



Junta de Transparencia y Ética Pública

Montevideo, 16 de agosto de 2024

Panel 6: “Contratación Pública” – Dra. Valentina Vilar Re, abogada asesora de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) de la República Oriental del Uruguay

Introducción

A efectos prácticos, para tratar el tema de la Contratación Pública en Uruguay corresponde brevemente señalar el marco normativo interno aplicable e identificar el organismo encargado de regular las contrataciones estatales, con la finalidad de identificar cuál es la incidencia de éstos en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

Marco institucional

En Uruguay, el organismo estatal referente en materia de compras públicas, es la Agencia Reguladora de Compras Estatales (a la que posteriormente me referiré a ella como ARCE).

Este órgano - aunque con otra denominación inicial - fue creado en el año 2008¹, con la naturaleza jurídica de órgano desconcentrado de Presidencia de la República y se encuentra dotado de autonomía técnica.

ARCE² fue creada con el objetivo de contribuir con la mejora del sistema de contratación pública, tanto a nivel tecnológico como normativo. Con el transcurso del tiempo, diversas normas han ampliado el ámbito de su competencia³.

¹ Ley n°18.362

² <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/creacion-y-evolucion-historica>

³ Leyes n°18.834, 19.889 y 19.996



Junta de Transparencia y Ética Pública

Marco normativo interno

La contratación pública en nuestro país se encuentra regulada por el “Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera” (en adelante, TOCAF), el cual fue aprobado por Decreto n° 194/997 de 10 de junio de 1997.

Posteriormente, se dictaron diversas normas modificativas, pero sin dudas, la Ley n°18.834 del 04 de noviembre de 2011, fue la que introdujo más innovaciones derivadas de la incidencia de la UNCAC.

En este sentido, esta Ley encomendó al Poder Ejecutivo la actualización de ese Texto, lo cual fue concretado por del Decreto n°150/012. Estas modificaciones refieren “(...) a la regulación de nuevos procedimientos de contratación por parte de la Administración, a la introducción de sistemas de publicidad por medios electrónicos, a la regulación del perfeccionamiento del contrato y su rescisión (...)”⁴, entre otros.

UNCAC: Artículo 9 - Contratación pública y gestión de la hacienda pública

El numeral 1 del artículo 9 de la UNCAC, solicita a los Estados partes a que establezcan sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción.

En cumplimiento de esta disposición, corresponde señalar que el TOCAF establece que los principios generales de derecho, así como los principios especiales previstos en el artículo 149 de este Texto Ordenado, serán de aplicación sin excepción en toda contratación de cualquier Administración Pública Estatal.

Los principios generales de actuación y contralor en esta materia específicamente determinados por el TOCAF son los de flexibilidad, publicidad, igualdad de los oferentes

⁴ HAM, Ana, “Licitación pública” en obra mayor “Comentarios al TOCAF sobre la contratación pública”, Tomo I, Universidad de Montevideo, 1^{era} Edición, 2013, pág. 213



Junta de Transparencia y Ética Pública

y concurrencia en los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de las ofertas, transparencia, entre otros.

La normativa, a su vez, indica que estos principios servirán de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las disposiciones pertinentes.

Continuando con lo dispuesto en la Convención, el sistema previsto por el marco normativo uruguayo contribuye a la difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos.

Como decía precedentemente, la reseñada modificación del TOCAF realiza una mejora respecto a la publicación de las compras estatales.

Anteriormente a esta Ley, algunos organismos estatales debían publicar en página web de compras estatales. Pero con la nueva normativa, se determina la obligatoriedad de la publicación en el sitio web de compras estatales de la información correspondiente a todas las contrataciones de obras, bienes y servicios, de todos los organismos públicos estatales (artículo 50 del TOCAF), permitiendo así uniformizar el régimen de publicación.

En relación a las publicaciones de las convocatorias, el TOCAF establece la regla general indicando que éstas deben detallar:

- la identificación de la entidad contratante.
- el objeto de la contratación, así como una especificación sintética que permita su fácil interpretación por los posibles oferentes.
- el lugar, la fecha y hora de la apertura de ofertas.
- el pliego de condiciones y las aclaraciones y modificaciones que recaigan sobre el mismo.



Junta de Transparencia y Ética Pública

Actualmente desde ARCE se está trabajando en la evolución de los sistemas de información para cubrir todo el ciclo de vida de la compra: desde la planificación hasta la culminación de la ejecución del contrato, lo que incluye la evaluación del desempeño del proveedor⁵.

Respecto a la publicación de información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas, corresponde referirnos a lo dispuesto en nuestra normativa en relación a los plazos de las convocatorias.

En este sentido, en cada procedimiento regulado (licitación pública, abreviada, convenio marco, pregón o puja a la baja) se indica cual es la antelación mínima requerida que debe considerar la Administración contratante para asegurar la mayor concurrencia posible y un plazo acorde para preparar las ofertas:

- Licitación Pública: 15 días hábiles mínimo o 20 días hábiles mínimo cuando se estime necesaria o conveniente la concurrencia de proponentes radicados en el exterior; con posibilidad de reducir el mismo, cuando la urgencia o conveniencia así lo requiera, pero en ningún caso podrá ser inferior a 5 o 10 días respectivamente (Artículo 51 del TOCAF)
- Concurso de precio o Licitación Abreviada: 3 días hábiles mínimo o 10 días hábiles mínimo, con posibilidad de reducir a 2 días o 5 días hábiles anteriores a la apertura, respectivamente, cuando la urgencia o conveniencia así lo requieran (Artículo 52 del TOCAF)
- Convenios marco: 20 días hábiles mínimo (Artículo 6 del Decreto N° 367/018)

⁵ Hoy, conforme al art. 55, se publica información sobre: Convocatoria, Adjudicación, Declaración de desierto o rechazo de ofertas, Ampliaciones de adjudicaciones y Reiteraciones de Observaciones del TCR



Junta de Transparencia y Ética Pública

- Subasta o remate: 15 días hábiles mínimo (Artículo 53 del TOCAF)
- Pregón o puja a la baja: 10 días hábiles mínimo (Artículo 54 del TOCAF)

Los pliegos, son los que indican la formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación.

En esta línea, nuestra legislación es clara en cuanto al contenido que debe tener el pliego y en ese sentido nos encontramos con los criterios de selección de ofertas. Todo esto, a su vez, define la aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública, a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos.

En cuanto a los criterios de selección de ofertas, las dos formas de evaluación que rigen son:

1. Determinación del o de los factores (cuantitativos o cualitativos), pudiendo incluir el precio como factor cuantitativo, así como la ponderación de cada uno de ellos, a efectos de determinar la calificación técnica a ser asignada a cada oferta o alternativa evaluable ofrecida, incluyendo en esta valoración los atributos de experiencia e idoneidad del oferente.
2. Exigencia de requisitos mínimos y posterior empleo respecto de quienes cumplan con los mismos, de la aplicación del factor precio en forma exclusiva u otro factor de carácter cuantitativo, siempre que esto haya sido previsto en las bases que rigen el llamado.

Asimismo, y a los efectos de determinar la oferta más conveniente a los intereses de la Administración pública y las necesidades del servicio, se tendrán en cuenta los factores de evaluación cuantitativos y cualitativos aplicables en cada caso, que deberán constar en el Pliego de Condiciones.

Otros de los contenidos con los cuales debe contar el pliego son: descripción detallada del objeto, tipos de monedas, posibilidad de realizar adjudicaciones parciales,



Junta de Transparencia y Ética Pública

clases y montos de las garantías, entre otros, permitido de esta forma dar a conocer de antemano las condiciones de la contratación.

Con relación a instaurar un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos, el TOCAF define la vía recursiva para estos casos en su artículo 73.

Respecto al personal encargado de la contratación pública, su responsabilidad, prohibiciones o implicancias, tenemos un amplio elenco normativo.

En concreto, el TOCAF determina cuáles son los sujetos pasibles de responsabilidad por inobservancia o infracciones a sus disposiciones, su graduación y la potestad de la Administración de aplicar sanciones administrativas o disciplinarias, y cuando corresponda, responsabilidades civiles, penales o políticas (Artículos 137 y 138). Asimismo, determina inhibiciones en materia de contratación pública respecto de los recursos humanos que intervienen en el proceso (artículo 72).

También, la normativa anticorrupción y el Código de Ética en la función pública, obligan a los funcionarios a declarar implicancias y prohibiciones, así como disponen la rotación de funcionarios en tareas financieras.

Innovaciones y buenas prácticas

Además de lo planteado, es importante resaltar que las empresas que se postulan a cualquier llamado deben estar registradas en el Registro Único de Proveedores del Estado (por sus siglas, RUPE). Es destacable indicar, que mensualmente es publicado en formato de datos abiertos, un conjunto que cuenta con los datos extraídos del RUPE. Por cada proveedor registrado, se informa: país, identificación, denominación social,



Junta de Transparencia y Ética Pública

domicilio fiscal, localidad, departamento y estado (por ejemplo: en ingreso, activo, entre otros)⁶.

En esta línea de datos abiertos, corresponde dar a conocer que tenemos un Observatorio web de Compras Públicas de ARCE, el cual, brinda al ciudadano los resultados del monitoreo y análisis del mercado público, con el objetivo primario de fortalecer la transparencia en la gestión de las contrataciones que realiza el Estado⁷.

⁶ <https://catalogodatos.gub.uy/dataset/arce-registro-unico-de-proveedores-del-estado-rupe-2024>

⁷ <https://observatorio.arce.gub.uy/eportal/>



Junta de Transparencia y Ética Pública

Insumos utilizados para la elaboración del informe:

1. HAM, Ana, “*Licitación pública*” en obra mayor “*Comentarios al TOCAF sobre la contratación pública*”, Tomo I, Universidad de Montevideo, 1era Edición, 2013.
2. Información proporcionada por la Agencia Reguladora de Compras Estatales en base al cuestionario de la nota orientativa de “Prevención de la corrupción en la contratación pública a diversos niveles de gobierno, incluyendo buenas prácticas, lecciones aprendidas y retos, y el uso eficaz de la tecnología para prevenir, detectar, disuadir y combatir la corrupción en la contratación pública (arts. 9 y Resolución de la Conferencia 10/9)” (Anexo A).
3. Sitios web:
 - <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/>
 - <https://catalogodatos.gub.uy/dataset/arce-registro-unico-de-proveedores-del-estado-rupe-2024>
 - <https://observatorio.arce.gub.uy/eportal/>
4. [Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera \(TOCAF\)](#): Decreto N° 150/012 y modificativas⁸:
 - **Rendición de Cuentas N° 18.996 (Ejercicio 2011)**. Ver artículos 39, 277 y 332.
 - **Rendición de Cuentas N° 19.149 (Ejercicio 2012)**. Ver artículos 3, 17 al 20, 22, 25, 29, 30, 32, 294) y se incluyen otras disposiciones de orden financiero (ver artículos 21, 23, 24, 26 al 28, 31, 33 y 34).
 - **Rendición de Cuentas N° 19.438 (Ejercicio 2015)**. Ver artículos 14-17, 32 y 74.
 - **Ley de presupuesto para el ejercicio 2015-2019 N° 19.355**. Ver artículos 16-31, 206, 207 y 221.

⁸ <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/politicas-y-gestion/tocaf>



Junta de Transparencia y Ética Pública

- **Rendición de Cuentas N° 19.535 (Ejercicio 2016).** Ver artículos 12, 14, 15, 16, 17, 27, 57, 73, 132, 182 - 184, 187, 193, 205, 206 y 251.
- **Rendición de Cuentas N° 19.670 (Ejercicio 2017).** Ver artículos 15-26 y 28.
- **Ley N° 19.685** sobre equidad de género.
- **Ley N° 19.758.** Ver artículo 1.
- **Leyes y reglamentaciones.** Ver artículos: 15, 21, 33 literal C numerales 9 y 39, 34, 36, 37, 38, 40, 43, 47, 48, 51, 58, 59, 60, 65, 74, 76, 78, 81, 83, 104, 151, 152, y 159.
- **Ley N° 19.889.** Sección IV, Capítulo IV Libertad financiera (Art. 220). Sección V, Capítulo III Cont. Administrativa (Art. 313 al 328) y Capítulo IV Creación de la Agencia Reguladora de Compras Estatales (Art. 329 al 339).
- **Ley de presupuesto para el ejercicio 2020-2024 N° 19.924.** Ver artículos: 47, 50, 51, 54, 55, 70, 72, 116, 236-239, 246-250, 293, 323, 334, 336, 547, 558 y 733.
- **Ley de Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal N° 19.996 (Ejercicio 2020).** Ver artículos: 15, 16, 27, 30, 33-36, 52, 132-134, 163 y 236.
- **Ley de Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal N° 20.075 (Ejercicio 2021).** Ver artículos: 34, 36-41, 150, 172, 212-214, 254, 374.
- **Ley de Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal N° 20.212 (Ejercicio 2022).** Ver los artículos: 54, 55, 57, 58, 60, 61, 62, 68, 81, 195, 264, 584 y 656.
- **Ley 20.245, de 29 de diciembre de 2023.** modificación al numeral 30 del artículo 33, literal D) del TOCAF, relativo a contratación de bienes y servicios que realicen MIDES y MGAP con Asociaciones sin fines de lucro.

Puede accederse a toda la normativa citada a través del sitio web oficial:

<https://www.impo.com.uy/>