demostrar que ha empleado de manera eficiente los recursos públicos en una contratación que generará, efectivamente, los beneficios que la norma atributiva de competencia ha establecido de forma explícita e implícita”*.

A diferencia de los particulares, quienes cuentan con la más amplia libertad a la hora de contratar, la Administración requiere seguir de forma rigurosa un procedimiento preestablecido a los efectos de formar y perfeccionar su voluntad (Balarini, Agosto 2013) (Laso, 1953). Conforme ello, como señala el Dr. Esc. Paolino (Paolino, Agosto 2013, pág. 50) *“La diferencia más importante, la que, sin lugar a dudas refleja mayor trascendencia en la formación del contrato, es la verificación de que en los contratos del Derecho Privado, como corolario del Principio de Libertad, ambas partes se rigen por el Principio de Autonomía de la Voluntad, mientras que en los contratos de **Derecho Público** una de las partes se rige por el principio opuesto, esto es, el **Principio de especialidad** derivado del Principio de Legalidad. La Administración actúa siempre bajo este principio. Aun en los casos en que el respectivo contrato se rija por normas que vienen del Derecho Privado, la Administración, nunca, bajo ninguna circunstancia puede actuar bajo el Principio de Autonomía de la Voluntad. En el Estado de Derecho es de la esencia de la actuación del Estado que este se rija por el Principio de Legalidad”* (la negrita y cursiva nos pertenecen).

Como señala la Dra. Cristina Vázquez, aun en los casos en que la Administración se encuentre en una situación jurídica respecto de la cual el Ordenamiento Jurídico le ha otorgado el ejercicio de potestad discrecional, es decir, le ha dado opciones, no revierte la condición señalada, no se le está confiriendo autonomía de la voluntad. En ocasiones podrá elegir entre dos o más opciones legítimas, entre dos o más procedimientos por ejemplo, y en otras su actuar será absolutamente reglado (ejercicio de potestad reglada), es decir, tendrá una sola opción legítima posible (Paolino, Agosto 2013).

El Dr. Esc. Paolino ^(Paolino, Agosto 2013) ha señalado que el perfeccionamiento del acto administrativo tiene lugar cuando se forma la voluntad de las partes. Esto es cuando se juntan las dos o más voluntades requeridas a los efectos del contrato y se dan los presupuestos y elementos requeridos por el Ordenamiento Jurídico vigente. Conforme lo indicado, el perfeccionamiento del contrato siempre será posterior al acto administrativo que lo dispone (puede ser o no inmediato). El Art. 37 de la ley N° 18.834 de fecha 4 de noviembre de 2011 que modificó el Art. 69 del T.O.C.A.F. vino a dar luz a una discusión doctrinaria del momento exacto en que se perfeccionaba en contrato, y conforme esta, salvo disposición expresa en contrario establecida en el Pliego de Condiciones Particulares o en la

Resolución de adjudicación, o de exigirse determinada solemnidad (sea esta por el Pliego de Condiciones Particulares o por la normativa vigente) el contrato se perfecciona con la notificación al adjudicatario, previa intervención del Tribunal de Cuentas de la República.

El Dr. Delpiazzi (Delpiazzi, Contratación Administrativa, Junio 2019) ha señalado que *“Tradicionalmente la doctrina nacional encabezada por Sayagués Laso enseñó que siete son los elementos de la contratación administrativa: sujetos, voluntad, contenido, causa, finalidad, forma y procedimiento”*; a) sujeto: uno de los cuales necesariamente será una Administración Pública, b) voluntad: dos voluntades válidas, la de la Administración se formará con el procedimiento que el ordenamiento jurídico disponga (conforme lo indicado anteriormente y siguiendo el análisis del contrato efectuado por el Dr. Gamarra, podríamos encontrarnos con más de dos voluntades válidas por ejemplo en los contratos asociativos), c) contenido: variable dependiendo el tipo de contratación, e) causa: *“es el motivo del contrato...la existencia de motivo válido e incluso la manifestación explícita de ese motivo deviene particularmente relevante en orden al carácter instrumental que la Administración tiene”*, f) fin: siempre debe ser un fin de interés público, g) procedimiento y forma: *“es el conjunto de trámites y de ritualidades que la administración debe seguir para la celebración de los distintos tipos contractuales”*.

Modernamente y siguiendo al Dr. Cajarville (Cajarville Peluffo, 2007) señala el Dr. Carlos Delpiazzi (Delpiazzi C. E., Contratación Administrativa, Junio 2019) que corresponde distinguir entre elementos y presupuestos del contrato, esto es, *“En su opinión, los elementos se vinculan al perfeccionamiento del contrato, es decir al nacimiento del contrato a la vida jurídica. En cambio, los presupuestos son circunstancias extrínsecas, ajenas al negocio pero que condicionan su validez”*. Conforme lo indicado, podemos apreciar en su concepto tres presupuestos: a) Presupuesto de Derecho: competencia de la Administración actuante y capacidad del co-contratante, b) Presupuesto de hecho. Tendría un motivo como antecedente en función de un determinado fin, y c) Presupuesto de procedimiento: determinado por la importancia en relación a su trascendencia jurídica o económica del contrato, se establecen determinados procedimientos que se deben seguir a los efectos de la contratación.

Enseñan los doctrinos que la trascendencia de los elementos esenciales del contrato se encuentra en que de faltar uno, el contrato no se perfecciona. Con esto, el contrato sólo nace a la vida jurídica si está perfecto, es decir, cuando reúne los elementos esenciales.

En nuestra opinión, el plazo es un elemento esencial específico de la contratación administrativa. Lo quitamos de la esfera de los elementos accidentales por entender que, el plazo en la contratación pública no puede quedar librado a la voluntad de las partes.

La Administración contratante no puede resolver sobre la existencia o no del plazo en determinada contratación en cuanto no cuenta con tales facultades y su actuar se encuentra reglado.

II.II. El Procedimiento competitivo como regla en materia de contratación.

Enseña la Dra. Cristina Vázquez (Vázquez., Agosto 2013), que la normativa anterior establecía la licitación pública y el remate como “*procedimientos de principio para la contratación del Estado*”, sin embargo, entiende que las nuevas disposiciones parecen otorgarle un marco de mayor discrecionalidad al momento de elegir el procedimiento, siempre que se trate de un procedimiento competitivo. Sin perjuicio de ello, entiende que esta discrecionalidad, a la que hizo referencia, se encuentra limitada por: “a) *la mejor adecuación al objeto de la contratación*; b) *los principios generales antes mencionados*; y c) *lo previsto en la normativa vigente*”.

Conforme lo señalado y al amparo de los principios generales recogidos en la Constitución de la República, y en particular en el artículo 8 (principio de igualdad) postula al procedimiento competitivo como regla en materia de contratación pública. Indica la autora que no resulta posible predeterminar de forma absoluta la conducta de los órganos o establecer supuesto de hecho y consecuencias jurídicas que puedan ser aplicadas de forma automática. En nuestra opinión, la conducta desplegada por los Entes debe ser a la luz de la normativa vigente y de los principios de la contratación que les sean aplicables, procurando no dejar librado a arbitrariedades o subjetividades la apreciación de las ofertas y la elección del co-contratante.

A esos efectos, el Pliego de Condiciones Particulares adquiere especial trascendencia en virtud de ser este (como indica la Dra. Pintos Nerón (Pintos Nerón, Agosto 2013)), “*traje a medida*” que establecerá las reglas de juego respecto de las cuales se formará el contrato. Cabe destacar que la Administración deberá ceñirse a las mismas en virtud de la seguridad jurídica que debe guiar la contratación.

Señala la Dra. Pinto Nerón que “...una vez que la Administración detecta qué necesita, debe analizar la posibilidad de efectivizar la contratación, lo que requiere incluso realizar un estudio del mercado, determinando qué bienes o servicios se ofrecen en el mismo”. Esto implica: a) **Imputación del gasto en forma provisoria:** efectuar la reserva, de conformidad con el crédito presupuestal disponible (Delpiazzo, Contratación Administrativa, Junio 2019, pág. 147)¹. b) **Determinación del procedimiento aplicable:**

¹ Argumenta la necesidad de la imputación del gasto en el Art. 13 del TOCAF, entendiendo que la Administración deberá contar con crédito disponible. Señala asimismo que “La ejecución de ese gasto, sea de funcionamiento o de inversión, implica el cumplimiento de un proceso en el que nuestra legislación distingue tres fases: el compromiso (Art. 14 y ss.), la

Estimada la necesidad y efectuado el análisis de factibilidad, es necesario determinar el procedimiento aplicable a efectos de seleccionar al co-contratante. c) **Confección de las bases del llamado:** Resulta necesario elaborar las bases del llamado, lo que se materializa en la confección de Pliegos de Condiciones (Pintos Nerón, Agosto 2013)². Cabe destacar que a diferencia de lo preceptuado por el Dr. Delpiazzo en cuanto entendemos al plazo como elemento esencial de este tipo de contratación (Delpiazzo, Contratación Administrativa, Junio 2019, pág. 23), el mismo debe ser determinado en esta instancia.

Enseña la Dra. Pinto Nerón que *“El Ordenador debe disponer el llamado, determinando el procedimiento aplicable siendo necesario considerar a tales efectos, el objeto de la contratación y los principios imperantes en la materia. En el acto administrativo que se dispone el llamado, es necesario dar cumplimiento al principio de motivación, el que requiere que se expresen las razones de hecho y fundamentos de derecho que dan lugar a la decisión adoptada”*.

Como lo indica el Dr. Esc. Javier Paolino (Paolino, Agosto 2013), aún en los casos en que la Administración tenga discrecionalidad para seleccionar el co-contratante, la decisión del proceso elegido debe estar motivada, y ésta debe ser lícita. Enseña el autor *“Deberá cumplir con los límites y condiciones que establece la norma atributiva de competencia, deberá cumplir con el cometido establecido y cumplir, asimismo, con la satisfacción del interés general. Todas las exigencias procedimentales tienen además por objeto asegurar la debida transparencia y probidad en la determinación del sujeto con el cual la Administración va a contratar”*.

II.III. Breve reseña de los procedimientos de contratación vigentes.

Señala la Dra. Pintos Nerón (Pintos Nerón, Agosto 2013, pág. 26) que a los efectos de determinar el procedimiento aplicable *“En el derecho positivo uruguayo se establecen ciertos procedimientos para la elección del co-contratante, y por ende, para la formación del contrato”*.

liquidación (Art. 21) y el pago (Art. 22 y sigtes.). En cuanto al compromiso, jurídicamente definido como un acto administrativo, es necesario señalar que, desde el punto de vista contable y práctico, implica una secuencia de pasos que van desde la reserva del crédito presupuestal para atender la erogación cuyo proceso para llevarla a cabo recién se inicia, hasta la afectación definitiva”. Es por medio de la reserva o “imputación provisoria” que el legislador procuró que el ordenador del gasto no se exceda del crédito autorizado.

² Enseña Pinto Nerón que “... a efectos de determinar el procedimiento aplicable en consideración al monto, se debe estimar la prestación requerida, la que debe comprender la totalidad del período por el que la misma se efectuará (considerando incluso las prórrogas previstas en los Pliegos de Condiciones), debiendo tener en cuenta también el monto correspondiente al IVA, tal como establece el Art. 156 del T.O.C.A.F.

El Art. 33 del T.O.C.A.F. en su redacción anterior (aprobado por el Decreto N° 194/997 de fecha 10 de junio de 1997) establecía como regla la licitación pública siempre que los gastos sean de funcionamiento o inversión o salidas para el Estado, pudiéndose efectuar una licitación pública o remate si de estos derivaran entradas o recursos³.

Conforme hemos indicado y también en opinión de la autora, la nueva normativa (Decreto N° 150/2012 de fecha 1° de junio de 2012, con modificativas y concordantes) vino a modificar el aspecto anteriormente consagrado “... estableciendo como regla en materia de contratación el procedimiento competitivo, en tanto prescribe que *“las contrataciones se realizarán mediante licitación pública u otro procedimiento competitivo expresamente previsto...”*. Entendiendo que el principio imperante a nivel procedimental “...requiere la existencia de contienda o puja para la selección del co-contratante...”.

Con lo señalado y a los efectos de determinar el procedimiento acorde al cual se llevará adelante la contratación, deberá tenerse presente: a) la normativa vigente, b) el objeto de la contratación (escogiendo el que mejor se adecúe al mismo), c) los principios generales de la contratación reconocidos en el Art. 149 del T.O.C.A.F. (Delpiazzi C. E., 2024). Conforme lo indicado, deberá el Ordenador del gasto determinar el procedimiento aplicable teniendo en cuenta los extremos indicados, así como dando cumplimiento al principio de motivación, esto es, expresando las razones de hecho y fundamentos de derecho que fundan la decisión adoptada; debiendo a esos efectos dar cumplimiento a que “...la determinación del objeto se relacione con la necesidad pública de que se trate, es decir, con su aptitud para satisfacer el interés público involucrado”.

Los procedimientos de contratación están establecidos en el Art. 33 y siguientes del T.O.C.A.F., debiéndose ceñir a las consideraciones anteriormente efectuadas; siendo los procedimientos previstos en el marco legal los siguientes: licitación pública, licitación abreviada, concurso de precios, compra directa, compras directas por excepción, pregón o puja a la baja, subasta o remate, convenio marco, procedimientos especiales, etc.

³ TOCAF 1996 Aprobado Por Decreto N° 194/997 Título I - De Los Recursos, Fuentes De Financiamiento Y Gastos Del Estado Capítulo III - De La Competencia Para Gastar Y Pagar De Las Formas De Contratar Sección 2 - De Los Contratos Del Estado. Art. 33 “Todo contrato se celebrará mediante el procedimiento de la licitación pública, cuando del mismo se deriven gastos de funcionamiento o de inversión o salidas para el Estado, y por remate o licitación pública cuando se deriven entradas o recursos. No obstante podrá contratarse: 1) Por licitación abreviada cuando el monto de la operación no exceda de \$ 700.000, 2) Directamente cuando el monto de la operación no exceda de \$ 35.000, 3) Directamente o por el procedimiento que el ordenador determine por razones de buena administración, en los siguientes casos de excepción...” <https://www.impo.com.uy/bases/tocaf1996/194-1997/33>

Sin perjuicio de otras diferencias como pueden ser las publicaciones, las invitaciones, los ordenadores, etcétera, los montos de las contrataciones en los primeros cuatro procedimientos determina los requisitos mínimos que debe cumplirse⁴.

Los demás procedimientos son: a) el Pregón o puja a la baja que se encuentra previsto en el Art. 34 del T.O.C.A.F.; b) la subasta o remate fue prevista en el Art. 35 del T.O.C.A.F., c) el procedimiento de Convenio Marco previsto en el Art. 36 del T.O.C.A.F., d) el Art. 33 del T.O.C.A.F. literal D, numerales 1 a 42 enumera taxativamente las hipótesis en que se podrá de forma directa contratar o elegir el co-contratante, e) el Arrendamiento de Obra está definido en el Art. 38 del T.O.C.A.F., f) las Contrataciones financiadas con préstamos de Organismos Internacionales de Crédito así como las Donaciones Modales, se rigen por el Art. 45 T.O.C.A.F. con la modificación dada por el Art. 17 de la Ley N° 19.670 del 15 de octubre de 2018, y f) el procedimiento especial (objeto del presente trabajo) establecido en el Art. 37 del T.O.C.A.F..

El Art. 37 del T.O.C.A.F. rige los procedimiento especiales y a los efecto prevé *“El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado y los Órganos de los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República y los Gobiernos Departamentales, podrá promover regímenes y procedimientos de contratación especiales, basados en los principios generales de contratación administrativa, cuando las características del mercado o de los bienes o servicios lo hagan conveniente para la Administración. Las autorizaciones respectivas serán comunicadas a la Asamblea General o a las Juntas Departamentales en su caso. En todos los casos será necesario contar previamente con el dictamen favorable del Tribunal de Cuentas.*

Las restantes administraciones públicas estatales podrán aplicar los regímenes y procedimientos autorizados precedentemente”.

En virtud de ser este el objeto del presente trabajo, nos detendremos a analizar de forma pormenorizada el procedimiento que nos convoca.

[II.II. Procedimiento especial, Art. 37 del T.O.C.A.F, razón de su existencia y modificaciones.](#)

Entre la variedad de cambios introducidos en el régimen de compras por la Ley N° 15.903 del 10 de noviembre de 1987, con la redacción dada por la ley N° 16.170 de fecha 28 de diciembre de 1990, se incluye en el Art. 483 (Art. 34 del T.O.C.A.F.), la posibilidad de crear regímenes y procedimientos especiales de contratación. Señala el Dr. Larramendi

⁴ En caso de que la cuantía se encuentre dentro de la Licitación abreviada, por lo menos debe cumplir los requisitos de ésta, sin embargo nada obsta que la Administración contratante sea más conservadora y se rija por el procedimiento de la Licitación Pública.

(Larramendi, 2019) que el Art. 37 del T.O.C.A.F. es muy similar a lo que era el antiguo 34 del T.O.C.A.F. /1996, variando fundamentalmente respecto a que con anterioridad el Poder Ejecutivo podía “autorizar” procedimientos especiales, sin embargo ahora le compete “promover” los mismos. Asimismo, con anterioridad se exigía la publicación en el Diario Oficial de la “autorización”, sin embargo ahora ya no se requiere tal exigencia. Los procedimientos especiales no resultan nuevos, meramente se dispusieron modificaciones, véase que ya se habían dispuesto varios de estos.

Las Cras. Mariana Curbelo, Cecilia Guerra y Sabina Lema en trabajo monográfico titulado “Relevamiento y análisis de procedimientos de contratación en Organismos del Estado” (Curbelo, Guerra, & Lema, 2009) respecto a los fundamentos de creación del Art. 34 del T.O.C.A.F. y siguiendo lo señalado por el Cr. Alberto Sayagués, uno de los promotores de la reforma de 1990, en su obra “Reforma del Estado: Nuevo Régimen de Compras”; indicaron que *“El Art. 483 (Art. 34) crea regímenes y procedimientos especiales de contratación, cuando las características del mercado o de los bienes o servicios lo hacen conveniente para la Administración”* manifestando en particular la conveniencia del comprador (Administración) y las garantías de publicidad allí establecidas como contrapartida, otorgando garantías de publicidad e igualdad de los oferentes. Asimismo, se establecía no solo el dictamen favorable del Tribunal de Cuentas de la República sino también la comunicación a la Asamblea General y las dos publicaciones en diarios de circulación nacional. Se indica que la nueva normativa permite otorgar un marco legal favorable a los convenios de largo plazo *“...a favor de la industria nacional, ya que la verdadera protección a ella viene por el plazo (seguridad de producción) más que por el precio (seguridad de beneficio). La reglamentación suponemos que preverá la explicitación de costos y beneficios de régimen, cumpliendo el requisito de transparencia que debe tener todo el sistema de compras”*.

Señalan las autoras que como consecuencia de la crisis económica vivida en nuestro país en el año 2002, y ante la imposibilidad de pagos de los Organismos del Estado en periodos de tiempo razonables, *“...con el objetivo de utilizar al máximo el poder negociador del Estado, entre los años 2000 y 2003 el Poder Ejecutivo hace uso de la facultad que le otorgaba el artículo 34 del T.O.C.A.F.... Se crea de esta manera un régimen especial de contratación para la adquisición de alimentos por parte del Estado y un nuevo sistema de compras para las adquisiciones de medicamentos, material médico quirúrgico y otros insumos hospitalarios afines. El diseño de este último le fue encomendado a los Ministerios de Economía y Finanzas, de Defensa Nacional, de Salud Pública y del Interior. Estos dos regímenes fueron conducidos a través de dos nuevos Organismos, Unidades Centralizadas de compras: Unidad Centralizada de Compras de Alimentos (UCAA) y Unidad Centralizada*

de Adquisición de Medicamentos y Afines del Estado (UCAMAE), que luego fueron absorbidas por la actual Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA)", la que conforme se señalará posteriormente se transforma la Unidad Centralizada de Adquisiciones en Unidad Organizativa de la A.R.C.E. por el Art. 132 de la Ley N° 19.996 de fecha 3 de noviembre de 2021.

Entiende el Dr. Larramendi que "...la nueva norma es más imperfecta en su redacción. Antes establecía que el Poder Ejecutivo podía "autorizar" estos procedimientos. Ahora se sustituyó en término "autorizar" por "promover", como se dijo. Término que genera grandes dudas, sobretudo porque no se especifica promover ante quien" (ley 15.903 de 10/nov/987, artículo 483 con la redacción dada por el Art. 21 de la ley 18.834 de 4 de noviembre de 2011).

II.III. Requisitos del procedimiento especial (supuestos para que proceda)

. Enseña la Dra. Cristina Vázquez que se podrán promover Regímenes y Procedimientos de contrataciones especiales basados en los principios generales de la contratación administrativa cuando:

1) "Según las características del mercado o del objeto: *"El artículo 37 del T.O.C.A.F. faculta al Poder Ejecutivo para "promover" regímenes y procedimientos de contratación especiales, basados en los principios generales de la contratación administrativa. Para ello la norma requiere: a) asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado por parte de los Gobiernos Departamentales, de los órganos de los artículos 220 (Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no industriales ni comerciales) y 221 (entes industriales y comerciales del Estado) de la Constitución. b) dictamen previo y favorable del Tribunal de Cuentas; c) que las características del mercado o de los bienes o servicios lo hagan conveniente para la Administración. Las autorizaciones respectivas deben comunicarse a la Asamblea General o a las Juntas Departamentales en su caso, y las restantes administraciones públicas estatales pueden aplicar los regímenes y procedimientos autorizados precedentemente"* (la negrita, cursiva y subrayado nos pertenecen).

El artículo anteriormente transcrito faculta al Poder Ejecutivo a promover regímenes y procedimientos de contratación especiales, debiendo ser éstos basados en los principios que rigen la contratación administrativa. A los efectos, los Gobiernos Departamentales, los órganos del 220 y del 221 de la Constitución requieren: a) asesoramiento de la A.R.C.E., b) dictamen previo y favorable del Tribunal de Cuentas de la República, c) resulte conveniente

conforme las características del mercado o de los bienes o servicios que se pretende adquirir, e) comunicar a la Asamblea General o a las Juntas Departamentales.

Conforme establece el Art. 37 del T.O.C.A.F. podrán promoverse Regímenes y Procedimientos de contrataciones especiales basados en los principios generales de la contratación administrativa, por lo que a los efectos del presente corresponde ingresar en el análisis a los citados principios.

En primer lugar, cabe destacar que los principios generales son los fundamentos que expresan las bases del ordenamiento jurídico, indicando el Dr. Delpiazco (Delpiazco C. E., Contratación Administrativa, Junio 2019) que *“...su recepción por el Derecho positivo no produce una transformación de su esencia ni limita su alcance al específico aspecto para el que se los alude sino que seguirán siendo principios generales con independencia del valor y fuerza de la norma positiva que los recoja”*.

En lo que respecta a la contratación administrativa encontramos en el Art. 149 del T.O.C.A.F. **“...principios generales de actuación y contralor en materia de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera del Estado...”** como son a) flexibilidad; b) publicidad; c) igualdad de los oferentes; d) concurrencia; e) razonabilidad; f) delegación; g) ausencia de ritualismo; h) materialidad; i) veracidad; j) transparencia; y k) buena fe”.

Enseña la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia (Competencia C. d., 2015) que *“los regímenes competitivos de contratación, responden a diversos principios generales, varios de ellos recogidos en el artículo 149 del T.O.C.A.F como son: • Concurrencia: la licitación pública se caracteriza por ser un proceso en el que compiten una pluralidad de oferentes. Ello garantiza que la Administración cuente con mayor información sobre cada oferta, permitiéndole comparar, obtener productos y servicios de mejor calidad, y también menores precios. Por otra parte cada uno de los oferentes, motivado en resultar adjudicatario, procurará mejorar sus condiciones de contratación. Para que el proceso logre estos efectos la competencia debe ser real y no simulada, atrayendo a la mayor cantidad de ofertantes posibles. • Publicidad: El régimen de licitación pública se cimienta sobre una efectiva publicidad. Para que exista una real concurrencia será necesario que previamente se convoque a la mayor cantidad de interesados posibles, tarea para la cual será crucial una efectiva y pronta difusión del procedimiento de contratación y de sus condiciones”*.

Señala la Comisión de Promoción de Defensa de la Competencia (Competencia C. d., 2015)⁵ que el Tribunal de Cuentas de la República también se ha pronunciado al respecto al

⁵ En segundo informe del Tribunal de Cuentas (de 19 de setiembre de 2011) sobre el capítulo de ‘compras estatales’ incluido en el proyecto de ley de rendición de cuentas aprobado por la Cámara de Representantes y a consideración del Senado”. Punto 4.3. pág. 18.

indicar que *“debería tenerse en cuenta, que la promoción de procedimientos más ágiles, no deben suponer como contrapartida, afectar dichos principios (los de publicidad, transparencia y concurrencia); y menos aún, dejar de lado, uno de los pilares del sistema, que supone que la Administración, al momento de contratar pueda acceder al mayor y mejor número de ofertas a fin de satisfacer el interés de la administración, que en definitiva está dirigido a la obtención del bien común.”*

Manifiesta el Dr. Delpiazzo (Delpiazzo C. E., Contratación Administrativa, Junio 2019) que tanto la doctrina como las jurisprudencias judicial y administrativa han acudido de forma permanente a los principios en su función directiva, interpretativa, integradora, constructiva así como por su potencialidad ética procurando la buena administración.

Asimismo, cabe destacar que en las disposiciones legales nacionales existen otras normas que refieren y resultan aplicables a la contratación administrativa como es las referidas a la libre competencia. Las normas que regulan la libre competencia en Uruguay son a) la Constitución de la República, en aquellos artículos que garantizan la libertad de comercio y empresa, el derecho a la igualdad y la propiedad, disposiciones que regulan monopolios y las organizaciones trustificadas (Arts. Nº 85 numeral 17 y Nº 50). b) la Ley Nº 18.159 de fecha del 20 de julio de 2007⁶ que establece: prácticas prohibidas, el régimen de control de las concentraciones, crea el órgano de control (la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia), así como también el procedimiento administrativo de investigación y sanción. c) Decreto Nº 404/007 del 29 de octubre de 2007 (Reglamentario de la Ley Nº 18.159). Cabe destacar que la normativa legal anteriormente referenciada (La Ley Nº 18.159) es de orden público, implicando con ello que las disposiciones de la misma no pueden ser desconocidas en cuanto sus *“enunciados son irrenunciables”*.

La Ley de Defensa de la Competencia enuncia los siguientes principios: a) Principio de la libre competencia en su Art. 2º, b) Principio de eficiencia Art. 2º inciso 3, y c) Fomento al bienestar de los consumidores y usuarios.

Conforme al ámbito de aplicación de la normativa, ésta le es aplicable a todas las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que desarrollen actividades económicas con o sin fines de lucro, en el territorio uruguayo. Por lo que, le resulta aplicable tanto a los extranjeros (siempre que sus actividades económicas se desplieguen en el territorio nacional) a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y otros Organismos Estatales.

El Poder Ejecutivo ha señalado que *“Las compras estatales son importantes por su influencia en la gestión de los servicios públicos. En efecto, es a partir (de) la adecuada*

⁶ Modificada en lo que respecta a las concentraciones por la ley Nº 19.833, de fecha 20 de setiembre de 2019.

combinación de recursos humanos y materiales, dentro de una estructura organizacional con su cultura propia, sus procedimientos de trabajo y sus sistemas de información, que las diferentes Administraciones Públicas tienen que proveer bienes y servicios adecuados a sus usuarios, los ciudadanos de nuestro país. Y si la provisión de recursos materiales no es eficiente, es realmente difícil que el servicio público lo sea. De ahí que las carencias de los sistemas de compras estatales en su celeridad, eficiencia y transparencia repercuten pesadamente tanto en los consumidores como en los contribuyentes, que son las mismas personas, las cuales terminan pagando más por recibir menos.”

La Comisión de Promoción y Defensa de la competencia compartió una guía (Competencia, 2020) a los efectos de otorgar a los Organismos e Instituciones del sector público elementos a la hora de contratar. Se indica en el trabajo que esta “...*dirigida a aquellos organismos e instituciones del Sector Público que en el ejercicio de su potestad normativa y regulatoria pueden afectar, directa o potencialmente la competencia en los mercados*⁷, y en consecuencia, *afectar el bienestar de los consumidores.... Es importante que los organismos del Sector Público, en el ejercicio de sus funciones, consideren los potenciales impactos de sus decisiones en la libre competencia en los mercados* (Competencia, 2020, pág. 22)⁸. A través de la Guía se pretende sensibilizar a los tomadores de decisión sobre los beneficios de la competencia en los mercados, ofreciéndoles recomendaciones aplicables a las actividades desarrolladas por ellos, así como herramientas para evaluar el impacto de su actuación desde una perspectiva de defensa de la competencia”. Señala la Comisión que no pretende con ésta cuestionar la intervención pública ante presencia de fallas del mercado o procurando objetivos públicos (con el dictado de normas) sino minimizar la “*la distorsión sobre los incentivos económicos y el libre juego de los distintos agentes en los mercados*”.

2) En el marco del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo: en el Art. 59 del T.O.C.A.F se crea el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, “...*en cuyo marco podrán emplearse regímenes y procedimientos de contratación especiales,*

⁷ Citando la Exposición de motivos del anteproyecto de Ley de Reforma del Sistema de Compras Estatales. Julio de 2010. http://www2.comprasestatales.gub.uy/proyecto/exposicion_motivos.pdf

⁸ La Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia define la “competencia como la contienda comercial por la que los “distintos agentes económicos, que ofrecen productos o servicios, se disputan una misma clientela, buscando ganar mercado y maximizar utilidades. Para lograrlo buscan diferenciarse en su oferta, ya sea por su calidad, por el precio, o por cualquier otra condición o característica que pueda resultar atractiva para los clientes. Ese afán por diferenciarse suele convertirse en un beneficio para el consumidor, quien frente a una mayor variedad, tendrá la oportunidad de elegir la oferta que se adecue de mejor manera a sus necesidades, gustos o posibilidades”. “...lo cual beneficia al consumidor y repercute en el crecimiento económico del país, al dinamizar la economía y fomentar la innovación, el progreso tecnológico y la eficiencia de los agentes que actúan en la misma. La competencia, entonces, incentiva a las empresas a mejorar la calidad y/o a reducir sus precios”.

adecuados a los objetivos de desarrollar proveedores nacionales, en particular micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños productores agropecuarios y de estimular el desarrollo científico-tecnológico y la innovación” fijando la norma los topes máximos de contratación según los términos establecidos en este Programa, para cada ejercicio. La Dra. Cristina Vázquez (Vázquez., Agosto 2013) indica que entre los instrumentos dispuestos está el margen de preferencia en el precio con el límite en dos veces el previsto en el Art. 58 del T.O.C.A.F. y el mecanismo de reserva del mercado con el límite del 10% del total de las contrataciones realizadas por un mismo organismo en el ejercicio a favor de productores y proveedores nacionales; exigiéndoseles a éstos que como contrapartida contribuyan a la sustentabilidad en el mediano plazo de las actividades estimuladas. Asimismo, el Art. 58 inc. final prevé que los márgenes de preferencia establecidos “...no serán aplicables en las contrataciones realizadas según los términos del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo”.

II.V. Protocolo A.R.C.E. (Agencia Reguladora de Compras Estatales Protocolo de Procedimientos Especiales, 2021)

La Agencia Reguladora de Compras Estatales, es un órgano desconcentrado de Presidencia de la República que cuenta con autonomía técnica, creado por la Ley N° 18.362 de fecha 6 de octubre de 2008. En ese momento, fue denominada como Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (A.C.C.E.) y creada con el objetivo de contribuir con la mejora del Sistema de Contratación Pública a nivel tecnológico, normativo e instrumental. La Ley N° 18.834 de fecha 4 de noviembre de 2011 modificó la normativa de compras estatales ampliando sus competencias. Con posterioridad la Ley N° 19.889 de Urgente Consideración, de fecha 9 de julio de 2020 crea (transforma) la Agencia Reguladora de Compras Estatales (A.R.C.E.) según lo dispuesto en su Art. 329.

Las principales competencias de la A.R.C.E. son de rectoría, asesoramiento, desarrollo y administración de plataformas transaccionales, difusión, capacitación de los instrumentos y herramientas de la gestión de las compras, otorgar transparencia y monitoreo⁹.

⁹ Cometidos: a) Asesorar al Poder Ejecutivo en la fijación y conducción de la política en materia de compras públicas. b) Asesorar a las entidades estatales dependientes del Poder Ejecutivo en compras y contrataciones, pudiéndose ampliar por convenio a Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, Gobiernos Departamentales, personas públicas no estatales y personas de derecho privado que administren fondos públicos. c) Desarrollar y mantener el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) d) Desarrollar, publicar y coordinar un catálogo único para la adquisición de bienes. e) Instrumentar un registro de normas técnicas y especificaciones para la adquisición f) elaborar guías de contratación, g) Elaborar y difundir pautas técnicas así como diseñar programas de capacitación, h) Desarrollar y mantener el sitio web de compras y contrataciones estatales, i) asesorar respecto al plan anual de contratación, j) por cuenta y orden de los demás sujetos realizar los procedimientos administrativos de contratación así como asistirlos técnicamente, k) imponer sanciones, l) promover el uso de las tecnologías de la información, m) generar mecanismos que provean información al ciudadano

Asimismo, el Art. 132 de la Ley N° 19.996 de fecha 03 de noviembre de 2021, transforma la Unidad Centralizada de Adquisiciones en Unidad Organizativa de la A.R.C.E, con el cometido de desarrollar y administrar convenios marco y procedimientos especiales de naturaleza colaborativa que faciliten la contratación de bienes y servicios de uso generalizado en las Administraciones y “...la ejecución descentralizada de la compra, mediante el uso de tecnologías de la información que aseguren la trazabilidad asociada a cada procedimiento”, otorgándole asimismo a la A.R.C.E., la facultad de adjudicar sin que ello implique asumir el rol de ordenador del gasto;

Por Decreto N° 377/023 del 22 de noviembre de 2023 se aprueba el Proyecto de Formulación de la Estructura Organizativa de la A.R.C.E., estableciéndose en su Resultando II) que *“la Agencia Reguladora de Compras Estatales está dirigida por un Consejo Ejecutivo, de carácter honorario, integrado por un representante de la Presidencia de la República que lo preside, un representante de la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, un representante de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (A.G.E.S.I.C.) y el Director de la Agencia Reguladora de Compras Estatales (A.R.C.E.)”*.

Conforme surge del Plan Estratégico de la citada Agencia (ARCE, 2021), el fin de ésta es contribuir positivamente al desarrollo del mercado público, fortaleciendo la eficiencia y transparencia del sistema de compras públicas, así como contribuir con la institucionalidad y desarrollar capacidades que impulsen el cambio.

La A.R.C.E. en su Guía práctica para la creación de procedimientos especiales al amparo del Art. 37 T.O.C.A.F. establece:

1. Objetivo: que el objetivo de la citada Guía tiene como fin proporcionar directrices a los Organismos Públicos para la creación de procedimientos especiales al amparo del Art. 37 del T.O.C.A.F. Estos procedimientos están destinados a situaciones en las que las contrataciones no puedan ajustarse a los métodos tradicionales establecidos en el citado cuerpo normativo (como ya hemos señalado en el presente trabajo).

2. Alcance subjetivo: el presente protocolo resulta aplicable al Poder Ejecutivo, los Organismos comprendidos en los Arts. 220 y 221 de la Constitución y los Gobiernos Departamentales. El Poder Legislativo está excluido, y otras Administraciones Públicas

sobre las contrataciones, entre otras. La Ley N° 19.889 artículos 329 a 339 le otorga facultades de supervisión en la ejecución de los contratos y cumplimiento de la normativa vigente conforme la Ley N° 18.099.

pueden usar estos procedimientos si se especifica en las bases y cumplen las condiciones legales.

3. Alcance objetivo: determina cuándo implementar un procedimiento especial. Se señala en el documento que éste se justifica solo cuando no sea posible utilizar procedimientos ya regulados en el T.O.C.A.F., como licitaciones públicas, licitaciones abreviadas, convenio marco, pregón, compras directas, compra por excepción. A los efectos resulta necesario justificar detalladamente la desviación de estos métodos tradicionales.

Se indica asimismo que resultan “Condiciones esenciales”: a) Basarse en las características del mercado o del objeto de contratación. Será necesario en todos los casos fundamentar en forma exhaustiva la existencia de las circunstancias que sustentan la promoción del mismo. Estos procedimientos deberán procurar solucionar aquellos casos que por las características de la actividad o la especialidad del objeto, dichas contrataciones no pueden instrumentarse por los procedimientos ya habilitados por el T.O.C.A.F. que ya han sido reglamentados. b) Respetar principios generales (Art. 149 T.O.C.A.F.) como flexibilidad, transparencia, publicidad, igualdad de los oferentes y concurrencia en los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de ofertas, razonabilidad, delegación, ausencia de formalismos excesivos, materialidad frente al formalismo, veracidad salvo prueba en contrario, buena fe.

4. Estructura sugerida de un procedimiento especial: La misma debe incluir a) Ámbito de aplicación, b) Vigencia y posibilidad de prórroga, c) Características especialidades de la convocatoria, d) Plazos mínimos previstos en la convocatoria, medios de publicidad obligatorios y disposiciones que deben contener los pliegos de condiciones sobre oferentes y bienes/servicios a contratar, adjudicatarios, e) Forma de Evaluación y adjudicación, incluyendo parámetros y modalidades, e) Intervención del Tribunal de Cuentas si corresponde, h) Detalles sobre pagos, i) Posibilidad de Inclusión de nuevos proveedores durante la vigencia del procedimiento o la exclusión de proveedores existentes sin responsabilidad, igual que la periodicidad con que se permitirá el ingreso, j) Plazos internos, causales de rescisión y perjuicios de los incumplimientos.

5. Trámite para la aprobación

1. Inicio: Los organismos interesados deben presentar un expediente con justificaciones y una propuesta preliminar a la A.R.C.E., el mismo deberá contener: fundamentación que justifique el apartamiento de los procedimientos de contratación vigentes, fundamentación que justifique el cumplimiento de los extremos señalados en el citado artículo “*características del mercado o de los bienes y servicios, que lo hacen conveniente para la administración*”. Propuesta de procedimiento especial, el cual deberá

reglamentar los puntos que hacen al procedimiento particular y teniendo en cuenta que dicho procedimiento es competitivo.

2. Asesoramiento de A.R.C.E.: El informe técnico es revisado por el Consejo Directivo Honorario, que puede aprobar, observar o requerir ajustes al procedimiento.

3. Dictamen del Tribunal de Cuentas: Este evalúa el expediente y emite su dictamen.

4. Aprobación: En la Administración Central, se formaliza mediante Decreto del Poder Ejecutivo. En otros organismos públicos, se realiza por Resolución del jerarca máximo correspondiente.

5. Comunicaciones: Se notifica a la Asamblea General o Junta Departamental y a la A.R.C.E. para su publicación.

II.VI. Competencia del Tribunal de Cuentas y análisis del término dictamen favorable.

El Control externo que debe ser efectuado en nuestro país es ejercido por el Tribunal de Cuentas de la República. El citado Órgano de contralor cuenta con autonomía técnica y funcional y relativa autonomía presupuestal (arts. 210 y 211 lit. G de la Constitución); careciendo sin embargo de autonomía económica y financiera, pese a contar con algunos recursos propios (Eguren, 2009). *“Compete al Tribunal de Cuentas el control externo de toda actividad relacionada con la Hacienda Pública, así como el cometido de asesoramiento y participación en la formulación de presupuestos en algunos casos; además de otros cometidos establecidos por la ley”.*

Es así que el Art. 210 de la Constitución en su inc. 2° dispone que al Tribunal de Cuentas se le puede atribuir por ley funciones no especificadas en la misma, y la enumeración de sus cometidos surge principalmente de los Arts. 211 a 213 y 228 de la Constitución, y además de los Arts. 118, 191, 192, 193, 220, 221, 225 y 273 Núm. 4° de la Carta.

El literal B del Art. 211 de la Constitución le otorga competencias para *“intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al solo efecto de certificar su legalidad...”*, siendo que *“La intervención preventiva alcanza sólo a los organismos estatales, a diferencia del control de gestión, que puede abarcar también a los no estatales que manejen fondos públicos o administren bienes del Estado...”*. Señala el Dr. Eguren (Eguren, 2009) que *“El control de la gestión de los administradores de la Hacienda Pública, se efectúa con posterioridad a la realización de la misma. El control de gestión por el Tribunal de Cuentas está establecido en los artículos 192 inciso final, 193, 211 lits. C y E, y 228 inciso primero de la Constitución”* entendiendo que

dentro del control de la gestión se encuentran los dictámenes del Tribunal sobre rendiciones de cuentas y responsabilidad (control posterior).

Establece asimismo el Art. 211 literal A de la Constitución, que compete al Tribunal de Cuentas *“dictaminar e informar en materia de presupuestos”*, debiendo versar *“...sobre los aspectos jurídicos, económicos, financieros y contables del proyecto, y sobre metas y objetivos del mismo”*.

Por otra parte y sin perjuicio de otras competencias otorgadas al Órgano de Contralor, la ley N° 16.170, de 28 de diciembre de 1990, en su Art. 659, literal II, recogido en el Art. 95 del TOCAF, otorgó al Tribunal de Cuentas una atribución no contemplada en la Constitución: *“El Tribunal de Cuentas evacuará las consultas que le formulen por escrito los organismos públicos, cuyo efecto será vinculante en el caso concreto y publicará periódicamente las consultas de interés general, así como otros dictámenes, ordenanzas y normas vigentes”*.

Habiendo analizado los principales cometidos otorgados por la Constitución y la ley al Tribunal de Cuentas de la República, corresponde analizar el alcance del término *“En todos los casos será necesario contar previamente con el dictamen favorable del Tribunal de Cuentas”* previsto en el Art. 37 del T.O.C.A.F.

En nuestra opinión, encontrándonos de forma aún particular pero inmersos en el literal B del artículo 211 de la Constitución de la República, en cuanto le otorga competencias al Tribunal de Cuentas para *“**intervenir preventivamente** en los gastos y los pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al solo efecto de certificar su legalidad...”* y en cuanto la certificación de legalidad tiene carácter preceptivo (dictamen favorable) el mismo adquiere la condición de requisito esencial a los efectos de la contratación.

Conforme lo indicado y a los efectos de la validez del procedimiento de referencia (esto es, que nazca a la vida jurídica) resulta requisito indispensable el dictamen favorable del Órgano de Contralor. En el caso, no se está hablando de gastos e intervención con la facultad de reiterar, sino de un requisito para la existencia (el texto legal expresa *“...será necesario...”*). Atento a ello, y en un análisis estrictamente jurídico, la inobservancia del requisito acarrea la nulidad del procedimiento en cuestión con las consecuencias que ello apareja, es decir, con efectos ex tunc (implica que los efectos se retrotraen al momento en que se dictó el acto o contrato viciado). Véase que estamos ante un procedimiento reglado, es una excepción a las contrataciones tradicionales por lo que resulta de cumplimiento estricto. El Art. 33 in fine señala a texto expreso que *“Las contrataciones que contravengan esta disposición son nulas (artículo 8 del Código civil)”*, entendiendo las suscritas que el

legislador con lo dispuesto en el Art. 37 del T.O.C.A.F pretendió incorporar la misma fuerza a la observancia del requisito.

III. Regímenes y procedimientos aprobados

Pasaremos a desarrollar brevemente los Regímenes y Procedimientos aprobados y los Dictámenes del Tribunal de Cuentas de la Republica, remitiéndonos a los efectos de obtener mayor profundidad al análisis agregado en el Anexo II). Cabe destacar que asimismo, se agregan en el Anexo III) breve análisis de los procedimientos vigentes con anterioridad al 2009 conforme el trabajo monográfico de las Cras. Curbelo, Guerra y Lema al que se hizo referencia en el presente (Curbelo, Guerra, & Lema, 2009).

Procedimiento	Dictamen favorable del Tribunal de Cuentas de la República
Decreto N° 200/023 de 3 de julio de 2023: Procedimiento especial para la adquisición de medicamentos y afines	Resolución N° 766/023 de fecha 22 de marzo de 2023
Decreto N° 87/022 de 17 de marzo de 2022: Procedimiento especial para la contratación de servicios integrales de agencias de publicidad para las administraciones públicas estatales	Resolución N° 475/2022 de fecha 16 de febrero de 2022
Decreto N° 336/021 de 30 de setiembre de 2021: Régimen especial de adquisición de repuestos para el mantenimiento y reparación de vehículos del Ministerio del Interior	Resolución N° 1337/2021 de fecha 7 de julio de 2021
Decreto N° 288/021 de 27 de agosto de 2021: Procedimiento especial para la contratación de servicio regular de transporte colectivo de pasajeros de líneas departamentales e interdepartamentales para los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social así como quienes mantengan un vínculo laboral o de índole contractual de cualquier naturaleza con este, así como para aquellas personas beneficiarias de las acciones, planes y programas	Resolución No. 215/2021 de fecha 03/02/2021
Decreto N° 60/021 de 11 de febrero de 2021: Procedimiento especial para la contratación de servicios de estudios de diagnóstico de SARS CoV2 (COVID 19)	Resolución No. 2657/2020 de fecha 30/12/2020
Decreto N° 315/017 de 13 de noviembre de 2017: Creación de un régimen especial de contratación de servicios mecánicos de mantenimiento y reparación de vehículos del Ministerio del Interior	Resolución No. 1635/2018 de fecha 16/05/2018
Decreto N° 102/010 de 24 de marzo de 2010: Contratación de materiales y equipos no fabricados en el país para Dirección Nacional de Bomberos	Se indica en la Resolución que se cuenta con Dictamen favorable del Tribunal
Decreto N° 501/009 de 28 de octubre de 2009: Creación del régimen de contratación para la adquisición de insumos y equipamiento vinculado con la participación de las Fuerzas Armadas en las Misiones de Paz	Se indica en la Resolución que se cuenta con Dictamen favorable del Tribunal de fecha 16 de setiembre de 2009
Decreto N° 147/009 de 29 de marzo de 2009: Crea un procedimiento especial de contratación para la adquisición centralizada de medicamentos, insumos hospitalarios y afines por parte del Estado	Se indica en la Resolución que se cuenta con Dictamen favorable del Tribunal de fecha 12 de diciembre de 2002 que “de conformidad con el artículo 34 del TOCAF, se ha sometido a consideración del Tribunal de Cuentas, un procedimiento especial de contratación sustitutivo del anterior, el cual fue aprobado por el citado órgano, por resolución de fecha 26 de noviembre de 2008”.

Decreto N° 194/006 del 21 de junio de 2006: Procedimiento especial de contratación de financiamiento UTE	No surge de la Resolución
Decreto N° 80/006 de 13 de marzo de 2006: Crea un procedimiento especial para la contratación de arrendamientos de inmuebles por parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, para entregarlos en comodato a jubilados y pensionistas del Banco de Previsión Social, beneficiarios del Programa de Soluciones Habitacionales	Se indica en la Resolución que se cuenta con Dictamen favorable del Tribunal de fecha 9 de marzo de 2005
Decreto N° 194/005 de 22 de junio de 2005: Crea un procedimiento especial de contratación para el suministro de reparaciones y/o reposiciones edilicias en Complejos Habitacionales destinados a jubilados y pensionistas del Banco de Previsión Social	Se indica en la Resolución que se cuenta con Dictamen favorable del Tribunal de fecha 29 de diciembre de 2004
Decreto N° 513/003 de 10 de diciembre de 2003: Contratación de equipamiento, montaje y mantenimiento para centrales UTE	Se indica en la Resolución que se cuenta con Dictamen favorable del Tribunal
Decreto N° 129/003 de 8 de abril de 2003: Crea un régimen especial de contratación para la adquisición de alimentos por parte del Estado	Se indica en la Resolución que se cuenta con Dictamen favorable del Tribunal de fecha 26 de febrero de 2003
Decreto N° 428/002 de 5 de noviembre de 2002: Crea un régimen especial de contratación para las adquisiciones de medicamentos, material médico quirúrgico y otros insumos hospitalarios afines y crea la UCAMAE	Se indica en la Resolución que se cuenta con Dictamen favorable del Tribunal
Decreto N° 145/998 del 9 de junio de 1998: Autorización al Ministerio de Defensa Nacional a efectuar llamado público internacional. Suministro de armas y tecnología	Se señala en la Resolución que se ha procedido a recabar la opinión del Tribunal de Cuentas de la República.
Decreto N° 462/994 de 11 de octubre de 1994: Crea un régimen especial de contratación de servicios computarizados de información de utilización y consumos de vehículos oficiales a instalarse en base a la red de estaciones oficiales de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland. Crea a los efectos un Registro Único de Vehículos Automotores, en el cual se inscriban todos los vehículos propiedad del Estado, afectados al uso de los Incisos 02 a 14 del Presupuesto Nacional	No surge de la Resolución
Decreto N° 295/994 de 17 de junio de 1994: Crea un régimen especial de contratación de servicios de transporte de personal, materiales, equipos y otros implementos de trabajo, de o para un organismo público en forma exclusiva, mediante vehículos con chofer	Se indica en la Resolución que se cuenta con Dictamen favorable del Tribunal
Decreto N° 564/993 de 16 de diciembre de 1993: Crea un régimen especial para la selección de las entidades que brinden los servicios de capacitación laboral a trabajadores amparados en beneficio de seguro de paro	Se indica en la Resolución que se cuenta con Dictamen favorable del Tribunal
RESOLUCIONES	
Resolución N° 556/9/2022 de 8 de setiembre de 2022: Procedimiento especial para proyectos de inversión relacionados al cometido de la producción, compra, comercialización y distribución de cemento portland y cal de ANCAP.	Se señala en la misma que por Resolución del Consejo Ejecutivo de la Agencia Reguladora de Compras Estatales N°004/022 de fecha 1° de julio de 2022, y por Resolución 2084/2022 adoptada por el Tribunal de Cuentas de la República en sesión de fecha 17 de agosto de 2022, se obtuvo dictamen favorable al referido procedimiento.
Resolución N° 0497/2021 de 8 de setiembre de 2021 y Resolución N° 0271/2022 de 1 de junio de 2022: Procedimiento especial para la contratación de prótesis y órtesis del BSE.	Se indica en la Resolución N° 0271/2022 de 1° de junio de 2022 que el Tribunal de Cuentas por Resolución N° 869/2022 emitió dictamen favorable.

Resolución N° 290/2019 de 3 de junio de 2019: Procedimiento especial para la contratación de servicios necesarios de reparación y/o reconstrucción de instalaciones afectadas,	Se indica en la Resolución de referencia que por Resolución N° 120/018 de 21 noviembre de 2018, ACCE otorgó su conformidad al Procedimiento Especial y que por Resolución N° 585/19 de 27 de febrero de 2019, se obtuvo pronunciamiento favorable del Tribunal de Cuentas.
Resolución N° 895/2017 de 20 de julio de 2017: Procedimiento especial para la contratación de servicio de transporte de personal, material equipos y otros implementos de trabajo mediante vehículos con chofer aprobado por OSE.	Se señala en la citada Resolución que la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado por Resolución N° 07/017 de fecha 17 de mayo de 2017 de su Consejo Directivo Honorario, otorgó su conformidad al Procedimiento Especial aprobado y por Resolución del Tribunal de Cuentas de la República N° 1872/17 de fecha 14 de junio de 2017, se emitió dictamen favorable del Órgano de Contralor.
Resolución N° 2333/2017 de 31 de mayo de 2017: Procedimiento especial para la selección de proveedores de bienes y servicios para los beneficiarios de asistencia integral de ASSE	Se indica en la Resolución de referencia que "...se contó con el asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado" y que "el Tribunal de Cuentas por Resolución de fecha febrero de 2017 resolvió no formular observaciones"
Resolución N° 20/2011 de 19 de enero de 2011: Autorización de procedimiento especial para compras dentro del área de tecnología de la información y comunicación aprobado por UTE,	Se indica en la citada Resolución que con fecha 24 de noviembre de 2010, el Tribunal de Cuentas de la República emitió un dictamen favorable.
Resolución N° 1442/2010 de 30 de setiembre de 2010: Autorización de procedimiento especial para contratación de empresas para brindar servicios traslado de niños y adolescentes en diferentes campamentos aprobado por ANEP.	Se señala asimismo que se cuenta con dictamen favorable del Tribunal de Cuentas.
Resolución N° 628/009 de 6 de julio de 2009: Contratación servicio cobranza facturas y otros documentos ANTEL	Se indica que con fecha 3 de junio de 2009, el Tribunal de Cuentas de la República ha emitido dictamen favorable.
Resolución N° 409/008 de 16 de junio de 2008: Contratación seguro activo fijo UTE	Se indica que el Tribunal de Cuentas, por resolución adoptada en sesión de 8 de noviembre de 2007, emitió dictamen favorable acerca del procedimiento propuesto
Resolución N° 784/007 de 3 de diciembre 2007: Contratación servicio cobranza facturas ANTEL	Se señala asimismo que cuenta con dictamen favorable del Tribunal de Cuentas de la República de fecha 26 de setiembre de 2007.
Resolución N° 370/004 14 de abril de 2004: Crea un nuevo procedimiento especial para la contratación del servicio de cobranza de facturas y otros documentos emitidos por la misma	Se indica que el Tribunal de Cuentas de la República ha emitido dictamen favorable.
Resolución N° 1529/000 de 28 de diciembre de 2000: Se autoriza un régimen especial de contratación del servicio de vehículos con chofer y registro de proveedores del servicio para la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)	Se señala asimismo que se cuenta con dictamen favorable del Tribunal de Cuentas
Resolución N° 687/999 de 18 de agosto de 1999: Se autoriza régimen especial de contratación del servicio de cobranza de facturas u otros documentos emitidos por la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)	Se indica que se obtuvo informe favorable del Tribunal de Cuentas de la República de fecha 14 de julio de 1999.

Corresponde señalar que en el período que nos convoca, esto es 1° de enero de 2022 y 30 de setiembre 2024, los procedimientos respecto de los cuales se han efectuado contrataciones entre otras son los siguientes: 1) Resolución N° 0497/2021 de 8 de setiembre de 2021 y Resolución N° 0271/2022 de 1 de junio de 2022: Procedimiento especial para la contratación de prótesis y órtesis del BSE, 2) Decreto N° 288/021 de 27 de agosto de 2021: Procedimiento especial para la contratación de servicio regular de transporte colectivo de pasajeros de líneas departamentales e interdepartamentales, 3) Decreto N° 315/017 de 13 de noviembre de 2017: Creación de un régimen especial de contratación de servicios mecánicos de mantenimiento y reparación de vehículos del Ministerio del Interior; 4) Decreto N° 87/022 de 17 de marzo de 2022: Procedimiento especial para la contratación de servicios integrales de agencias de publicidad para las administraciones públicas estatales; 5) Decreto N° 194/006 del 21 de junio de 2006: Procedimiento especial de contratación de financiamiento UTE, entre otros.

IV. Análisis de los procedimientos especiales aprobados y las contrataciones al amparo del Art. 37 del T.O.C.A.F entre el 1° de enero de 2022 y el 30 de setiembre de 2024.

A los efectos de realizar el análisis de los procedimientos especiales que nos convocan, nos adentraremos en el estudio de campo.

Trabajo de Campo

Se llevó a cabo un análisis de los procedimientos especiales en tres etapas consecutivas:

Primera Etapa

Se realizó una búsqueda global de los procedimientos especiales para identificar cuántos de ellos fueron ejecutados conforme al Art. 37 del T.O.C.A.F. Esta investigación arrojó un total de 481 procedimientos desde el año 2016 hasta el 30 de setiembre de 2024 (Agencia Reguladora de Compras Estatales, 2016).

Segunda Etapa

Se seleccionó una muestra específica que abarcó el período de enero de 2022 a setiembre de 2024, debido al incremento sostenido en la utilización de estos procedimientos y al hecho de contar con el 100% de las Resoluciones del Tribunal de Cuentas de la República obtenidas desde la base de datos del Organismo (Tribunal de Cuentas de la

Republica, 2022). Cabe destacar que durante el año 2023, se observó un crecimiento del 125 % en comparación con años anteriores.

Tercera Etapa

Se filtraron los procedimientos por Inciso, con el objetivo de identificar cuáles de ellos fueron intervenidos u observados por el Tribunal de Cuentas.

Resultados obtenidos:

Antes de adentrarnos en los resultados, nos permitimos hacer una aclaración: una vez aprobado el procedimiento por Resolución o Decreto y sometido a consideración del Tribunal de Cuentas, las contrataciones específicas en el uso del procedimiento, serán remitidos al Tribunal de Cuentas Central o a los Contadores Destacados o Delegados según corresponda, siendo el límite de intervención para éstos últimos el monto de la Licitación abreviada o Licitación abreviada ampliada correspondiente al Organismo que lo lleva adelante.

Resultados por Inciso:

Administración Nacional de Puertos (A.N.P.): La única contratación específica N° 26149/2023 llevada adelante es la Contratación de empresas para brindar el servicio de cobranza de facturas emitidas por la A.N.P. mediante modalidad de cobro a través de internet amparado en el Procedimiento especial aprobado para ANTEL, el mismo fue observado por el contador delegado por no publicarse en el Diario Oficial, y los antecedentes fueron publicados en A.R.C.E.

Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (M.G.A.P.): Se utilizaron procedimientos especiales para publicidad (N° 01/2023), software y hardware (N° 01/2024). El procedimiento para publicidad relacionado con la promoción de consumo de miel fue observado por el Tribunal de Cuentas por contravenir el Art. 48 del T.O.C.A.F.

Administración Nacional de Educación Pública (A.N.E.P.): Utilizó procedimientos especiales (Nos. 01/2022 y 01/2023) para contratar servicios de transporte para estudiantes y docentes. En la A.R.C.E. no se encontró información sobre la adjudicación o resolución final de estos casos.

Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (U.T.E.): Implementó procedimientos especiales para la contratación de vehículos con chofer (N° 101136/2024), servicios en situaciones de emergencia y seguros para bienes de activo fijo. (N° 102196/100987/2023). El procedimiento de vehículos con chofer fue observado por el

Tribunal de Cuentas por incumplir el Art. 15 del T.O.C.A.F. (compromiso de crédito sin disponibilidad). No se hallaron publicadas en la página web de la A.R.C.E. las observaciones ni la reiteración del gasto correspondiente, incumpliendo con el Art. 50 del T.O.C.A.F.

Ministerio de Educación y Cultura (M.E.C.): Utilizó el procedimiento especial para contratar agencias de publicidad, pero este fue declarado sin efecto y se rechazaron todas las ofertas, en los dos años consecutivos (N° 20092/2022 y 20083/2023)

Ministerio de Turismo (M.T.): Contrató una agencia de publicidad mediante procedimientos observados por no dar cumplimiento al Plan Anual de Contrataciones (en adelante P.A.C.) y contravenir el Art. 48 del T.O.C.A.F. Posteriormente, la observación referente al P.A.C. fue levantada por el Tribunal de Cuentas, habiéndose mantenido la del Art. 48. El procedimiento N° 01/2022 fue dejado sin efecto, realizándose un nuevo llamado adjudicado en 2023.

Ministerio de Salud Pública (M.S.P.): Implementó un procedimiento especial para el transporte colectivo de pasajeros para funcionarios, el cual fue aprobado sin observaciones. (N° 01/2023)

Ministerio del Interior (M.I.): Contrató un régimen especial para la provisión de repuestos para el mantenimiento de la flota vehicular. El procedimiento N° 02/2021 fue ejecutado según lo planificado, mientras que el N° 01/2022 fue declarado sin efecto tras ser observado por los Arts. 76 y 149 del T.O.C.A.F. debido a la exclusión indebida de un oferente sin sanciones registradas en el Registro Único de Proveedores del Estado (en adelante R.U.P.E.).

Ministerio de Desarrollo Social (MI.DE.S): Utilizó procedimientos especiales para la compra de pasajes y servicios integrales de publicidad, ambos aprobados sin observaciones. (N° 01/2023 y 02/2024 respectivamente)

Ministerio de Economía y Finanzas (M.E.F.): Se utilizaron Procedimientos Especiales para la Contratación de un Servicio integral de Agencias de Publicidad y para la Contratación de Proveedores, a fin de prestar servicios de estudios de diagnósticos de SARS CoV2 (COVID-19). De los Procedimientos efectuados de Publicidad, el realizado en 2022 (N°01/2022) quedó sin efecto, debido a que el Tribunal de Cuentas observó dicho procedimiento por contravenir el Art. 48 lit h) y Art. 149 del T.O.C.A.F., dado que conforme se indica el Pliego de Condiciones Particulares carecía de las especificaciones necesarias para posibles oferentes, no ajustándose asimismo a los requerimientos de la A.R.C.E. relativos a la presentación de ofertas en línea por Empresas que manifiesten la intención de integrar Consorcios.

En 2023 se presenta el mismo Procedimiento, surgiendo del dictamen del Órgano de Contralor que si bien las ofertas fueron evaluadas y ponderadas conforme a lo establecido en el Pliego de Condiciones Particulares que rigió el procedimiento, el mismo no se ajusta a lo preceptuado por el párrafo 4° del Art. 5° y párrafo 2° del Art. 8 del Decreto N° 87/022 de fecha 17 de marzo de 2022, en tanto el factor “Evaluación técnica” estipulado en el Pliego se conformó únicamente por el sub factor “Antecedentes y experiencias”, omitiéndose el sub factor “propuesta técnica” propiamente dicho, en contravención al decreto señalado. El gasto fue reiterado por el Inciso, surgiendo de la página web de la A.R.C.E. dicha Resolución. En cuanto al Procedimiento Especial (N° 67/2021) para la Contratación de Proveedores para el servicio de estudios de diagnósticos de SARS COV2 (COVID 19), todos han sido intervenidos por el Tribunal de Cuentas sin observaciones.

Banco de Previsión Social (B.P.S.): Utilizó el procedimiento Especial para la contratación de los servicios medico asistenciales y de diagnóstico y tratamiento, el mismo es aprobado por el Tribunal de Cuentas sin observaciones (S/N), a la fecha de este trabajo no se desprende de la página web de la A.R.C.E. que se haya utilizado. Así como no consta que se hayan utilizado los procedimientos que ya se encuentran aprobados y anteriormente indicados.

Obras Sanitarias del Estado (O.S.E.): Utilizó el procedimiento especial para la contratación de servicios de transporte con chofer y para la contratación de financiamiento. En cuanto al primer caso, el procedimiento fue aprobado en 2017 y, en esa instancia, intervenido sin observaciones por el Tribunal de Cuentas. Los llamados realizados en 2022 y 2023 (N° 23762/22, 23860/23) se ampararon en dicha resolución. El llamado de 2022 fue observado por el Tribunal debido a la omisión de la publicación en la página web de la A.R.C.E., mientras que el de 2023 fue observado por incumplir el Art. 15 del T.O.C.A.F., al comprometer gasto sin contar con crédito disponible. En cuanto a la contratación de financiamiento, el procedimiento fue aprobado sin observaciones por el Tribunal de Cuentas, el mismo se encuentra amparado en el Procedimiento Especial de U.T.E. (N° 194/2006).

Banco de Seguros del Estado (B.S.E.): En el caso del Banco, los procedimientos especiales se han enfocado en la elaboración, reparación y mantenimiento de prótesis y órtesis para pacientes. Estos procedimientos se implementan desde 2021 y, en 2022 y 2023, se realizaron amparados en el procedimiento original, el cual fue intervenido sin observaciones por el Tribunal de Cuentas. Los procedimientos posteriores, en su mayoría, fueron intervenidos por los Auditores Destacados del Tribunal; sin embargo, no se encuentra información al respecto en la A.R.C.E. (N° 01/2023. 02/2024 al 17/2024). El procedimiento especial N° 15/2024 para la Contratación de servicio regular de transporte colectivo de

pasajeros en líneas interdepartamentales para los usuarios del Hospital Banco de Seguros se encuentra en proceso de adjudicación a la fecha de este trabajo.

Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (I.N.A.U.): Utilizó el procedimiento especial para el servicio regular de transporte colectivo de pasajeros de líneas departamentales e interdepartamentales en todo el territorio nacional tanto en 2022 y 2023, el referido al año 2022 (N° 01/2022) se dejó sin efecto y el procedimiento 2023 (N° 01/2023) fue observado por el Tribunal de Cuentas, no encontrándose en publicado en la página web de la A.R.C.E. información sobre si fue reiterado o no el gasto. El Tribunal observa por no encontrarse la contratación publicada en el P.A.C., y señala que en éste caso no se invoca la normativa en la cual la Administración se ampara a los efectos de aplicar un Procedimiento Especial perteneciente a un sistema orgánico diferente (ya que el procedimiento utilizado es original del MI.DE.S) y que no surge de las actuaciones remitidas, los motivos relacionados a las características del mercado o los bienes o servicios de I.N.A.U. a los efectos de disponer un Procedimiento Especial, conforme a lo establecido por el Art. 37 del T.O.C.A.F.

Administración de Servicios de Salud del Estado (A.S.S.E.): Los procedimientos especiales se utilizaron para la provisión de tratamientos odontológicos de asistencia integral de la institución. El Procedimiento Especial N° 01/2023 se destinó al interior del país, mientras que el Procedimiento Especial N°02/2023 fue para Montevideo. Ambos procedimientos fueron dejados sin efecto, ya que el Tribunal de Cuentas observó el incumplimiento del requisito de publicidad establecido por el Directorio de A.S.S.E. en la Resolución N° 2333/17 del 31 de mayo de 2017, que exige de forma preceptiva la publicación a través de tres medios de difusión: el sitio web de compras y contrataciones estatales, la página web del organismo y un diario de circulación nacional. En ambos casos, solo se verificó la primera publicación. Una observación similar se realizó en el llamado Procedimiento Especial N° 04/2023, destinado a la provisión de lentes para los beneficiarios de Asistencia Integral, donde se omitió la publicación en un diario de circulación nacional. Además, se constató el incumplimiento del Art. 46 del T.O.C.A.F., en cuanto uno de los proveedores debió ser descartado, y varios de los presentados tenían habilitaciones vencidas.

Presidencia de la República: En este caso, Presidencia junto con la A.R.C.E realizan procedimientos especiales para proveer a otros organismos del Estado. Siendo los siguientes: Procedimiento Especial N° 1/2023, para "el suministro de oxígeno medicinal líquido y gaseoso de uso hospitalario y servicio de mantenimiento de cilindros a efectos de contemplar los requerimientos de distintos Organismos del Estado, observada en principio

por no dar cumplimiento a la publicación del PAC ya que los organismos a los cuales se les iba a proveer del suministro de oxígeno no lo habían incluido en sus respectivos Planes, posteriormente y reconsiderado el expediente, el Tribunal decidió levantar la observación para aquellos organismos en que se comprobó que si habían publicado por lo que el mismo quedo observada e intervenida. En el caso del Procedimiento N°02/2023 Servicio de Oxigenoterapia domiciliaria se observó por no haberse publicado el PAC, la cual fue reiterada por el organismo. El procedimiento N° 03/2023 de Arrendamiento de Ropa de uso Hospitalario no se encuentra información disponible en la web de la A.R.C.E., de adjudicación ni de dejado sin efecto a la fecha de realizado este trabajo, así como los siguientes procedimientos: Nomina de proveedores para la adquisición de medicamentos N° 04/2023, Adquisición de reactivos para el control de las especialidades farmacéuticas N° 02/2024 y Adquisición de materias primas para la fabricación de medicamentos N° 01/2024.

Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Portland (A.N.C.A.P.): De los procedimientos especiales utilizados por el Inciso, destacan la contratación de financiamiento amparado en el Decreto N° 194/2006, esto es, amparado en el procedimiento especial de U.T.E. a efectos de cubrir las necesidades de financiamiento derivadas en uno de los casos del paro por mantenimiento de la refinería del Organismo. En todos los casos el Tribunal de Cuentas se expidió favorablemente.

Ministerio de Defensa Nacional (M.D.N.): Conforme hemos analizado, dicha Secretaría de Estado cuenta con dos procedimientos especiales con objeto amplio: Decreto N° 501/009 de 28 de octubre de 2009 que crea el régimen de contratación para la adquisición de insumos y equipamiento vinculado con la participación de las Fuerzas Armadas en las Misiones de Paz y Decreto N° 145/998 del 9 de junio de 1998 que autorización al Ministerio de Defensa Nacional a efectuar llamado público internacional para el suministro de armas y tecnología. De la página web de la A.R.C.E. surge una universalidad de procedimientos en los cuales no se indica el procedimiento en el cual se ampara, sin perjuicio de ello, conforme al objeto, en nuestra opinión, corresponden a los procedimientos aprobados por Decreto Nos. 501/009 y 145/998.

MATRIZ DE HALLAZGOS

Organismo	Procedimiento	Motivo de Observación	Acción Tomada
A.N.P.	N° 26149/2024	No publicación en Diario oficial	Se reiteró el gasto
Ministerio de Ganadería	N° 01/2023 (Publicidad)	Contravención al Art. 48 del TOCAF.	Se reiteró el gasto
A.N.E.P.	N° 01/2022, N° 01/2023	No se encontró información en A.R.C.E. sobre adjudicación o	Sin acción clara reportada.

		resolución final.	
U.T.E.	N° 101136/2024 N°102196/100987/2023	Incumplimiento del Art. 15 del T.O.C.A.F.	Se reiteró el gasto. . No encontró reiteración del gasto en A.R.C.E.
M.E.C.	N° 20092/2022, N° 20083/2023	Procedimiento declarado sin efecto, ofertas rechazadas en ambos casos.	Procedimientos dejados sin efecto.
Ministerio de Turismo	N° 01/2022 N° 01/2023	-Incumplimiento del P.A.C. (levantado posteriormente), contravención al Art. 48 del T.O.C.A.F. -Sin observaciones	Procedimiento dejado sin efecto; se realizó un nuevo llamado adjudicado en 2023.
M.S.P.	N° 01/2023	Ninguna observación.	Procedimiento aprobado.
Ministerio del Interior	N° 01/2022 N° 02/2021 N° 02/2022	-Exclusión indebida de oferente (Arts. 76 y 149 del T.O.C.A.F.). - Intervenida -Intervenida	Procedimiento declarado sin efecto. (N° 01/2022)
MI.DE.S	N° 01/2023, N° 02/2024	Ninguna observación.	Procedimientos aprobados.
Ministerio de Economía y Finanzas	N° 01/2022 N° 01/2023 N° 67/2021	- Observado por contravenir el Art. 48 lit h) y Art. 149 del T.O.C.A.F - Contravención del Decreto N° 87/022 (evaluación técnica) -Intervenida	Procedimiento de 2022 dejado sin efecto; procedimiento de 2023 reiterado por el inciso. Procedimiento Aprobado
B.P.S.	N/A	N/A	N/A.
O.S.E.	N° 23762/2022, N° 23860/2023	Omisión de publicación en A.R.C.E. (2022), incumplimiento del Art. 15 del T.O.C.A.F. (2023).	Sin información clara.
B.S.E.	N° 01/2023 N° 02-17/2024	Sin observaciones.	Procedimientos ejecutados; uno está en proceso de adjudicación (N° 15/2024).
I.N.A.U.	N° 01/2022 N° 01/2023	No publicación en P.A.C., falta de invocación normativa para aplicar el procedimiento.	Procedimiento 2022 dejado sin efecto; 2023 observado sin información sobre reiteración.
A.S.S.E.	N° 01/2023, N° 02/2023 N° 04/2023	Incumplimiento de requisitos de publicidad en medios establecidos e incumplimiento del Art. 46 del T.O.C.A.F.	Procedimientos dejados sin efecto.

Presidencia de la República	N° 1-4/2023, N° 1-2/2024	Observaciones por P.A.C. y normativa aplicable. Se levanta observación de algunos organismos.	Se reiteró el gasto.
A.N.C.A.P.	N/A	Ninguna observación en Contrataciones de financiamiento.	Procedimientos aprobados por el Tribunal de Cuentas.
Ministerio de Defensa Nacional	N/A	Relacionado con insumos para Misiones de Paz y suministro de armas.	Se constató en varias contrataciones archivos en blanco

V- Conclusiones.

Una vez identificado el marco normativo aplicable a los procedimientos especiales, conforme a los objetivos específicos indicados oportunamente corresponde ingresar al análisis de la concordancia entre los procedimientos publicados en la página web de la A.R.C.E. y los sometidos a consideración del Tribunal de Cuentas de la Republica.

En primer lugar, corresponde señalar que, respecto a los procedimientos especiales hemos identificado la totalidad de los mismos; habiendo sido el 100% consideradas por el Tribunal de Cuentas de la República (III. Regímenes y procedimientos aprobados).

En segundo lugar, en lo que respecta a las Contrataciones publicadas en la web de la A.R.C.E. durante el periodo comprendido entre enero 2022 y setiembre de 2024, de la totalidad, 27 se corresponden a contrataciones al amparo de Procedimientos especiales remitidos al Tribunal Central en virtud de su cuantía. Cabe destacar que como se ha señalado, en caso de que los montos sean inferiores a los establecidos como limite para la Licitación abreviada o Licitación abreviada ampliada -según corresponda al Organismo- los mismos serán intervenidos por los Contadores Destacados o Delegados, no siendo posible en estos casos efectuar el comparativo; por lo que las restantes Contrataciones 326 han sido por montos menores a la Licitación Abreviada o Licitación Abreviada ampliada dependiendo el Organismo.

Habiendo analizado 353 contrataciones publicadas en la página web de la A.R.C.E., se constataron los siguientes resultados:

Contrataciones dejadas sin efecto luego que el Tribunal de Cuentas observara la misma fueron 4, lo que vislumbra el compromiso -en estos casos- de las Administraciones de ajustarse a la legalidad.

De las Observaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas encontramos que se reiteró el gasto en 6 oportunidades, las cuales fueron debidamente publicadas en la página web de la A.R.C.E. De ellas, las reiteraciones que no fueron publicadas contraviniendo el Art. 50 del T.O.C.A.F. fueron 2 contrataciones constatables, y por lo menos en 5 oportunidades se subieron hojas en blanco donde deberían ir las Resoluciones de adjudicación.

Respecto a algunas contrataciones se desconoce el accionar del Organismo posterior a la observación realizada por el Órgano de Contralor en cuanto no consta información en la página web de la A.R.C.E, totalizando 9 contrataciones entre las que no fueron publicadas y las referidas anteriormente, contraviniendo no solo la normativa referenciada sino también el Art. 149 del T.O.C.A.F. en cuanto se vulneró el principio de transparencia, igualdad y libre competencia que rige la contratación administrativa.

En cuanto al Protocolo de la A.R.C.E. constatamos que la información respecto a su efectiva aplicación es de difícil obtención ya que algunas etapas de éste corresponden a procesos internos de los Organismo. Conforme lo cual, lo único que se pudo constatar, a la vista de los dictámenes del Tribunal de Cuentas en cuanto a la emisión de un informe favorable, son los requisitos mínimos que deben contener los Pliegos de Condiciones Particulares que deberán ajustarse al Protocolo.

Como hemos señalado anteriormente y surge de la Matriz de Hallazgos, el Tribunal de Cuentas de la Republica ha observado mayormente por incumplimiento en las Publicaciones tanto las establecidas en los Procedimientos en que se ampara la Contratación así como también en el Plan Anual de Contrataciones. Asimismo, se han encontrado contrataciones que contravinieron el Art. 48 (Pliego de Condiciones), Art. 46 (capacidad para contratar con el Estado), Art. 15 (Comprometer gastos sin tener crédito disponible) y Art. 149 del T.O.C.A.F. (Principios de la contratación y del contralor). En los que se vulneró el Art. 48 del T.O.C.A.F., los pliegos de bases y condiciones particulares presentaron deficiencias técnicas al omitir criterios esenciales, afectando la transparencia y la igualdad entre oferentes. En cuanto a la observación del Tribunal de Cuentas por el Art. 15 del T.O.C.A.F. se evidencia deficiencias en la Planificación de Compras y Presupuesto en los Incisos observados. Esto refleja debilidades estructurales en la planificación presupuestaria.

En solo una oportunidad se pidió el levantamiento de las observaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas, solicitando la reconsideración de las mismas, pronunciándose el Organismo de Contralor con un levantamiento parcial de las observaciones, por la inobservancia de la publicación del P.A.C. en los respectivos organismos, proporcionando la administración a los efectos las constancias de haber cumplido en algunas de las administraciones contratantes.

Reiteración de Gastos sin Resolver Observaciones: Si bien en múltiples procedimientos, las Administraciones reiteraron el gasto sin subsanar las observaciones del Tribunal de Cuentas, lo que refleja una falta de medidas correctivas y debilita el control efectivo de los procesos, así como un claro incumplimiento del Art. 114 del T.O.C.A.F., también muchos de ellos fueron dejados sin efecto tras las observaciones del Órgano de Contralor, volviendo a iniciar un nuevo procedimiento, lo que retrasa el accionar de los distintos Incisos, ya que tienen que comenzar de nuevo o subsanar el error, lo que insume tiempo, esfuerzo y recursos que sabemos son escasos.

Ausencia de Justificación en la Aplicación de Procedimientos Especiales: Se evidenció que algunas Administraciones aplicaron procedimientos especiales sin justificar adecuadamente la normativa o las características del mercado que motivaron su uso.

Recomendaciones

A partir de los Resultados obtenidos y habiéndose arribado a las conclusiones anteriormente desarrolladas, corresponde identificar las mejoras que entendemos necesarias con el fin de ajustar prácticas, fomentar un mayor uso eficiente de los procedimientos especiales y mejorar la contratación pública al amparo del Art. 37 del T.O.C.A.F.

Creemos que la más importante es la Capacitación a las Administraciones Públicas, implementar programas de formación específicos sobre el uso y justificación de procedimientos especiales, enfatizando en el cumplimiento del protocolo de la A.R.C.E. y de las diferentes observaciones del Tribunal de Cuentas, redundaría en menos errores a la hora de planificar, realizar Pliegos de Condiciones Particulares, y publicar con antelación en el Plan Anual de Contrataciones. Como se han detectado varias observaciones del Tribunal de Cuentas en cuanto a la inclusión de este tipo de procedimientos en el Plan Anual de Contrataciones es menester enfatizar en el beneficio para los organismos de cumplir con la normativa vigente de manera de contribuir a una mejor eficiencia y eficacia en las gestiones de su presupuesto ya que ante las reiteradas idas y venidas, cuando se deja desierto un

procedimiento o se procede a reiterar el gasto, se están utilizando recursos humanos, de presupuesto que son escasos y no contribuyen a la fluidez de los mismos.

Un punto importante es el Fortalecimiento de la Transparencia y Publicación en la página web de la A.R.C.E. Si bien el Art. 50 del T.O.C.A.F exige la publicación de las Resoluciones de adjudicación de los procedimientos y de las Reiteraciones efectuadas por las observaciones del Tribunal de Cuentas de la República, encontramos que son varios los incumplimientos de los Incisos a la hora de publicar las mismas, algunos inclusive han subido archivos vacíos. En cuanto una vez adjudicado o reiterado no hay un control posterior de su cumplimiento, nos lleva a recomendar que se instrumente algún tipo de control ex post. sobre la carga de información en la web de Compras Estatales para garantizar su actualización y cumplimiento. Estas recomendaciones aplican tanto para el Tribunal de Cuentas como para la A.R.C.E, quienes podrán -entre otros- implementar algún tipo de Auditoria periódica, o utilizar algún tipo de mecanismo de sistematización, que una vez cumplido con el requisito el sistema automatizado libere las publicaciones posteriores como ser la suba de los datos de los oferentes que hubieren sido adjudicados, o también que al detectarse por parte del sistema del no cumplimiento del requisito, despliegue algún cartel en rojo hasta tanto no se subsane la falta.

Implementación de Correctivos ante Observaciones del Tribunal de Cuentas de la República: Desarrollar un protocolo obligatorio por parte del Tribunal de Cuentas para que las Administraciones subsanen las observaciones de este Órgano de Contralor de forma previa a reiterar los gastos (en caso de que esto sea posible). Esto evitaría reincidencias y mejoraría la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Garantizar que los Pliegos de Bases y Condiciones incluyan criterios técnicos claros y completos, evitando omisiones que puedan vulnerar los principios de igualdad y transparencia.

Creemos que la mejora continua es la base de la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas; y para que las mismas se fortalezcan institucionalmente es que la implementación de alguna de estas recomendaciones permitirá:

- Fomentar un uso más eficiente de los procedimientos especiales como herramienta válida de contratación pública.
- Mejorar la transparencia y control en los procesos de contratación, garantizando la publicación completa de información en la página web de la A.R.C.E.

- Optimizar la gestión financiera y presupuestal, evitando el compromiso de gasto sin crédito disponible y asegurando una adecuada planificación de compras.
- Fortalecer la confianza pública en los procedimientos especiales al amparo del Art. 37 del T.O.C.A.F.

“...avanzar con un mejor diseño y manejo presupuestal permitirá a Uruguay no solo mejorar la eficiencia del gasto público y reasignar recursos en áreas clave para el desarrollo del país, sino también fortalecer su estructura institucional y garantizar un uso más transparente y efectivo de los recursos, lo que se traduciría en un claro beneficio para toda la sociedad” (CERES, 2024).

Bibliografía

- Agencia Reguladora de Compras Estatales. (01 de 01 de 2016). *Compras Estatales*. Recuperado el 30 de setiembre de 2024, de <https://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/>
- Agencia Reguladora de Compras Estatales Protocolo de Procedimientos Especiales. (01 de 01 de 2021). *ARCE*. Recuperado el 30 de setiembre de 2024, de <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras->
- ARCE. (15 de setiembre de 2021). *Agencia Reguladora de Compras Estatales*. Recuperado el 17 de diciembre de 2024, de <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/plan-estrategico/agencia-reguladora-compras-estatales>
- Balarini, P. (Agosto 2013). La licitación Pública ¿principio o excepción? En 4. I.–U. -Coordinador, *Renovación de la* (pág. 13). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria 1ra Edición.
- Cajarville Peluffo, J. P. (2007). *Estudio sobre Derecho Administrativo- La transparencia en la contratación pública*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Competencia, C. d. (12 de marzo de 2015). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Recuperado el 17 de diciembre de 2024, de https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/15032/2/informe_15_15_estudio_sobre_normativa_en_compras_publicas.pdf
- Competencia, C. d. (diciembre de 2020). *Ministerio de Economía y Finanzas* . Recuperado el 17 de diciembre de 2024, de Guia del Sector Público: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-12/guia->
- Curbelo, M., Guerra, C., & Lema, S. (2009). *Colibri*. Recuperado el diciembre de 2024, de Colibri: Relevamiento y análisis de procedimientos especiales de contratación en organismos del Estado

- Delpiazzo Antón, G. (2012). *Huida del Derecho Administrativo - analisis de Sentencia*. Recuperado el 17 de Diciembre de 2014, de Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo: <https://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Delpiazzo-Anton-Censura-de-la-huida-del->
- Delpiazzo, C. E. (2022). Los Tres Tránsitos de la Contratación Pública. *De Derecho Público*(44), 59-78.
- Delpiazzo, C. E. (2024). *Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera* (Decimo octava ed.). Montevideo: Fundacion de Cultura Universitaria.
- Delpiazzo, C. E. (Junio 2019). *Contratación Administrativa*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Eguren, M. (2009). *El Tribunal de Cuentas* (1a ed.). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Gamarra, J. (2006). *Tratado de Derecho Civil Uruguayo T XI*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. P. (2014). *Metodología de la investigación*. Mexico: McGraw-Hill / Interamericana Editores.
- Laso, E. S. (1953). *Tratado de Derecho Administrativo*. 548: Edicion del autor- T1.
- Mariano Brito, Carlos E. Delpiazzo. (1998). *Derecho Administrativo de la regulación económica*. Montevideo: Universidad de Montevideo.
- Paolino, J. (Agosto 2013). Algunos problemas que plantea la etapa de formación de los contratos públicos. En I. d.–U.-C. Coordinador, *Renovación de la Contratación Pública- Carlos E. Delpiazzo coordinador*. (pág. 49). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria 1ra Edición.
- Pintos Nerón, X. (Agosto 2013). Problemas en la etapa preparatoria. En I. d.–U. Delpiazzo, *Renovación de la Contratación Pública-* (pág. 47). Montevideo : Fundación de Cultura Universitaria 1ra Edicion.
- Romero Valdez, R. (2015). Perfeccionamiento del contrato y responsabilidad contractual. En C. C. Delpiazzo, *Comentarios al TOCAF sobre Contratación Publica T.II* (pág. 119 y ss). Montevideo: Universidad de Montevideo 1ra. Edicion.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, M. P. B. (2022). *Metodología de la investigación* (7ma. ed.). Mexico: McGraw-Hill. 7ma.
- Tribunal de Cuentas de la Republica. (01 de 01 de 2022). *Base de Datos TC IMPO*. Recuperado el 30 de setiembre de 2024, de <https://impo.com.uy/cgi-bin/bases/consultaBasesBS.cgi?tipoServicio=24>
- Vázquez., C. (Agosto 2013). Instituto de Derecho Administrativo. Facultad de derecho – Universidad de la República. En C. E. coordinador., *Renovación de la Contratación Pública* (pág. 117 y ss). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria 1ra Edición.

Anexo I) Análisis Jurídico

El contrato

En el presente estudio, a los efectos de dar cumplimiento a la extensión reglamentaria del trabajo propuesto, nos limitaremos a efectuar meras enunciaciones del análisis efectuado por las suscritas que se agrega en el Anexo I).

El Dr. Esc. Javier Paolino al adentrarse en *“Algunos problemas que plantea la etapa de formación de los contratos públicos”* ha señalado que Instituto de Derecho no es exclusivo de ninguna rama en particular, aplicándose a la contratación administrativa la Teoría General del Contrato en virtud de no ser estos –contratos- una excepción a la normativa contractual (Paolino, Agosto 2013). Indica que *“El contrato es, por definición, un acuerdo de voluntades. Es acto jurídico bilateral; requiere para su existencia, por lo menos, dos voluntades. El perfeccionamiento de ese acto tiene como efecto la creación de normas jurídicas; esas normas jurídicas contienen obligaciones. El acto jurídico contrato se perfecciona mediante la conjunción de dos voluntades. En el contrato de la Administración, una de ellas, por lo menos, debe ser de un órgano estatal; pero la formación de la voluntad de la Administración está sujeta a determinadas reglas que no rigen para la formación de la voluntad de su co-contratante. La formación de la voluntad de la Administración tiene un procedimiento, que se cumple en ejercicio de función administrativa, que culmina por lo tanto con el dictado de un acto administrativo. Ese procedimiento está sujeto a las reglas propias de dicha función jurídica del Estado, y el referido acto se regirá por las reglas propias vigentes para ese tipo de actos”*.

Hemos tomado como nuestras las consideraciones efectuadas por el Dr. Esc. Paolino en virtud de haber logrado en pocas palabras explicar el contrato administrativo, sin embargo, a los efectos del presente resulta imprescindible desarrollar elementos que el autor ha puntualizado.

Siguiendo al Dr. Esc. Javier Paolino habiéndole otorgado al contrato un marco jurídico regulatorio corresponde definir al contrato administrativo como “...*aquel que celebra la Administración Pública, en cualquiera de sus manifestaciones, con otro sujeto de derecho público o privado, para satisfacer una finalidad publica y regida primordialmente por normas de Derecho Público*” (Paolino, Agosto 2013).

Enseña el autor que en ocasión de los contratos, la Administración cumple con los cometidos que le fueron puestos a su cargo por el Ordenamiento Jurídico vigente, procurando asimismo satisfacer el interés público (siendo esta la principal diferencia con la contratación entre privados). En opinión del autor, la Administración debe demostrar que el objeto de la contratación resulta el más idóneo en términos técnicos y económicos, que resulta el más adecuado y que satisface el interés general a la vez de que cumple con su cometido, así como indica que la Administración “*Debe demostrar que ha empleado de manera eficiente los recursos públicos en una contratación que generará, efectivamente, los beneficios que la norma atributiva de competencia ha establecido de forma explícita e implícita*”.

La Dra. Cristina Vázquez al analizar los procedimientos de contratación ha señalado que “*la noción de procedimiento aparece adjetivada por la expresión “de contratación”, con lo que nos remite precisamente a un tipo de procedimiento administrativo especial*” (Vázquez., Agosto 2013).

La contratación administrativa

A diferencia de los particulares, quienes cuentan con la más amplia libertad a la hora de contratar, la Administración requiere seguir de forma rigurosa un procedimiento preestablecido a los efectos de formar y perfeccionar su voluntad (Balarini, Agosto 2013) (Laso, 1953). Conforme ello, como señala el Dr. Esc. Paolino (Paolino, Agosto 2013, pág. 50) “*La diferencia más importante, la que, sin lugar a dudas refleja mayor trascendencia en la formación del contrato, es la verificación de que en los contratos del Derecho Privado, como corolario del Principio de Libertad, ambas partes se rigen por el Principio de Autonomía de la Voluntad, mientras que en los contratos de **Derecho Público** una de las partes se rige por el principio opuesto, esto es, el **Principio de especialidad** derivado del Principio de Legalidad. La Administración actúa siempre bajo este principio. Aun en los casos en que el respectivo contrato se rija por normas que vienen del Derecho Privado, la Administración, nunca, bajo ninguna circunstancia puede actuar bajo el Principio de Autonomía de la Voluntad. En el Estado de Derecho es de la esencia de la actuación del Estado que este se rija por el Principio de Legalidad*” (la negrita y cursiva nos pertenecen).

Como señala la Dra. Cristina Vázquez *“En definitiva, el procedimiento de contratación es una especie del procedimiento administrativo que puede definirse, siguiendo la definición de procedimiento adoptado por Cajarville, como una sucesión o secuencia de actos y tareas materiales y técnicas, cumplidos por una entidad estatal o ante ella, instrumentalmente destinados a la celebración de un contrato de la Administración”* (Vázquez., Agosto 2013) (Cajarville Peluffo, 2007, págs. 394-411). Aun en los casos en que la Administración se encuentre en una situación jurídica respecto de la cual el Ordenamiento Jurídico le ha otorgado el ejercicio de potestad discrecional, es decir, le ha dado opciones, no revierte la condición señalada, no se le está confiriendo autonomía de la voluntad. En ocasiones podrá elegir entre dos o más opciones legítimas, entre dos o más procedimientos por ejemplo, y en otras su actuar será absolutamente reglado (ejercicio de potestad reglada), es decir, tendrá una sola opción legítima posible (Paolino, Agosto 2013).

Como señala la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia (Competencia C. d., 2020) siguiendo a Mariano Brito y Carlos Delpiazzi (Mariano Brito, Carlos E. Delpiazzi, 1998) dentro de la clasificación de las personas jurídicas encontramos las personas estatales y no estatales dependiendo si estas integran o no la organización estatal. *“Si bien el concepto “Estado” ha sido definido en diversos sentidos, de una interpretación armónica y contextual de nuestra Constitución podemos concluir que se encuentra constituido por los tres Poderes de Gobierno (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), los órganos de creación constitucional (Tribunal de Cuentas, Corte Electoral y Tribunal de lo Contencioso Administrativo), las administraciones descentralizadas por territorios y servicios, y todo órgano o persona jurídica que así haya sido considerada expresamente. Es de destacar que el Estado como tal se encuentra subordinado a las normas de Derecho Público”*. Asimismo expresan que el Estado puede participar de entidades del Derecho privado (inc. 3 y 4 del Art. 188 de la Carta) siendo en algunos casos propietarios hasta del 100% del paquete accionario de diversas sociedades comerciales, empresas que *“...han sido denominadas “sociedades de economía mixta de Derecho Privado” o “entidades privadas estatales”*”.

Enseña el Dr. Delpiazzi (Delpiazzi, 2022) que la clásica noción de Administración actuante viene a ser *“sustituida por la de “poder adjudicador”, la cual no sólo comprende a las Administraciones públicas sino también otras entidades del sector público no estatal o privadas creadas para satisfacer necesidades de interés general las que quedan abarcadas por el régimen positivo de contratación...”* El Dr. Gabriel Delpiazzi Antón al analizar la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de fecha 16 de octubre de 2003, en trabajo titulado Censura De La “Huida Del Derecho Administrativo” A Través De Sociedades Comerciales (Delpiazzi Antón, 2012) en igual sentido amplía el concepto e

incorpora, por ende, nuevos sujetos, al señalar que al hacer actuar las entidades como empresas privadas con sujeción al derecho privado, se busca “desadministrativizarlas”, dotándolas de mayor agilidad y flexibilidad, desobligándolas a la rutina y rigidez propias de las organizaciones del Estado, aparejando auto eximirse de cargas impuestas por la Constitución, evadir controles presupuestarios, limitar sus responsabilidades. Refiere el autor que corresponde el “*sometimiento de la contratación pública (sea de “empresas públicas” o de “organismos de Derecho público”) a principios y criterios de adjudicación de los contratos públicos de aplicación general, cuyas definiciones se interesan más por la sustancia que por la forma jurídica de la entidad adjudicadora*” (Delpiazco Antón, 2012)¹⁰; extremos que comienzan a tomar fuerza en nuestra doctrina.

Lo anteriormente señalado y siguiendo al Dr. Esc. Javier Paolino tiene origen en que la Administración cumple sus cometidos que el Ordenamiento Jurídico pone a su cargo entre otras, celebrando los contratos, constituyendo ésta en la diferencia sustancial con los contratos que se rigen por el Derecho Privado. Conforme lo cual, la Administración debe demostrar que el objeto del contrato resulta el más idóneo técnica y económicamente, que es el más adecuado a los efectos de satisfacer el interés general que le fuera cometido, y que asimismo, ha empleado los recursos de forma eficiente.

La formación del contrato

Enseña la Dra. Romero (Romero Valdez, 2015) que en opinión del Dr. Sayagués, la conducta que estaría desplegando la Administración contratante es una “invitación” a contratar y al amparo del Pliego de Condiciones Particulares como bases preparadas, una vez unido a la oferta más ventajosa³; se vislumbran los elementos esenciales a los efectos del perfeccionamiento del contrato.

El Dr. Esc. Paolino (Paolino, Agosto 2013) ha señalado que el perfeccionamiento de acto administrativo tiene lugar cuando se forma la voluntad de las partes. Esto es cuando se juntan las dos o más voluntades requeridas a los efectos del contrato y se dan los presupuestos y elementos requeridos por el Ordenamiento Jurídico vigente. Conforme lo indicado, el perfeccionamiento del contrato siempre será posterior al acto administrativo que lo dispone (puede ser o no inmediato). El Art. 37 de la ley N° 18.834 de fecha 4 de noviembre de 2011 que modificó el Art. 69 del TOCAF vino a dar luz a una discusión doctrinaria del momento exacto en que se perfeccionaba en contrato, y conforme esta, salvo disposición expresa en contrario establecida en el Pliego de Condiciones Particulares o en la

¹⁰ Siguiendo a Alfonso PÉREZ MORENO – “La contratación de los entes instrumentales: sociedades mercantiles y demás entidades del sector público” en Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, A.A.V.V., Civitas, Madrid, 1996, pág. 860.

Resolución de Adjudicación, o de exigirse determinada solemnidad (sea esta por el Pliego de Condiciones Particulares o por la normativa vigente) el contrato se perfecciona con la notificación al adjudicatario, previa intervención del Tribunal de Cuentas de la República.

Con lo indicado, a los efectos de que exista un contrato administrativo se requieren por lo menos dos voluntades válidas; y es aceptable decir que una de ellas será una "Administración Pública pudiendo ser el co-contratante una persona física o jurídica (Romero Valdez, 2015) (Laso, 1953). El Dr. Gamarra señaló en su obra que el contrato es "*un negocio jurídico bilateral (o plurilateral), porque su formación requiere la presencia de dos (o más) partes; cada una de estas partes debe manifestar su voluntad de vincularse por el negocio jurídico*" ampliando de esta forma los sujetos que podrían prestar su consentimiento (Gamarra, 2006).

El Dr. Delpiazzo (Delpiazzo, Contratación Administrativa, Junio 2019) ha señalado que "*Tradicionalmente la doctrina nacional encabezada por Sayagués Laso enseñó que siete son los elementos de la contratación administrativa: sujetos, voluntad, contenido, causa, finalidad, forma y procedimiento*"; a) sujeto: uno de los cuales necesariamente será una Administración Pública, b) voluntad: dos voluntades válidas, la de la Administración se formará con el procedimiento que el ordenamiento jurídico disponga (conforme lo indicado anteriormente y siguiendo el análisis del contrato efectuado por el Dr. Gamarra, podríamos encontrarnos con más de dos voluntades válidas por ejemplo en los contratos asociativos), c) contenido: variable dependiendo el tipo de contratación, e) causa: "*es el motivo del contrato...la existencia de motivo válido e incluso la manifestación explícita de ese motivo deviene particularmente relevante en orden al carácter instrumental que la Administración tiene*", f) fin: siempre debe ser un fin de interés público, g) procedimiento y forma: "*es el conjunto de trámites y de ritualidades que la administración debe seguir para la celebración de los distintos tipos contractuales*".

Modernamente y siguiendo al Dr. Cajarville señala el Dr. Carlos Delpiazzo que corresponde distinguir entre elementos y presupuestos del contrato, esto es, "*En su opinión, los elementos se vinculan al perfeccionamiento del contrato, es decir al nacimiento del contrato a la vida jurídica. En cambio, los presupuestos son circunstancias extrínsecas, ajenas al negocio pero que condicionan su validez*". Conforme lo indicado, podemos apreciar en su concepto tres presupuestos: a) Presupuesto de Derecho: competencia de la Administración actuante y capacidad del co-contratante, b) Presupuesto de hecho. Tendría un motivo como antecedente en función de un determinado fin, y c) Presupuesto de procedimiento: determinado por la importancia en relación a su trascendencia jurídica o

económica del contrato, se establecen determinados procedimientos que se deben seguir a los efectos de la contratación.

Enseñan los doctrinos que la trascendencia de los elementos esenciales del contrato se encuentra en que de faltar uno, el contrato no se perfecciona. Con esto, el contrato sólo nace a la vida jurídica si está perfecto, es decir, cuando reúne los elementos esenciales.

En nuestra opinión, el plazo es un elemento esencial específico de la contratación administrativa. Lo quitamos de la esfera de los elementos accidentales por entender que, el plazo en este tipo de contratación no puede quedar librado a la voluntad de las partes. La Administración contratante no puede resolver sobre la existencia o no del plazo en determinada contratación en cuanto no cuenta con tales facultades y su actuar se encuentra reglado.

La contratación administrativa es reglada

El Dr. Balarini ^(Balarini, Agosto 2013) ha señalado que la contratación administrativa (o en los términos empleados por el Dr. Gabriel Delpiazzo Antón la “contratación pública”) se encuentra reglada, y con esto, no existe libertad de elección respecto al procedimiento, por lo que la Administración actuante sólo puede realizar lo que se encuentra expresamente previsto (más lo razonablemente implícito).

Enseña la Dra. Cristina Vázquez (Vázquez., Agosto 2013), que la doctrina ha definido a las facultades regladas como aquellas que resultan de las reglas de derecho, el Ordenamiento Jurídico predetermina lo que los órganos deben hacer al enfrentarse a cada supuesto; distinto es el caso cuando los Entes cuentan con facultades discrecionales en donde aquel les otorga discrecionalidad para elegir entre “diversos cursos de acción”, esto es, hacer o no hacer y en caso de hacer poder elegir una u otra opción (Vázquez., Agosto 2013, pág. 135). Indica la autora que la normativa anterior establecía la licitación pública y el remate como “procedimientos de principio para la contratación del Estado”, sin embargo, entiende que las nuevas disposiciones parecen otorgarle un marco de mayor discrecionalidad al momento de elegir el procedimiento siempre que se trate de un procedimiento competitivo. Sin perjuicio de ello, entiende que esta discrecionalidad a la que hizo referencia se encuentra limitada por: “a) la mejor adecuación al objeto de la contratación; b) los principios generales antes mencionados; y c) lo previsto en la normativa vigente”.

Conforme lo señalado y al amparo de los principios generales recogidos en la Constitución de la República, y en particular en el artículo 8 (principio de igualdad) postula al procedimiento competitivo como regla en materia de contratación pública. Indica la autora

que no resulta posible predeterminar de forma absoluta la conducta de los órganos o establecer supuesto de hecho y consecuencias jurídicas que puedan ser aplicadas de forma automática, sin embargo, en nuestra opinión la conducta desplegada por los Entes debe ser a la luz de la normativa vigente y de los principios de la contratación que les sean aplicables, procurando no dejar librado a arbitrariedades o subjetividades la apreciación de las ofertas y de la elección del co-contratante.

A esos efectos, el Pliego de Condiciones particulares adquiere especial trascendencia en virtud de ser este (como indica la Dra. Pintos Nerón (Pintos Nerón, Agosto 2013)), "traje a medida" que establecerá las reglas de juego respecto de las cuales se formará el contrato. Cabe destacar que la Administración deberá ceñirse a las mismas en virtud de la seguridad jurídica que debe guiar la contratación.

Señala Dra. Pinto Nerón que *"...una vez que la Administración detecta qué necesita, debe analizar la posibilidad de efectivizar la contratación, lo que requiere incluso realizar un estudio del mercado, determinando qué bienes o servicios se ofrecen en el mismo"*. Esto implica: a) **Imputación del gasto en forma provisoria:** efectuar la reserva, de conformidad con el crédito presupuestal disponible (Delpiazzo, Contratación Administrativa, Junio 2019, pág. 147)¹¹. b) **Determinación del procedimiento aplicable:** Estimada la necesidad y efectuado el análisis de factibilidad, es necesario determinar el procedimiento aplicable a efectos de seleccionar al co-contratante. c) **Confección de las bases del llamado:** Resulta necesario elaborar las bases del llamado, lo que se materializa en la confección de Pliegos de Condiciones (Pintos Nerón, Agosto 2013)¹². Cabe destacar que a diferencia de lo preceptuado por el Dr. Delpiazzo en cuanto entendemos al plazo como elemento esencial de este tipo de contratación (Delpiazzo, Contratación Administrativa, Junio 2019, pág. 23), el mismo debe ser determinado en esta instancia.

Enseña la Dra. Pinto Nerón que *"El Ordenador debe disponer el llamado, determinando el procedimiento aplicable siendo necesario considerar a tales efectos, el objeto de la contratación y los principios imperantes en la materia. En el acto administrativo*

¹¹ Argumenta la necesidad de la imputación del gasto en el Art. 13 del TOCAF, entendiendo que la Administración deberá contar con crédito disponible. Señala asimismo que "La ejecución de ese gasto, sea de funcionamiento o de inversión, implica el cumplimiento de un proceso en el que nuestra legislación distingue tres fases: el compromiso (Art. 14 y ss.), la liquidación (Art. 21) y el pago (Art. 22 y sigtes.). En cuanto al compromiso, jurídicamente definido como un acto administrativo, es necesario señalar que, desde el punto de vista contable y práctico, implica una secuencia de pasos que van desde la reserva del crédito presupuestal para atender la erogación cuyo proceso para llevarla a cabo recién se inicia, hasta la afectación definitiva". Es por medio de la reserva o "imputación provisoria" que el legislador procuró que el ordenador del gasto no se exceda del crédito autorizado.

¹² Enseña Pinto Nerón que "... a efectos de determinar el procedimiento aplicable en consideración al monto, se debe estimar la prestación requerida, la que debe comprender la totalidad del período por el que la misma se efectuará (considerando incluso las prórrogas previstas en los Pliegos de Condiciones), debiendo tener en cuenta también el monto correspondiente al IVA, tal como establece el Art. 156 del TOCAF.

que se dispone el llamado, es necesario dar cumplimiento al principio de motivación, el que requiere que se expresen las razones de hecho y fundamentos de derecho que dan lugar a la decisión adoptada”.

Como los indica el Dr. Esc. Javier Paolino (Paolino, Agosto 2013), aún en los casos en que la Administración tenga discrecionalidad para seleccionar el co-contratante, la decisión del proceso elegido debe estar motivada, y esta debe ser lícita. Enseña el autor *“Deberá cumplir con los límites y condiciones que establece la norma atributiva de competencia, deberá cumplir con el cometido establecido y cumplir, asimismo, con la satisfacción del interés general. Todas las exigencias procedimentales tienen además por objeto asegurar la debida transparencia y probidad en la determinación del sujeto con el cual la Administración va a contratar”.*

Breve reseña de los procedimientos de contratación vigentes.

Enseña la Dra. Pintos Nerón (Pintos Nerón, Agosto 2013, pág. 26) que a los efectos de determinar el procedimiento aplicable *“En el derecho positivo uruguayo se establecen ciertos procedimientos para la elección del co-contratante, y por ende, para la formación del contrato”.*

El Art. 33 del T.O.C.A.F en su redacción anterior (aprobado por Decreto N° 194/997 de fecha 10 de junio de 1997) establecía como regla la licitación pública siempre que los gastos sean de funcionamiento o inversión o salidas para el Estado, pudiéndose efectuar una licitación pública o remate si de estos derivaran entradas o recursos¹³.

Señala la autora, que la nueva normativa vino a modificar el aspecto anteriormente consagrado *“... estableciendo como regla en materia de contratación el procedimiento competitivo, en tanto establece que “las contrataciones se realizarán mediante licitación pública u otro procedimiento competitivo expresamente previsto...”.* Entendiendo que el principio imperante a nivel procedimental *“...requiere la existencia de contienda o puja para la selección del co-contratante...”.*

Conforme lo indicado y a los efectos de determinar el procedimiento acorde al cual se llevará adelante la contratación, deberá tenerse presente: a) la normativa vigente, b) el

¹³ TOCAF 1996 Aprobado Por Decreto N° 194/997 Título I - De Los Recursos, Fuentes De Financiamiento Y Gastos Del Estado Capítulo III - De La Competencia Para Gastar Y Pagar De Las Formas De Contratar Sección 2 - De Los Contratos Del Estado. Artículo 33 “Todo contrato se celebrará mediante el procedimiento de la licitación pública, cuando del mismo se deriven gastos de funcionamiento o de inversión o salidas para el Estado, y por remate o licitación pública cuando se deriven entradas o recursos. No obstante podrá contratarse: 1) Por licitación abreviada cuando el monto de la operación no exceda de \$ 700.000, 2) Directamente cuando el monto de la operación no exceda de \$ 35.000, 3) Directamente o por el procedimiento que el ordenador determine por razones de buena administración, en los siguientes casos de excepción...”
<https://www.imo.com.uy/bases/tocaf1996/194-1997/33>

objeto de la contratación (escogiendo el que mejor se adecúe al mismo), c) los principios generales de la contratación reconocidos en el Art. 149 del T.O.C.A.F (Delpiazzi C. E., 2024). Conforme lo indicado deberá el Ordenador del gasto determinar el procedimiento aplicable teniendo en cuenta los extremos indicados, así como dando cumplimiento al principio de motivación, esto es, expresando las razones de hecho y fundamentos de derecho que fundan la decisión adoptada, debiendo a esos efectos dar cumplimiento a que *“...la determinación del objeto se relacione con la necesidad pública de que se trate, es decir, con su aptitud para satisfacer el interés público involucrado”*.

La Dra. Pintos Nerón (Pintos Nerón, Agosto 2013, pág. 30) (Cajarville Peluffo, 2007, pág. 315)¹⁴ expresó *“El Art. 48 del T.O.C.A.F dispone que el Pliego de Condiciones Particulares deberá contener, entre otras cosas, “la descripción del objeto”. Como indica con acierto el Dr. Cajarville, el objeto del procedimiento “es en verdad el objeto del futuro contrato que celebrará con la Administración el oferente que resulte seleccionado en el procedimiento”*”.

En este sentido se pronunció el Dr. Delpiazzi (Delpiazzi, Contratación Administrativa, Junio 2019) quien manifestó que es posible afirmar que la actual normativa permite al Estado elegir al co-contratante a los efectos de asegurar el cumplimiento de los servicios que le competen, contando con una batería de opciones más amplias que las anteriores que permiten un mayor desarrollo. Entiende el autor que la ampliación de opciones debe ir acompañado de *“... mayor eficiencia de los mecanismos de contralor, interno y externos, y sobre todo con el desarrollo real de que se responsabilice de verdad a quienes abusen de su situación de tomador de decisiones e incurran en actos poco claros...”*.

Los procedimientos de contratación están establecidos en el Art. 33 y siguientes del T.O.C.A.F, debiéndose a los efectos de la elección ceñirse a las consideraciones anteriormente efectuadas; siendo los procedimientos previstos en el marco legal los siguientes: licitación pública, licitación abreviada, concurso de precios, compra directa, compras directas por excepción, pregón o puja a la baja, subasta o remate, convenio marco, procedimientos especiales, etc.

Sin perjuicio de otras diferencias como pueden ser las publicaciones, las invitaciones, los ordenadores, etcétera, los montos de las contrataciones en los primeros cuatro procedimientos determina los requisitos mínimos que debe cumplirse¹⁵.

¹⁵ En caso de que la cuantía se encuentre dentro de la Licitación abreviada, por lo menos debe cumplir los requisitos de ésta, sin embargo nada obsta que la Administración contratante sea más conservadora y se rijan por el procedimiento de la Licitación Pública.

Los demás procedimientos son: a) el Pregón o puja a la baja que se encuentra previsto en el Art. 34 del T.O.C.A.F; b) la subasta o remate fue prevista en el Art. 35 del T.O.C.A.F, c) el procedimiento de Convenio Marco previsto en el Art. 36 del T.O.C.A.F, d) el Art. 33 del T.O.C.A.F literal D, numerales 1 a 42 enumera taxativamente las hipótesis en que se podrá de forma directa contratar o elegir el co-contratante, e) el arrendamiento de Obra está definido en el artículo 38 del T.O.C.A.F, f) las Contrataciones financiadas con préstamos de Organismos Internacionales de Crédito así como las Donaciones Modales, se rigen por el Art. 45 T.O.C.A.F con la modificación dada por el Art. 17 de la Ley N° 19.670 del 15 de octubre de 2018, y f) el procedimiento especial (objeto del presente trabajo) establecido en el Art. 37 del T.O.C.A.F. Corresponde en esta instancia señalar que los procedimientos anteriormente señalados fueron analizados brevemente en el Anexo I.

El Art. 37 del T.O.C.A.F rige los procedimiento especiales y a los efecto prevé *“El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado y los Órganos de los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República y los Gobiernos Departamentales, podrá promover regímenes y procedimientos de contratación especiales, basados en los principios generales de contratación administrativa, cuando las características del mercado o de los bienes o servicios lo hagan conveniente para la Administración. Las autorizaciones respectivas serán comunicadas a la Asamblea General o a las Juntas Departamentales en su caso. En todos los casos será necesario contar previamente con el dictamen favorable del Tribunal de Cuentas.*

Las restantes administraciones públicas estatales podrán aplicar los regímenes y procedimientos autorizados precedentemente”.

En virtud de ser este el objeto del presente trabajo, nos detendremos a analizar de forma pormenorizada el procedimiento que nos convoca.

Anexo II) Regímenes y Procedimientos aprobados.

Decreto N° 200/023 de 3 de julio de 2023: Procedimiento especial para la adquisición de medicamentos y afines motivado en que son de carácter estratégico para una adecuada provisión de los servicios de salud del Estado, por lo que resulta fundamental contar con mecanismos que permitan la optimización de los procedimientos y faciliten la trazabilidad de la información

El Tribunal de Cuentas por Resolución N° 766/023 de fecha 22 de marzo de 2023 considerando que el mecanismo de contratación propuesto encuadra en el artículo 37 del T.O.C.A.F en razón de la especialidad del objeto de la contratación y en las condiciones del mercado, ajustándose a los principios de contratación previstos por el T.O.C.A.F en materia de contrataciones; acordó emitir dictamen favorable al procedimiento propuesto una vez ajustada la redacción del artículo 11 del proyecto de Decreto remitido.

Decreto N° 87/022 de 17 de marzo de 2022: Procedimiento especial para la contratación de servicios integrales de agencias de publicidad para las administraciones públicas estatales fundamenta en la periodicidad de la contratación por parte de las Administraciones Estatales, de estos servicios para el cumplimiento de sus cometidos. Deroga el Decreto 351/007 de 20.09.2007 (art.17) que regula el procedimiento especial actualmente vigente;

El Tribunal de Cuentas por Resolución N° 475/2022 de fecha 16 de febrero de 2022, considerando en particular que el proyecto de pliego es aplicable a todas las Agencias de Publicidad, en forma individual o consorciada, por lo que cumple con el principio de libre concurrencia previsto en el art. 149 del T.O.C.A.F (art. 659 de la ley 16.170 de 10/11/1987) y efectuando señalamientos que previo al dictado del proyecto de Decreto remitido debió tener en cuenta el Poder Ejecutivo, acordó emitir dictamen favorable al procedimiento especial para la contratación de Agencias de Publicidad.

Decreto N° 336/021 de 30 de setiembre de 2021: Régimen especial de adquisición de repuestos para el mantenimiento y reparación de vehículos del Ministerio del Interior a los efectos de otorgar mayor eficiencia en la gestión. Se indica que dicha Secretaría de Estado cuenta con más de 5000 vehículos asignados con amplia variedad de marcas y tipos destinados al patrullaje lo que implica su funcionamiento durante 24 horas, generando con esto mayor desgaste. Conforme lo señalado les resulta necesario contar con un procedimiento especial que brinde mayor eficiencia en la adquisición de los repuestos y los controles financieros.

El Tribunal de Cuentas por Resolución N° 1337/2021 de fecha 7 de julio de 2021 consideró que el procedimiento de referencia encuadra en el artículo 37 del TOCAF y efectuó señalamientos que previo al dictado del acto debió tener en cuenta el Ministerio del Interior, sin perjuicio de la autorización requerida del Poder Ejecutivo y de la comunicación a la Asamblea General.

Decreto N° 288/021 de 27 de agosto de 2021: Procedimiento especial para la contratación de servicio regular de transporte colectivo de pasajeros de líneas departamentales e interdepartamentales para los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social así como quienes mantengan un vínculo laboral o de índole contractual de cualquier naturaleza con este, así como para aquellas personas beneficiarias de las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por la Administración en cumplimiento de sus cometidos. Se expresa que “la estructura del mercado y la frecuente necesidad de contratación de dicho servicio, justifica la necesidad de contar con un procedimiento que permita asegurar la igualdad de los oferentes brindando agilidad, eficacia y mayor transparencia a la contratación”; señalando asimismo que la presente contratación no resulta factible por aplicando los procedimientos tradicionales, ya que es el usuario quien elige al proveedor de acuerdo a su conveniencia, esto es, trayecto y horario; y que el servicio es brindado por empresas concesionarias y permisarias siendo su valor tarifado.

El Tribunal de Cuentas de la República por Resolución No. 215/2021 de fecha 03/02/2021, acordó emitir su dictamen favorable al procedimiento de contratación especial formulado por el MIDES, en tanto el procedimiento remitido cuenta con la opinión favorable de la Agencia Reguladora de Compras Estales, se encuentra debidamente fundamentado por el Organismo y se compadece de los principios generales de contratación administrativa, por lo que el mismo no merece objeciones en cuanto encuadra dentro de los supuestos exigidos por el artículo 37 del T.O.C.A.F.

Decreto N° 60/021 de 11 de febrero de 2021: Procedimiento especial para la contratación de servicios de estudios de diagnóstico de SARS CoV2 (COVID 19) en virtud del estado de emergencia nacional sanitaria declarada por el Decreto N° 93/020, de 13 de marzo de 2020. Se expresa en el mismo que “las características del mercado y la creciente demanda del referido servicio, ameritan incrementar la capacidad de realización de los mencionados estudios teniendo en cuenta la actual situación epidemiológica ocasionada por la pandemia del virus COVID-19” y que contratación de estos servicios no se puede resolver aplicando los procedimientos de contratación previstos en la normativa vigente, ya que resulta conveniente la conformación de una nómina de proveedores habilitados para prestarlos, de manera de contar con la mayor capacidad de testeo que resulte posible, asegurando a su vez la igualdad, concurrencia y transparencia del procedimiento”.

El Tribunal de Cuentas de la República por Resolución No. 2657/2020 de fecha 30/12/2020, acordó emitir su dictamen favorable al procedimiento de contratación especial remitido por la Presidencia de la República.-

Decreto N° 315/017 de 13 de noviembre de 2017: Creación de un régimen especial de contratación de servicios mecánicos de mantenimiento y reparación de vehículos del Ministerio del Interior a los efectos de mejorar la eficiencia de la gestión. Se indica en la norma la necesidad de dicha Secretaría de Estado de “contar con un procedimiento único y especial para todas las actividades mecánicas de mantenimiento, reparación y afines de los vehículos asignados al Ministerio del Interior y a sus dependencias; ya que incide en la modalidad de contratación la naturaleza del servicio, la alta demanda y la zona geográfica, variando los precios y provocando una dispersión de la flota automotriz, lo cual redundaría en una vasta complejidad de las actividades de control y centralidad”. Se considera a los efectos de su aprobación que el procedimiento de referencia “permitirá mantener las óptimas condiciones de la prestación de los servicios, sobre la base de la mejora sustancial en la eficacia y celeridad, respetándose los principios de equidad y transparencia”.

El Tribunal de Cuentas de la República por Resolución No. 1635/2018 de fecha 16/05/2018, acordó no formular observaciones al procedimiento especial efectuado.

Decreto N° 340/012 de 23 de octubre de 2012: Modificar los artículos 4 y 9 del Decreto No. 147/009 de 29 de marzo de 2009 atento a la Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 944/2011 de fecha 10/ de noviembre de 2011, “que dispuso la anulación de los artículos 4° y 9° de Decreto del Poder Ejecutivo No. 147/009 de 23 de marzo de 2009”. Se indica en la citada Resolución que respecto al artículo 4°, el Tribunal entendió “que la facultad ilimitada a la U.C.A. de ampliar o disminuir las cantidades máximas

de bienes o servicios a proveer, impregna de ilegitimidad la disposición” y que “en lo referente al artículo 9° citado, se entendió que el plazo establecido en el mismo, resulta por demás exiguo y se lo puede considerar violatorio de los artículos 66 de la Constitución de la República y artículo 58 de T.O.C.A.F.”

Decreto N° 102/010 de 24 de marzo de 2010: Contratación de materiales y equipos no fabricados en el país para Dirección Nacional de Bomberos en virtud de que en “sucesivos procedimientos de licitaciones públicas internacionales, no ha sido posible adquirir materiales y equipos ya por inexistencia de ofertas, ya porque los proveedores locales no cumplen los requerimientos y las certificaciones técnicas establecidos por la Dirección Nacional de Bomberos para los bienes a adquirir”. Señalando que los citados bienes son fabricados en el país, por lo que no existe competencia con la industria nacional.

Se indica en la Resolución de referencia que “el Tribunal de Cuentas de la República ha aprobado el procedimiento propuesto”.

Decreto N° 501/009 de 28 de octubre de 2009: Creación del régimen de contratación para la adquisición de insumos y equipamiento vinculado con la participación de las Fuerzas Armadas en las Misiones de Paz en virtud al “volumen y naturaleza de las contrataciones financiadas con los referidos fondos, es necesario contar con disposiciones especiales de contratación.

Se indica en la citada Resolución que “...con fecha 16 de setiembre de 2009 el Tribunal de Cuentas acordó emitir dictamen favorable al régimen especial de contratación de referencia, no formulando observaciones”.

Decreto N° 147/009 de 29 de marzo de 2009: Crea un procedimiento especial de contratación para la adquisición centralizada de medicamentos, insumos hospitalarios y afines por parte del Estado a los efectos de dotar de “mayor celeridad y la simplificación de los procedimientos, basado en los principios de defensa de la competencia y libre acceso a los mercados”.

Se indica en la Resolución de referencia que se cuenta con dictamen favorable del Tribunal de fecha 12 de diciembre de 2002 y que “de conformidad con el artículo 34 del T.O.C.A.F, se ha sometido a consideración del Tribunal de Cuentas, un procedimiento especial de contratación sustitutivo del anterior, el cual fue aprobado por el citado órgano, por resolución de fecha 26 de noviembre de 2008”.

Decreto N° 194/006 del 21 de junio de 2006: Procedimiento especial de contratación de financiamiento UTE que se aplicará a la toma de endeudamiento en el sector financiero nacional e internacional o endeudamiento en el mercado de capitales (no resultándole aplicable la Licitación Pública) entendiendo que de esta firma se contará con fuentes de financiamiento adicionales con procedimientos ágiles pero sujetos a los principios generales de la contratación.

No consta de la citada Resolución el dictamen favorable del Tribunal de Cuentas de la Republica.

Decreto N° 80/006 de 13 de marzo de 2006: Crea un procedimiento especial para la contratación de arrendamientos de inmuebles por parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, para entregarlos en comodato a jubilados y pensionistas del Banco de Previsión Social, beneficiarios del Programa de Soluciones Habitacionales a los efectos de “brindar soluciones alternativas de vivienda a los jubilados y pensionistas de bajos recursos del Banco de Previsión Social, que residen en pequeñas localidades del interior del país, o que tengan iniciado juicio de desalojo o decretado el lanzamiento, en todo el territorio nacional”.

Se indica en la citada Resolución que “el Tribunal de Cuentas de la República con fecha 9 de marzo de 2005 emitió informe favorable a la propuesta realizada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente”.

Decreto N° 194/005 de 22 de junio de 2005: Crea un procedimiento especial de contratación para el suministro de reparaciones y/o reposiciones edilicias en Complejos Habitacionales destinados a jubilados y pensionistas del Banco de Previsión Social en virtud de que “existe un alto número de viviendas que se encuentran libres de ocupantes y sin la posibilidad de adjudicar su uso a los beneficiarios con derecho al mismo, en virtud de que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio ambiente debería realizar en cada caso las refacciones y/o reposiciones de elementos que acceden a las viviendas y que son necesarias para su re adjudicación a otro beneficiario” con el objeto de “minimizar los tiempos entre la convocatoria a las empresas interesadas y el inicio de ejecución de los trabajos, sin afectar los principios que rigen los procesos de contratación del Estado”.

Se indica en la citada Resolución que Tribunal de Cuentas de la República intervino en forma favorable el proceso de contratación en sesión de fecha 29 de diciembre de 2004.

Decreto N° 513/003 de 10 de diciembre de 2003: Contratación de equipamiento, montaje y mantenimiento para centrales UTE motivado en la escasez en el mercado de

equipos como los referidos, que tiene como consecuencia que las contrataciones deben revestir un acelerado proceso para su concreción y a que por tales motivos los plazos de mantenimiento de oferta que proponen los eventuales suministradores es exiguo así como la complejidad de la implementación de la obra que implica un conjunto de trabajos que deben desarrollarse en forma coordinada y ejecutarse paralelamente.

Se indica en la Resolución de referencia que cuentan con dictamen favorable del Tribunal de Cuentas de la Republica.

Decreto N° 129/003 de 8 de abril de 2003: Crea un régimen especial de contratación para la adquisición de alimentos por parte del Estado que mejoramiento el poder negociador del Estado, centralice las compras, la defensa de la competencia y el libre acceso al mercado.

Se indica en la referida Resolución que se cuenta con el dictamen favorable del Tribunal de Cuentas el que fue otorgado en acuerdo de 26 de febrero de 2003.

Decreto N° 58/003 de 11 de febrero de 2003: Crea la UCAA con atribuciones en cuanto al diseño e implementación del procedimiento de compras con facultades especiales para evaluar las necesidades y requerimientos de los servicios comprendidos

Decreto N° 428/002 de 5 de noviembre de 2002: Crea un régimen especial de contratación para las adquisiciones de medicamentos, material médico quirúrgico y otros insumos hospitalarios afines y crea la UCAMAE a los efectos de dar cumplimiento al artículo 13° del Decreto N° 90/000, de 3 de marzo de 2000 que “cometió al Ministerio de Economía y Finanzas, de Defensa Nacional, de Salud Pública y del Interior, el diseño de un nuevo sistema de compras de insumos hospitalarios, medicamentos y afines, que contemple aspectos tales como el mejoramiento del poder negociador del Estado, la centralización de compras, la defensa de la competencia y el libre acceso al mercado”.-

Se indica en la citada Resolución que cuenta con dictamen favorable del Tribunal de Cuentas de la República.

Decreto N° 145/998 del 9 de junio de 1998: Autorización al Ministerio de Defensa Nacional a efectuar llamado público internacional. Suministro de armas y tecnología por lo que “se ha entendido conveniente recurrir a capitales privados a fin de llevar adelante un proyecto de desarrollo planificado por el Servicio de Material y Armamento conforme lo establecido en el artículo 35 del Decreto 15.688 de 30 de noviembre de 1984”. Indica asimismo la Resolución que “a los efectos de captar el aporte privado para financiar dicho

proyecto, se ha entendido oportuno la contratación de servicios y/o de obras pero con las características de que el cometido público sigue siendo prestado por el Servicio de Material y Armamento... las actividades o tareas privadas que se desarrollen en base a tales contratos y que configuren lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto-Ley 14.157 de 21 de febrero de 1974 (*), artículo 7o. del Decreto-Ley 10.415 de 13 de febrero de 1943 y sus Decretos reglamentarios, habrían de quedar sujetos al contralor, supervisión y vigilancia de dicha dependencia del Ministerio de Defensa Nacional”.

Se señala en la Resolución que se ha procedido a recabar la opinión del Tribunal de Cuentas de la República.

Decreto N° 462/994 de 11 de octubre de 1994: Crea un régimen especial de contratación de servicios computarizados de información de utilización y consumos de vehículos oficiales a instalarse en base a la red de estaciones oficiales de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland. Crea a los efectos un Registro Único de Vehículos Automotores, en el cual se inscriban todos los vehículos propiedad del Estado, afectados al uso de los Incisos 02 a 14 del Presupuesto Nacional a los efectos de: a) contar con información precisa y veraz del parque automotor de dichos Incisos. B) Someterlos a revisiones periódicas, para realizar los controles pertinentes, desde el punto de vista técnico, y adoptar las decisiones”.

No surge de la Resolución que se cuente con el dictamen favorable del Tribunal de Cuentas.

Decreto N° 295/994 de 17 de junio de 1994: Crea un régimen especial de contratación de servicios de transporte de personal, materiales, equipos y otros implementos de trabajo, de o para un organismo público en forma exclusiva, mediante vehículos con chofer en virtud de que “la estructura del mercado de vehículos fleteros caracterizada por la atonicidad de la oferta y la demanda, la frecuente necesidad de contratación de los servicios y la dispersión geográfica de los mismos, hacen recomendable el establecimiento de un régimen especial de contratación de estos servicios cuando no resulte posible o conveniente el régimen general de licitación pública”, entendiendo que la presente resulta la opción más económica.

Se deja constancia en la citada Resolución que se cuenta con dictamen favorable del Tribunal de Cuentas de la República.

Decreto N° 564/993 de 16 de diciembre de 1993: Crea un régimen especial para la selección de las entidades que brinden los servicios de capacitación laboral a trabajadores

amparados en beneficio de seguro de paro, indicándose que “...el procedimiento de contratación mediante licitación no resulta el más apto para seleccionar la entidad adecuada al objetivo específico de recapacitar, los recursos humanos en determinada área o especialidad y en determinada zona geográfica y provocaría, tanto para la administración como para los proveedores, costos administrativos elevados que perjudicarían el objetivo a obtener”.

Se deja constancia en la citada Resolución que se cuenta con dictamen favorable del Tribunal de Cuentas de la República.

Resoluciones

Resolución N° 556/9/2022 de 8 de setiembre de 2022: Procedimiento especial para proyectos de inversión relacionados al cometido de la producción, compra, comercialización y distribución de cemento portland y cal de ANCAP.

Se señala en la misma que por Resolución del Consejo Ejecutivo de la Agencia Reguladora de Compras Estatales N°004/022 de fecha 1° de julio de 2022, y por Resolución 2084/2022 adoptada por el Tribunal de Cuentas de la República en sesión de fecha 17 de agosto de 2022, se obtuvo dictamen favorable al referido procedimiento.

Resolución N° 0497/2021 de 8 de setiembre de 2021 y Resolución N° 0271/2022 de 1 de junio de 2022: Procedimiento especial para la contratación de prótesis y órtesis del BSE a los efectos de dotar a la Administración de un procedimiento que brinde mayor eficiencia en la contratación de este servicio.

Se indica en la Resolución N° 0271/2022 de 1° de junio de 2022 que el Tribunal de Cuentas por Resolución N° 869/2022 emitió dictamen favorable.

Resolución N° 290/2019 de 3 de junio de 2019: Procedimiento especial para la contratación de servicios necesarios de reparación y/o reconstrucción de instalaciones afectadas, esto es, contratación especial de empresas para trabajos en acontecimientos graves e imprevistos como consecuencia de situaciones extremas.

Se indica en la Resolución de referencia que por Resolución N° 120/018 de 21 noviembre de 2018, ACCE otorgó su conformidad al Procedimiento Especial y que por Resolución N° 585/19 de 27 de febrero de 2019, se obtuvo pronunciamiento favorable del Tribunal de Cuentas.

Resolución N° 895/2017 de 20 de julio de 2017: Procedimiento especial para la contratación de servicio de transporte de personal, material equipos y otros implementos de trabajo mediante vehículos con chofer aprobado por OSE.

Se señala en la citada Resolución que la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado por Resolución N° 07/017 de fecha 17 de mayo de 2017 de su Consejo Directivo Honorario, otorgó su conformidad al Procedimiento Especial aprobado y por Resolución del Tribunal de Cuentas de la República N° 1872/17 de fecha 14 de junio de 2017, se emitió dictamen favorable del Órgano de Contralor.

Resolución N° 2333/2017 de 31 de mayo de 2017: Procedimiento especial para la selección de proveedores de bienes y servicios para los beneficiarios de asistencia integral de ASSE en atención a “la estructura del mercado y la frecuente necesidad de prestación de servicios o bienes incluidos en asistencia integral justifica la necesidad de contar con un procedimiento que permita asegurar la igualdad de los oferentes brindando agilidad, eficacia y mayor transparencia a la contratación”.

Se indica en la Resolución de referencia que “...se contó con el asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado” y que “el Tribunal de Cuentas por Resolución de fecha febrero de 2017 resolvió no formular observaciones”

Resolución N° 20/2011 de 19 de enero de 2011: Autorización - modificación de procedimiento especial para compras dentro del área de tecnología de la información y comunicación aprobado por UTE, siendo su objeto “el suministro de software y/o hardware y la contratación de servicios asociados, cuando la evolución tecnológica de las soluciones informáticas existentes requiere una previa y profunda investigación de mercado, a los efectos de conformar la propuesta que mejor se adecue a los requerimientos de la Administración”.

Se indica en la citada Resolución que con fecha 24 de noviembre de 2010, el Tribunal de Cuentas de la República emitió un dictamen favorable.

Resolución N° 1472/2010 de 22 de octubre de 2010: Procedimiento Especial para Compras dentro del Área de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (UTE).

Se indica en la citada Resolución que

Resolución N° 1442/2010 de 30 de setiembre de 2010: Autorización de procedimiento especial para contratación de empresas para brindar servicios traslado de niños y adolescentes en diferentes campamentos aprobado por ANEP. Se indica que “el

procedimiento propuesto permite alcanzar una solución más conveniente económicamente para la Administración, contemplando las particularidades de la contratación y salvaguardando un procedimiento competitivo, respetando los principios de publicidad, libre concurrencia e igualdad de los oferentes”.

Se señala asimismo que se cuenta con dictamen favorable del Tribunal de Cuentas.

Resolución N° 628/009 de 6 de julio de 2009: Contratación servicio cobranza facturas y otros documentos ANTEL.

Se indica que con fecha 3 de junio de 2009, el Tribunal de Cuentas de la República ha emitido dictamen favorable.

Resolución N° 409/008 de 16 de junio de 2008: Contratación seguro activo fijo UTE. Se señala que “que el procedimiento cuya aprobación promueve la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (U.T.E.), recoge las prioridades y necesidades del ente y respeta los principios de publicidad e igualdad de los oferentes” y que “el Tribunal de Cuentas, por resolución adoptada en sesión de 8 de noviembre de 2007, emitió dictamen favorable acerca del procedimiento propuesto”

Resolución N° 784/007 de 3 de diciembre 2007: Contratación servicio cobranza facturas ANTEL. Se indica en el Considerando que “el procedimiento propuesto, agiliza significativamente el régimen de contratación, respetando los principios de publicidad e igualdad de los oferentes, mediante una convocatoria pública, en distintos medios de prensa, por un período mayor al requerido en otros procedimientos de contratación y en la cual se incluyen todas las condiciones contractuales”.

Se señala asimismo que cuenta con dictamen favorable del Tribunal de Cuentas de la República de fecha 26 de setiembre de 2007.

Resolución N° 370/004 14 de abril de 2004: Crea un nuevo procedimiento especial para la contratación del servicio de cobranza de facturas y otros documentos emitidos por la misma.

Se indica que el Tribunal de Cuentas de la República ha emitido dictamen favorable.

Resolución N° 1529/000 de 28 de diciembre de 2000: Se autoriza un régimen especial de contratación del servicio de vehículos con chofer y registro de proveedores del servicio para la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE). Se señala en el Considerando que “el procedimiento propuesto agiliza significativamente el

régimen de contratación respetando los principios de publicidad e igualdad de los oferentes, mediante una convocatoria pública, en distintos medios de prensa, y recoge las necesidades y requerimientos de la Administración”

Se señala asimismo que se cuenta con dictamen favorable del Tribunal de Cuentas.

Resolución N° 687/999 de 18 de agosto de 1999: Se autoriza régimen especial de contratación del servicio de cobranza de facturas u otros documentos emitidos por la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE). Se indica en el Considerando que el presente “agilita significativamente el régimen de contratación, respetando los principios de publicidad e igualdad de los oferentes, mediante una convocatoria pública, en distintos medios de prensa, por un período mayor al requerido en otros procedimientos de contratación y en la cual se incluyen todas las condiciones contractuales”.

Se señala asimismo en la referida Resolución que se obtuvo informe favorable del Tribunal de Cuentas de la República de fecha 14 de julio de 1999.

Anexo III) y IV)



ANEXO III.xlsx



ANEXO IV.xlsx