



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

Montevideo, 10 de abril de 2019

### **Irregularidades en llamado a Licitación Abreviada por parte de la Intendencia Departamental de Flores para adquirir césped sintético**

Con fecha 1° de marzo de 2019 la Fiscal Letrada Departamental de Flores, solicitó al Sr. Juez Letrado de Primera Instancia de 1er. Turno de ese Departamento el archivo de las actuaciones desarrolladas en autos caratulados **“RODRIGUEZ, ALVARO - Denuncia”, I.U.E. 253-320/2014.**

En el escrito presentado, parte del cual ha sido publicado parcialmente en la prensa, la Sra. Fiscal hace referencia al informe de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) incorporado al expediente, del que también se han difundido extractos.

En las conclusiones de su escrito la Sra. Fiscal consigna: *“El análisis precedentemente realizado, en función de los elementos que emergen del expediente, y fundamentalmente del completo informe técnico elaborado por la JUTEP, determina la existencia de graves y múltiples irregularidades en el tracto de la licitación abreviada de autos”.*

Efectivamente, habiendo sido requerido su asesoramiento por parte del Sr. Juez, la JUTEP elaboró y remitió a la Sede un informe en el que detalló numerosas irregularidades verificadas en el caso, que fue mantenido en reserva para no interferir con la acción judicial.

Ante el archivo del expediente ahora concretado, confirmado en consulta realizada al Sr. Juez actuante, este Directorio considera pertinente informar sobre los aspectos centrales del asesoramiento brindado en lo que refiere a irregularidades constatadas en el plano administrativo, que la normativa vigente (Ley N° 17.060 y Decreto 30/003) diferencia claramente de los eventuales ilícitos penales.

#### **Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998**

**Artículo 21:** *“Los funcionarios públicos observarán los principios de respeto, imparcialidad, rectitud e idoneidad y evitarán toda conducta que importe un abuso, exceso o desviación de poder, y el uso indebido de su cargo o su intervención en asuntos que puedan beneficiarlos económicamente o beneficiar a personas relacionadas directamente con ellos.*

*Toda acción u omisión en contravención del presente artículo hará incurrir a sus autores en responsabilidad administrativa, civil o penal, en la forma prescripta por la Constitución de la República y las leyes”.*

#### **Decreto 30/003**

**“Artículo 38 (Faltas disciplinarias).** *El incumplimiento de los deberes explicitados en este decreto y la violación de las prohibiciones contenidas en él constituirán faltas disciplinarias.*

*Como tales, serán objeto de sanción proporcionada a su gravedad, previa sustanciación del procedimiento disciplinario respectivo, en el que se asegurará la garantía de defensa. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal prevista por la Constitución y por las leyes (inciso 2° del artículo 21 de la ley 17.060).*

**Artículo 39 (Potestad disciplinaria y jurisdicción penal).** *El sometimiento a la justicia penal de un funcionario público no obsta al necesario ejercicio de la competencia del organismo respectivo, independientemente de la judicial, para instruir los procedimientos internos y adoptar las decisiones que correspondan en virtud de las faltas disciplinarias que se comprobaren en la vía administrativa con arreglo a derecho”.*

El informe elevado oportunamente al Sr. Juez se basó estrictamente en la documentación y testimonios incorporados al expediente, entendiéndose innecesario realizar actuaciones complementarias, siendo por tanto el propio expediente judicial es el respaldo de las conclusiones que se resumen en el presente documento.

## 1. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante **Oficio N° 335/2018** de fecha 6 de agosto de 2018, el Sr. Juez Letrado de Primera Instancia de 1er. Turno de Flores remitió a la JUTEP, los autos caratulados **“RODRIGUEZ, ALVARO - Denuncia”**, I.U.E. 253-320/2014, solicitándole **“...recabar un informe técnico de dicho organismo, previsto en el artículo 11 literal A y artículo 18 del Decreto Reglamentario**, atendiendo el pedido de la Fiscal Letrado Departamental.
- 1.2. La competencia de la Junta de Transparencia y Ética Pública se encuentra regulada por la **Ley N° 17.060** del 23 de marzo de 1998, **Ley N° 19.340** del 28 de agosto de 2015, **Decreto del Poder Ejecutivo N° 354/999** del 12 de noviembre de 1999 (reglamenta la Ley 17.060) y **Decreto del Poder Ejecutivo N° 30/003** de 23 de enero de 2003 (Normas de Conducta en la Función Pública).  
En particular el artículo 2° de la Ley 19.340 establece que entre los cometidos principales de la JUTEP se encuentran:
  - 1) *“Asesorar a nivel nacional en materia de los delitos previstos por la Ley No. 17.060, de 23 de diciembre de 1998, contra la Administración Pública (Título IV, excluyendo los Capítulos IV y V del Código Penal) y contra la economía y la hacienda pública (Título IX del Código Penal), que se imputen a alguno o algunos de los funcionarios públicos enumerados en los artículos 10 y 11 de la Ley No. 17.060, de 23 de diciembre de 1998 y demás obligados”.*
  - 2) *“Asesorar a los órganos judiciales con competencia penal, emitiendo opinión dentro del marco de su materia, cuando el Poder Judicial o el Ministerio Público lo dispongan. La actuación de la JUTEP en el cumplimiento de su cometido se regulará por lo establecido en la Sección V, Capítulo III, Título VI, Libro I del Código General del Proceso, en lo aplicable”.*
  - 3) *“Obtener y sistematizar todas las pruebas documentales que de existir fueran necesarias para el esclarecimiento de las denuncias hechas sobre comisión de delitos incluidos en el texto de la Ley No. 17.060, de 23 de diciembre de 1998, toda vez que el órgano judicial competente o el Ministerio Público así lo disponga”.*
- 1.3. Al tenor literal del Oficio remitido por la Sede Judicial se elaboró un informe técnico respecto a la denuncia presentada así como la documentación agregada, analizándose además posibles contravenciones a las normas de conducta en la función pública y otras vinculadas a las funciones que cumplían los involucrados, enmarcado dentro de la competencia de la Junta de Transparencia y Ética Pública. Esto último en función de lo establecido en el Numeral 7 del citado Artículo 2 y el Numeral 1) del Artículo 3 de la Ley



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

Nº 19.340, que incluyen dentro de los cometidos de la JUTEP:

**Art. 2 Numeral 7):** *“Ejercer la función de órgano de control superior de conformidad con el artículo III numeral 9 de la Convención Interamericana contra la Corrupción con el fin de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas”.*

**Art. 3 Numeral 1):** *Recabar, cuando lo considere conveniente, información sobre las condiciones de regularidad e imparcialidad con las cuales se preparan, formalizan y ejecutan los contratos públicos de bienes, obras y servicios.*

- 1.4. El informe producido fue remitido al Sr. Juez el 5 de noviembre de 2018 y en el mismo la JUTEP procedió a analizar los hechos expuestos en el expediente, sin ingresar en incriminaciones de tipo penal por ser éstas de exclusiva competencia de la Sra. Fiscal Letrada Departamental.

### **2. LICITACIÓN ABREVIADA, PRIMER LLAMADO**

Conforme a la documental agregada, la Intendencia de Flores realizó un llamado a Licitación Abreviada para adquirir césped sintético a instalarse en la plaza de deportes de la ciudad de Trinidad. En el mismo se establecían las características del material a adquirir y las condiciones de la adjudicación y contratación, estando la elaboración del pliego a cargo del Asesor Jurídico de la Intendencia, Dr. Daniel Iribarren.

En ese llamado se verifican las siguientes irregularidades:

- 2.1. Al tenor de la prueba obrante en autos resulta indubitable que el pliego particular elaborado se confeccionó con la información contenida en un correo electrónico que el 31/7/2010 remitió a Ramiro Visconti la empresa FORBEC (que, como se verá, fue posteriormente ganadora de la licitación y proveedora en sucesivas compras) a través del Ricardo Beckmann, ya que las características detalladas en el mail son exactamente las mismas que las requeridas en el llamado.

En dicho mail, bajo el título de TEXTO PARA LLAMADO A LICITACION se detallaban especificaciones del producto a adquirir que fueron incorporadas textualmente al llamado efectuado. Al final de dicho mail Beckmann manifestaba *“El producto que detalle y le cotizamos a Uds. (Desarrollo 367) sería el primero y único en el Uruguay, por lo tanto es imposible que la competencia lo tenga”.*

Preguntado sobre su participación, Visconti declaró *“Soy amigo de Castaingdebat, me enteré de la licitación y por eso me contacté con Beckmann”.* El mail que éste le envía *“era para hacer el llamado a licitación. Alguien de la IDF (Intendencia Departamental de Flores) me pide si yo podía solicitar el envío de cómo se hace la licitación de césped sintético porque nunca habían hecho”.*

La relación con Castaingdebat fue confirmada por la Secretaria del Intendente, Sra. María Cristina Listur, que declaró que conoce a Ramiro Visconti, porque iba de vez en cuando a la Intendencia. *“Más que nada llamaba por teléfono y preguntaba por el Intendente. Cuando iba a la Intendencia hablaba con el Intendente, alguna vez, pero*

*desconozco de qué”.*

Visconti declaró que dejó ese mail en el despacho del Intendente para que le fuera entregado, pero no recuerda a quién porque fue *“hace muchos años”* y ningún funcionario asume haberlo visto ni recibido.

Posteriormente amplió su declaración afirmando que se enteró de la licitación hablando con Castaingdebat. Preguntado sobre si en esa oportunidad Castaingdebat le pidió que le facilitara las características del producto de Forbec responde *“En su momento yo presenté, a pedido del mismo Armando. Lo presenté porque yo era intermediario. Lo hice antes del llamado a licitación”.*

Lo real es que la descripción técnica contenida aparecía volcada íntegramente en el llamado efectuado y que en el expediente queda probado que luego de un reclamo judicial, Beckmann terminó pagando U\$S 6.500 a Visconti, cifra que no se justifica por la mera función de mandadero que declara haber cumplido.

En efecto, preguntado sobre la gestión que le cupo en relación a la licitación, Visconti dijo que fue *“un nexo y nada más, un mandadero”* y con respecto al mail, *“yo iba y lo dejaba no más”.* Preguntado sobre cómo explica entonces que por llevar un mail y desentenderse del mismo terminó cobrando U\$S 6.500 su respuesta fue *“Yo qué sé, yo era un mandadero entre la empresa y la IDF”.*

Por su parte Beckmann afirmó que no se le pidió que detallara las características del producto para que figuraran en el llamado a licitación pero reconoce que la publicación del llamado contiene exactamente las características del producto que él ofrecía, conforme al mail remitido a Visconti el 31/7/2010.

Agregó que *“ese producto lo tenemos solamente nosotros y no está en el mercado”* por lo que *“sabía que era la única empresa que podía ofrecer el producto que solicitaba la IDF porque las otras empresas no lo tenían, pero no sabía que iba a ganarla”.*

Cabe agregar que Pablo Forlán, en ese momento socio de FORBEC junto a Kevin Beckmann (padre de Ricardo, quien formalmente no integraba la sociedad), en su comparecencia ante la Sede (fojas 585 a 589) declara haber mantenido un encuentro informal con Armando Castaingdebat y Ricardo Beckmann en Montevideo, en fecha que no recuerda, aunque preguntado sobre si fue antes de la contratación y del llamado a licitación responde *“sí, debe haber sido”.* Y preguntado la conversación fue exclusivamente sobre el césped responde *“Sí, Ricardo me llamó y me dijo que venía Castaingdebat a una reunión por el césped y si yo podía ir y le dije que sí”.*

- 2.2. Tampoco queda claro quien incorporó en el llamado los requerimientos que coinciden exactamente con el mail que la empresa finalmente adjudicataria hizo llegar con anterioridad.

Como ya se señaló, la redacción del pliego estuvo a cargo del Dr. Daniel Iribarren, pero el mencionado profesional manifestó que para la descripción de las características técnicas del producto a adquirir fue asesorado por el Prof. Mauricio Aguirre del Área de Deportes y ello resulta ratificado por la Directora Administrativa, Sra. Laura Burgoa

Sin embargo el Sr. Aguirre lo negó en todo momento, y en los antecedentes administrativos que se agregaron no se advierte ninguna participación suya.

El Intendente Castaingdebat aseguró inicialmente que el pliego con esos detalles *“fue*



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

elaborado por el director de deportes, no sé de donde lo sacó, si de internet o de algún folleto". Pero posteriormente, en el marco de un careo con Aguirre, Castaingdebat se desdice y atribuye la definición de las especificaciones a un funcionario del área de deportes que no supo identificar. En ese careo el Intendente también reconoció que en ese momento no existía la Dirección de Deportes y que los funcionarios del área no dependían de Aguirre, que era un asesor, sino de la Directora General Administrativa.

Por su parte Iribarren declaró, también en un careo posterior, que "cuando vamos a realizar el pliego yo consulto para que me digan cual consideran que se adapta a los requerimientos. No recuerdo con quien hablé pero fue en la oficina de deportes. Ahí se nos dice en función del tipo de uso que se le quiere dar el tipo de producto que debemos elegir. Nos dijeron las características del producto pero en forma verbal". Se le preguntó si recordaba con qué funcionario de la repartición había hablado y respondió "La verdad que no".

Sobre quien fue que llamó a Deportes para determinar las características del césped, responde que "solo pudimos haber sido Miriam (Ayuto) o yo, pero no lo puedo precisar. Esa comunicación fue telefónica".

Cabe agregar que los dos funcionarios que revistaban en Deportes y fueron mencionados por Castaingdebat como quienes aportaron datos para armar el pliego (Javier Revetria y Patricia Gutiérrez), niegan haber sido consultados al respecto.

2.3. Como se verá posteriormente, se disparó un procedimiento licitatorio sin haber realizado previamente los estudios mínimos referidos al objeto, la ubicación, el tamaño, etc. La consecuencia es que una vez iniciado el proceso, se decidió un cambio de ubicación, se generaron gastos adicionales, ampliaciones, demoras en la colocación y se perdió seriedad ante los otros oferentes.

2.4. Asimismo, se inició y desarrolló el procedimiento licitatorio sin que estuvieran disponibles los fondos requeridos para financiar la compra. Así lo observó la Contadora Delegada del Tribunal de Cuentas, en base al Art. 15 del TOCAF, siendo también de aplicación el Artículo 138 de dicha norma en tanto establece:

*"Las responsabilidades por inobservancia o infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Texto Ordenado, comprenden:*

*(...)*

*6) A los ordenadores de gastos y pagos por las obligaciones que asuman u ordenen liquidar y pagar sin crédito previo suficiente, excepto en las circunstancias previstas en los artículos 15, 17 y 19 del presente Texto Ordenado.*

### **3. LICITACIÓN ABREVIADA, SEGUNDO LLAMADO**

3.1. La apertura de ofertas fue fijada para el día 7 de setiembre de 2010, sin embargo, el Dr. Daniel Iribarren solicita prorrogarla para el día 14 de setiembre manifestando que se hacía en coordinación con el Prof. Aguirre.

Los motivos de la solicitud de modificación y prórroga no surgen en el expediente administrativo analizado, sin embargo, la documental recabada nos acerca la respuesta.

El Intendente Armando Castaingdebat expresó que uno de los oferentes observó que el pliego solo se ajustaba al producto de una empresa y por ello se resolvió modificarlo, circunstancia que resulta ratificada tanto por el Dr. Daniel Iribarren como por la Sra. Laura Burgoa, Directora General Administrativa de la Intendencia.

Coincidentemente, el Dr. Daniel Iribarren declaró que se modificó el pliego porque algunos interesados manifestaron que tenían césped de similar calidad. Dejó constancia escrita de que lo coordinó con Aguirre, aunque éste no firma la nota.

En esta nueva convocatoria, se invitó a participar a eventuales interesados, incluyendo al Sr. Ricardo Beckmann. Preguntado éste en la Sede sobre cómo tenía la IDF sus datos para mandarle la invitación responde *"Por los mails que yo le había enviado anteriormente a Visconti"*. Esto confirma que los mails dirigidos a Visconti estaban en poder de la Intendencia, aunque no surge del expediente cuál fue el o los funcionarios que accedieron a ellos.

En este segundo llamado, la Administración agregó al final de la descripción del objeto la siguiente cláusula: *"Las características técnicas solicitadas podrán ser similares, debiendo en todos los caso cumplirse con los cánones de calidad inherentes al tipo de producto especificado. Las ofertas deberán venir acompañadas de la muestra correspondiente"*.

Si bien la Administración elaboró inicialmente un pliego con las características de un producto suministrado exclusivamente por una empresa, a la que finalmente se adjudicó la licitación, formalmente la referida modificación introducida en el segundo llamado permitió preservar el principio de igualdad de los oferentes en el proceso de selección lográndose la concurrencia de tres firmas de plaza.

Debe señalarse, sin embargo, que hay aspectos de esta resolución que no han sido aclarados:

- El asesor de Deportes Prof. Mauricio Aguirre negó haber participado en el análisis del tema, lo que se contradice con lo expuesto por el Asesor Jurídico.
- Ni el Intendente ni el Dr. Iribarren identificaron al o los oferentes que habrían sugerido modificar las condiciones del pliego original.
- En la nota que el Asesor Jurídico remitió al Intendente solicitando la modificación del objeto y la prórroga de la apertura de la licitación no se expusieron los motivos.

#### 4. ADJUDICACIÓN

4.1. Una vez realizado el acto de apertura de ofertas, se elaboró el cuadro comparativo detallándose las especificaciones económicas, técnicas y formales de cada oferente.

A fojas 452, el Asesor de Deporte de la Intendencia, Prof. Mauricio Aguirre, aconsejó adjudicar la Licitación a la empresa FORBEC, luego de analizadas las muestras presentadas por los oferentes y atendiendo a los fines y actividades para los cual se destinará la cancha.



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

Por su parte, la Comisión Asesora de Adjudicaciones integrada por la Dra. Laura Burgoa, Cr. Raúl Estrade, Prof. Mauricio Aguirre y Dr. Daniel Iribarren, también aconsejó adjudicar la Licitación a la empresa FORBEC, fundamentando su decisión en los puntos 7 y 8 referidos al plazo de garantía del producto y su colocación.

Atendiendo a todos estos informes, el Intendente de Flores, Armando Castaingdebat resolvió adjudicar según lo aconsejado.

4.2. En tanto FORBEC fue la que presentó el precio más alto, corresponde analizar la adjudicación a la luz de las condiciones planteadas en el llamado.

El artículo 13º del pliego particular de condiciones establecía que *“La Intendencia Departamental de Flores se reserva el derecho de aceptar la oferta que considere más conveniente o de rechazarlas todas”*.

En el mismo sentido el artículo 12-2 del pliego único de bases y condiciones generales para suministros y servicios no personales establece que *“El Pliego Particular detallará los principales factores de evaluación de las ofertas y la información a presentar por los oferentes al respecto. A los efectos de realizar la evaluación de las ofertas, la Comisión tendrá en cuenta los factores establecidos en el Pliego Particular como ser calidad, plazo de entrega, precio, financiamiento, antecedentes del oferente y del artículo ofrecido, garantías y servicios de mantenimiento, etc.”*

Lo referenciado permitía a la Administración adjudicar no sólo en base al precio más conveniente, sino a aquella oferta que más se ajustara a sus necesidades luego de ponderar otros elementos como lo eran, en el caso que nos ocupa, la garantía del producto y la colocación ofrecida.

Es por ello que más allá de que efectivamente se adjudicó a la empresa que cotizó más caro, se hace necesario analizar en detalle los argumentos expuestos por la Comisión Asesora en su informe al Intendente a la luz de las condiciones establecidas en el pliego:

- **Sobre las medidas de la cancha:** no se mencionó en el informe que mientras el pliego establece que se solicitan propuestas por dos tamaños (30 x 20 metros y 40 x 20 metros) uno de los ofertas (la de FORBEC, que resultaría adjudicataria) era por 28 x 18 metros.
- **Sobre el uso previsto:** el pliego lo definía como multideportivo-polifuncional. Uno de los oferentes (Metropolitana) hizo constar en su presentación: *“Queremos dejar constancia que el producto especificado no corresponde a un piso multideportivo, que es la esencia de esta licitación. Por tal motivo estamos cotizando 3 alternativas: Sport Césped, Sport Césped Premium y Sport Césped Premium Bicolor. El primero de los citados es el que entendemos adecuado a vuestras necesidades, los 2 restantes los ofrecemos como productos similares a la referencia por Uds. especificada y que refiere puntualmente a fútbol”*.

Coincidentemente, la especificación técnica del producto ofertado por Forbec (Fojas 415 vto) establecía "Multideportivo: fútbol" mientras que la ficha técnica del producto ofrecido por Vinibel (Fojas 432 vto) indicaba "Fútbol" como Aplicación.

La Comisión Asesora no mencionó este aspecto ni la observación formulada por METROPOLITANA; por el contrario, al analizar la propuesta de esta empresa señaló que *"ofrece 3 productos pero solo el Sport Césped Premium y el Sport Césped Premium Bicolor son productos de similares referencias a los explicitados en el pliego, tal como lo señala el propio oferente"*. Es decir, parece desconocer el carácter de polifuncional requerido en el pliego y en definitiva descarta la única oferta que cumple con ese requisito.

A su vez, llama la atención que el Dr. Iribarren, que según declaró fue el redactor del informe de la Comisión Asesora, planteó exactamente lo contrario manifestando a fojas 711 que *"el césped sintético tenía que ser polifuncional"* y, cuando se le solicita que en el cuadro comparativo de Fs. 451 señalara si otra empresa cumplía la condición de polifuncionalidad, respondió *"SPORT CESPED es el producto, no se lee el nombre de la empresa. Es la que está en el 2do. Renglón, las otras se descartan porque no están cumpliendo con la característica"*. Reiteramos que esto es justamente lo contrario a lo planteado por la Comisión Asesora en su informe.

- **Sobre la calidad del producto:** si bien se establecieron en el pliego las condiciones requeridas, no surge del expediente ningún informe técnico que avale la calidad de los productos ofrecidos ni que cumplan efectivamente con las especificaciones que el pliego detalla. Así, por ejemplo las propuestas diferían entre sí y con el pliego en cuanto a la altura del pelo y la altura total, y también en variables no previstas en el pliego como el peso de la fibra y el peso total. No se ubicó en el expediente ningún informe técnico que analizara éstas y otras variables técnicas.

- **Antecedentes de las empresas:** tampoco aparece detallada en el expediente ninguna instancia de verificación de antecedentes de las empresas oferentes, lo que parece una omisión a destacar.

Cabe señalar que en el caso de FORBEC hay elementos confusos en la presentación, que se expondrán en detalle en el Capítulo 11 de este informe:

En el caso de METROPOLITANA su presentación incluyó un detalle de antecedentes locales (aunque no hay constancia de que haya sido verificados por la Intendencia) y una constancia notarial con antecedentes y representación de la sociedad.

Finalmente en el caso de Vinibel hay un detalle de clientes en el exterior de su representada Sportlink Internacional y no hay constancia de quien ejerce la representación de la empresa.

- **Garantías requeridas:** más allá de que en varias de las declaraciones efectuadas y en el informe de la Comisión Asesora (Fojas 453 vto.) se hace hincapié en que el plazo de 5 años de garantía refería no solamente al producto sino a su colocación e instalación, no fue eso lo planteado en el pliego.

En efecto, en el mismo se establecía que *"El producto debe ser garantizado por un plazo no menor a cinco años"*, sin ninguna referencia a la colocación.



### Junta de Transparencia y Ética Pública

Todas las propuestas cumplían esa condición, mientras que la única oferente que menciona garantía por instalación de un año es Metropolitana (Fojas 424 vto.). FORBEC indicaba en su propuesta (Fojas 415 vto) "Garantía escrita por 6 años" sin especificar que incluía la colocación, mientras Vinibel no lo mencionó en su oferta pero en la ficha técnica de su producto se indicaba "Garantía 5 años para desgaste excesivo o decoloración" (Fojas 432 vto.).

Cabe agregar que no se requirió a FORBEC SRL la garantía escrita que formaba parte de su oferta; a Fs. 655 el Asesor Jurídico Dr. Domingo Álvarez ante la solicitud de la Sede para que la Intendencia presente esa garantía escrita indica que "La garantía surge de la propia oferta presentada por FORBEX S.R.L....".

Como ya se señaló, ni la oferta ni el Pliego de Condiciones mencionan la garantía por la colocación; la constitución por escrito de la garantía hubiera permitido formalizarlo si efectivamente estaba incluida en la propuesta.

Por otro lado, y en relación a la respuesta del Dr. Álvarez, no se ubica en el expediente ninguna documentación que demuestre que Ricardo Beckmann, que suscribe la oferta de FORBEC, tenga poder de representación de esa empresa por lo que la mención de la garantía en la oferta no habilitaría un reclamo ante la empresa en caso de fallas en el producto. Lo que habilitaría el eventual reclamo, exclusivamente en lo referido al producto (y no a la colocación) es la referencia al Pliego de Condiciones incluida en la cláusula segunda del contrato firmado el 14 de diciembre de 2010.

- **Precio:** las cotizaciones de las tres empresas, con IVA incluido, fueron:
  - FORBEC U\$S 55,63 IVA el metro cuadrado debiendo asumir la Intendencia el costo del traslado y pasajes y estadía de 4 instaladores por 4 días

- METROPOLITANA como se señaló esta empresa propuso 3 opciones de producto para las dos medidas solicitadas:

	31 x 21 mts.	41 x 21 mts.
Sport Césped	37,63	35,54
Sport Césped Premium	46,69	44,71
Sport Césped Premium Bicolor	60,20	58,07

En este caso, además del producto y la instalación, los precios incluyen entrega en obra y viáticos de los instaladores

- VINIBEL Cotiza U\$S 53,90 para 30 x 20 mts. y U\$S 48,51 para 40 x 20 mts., incluyendo las mercaderías puestas en obra, visitas técnicas requeridas, traslado, estadía y viáticos del equipo de instaladores.

Como ya se señaló, la Comisión Asesora de Adjudicaciones designada para esta licitación aconsejó adjudicar a FORBEC cuando las otras dos empresas cotizaron precios menores, a los que se agrega que en ambos casos incluían flete y los costos del equipo de instaladores.

Marta Rodríguez

Al momento de considerar el factor económico, hay que agregar que mientras FORBEC cotizó un precio único por metro cuadrado, independientemente del metraje total, los otros dos oferentes presentaron precios diferenciales: a mayor metraje, menor precio por metro cuadrado. Esto aumenta el impacto del factor precio atendiendo a que, como se verá, por sucesivas ampliaciones finalmente se realizó una compra por el triple de la licitación original.

4.3. Como ya fue expuesto, la Administración podía realizar la adjudicación atendiendo no solo al menor precio, sino a las características generales de las ofertas. Pero no es menos cierto que el descarte de ofertas más económicas requería una fundamentación que en este caso la Administración no produjo limitándose a señalar que se resolvía en función de la garantía ofrecida

Ese argumento no puede considerarse suficiente sino que se requería una fundamentación más detallada para alejar cualquier sospecha; sin embargo y como ya se señaló, la garantía fue el elemento central sin tomar en cuenta que:

- 1) El Pliego de Condiciones sólo se refiere a garantía del producto y no de la instalación
- 2) FORBEC no hacía referencia en su oferta a ninguna garantía de instalación
- 3) La Intendencia no realizó ninguna verificación de antecedentes, que es uno aspectos centrales al momento de evaluar las confiabilidad de garantías ofrecidas.

Atendiendo a los asesoramientos incorporados en los antecedentes administrativos, el Intendente resolvió la adjudicación, y la única empresa que realizó alguna manifestación respecto al llamado y adjudicación fue VINIBEL, que cuestionó que se adjudicara a una oferta más cara, pero nada impugna respecto al fundamento de la adjudicación, esto es, por ofrecer una mejor garantía del producto y la colocación.

Como bien lo sostiene el Dr. Iribarren en su informe de fojas 465 vto., el escrito podría haber sido descartado desde el punto de vista formal porque no reúne los requisitos de admisibilidad (falta de firma letrada y timbre profesional) pero se entendió que no era necesario subsanar esa carencia ya que desde el punto de vista sustancial, los argumentos no lograban conmover lo resuelto por la Administración.

Notificado el informe a VINIBEL, la empresa se abstuvo de introducir algún tipo de recurso, por cuanto la resolución quedó firme, no causando ninguna indefensión para el Administrado.

4.4. Como se señaló en el Numeral 2.4, en tanto la División Contaduría de la Intendencia de Flores informó que no existían rubros disponibles para imputar a esta compra, la Contadora Delegada del Tribunal de Cuentas de la República observó el gasto conforme a lo establecido en el artículo 15 del TOCAF.

El Sr. Intendente reiteró el gasto y la Contadora Delegada lo intervino.

El 14 de diciembre de 2010 se procedió a celebrar el contrato entre la Intendencia de Flores y FORBEC SRL.

## **5. PRIMERA AMPLIACIÓN POR CAMBIO DE UBICACIÓN Y DE MEDIDAS**

El 17 de diciembre de 2010, el Asesor de Deportes, Prof. Mauricio Aguirre comunicó a la Directora General Administrativa, Dra. Laura Burgoa, que se había decidido cambiar el



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

lugar donde se iba a construir la cancha de césped sintético, ubicándose ahora en el Parque Lavalleja, agregando que las nuevas medidas serían de 42 mts. de largo x 25 mts. de ancho.

Los fundamentos del cambio radicaban, según lo declarado por el Sr. Aguirre, en que *“la cancha de césped sintético se iba a realizar en la Plaza de Deportes de Trinidad...frente a la Escuela N° 1, N° 47 y el Colegio Aleman School. La construcción de este espacio, que fue la primera iniciativa, encontró la debilidad de que el balón cuando se iba afuera de la cancha golpeaba los vidrios de los colegios circundantes y además se tenía que modificar la góndola que se encontraba en la esquina antes mencionada. Además de todas estas debilidades no se contaba con vestuarios, tribunas ni la iluminación adecuada, por todas esas razones se decidió llevar la cancha al Parque Lavalleja...”*

Ante tales argumentos debe concluirse que la propuesta inicial no había merecido un estudio medianamente serio, ya que se trata de factores todos ellos verificables al momento de la primera convocatoria.

El Intendente dictó entonces una resolución autorizando la ampliación del objeto licitado en un 31,25% del total licitado.

Existiendo disponibilidad de rubro presupuestal para afrontar el gasto el 28 de enero de 2011 la Contadora Delegada del Tribunal de Cuentas, María Eugenia Villa, intervino el mismo y sin realizar ninguna observación sobre el procedimiento de ampliación.

Cabe agregar que si bien no surge expresamente del expediente, el traslado de la cancha al Parque Lavalleja puede haber implicado mayores costos para la Administración en tanto surge de las declaraciones recabadas que en la plaza de deportes ya existía la capa asfáltica sobre la que se asentaría el césped adquirido, lo que al parecer no sucedía en el Parque por lo que se requerirían trabajos previos cuyos detalles y costo desconocemos.

### **6. SEGUNDA AMPLIACIÓN POR MODIFICACIÓN DE MEDIDAS**

Del estudio del expediente administrativo surge que luego de la ampliación detallada en el numeral anterior, el trámite estuvo detenido hasta el día 12 de julio de 2011, cuando el Asesor de Deportes, Prof. Mauricio Aguirre produjo informe en el que sugirió la modificación de las medidas de la cancha original, llevándola a un largo de 55 mts. y un ancho de 29 mts., ampliación que sumada a la anterior representa el 100 % de lo contratado originalmente.

Si bien el Sr. Intendente de Flores dictó resolución autorizando la ampliación de la Licitación Abreviada, al tenor del informe de Contaduría respecto a la falta de rubros para atender el gasto, la Contadora Delegada del Tribunal de Cuentas lo observa, procediendo el Sr. Intendente a dictar resolución reiterándolo, para ser finalmente ser intervenido.

Así entonces, el 9 de agosto de 2011 se firmó entre la Intendencia de Flores y FORBEC la correspondiente ampliación del contrato original, por un monto total de U\$S 89.008 (dólares americanos ochenta y nueve mil ocho).

## 7. COMPRA DIRECTA POR NUEVO CAMBIO EN LAS MEDIDAS

El 23 de julio de 2012 la Directora General de Secretaría, Dra. Laura Burgoa comunicó al Sr. Intendente la recepción de una nota de la Liga Comercial de Fútbol en relación a la cancha de césped sintético, aconsejándose su remisión al Asesor de Deportes y al Asesor Jurídico.

El día 30 de julio de 2012 el Asesor de Deportes, Prof. Mauricio Aguirre, realizó un informe en el cual describe todo lo acontecido con la construcción de la cancha de césped sintético, desde su ubicación original en la Plaza de Deportes de la Capital Departamental hasta el momento, poniendo de relieve las debilidades que se constataron en el destino previsto originalmente (eventuales roturas de vidrios de inmuebles vecinos, modificación de góndola, falta de vestuarios, tribunas e iluminación adecuada).

Agregó que si bien en un principio se pensó en construir una cancha con el metraje correspondiente a la ampliación máxima permitido legalmente para la licitación abreviada, tanto la Liga Comercial de Fútbol de Flores como ONFI le solicitaron a la Intendencia una cancha más grande, por lo que, atendiendo al beneficio que a la comunidad podría brindar este proyecto, aconsejó construir una cancha de 2.400 m<sup>2</sup> con dimensiones de 60 mts. de largo x 40 mts. de ancho.

Siguió informe del Asesor Jurídico, Dr. Daniel Iribarren quien acompañando esa propuesta del Asesor de Deportes, aconsejó proceder a la **compra directa** de 800 m<sup>2</sup> de césped sintético a FORBEC para que se pudiese colocar el mismo material que se había adquirido previamente. Adjuntó informe en el que consta que, por Resolución N° 372/2011 del Ministerio de Turismo y Deportes, la Intendencia de Flores tenía a disposición una partida de U\$S 50.000 (dólares americanos cincuenta mil) para obras de infraestructura deportiva.

El Intendente dictó resolución adjudicando a FORBEC la compra directa por U\$S 44.506,56 y a pesar de que se verifica la existencia de rubros, la Contadora Delegada del Tribunal de Cuentas observó el gasto por considerarla una ampliación de la licitación original y no cumplirse con lo previsto por el artículo 74 del TOCAF., que establece que los contratos pueden aumentarse *“en las proporciones que sea de interés para la Administración..., con acuerdo del adjudicatario...”* pero que *“en ningún caso los aumentos podrán exceder el 100 % (cien por ciento) del objeto del contrato”*.

Surge del expediente judicial que el Dr. Iribarren, preguntado por los motivos por los que dictaminó hacer una compra directa cuando se había llegado al tope legal de ampliación señaló que *“había un tema a solucionar que era el reclamo social o de instituciones”* y *“una excepción en el TOCAF Art. 33 Lit. C, Nral.3. Si faltaba césped, lo que había que tratar era respetar la homogeneidad del producto”*. Ante la pregunta de por qué el fundamento que sostenía la excepción no quedó plasmado en su informe, responde *“Lo que quedó fue el concepto. No puse el artículo sino el concepto”*.

El citado artículo 33 establece la licitación pública como mecanismo general para realizar contrataciones mientras su Literal C establece excepciones en las que se habilita la realización de compras directas o por el procedimiento que el ordenador determine por razones de buena administración:

3) *“Para adquirir bienes o contratar servicios cuya fabricación o suministro sea exclusiva de quienes tengan privilegio para ello, o que solo sean poseídos por personas o entidades que tengan exclusividad para su venta, siempre que no puedan ser sustituidos por elementos similares. Las marcas de fábrica de los distintos productos y servicios, no constituyen por sí*



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

*mismas causal de exclusividad, salvo que por razones técnicas se demuestre que no hay sustitutos convenientes. En cada caso deberán acreditarse en forma fehaciente los extremos que habilitan la causal, adjuntando el informe técnico respectivo* (resaltado nuestro).

En opinión del Dr. Iribarren la compra directa a FORBEX encuadraba en esa excepción por la necesidad de *“respetar la homogeneidad del producto”* y atendiendo a que la empresa *“era el único representante exclusivo para todo el Uruguay del producto requerido”*.

Sin embargo, a la luz del texto normativo transcrito debe señalarse:

- 1) La afirmación de que era el único representante exclusivo para todo el Uruguay la realiza la propia empresa FORBEX (que como se verá en el Capítulo 11 sucedió a FORBEC) en nota que figura a Fojas 492 vto., y no existe en el expediente constancia de que ello haya sido verificado por la Administración. Por el contrario, el Dr. Iribarren a Fs. 725 declara que *“proveeduría sería la encargada de dar por buenos los dichos de la empresa”* pero a continuación agrega *“Yo no veo que proveeduría hubiera dejado asentado en el expediente si hizo una averiguación”*.
- 2) Tampoco aparece un análisis fundamentado descartando la existencia en plaza de productos similares.
- 3) Por último, la parte final del citado Numeral 3 establece claramente la obligación de acreditar fehacientemente las causales invocadas adjuntando el informe técnico respectivo. No hay en el expediente un informe técnico que justifique la aplicación del mecanismo de compra directa, y las causales tampoco aparecen fundadas ni en la nota del Asesor Jurídico al Intendente ni en la resolución el jerarca departamental.

Por lo expuesto, debe considerarse que la compra directa concretada constituyó una violación de lo dispuesto por el Artículo 33 del TOCAF

Pese a ello, nuevamente ante la observación de la Contadora Delegada, el Intendente reiteró el gasto que posteriormente fue intervenido.

En sus declaraciones ante la sede, el Sr. Castaingdebat fundamentó esta compra directa realizada a la misma empresa adjudicataria de la licitación, en la inexistencia de empresas que ofrecieran un producto similar al ya adquirido; *“el director de deportes siguió recorriendo escenarios y no encontró una alternativa parecida”*. Ello no surge del expediente administrativo *“porque es una comunicación verbal”*, pero como ya se señaló, tampoco aparece ninguna actuación que respalde esa afirmación.

Cabe señalar que el hecho de que la Intendencia de Flores tuviera a disposición una partida de U\$S 50.000 asignados por el Ministerio de Turismo y Deportes para obras de infraestructura deportiva no la eximía de cumplir las disposiciones del TOCAF, tal como bien lo remarcó la Contadora Delegada en sus declaraciones ante la Sede a Fojas 593.

## **8. SOBRE LAS REITERACIONES DE GASTOS EFECTUADAS POR EL SR. INTENDENTE**

El artículo 211 literal B de la Constitución de la República dispone que le compete al Tribunal de Cuentas *“Intervenir preventivamente en los gastos y pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al sólo efectos de certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes. Si el ordenador respectivo insistiera, lo comunicará al Tribunal sin perjuicio de dar cumplimiento a lo dispuesto. Si el Tribunal de Cuentas, a su vez, mantuviera sus observaciones, dará noticia circunstanciada a la Asamblea General, o a quien haga sus veces, a sus efectos.”*

Por su parte, el artículo 114 del TOCAF establece que *“Cuando el Tribunal de Cuentas, por sí o por intermedio de su auditor o contador delegado designado en su caso, observara un gasto o pago, deberá documentar su oposición y si el ordenador respectivo insistiera en el mismo, se comunicará tal resolución al Tribunal sin perjuicio de dar cumplimiento al acto dispuesto bajo la exclusiva responsabilidad de dicho ordenador. Si el Tribunal mantuviera la observación, dará noticia circunstanciada a la Asamblea General o a quien haga sus veces, o la Junta Departamental respectiva...”*

Como se describió en los capítulos anteriores, cada vez que la Contadora Delegada del Tribunal de Cuentas observó el gasto, el Intendente de Flores, Armando Castaingdebat, como ordenador del gasto, dictó resolución reiterando el mismo.

Como podemos advertir, el acto de reiteración de un gasto tiene precepto Constitucional, resulta completamente válido y no por tanto no cabe objeción alguna a su realización.

Sin embargo, debe señalarse que las resoluciones por las que el Intendente reitera el gasto ante las observaciones de la Contadora Delegada, no aparecen debidamente fundamentadas por lo que se incumple lo dispuesto en el inciso tercero del Artículo 114 del TOCAF, que establece:

*“Los ordenadores de gastos o pagos al ejercer la facultad de insistencia o reiteración que les acuerda el literal B) del artículo 211 de la Constitución de la República, deberán hacerlo en forma fundada, expresando de manera detallada los motivos que justifican a su juicio seguir el curso del gasto o del pago.”*

## **9. PAGOS REALIZADOS POR LA INTENDENCIA DE FLORES A FORBEC SRL**

La oferta presentada por FORBEC S.R.L. establecía el pago de un 50% con la confirmación del pedido, y el 50 % restante a los 30, 60 y 90 días luego de la colocación del césped.

El primer pago fue el 20/12/2010 por un monto de U\$S 16.688,50 que equivale al 50 % acordado tanto en la oferta como en el contrato celebrado entre las partes.

El segundo pago se produjo el 5/08/2011 por un monto de U\$S 36.309,10 que equivale al 50 % restante más la ampliación del 31,25% acordado.

El tercer pago fue el 26/03/2012 y es el correspondiente a la ampliación del 100 % de la licitación, por un monto de U\$S 36.006,62.

Finalmente el último pago se realizó el 20/12/2012 y corresponde a la compra directa realizada por 800 m<sup>2</sup> de césped, por el que se pagó anticipadamente el importe total de U\$S 44.506,22.



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

Resulta indubitable que el cronograma de pagos, si bien comenzó en forma correcta se fue desvirtuando atendiendo a las diferentes postergaciones que se realizaron respecto a la ubicación de la cancha y a las dimensiones necesarias para la misma.

Es razonable que, a efectos de evitar un eventual reclamo por daños y perjuicios, la Administración pudiera modificar el plan de pagos anticipando algunos desembolsos, atendiendo a que la falta de ejecución del trabajo licitado podría resultar una causal no imputable al proveedor.

Sin embargo, ello no puede justificarse simplemente en nombre de la flexibilidad: la eventual modificación requería una resolución debidamente fundada que no aparece en el expediente.

Asimismo, no habiendo constancia de que se verificaran antecedentes y solidez patrimonial del proveedor, el pago anticipado de la totalidad del contrato, como efectivamente sucedió, implicó desproteger a la Intendencia ante eventuales incumplimientos, riesgo que, como se verá, se materializó al momento en que la empresa no pudo cumplir con el pago ante el despachante de aduana.

Pero independientemente de lo señalado anteriormente, no debe perderse de vista que lo habitual es que el Estado no paga por adelantado. El pago se realiza cuando se devenga el gasto y esto ocurre sólo si fue recibido el bien o el servicio de conformidad, siendo de aplicación el Artículo 20 del TOCAF que establece:

*“Los créditos presupuestales se considerarán ejecutados cuando se devenguen los gastos para los cuales han sido destinados.*

***Se entiende que los gastos se devengan cuando surge la obligación de pago por el cumplimiento de un servicio o de una prestación.***

*En particular:*

- 1) Para la percepción de las retribuciones personales y cargas directamente vinculadas, cuando se hizo efectiva la real prestación del servicio.*
- 2) Para los gastos corrientes y de capital, la recepción conforme del objeto adquirido o la prestación del servicio contratado, sin perjuicio de la asignación anticipada de recursos, que se otorguen a proveedores con destino a una inversión o a un gasto, cuando ello estuviere estipulado en las condiciones que establezca la Administración.*
- 3) Para las obras y trabajos, la recepción conforme del todo o parte de los mismos en las condiciones previstas en los contratos o actos administrativos que los hubieren encomendado.***

*(...)” (resaltados nuestros)*

En este caso, el pago total de la compra directa se realizó el 20/12/2012, la efectiva colocación del producto se habría verificado en fecha próxima al 10 de enero de 2013 (nadie de la Intendencia aporta la fecha exacta en el expediente) y por razones tampoco explicadas, la factura se emite con fecha 1º de abril de 2014.

Debe agregarse que no se ubicó en el expediente documentación que permita verificar la constitución del depósito en garantía previsto en el Artículo 9° del Pliego de Bases y Condiciones que se hizo exigible al momento de la firma de la ampliación.

#### **10. PAGO REALIZADO POR EL SR. ARMANDO CASTASTAINGDEBAT EL DESPACHANTE DE ADUANA GUILLERMO JAUME**

Resulta probado en el expediente que el Sr. Armando Castaingdebat realizó una transferencia de dinero de una de sus cuentas personales a la del Sr. Guillermo Jaume, despachante de aduana de FORBEX para que pudiese despachar los 800 m<sup>2</sup> finales adquiridos a la empresa mediante compra directa.

Esta circunstancia resulta confirmada por el propio Castaingdebat y el Sr. Jaume, determinándose que la suma girada ascendió a U\$S 21.000.

Al respecto el Intendente declaró ante la Sede que *“en la etapa final del proceso de compra directa, cuando estaban por despachar el producto, Beckmann viene a la Intendencia a ver si podía adelantarle el último pago porque tenía problemas financieros a lo que el contador y el abogado le dicen que no es tema de la Intendencia, a lo que nos reunimos con el equipo de la Intendencia para ver qué alternativas a seguir, (...). El juicio entendimos que era el camino lógico pero le ocasionaría más perjuicio a la Intendencia porque se quedaba sin el producto y ahí planteé la posibilidad de poner el dinero de mi bolsillo y que me lo devolvieran cuando pudieran. Me dijeron que estaba loco pero terminé girando de mi cuenta personal U\$S 21.000 al despachante de aduana directamente”*. Luego agregó *“hoy no recuperé ningún dinero”*.

Analizando las circunstancias en que realizó ese pago, los argumentos expuestos por el Sr. Castaingdebat no resultan suficientes, en tanto:

- 1) Pagó una cifra importante por cuenta de un tercero con el que declaró no tener vínculo previo ni confianza personal.
- 2) No requirió la firma de ninguna documentación de reconocimiento de deuda por los U\$S 21.000, mientras a su vez el Sr. Jaume declara para él los pagos *“los realiza Sportgrass (Forbex), los recibos de pago que yo emito son a Sportgrass”*.
- 3) No reconoce el hecho de que los pagos anticipados realizados desprotegeron a la Intendencia ante el tipo de incumplimiento en que finalmente incurrió el proveedor.

La inusualidad de estos hechos se ve confirmada cuando las declaraciones de los propios actores demuestran que, más de dos años después, el Sr. Castaingdebat no ha recuperado los U\$S 21.000.

Pero debe señalarse un hecho que no aparece mencionado en las diferentes declaraciones recogidas en el expediente: el depósito realizado por el Sr. Castaingdebat en la cuenta del despachante Jaume fue realizado el 28 de noviembre de 2012 a la hora 14.00 (Fs.1213), mientras que la solicitud de precios se concretó el 4 de diciembre (Fs.492) y la resolución del Intendente que dispuso la compra directa fue del 10 de diciembre de 2012 (Fs.495). Es decir, el Intendente adelantó el dinero para viabilizar una compra no aprobada ni mucho menos concretada y por la que aún ni siquiera se había realizado el pedido precios.



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

Es decir que en condiciones ya difíciles de entender para adelantar una cifra importante por cuenta de un tercero, se agrega que el destino es pagar impuestos de importación de una mercadería cuya compra aún no había sido aprobada ni gestionada. Eso implicaría que antes de tan siquiera hacer la solicitud de precios ya se sabía qué y a quién se iba a comprar.

Además, el último pago se concreta el 20 de diciembre, según orden de pago de ese mismo día, por lo que tampoco aparece claro el motivo de "urgencia" que llevaría a adelantar el pago en condiciones tan irregulares.

Debe agregarse que del análisis del expediente no surge una explicación razonable con respecto a dos elementos que surgen del mismo:

- El monto de la deuda que Beckmann establece en U\$S 12.700 en mails incorporados al expediente, cuando el pago fue de U\$S 21.000 y ésta es la cifra manejada tanto por Castaingdebat como por el propio Beckmann en sus declaraciones.
- La referencia que hace el testigo Jorge Mazzulo ((Fs. 689/690) en cuanto a que Castaingdebat habría solicitado que la devolución del importe adeudado fuera girada a una cuenta bancaria de su hija Florencia. En el mismo sentido Ramiro Visconti (Fs. 859) declara "Creo que dijo que en la cuenta de su hija, de Florencia".

### **11. SOBRE LA EMPRESA ADJUDICATARIA**

Se detectan un conjunto de hechos que pueden considerarse irregulares con respecto a la empresa a la que se le adjudicaron las compras:

11.1. Al momento de la licitación inicial se verifica que:

- FORBEC SPORT GRASS se presentó como empresa con más de 15 años de experiencia en el rubro, cuando en realidad se trataba de la empresa FORBEC SRL, constituida por contrato del 8 de marzo de 2010.
- No presentó antecedentes en Uruguay de ventas e instalaciones similares a la licitada. Sí adjuntó listado de canchas colocadas por la empresa argentina FORBEX (Commercial Carpets S.A.) que era la proveedora del producto ofrecido, y por Greenfields, cuya relación con FORBEC no apareció detallada.
- No apareció acreditado en el expediente de la licitación quien tenía la representación de la empresa, información indispensable para entender el rol desempeñado en el proceso por Ricardo Beckmann, que no integró formalmente la sociedad hasta varios meses después (29 de julio de 2011).
- La dirección de la empresa era el domicilio particular de Beckmann, lo que no hacía de por sí descartable su oferta pero requería que se realizara una verificación mayor que ante empresas con plantas e instalaciones propias que evidencien una solidez institucional y patrimonial.

- El contrato inicial con la Intendencia fue firmado el 14 de diciembre de 2010 por los socios Pablo Forlán y Kevin Beckmann (padre de Ricardo). Analizado el documento se verifica que no se determina el monto a pagar por la Intendencia ni forma de calcularlo. En efecto, por la cláusula segunda se establece que *“la empresa se obliga a proporcionar e instalar el césped sintético sobre carpeta asfáltica en las condiciones establecidas en el Artículo 1° del Pliego Particular de Condiciones”* y en la cláusula tercera el precio de U\$S 55,63 IVA incluido el metro cuadrado. Pero el Artículo 1° del Pliego al establecer las medidas previstas indicaba 30 metros x 20 metros o 40 metros x 20 metros, y en el contrato no se especifica cuál de las dos opciones era la concretada.
- 11.2. El 10 de diciembre de 2012 se adjudicó a la empresa FORBEX S.R.L. la compra directa autorizada por resolución del 4 del mismo mes, y no se ubica en el expediente ningún documento en que analice la relación entre FORBEC y FORBEX. Sí consta la nota de la propia FORBEX de fecha 7 de diciembre de 2012, en la que manifiesta ser *“el único representante exclusivo para todo el Uruguay de Commercial Carpets S.A. (FORBEX ARGENTINA) y comercializamos los mismos productos que se ofrecieron a Uds. en la licitación pasada”* y la cotización remitida también por Forbex el 9 de diciembre, ambos documentos con firma de por Ricardo Beckmann,

Se verifican aquí nuevas irregularidades:

- En la resolución del Intendente la compra se adjudicó a FORBEX SRL pero esta sociedad no existía como tal ya que de su nota del 7 de diciembre surge que FORBEX URUGUAY es el nombre de fantasía de la sociedad Sport Grass SRL.
- A fojas 716 el Asesor Jurídico Dr. Iribarren demuestra no conocer la existencia de dos empresas con nombres parecidos y declara *“En realidad yo no manejo la parte de compra, de toda forma el representante sigue siendo la misma persona”*. Sin embargo, no solo no hay constancia de que Ricardo Beckmann tuviera poder de representación de FORBEC S.R.L. al momento de negociar la primera adjudicación, sino, y especialmente, surge de los registros públicos que al momento de la compra directa (diciembre de 2012) no tenía poder de representación de Sport Grass SRL (FORBEX URUGUAY) ya que desde su constitución el 7 de mayo de 2012 sus socios eran Pedro Fernando VARO RODRÍGUEZ y Federica ARISPE SARTORI, que ejercían la administración y representación en forma indistinta; recién el 12 de febrero de 2015 los mencionados ceden sus cuotas sociales a Sylvia RUSSO DICKIN y Ricardo Alberto BECKMANN CASTAGNETTO, siendo este último quien tiene a partir de entonces la administración y representación de la sociedad pasa a ser en forma exclusiva.
- Por la compra directa la Intendencia emitió el 20 de diciembre de 2012 la orden de pago N° 7268-2012 a nombre de FORBEC S.R.L (Fs.648) cuando en realidad el pago se realizó a FORBEX URUGUAY (Sport Grass SRL)

## 12. CONCLUSIONES

- 12.1. Tal como se señaló en la introducción al presente escrito la normativa vigente es precisa en distinguir el plano administrativo del penal y es por ello que este Directorio culminó su informe al Sr. Juez Letrado de Primera Instancia de 1er. Turno de Flores señalando que *“Atento a que no es competencia de la Junta de Ética y Transparencia Pública, corresponderá a la Sra. Fiscal realizar las eventuales incriminaciones penales si*



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

entendiese que las irregularidades analizadas se enmarca en alguno de los tipos penales vigentes en nuestro ordenamiento jurídico”.

A su vez, al solicitar el archivo de las actuaciones la Sra. Fiscal expresa que las irregularidades evidenciadas “no exceden el ámbito administrativo por lo que no procede un encuadre penal que habilite la solicitud de procesamiento en los presentes obrados”.

Finalizadas entonces las actuaciones en la Justicia, y teniendo carácter público el expediente, este Directorio entiende que le corresponde expedirse sobre las irregularidades constatadas, dentro del marco estricto de sus competencias.

En el presente informe se han evidenciado una serie de omisiones e irregularidades que dan cuenta de un favorecimiento indebido de las empresas adjudicatarias de la licitación y la compra directa concretadas, representadas de hecho en ambos casos por el Sr. Ricardo Beckmann.

Deben destacarse al respecto:

- La realización del primer llamado a licitación con condiciones técnicas aportadas por la empresa finalmente adjudicataria, transmitidas por alguien que por ese solo servicio cobró U\$S 6.500 y sin que ningún funcionario de la Intendencia asuma la responsabilidad por la incorporación de esos requisitos a las bases del llamado.
- Las irregularidades detectadas en la relación con FORBEC, entre las que se destacan: falta de controles (antecedentes, solidez patrimonial, representación legal), alcance y formalización de las garantías ofrecidas (sobre el producto y por cumplimiento de contrato), incumplimiento del plan de pagos establecido, desprotegiendo a la Intendencia con el pago anticipado de un trabajo aún no terminado.
- Incumplimientos varios del Pliego de Condiciones.
- Adjudicación de la licitación a la empresa que cotizó mayor precio fundada en un argumento (garantía sobre colocación) que no se verifica ni en el Pliego ni en la oferta de la empresa.
- Sucesivas ampliaciones del metraje a adquirir sin ninguna explicación sólida evidenciando por lo menos una grave y no explicada imprevisión por parte de la Intendencia. Objetivamente se le termina comprando a dos empresas vinculadas a Beckmann un monto que triplica el inicial y que excede el tope para licitación abreviada, con indudable beneficio económico para las empresas adjudicatarias.
- Realización de una compra directa en clara violación del Artículo 33 del TOCAF, correctamente señalada por la Contadora Delegada del Tribunal de Cuentas.
- No resultan suficientes los argumentos expuestos por el Sr. Armando Castaingdebat para girar una suma de dinero de considerable importe (U\$S 21.000) con el fin de posibilitar el ingreso al país de la última mercadería adquirida. Y no resultan suficientes porque paga por cuenta de un tercero con el que manifiesta no tener relación anterior ni confianza, sin garantía de repago, sin documentar la deuda

generada a su favor. Y a la vez, no se explica que el Sr. Castaingdebat no haya exigido el pago de los U\$S 21.000 cuando pocos días después dispone y efectiviza el pago a la empresa deudora por el total de la compra.

- Pero como ya se señaló, ese pago resulta absolutamente irregular teniendo en cuenta que se realiza varios días antes de que se formalizara la compra que se estaría pagando. No hay explicación razonable para el hecho de que haya que pagar los impuestos de importación para liberar una mercadería que aún no se había comprado.
  - La factura emitida por la referida compra directa es de fecha 1° de abril de 2014, cuando como se vio, el pago se había realizado anticipadamente el 20 de diciembre de 2012, sin que aparezca ninguna explicación a esta irregularidad
  - La confirmación, por varios de los declarantes de la existencia de un conocimiento previo de Castaingdebat con Ricardo Beckmann (Fs. 586, 800 y ss.) inicialmente negado por el entonces Intendente (Fs. 544).
- 12.2. En este informe se han señalado ya diversos incumplimientos de las disposiciones del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), pero no son las únicas violaciones a la normativa vigente verificadas en el proceso analizado.
- 12.3. Este Directorio considera que son de aplicación en este caso las siguientes normas:

#### **Ley N° 17.060**

**Artículo 3:** *A los efectos del Capítulo II de la presente ley se entiende por corrupción el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado.*

**Artículo 20:** *Los funcionarios públicos deberán observar estrictamente el principio de probidad, que implica una conducta funcional honesta en el desempeño de su cargo con preeminencia del interés público sobre cualquier otro. El interés público se expresa en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, en la buena fe en el ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos.*

**Artículo 21:** *Los funcionarios públicos observarán los principios de respeto, imparcialidad, rectitud e idoneidad y evitarán toda conducta que importe un abuso, exceso o desviación de poder, y el uso indebido de su cargo o su intervención en asuntos que puedan beneficiarlos económicamente o beneficiar a personas relacionadas directamente con ellos. Toda acción u omisión en contravención del presente artículo hará incurrir a sus autores en responsabilidad administrativa, civil o penal, en la forma prescripta por la Constitución de la República y las leyes.*

#### **Decreto 30/003**

**Artículo 9 (Interés Público).** *En el ejercicio de sus funciones, el funcionario público debe actuar en todo momento en consideración del interés público, conforme con las normas dictadas por los órganos competentes, de acuerdo con las reglas expresadas en la Constitución (art. 82 incisos 1° y 2° de la Carta Política).*

*El interés público se expresa, entre otras manifestaciones, en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, en la buena fe en el ejercicio del*



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos (art. 20 de la ley 17.060).

**Artículo 11 (Probidad).** El funcionario público debe observar una conducta honesta, recta e íntegra y desechar todo provecho o ventaja de cualquier naturaleza, obtenido por sí o por interpuesta persona, para sí o para terceros, en el desempeño de su función, con preeminencia del interés público sobre cualquier otro (arts. 20 y 21 de la ley 17.060).

También debe evitar cualquier acción en el ejercicio de la función pública que exteriorice la apariencia de violar las Normas de Conducta en la Función Pública.

**Artículo (Legalidad y obediencia).** El funcionario público debe conocer y cumplir la Constitución, las leyes, los decretos y las resoluciones que regulan su actividad funcional así como cumplir las órdenes que le impartan sus superiores jerárquicos en el ámbito de su competencia, dentro de los límites de la obediencia debida.

**Artículo 17 (Implicancias).** El funcionario público debe distinguir y separar radicalmente los intereses personales del interés público (arts. 21 y 22 num. 4 de la ley 17.060). En tal virtud, debe adoptar todas las medidas a su alcance para prevenir o evitar todo conflicto o conjunción de esos intereses en el desempeño de sus funciones.

**Artículo 18 (Transparencia y publicidad).** El funcionario público debe actuar con transparencia en el cumplimiento de su función. (...)

**Artículo 19 (Eficacia y eficiencia).** Los funcionarios públicos utilizarán medios idóneos para el logro del fin de interés público a su cargo, procurando alcanzar la máxima eficiencia en su actuación.

**Artículo 20 (Eficiencia en la contratación).** Los funcionarios públicos tienen la obligación de respetar estrictamente los procedimientos de contratación aplicables en cada caso y de ajustar su actuación en la materia a los siguientes principios generales:

- A) Flexibilidad.
- B) Delegación.
- C) Ausencia de ritualismo.
- D) Materialidad frente al formalismo.
- E) Veracidad salvo prueba en contrario.
- F) Igualdad de los oferentes, concurrencia en todos los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de ofertas y amplia publicidad de las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios (arts. 5º de la ley 17.060 y 11 literal H) del Decreto 354/999).

**Artículo 21 (Motivación de la decisión).** El funcionario debe motivar los actos administrativos que dicte, explicitando las razones de hecho y de derecho que lo fundamenten. No son admisibles fórmulas generales de fundamentación, sino que deberá

*hacerse una relación directa y concreta de los hechos del caso específico en resolución, exponiéndose además las razones que con referencia a él en particular justifican la decisión adoptada.*

*Tratándose de actos discrecionales se requerirá la identificación clara de los motivos en que se funda la opción, en consideración al interés público.*

**Artículo 23 (Buena administración financiera).** *Todos los funcionarios públicos con funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado o de las personas públicas no estatales deberán ajustarse a las normas de administración financiera aplicables, a los objetivos y metas previstos, al principio de buena administración, en lo relativo al manejo de los dineros o valores públicos y a la custodia o administración de bienes de organismos públicos. Sus transgresiones constituyen faltas administrativas aun cuando no ocasionen perjuicios económicos (arts. 119 y siguientes del TOCAF).*

- 12.4. Debe señalarse que las mencionadas normas son de aplicación a los Gobiernos Departamentales por así establecerlo expresamente el Literal E del Artículo 1 de la Ley N° 17.060 y el Literal E del Artículo 3 del Decreto 30/003.
- 12.5. En un caso como el analizado este Directorio entiende que la responsabilidad de los incumplimientos de las normas citadas corresponde como máximo jerarca al entonces Intendente Departamental Sr. Armando Castaingdebat.

### 13. RESOLUCIONES Y COMUNICACIONES

- 13.1. Todas las actuaciones desarrolladas fueron aprobadas por unanimidad por el Directorio de la Junta de Transparencia y Ética Pública.
- 13.2. En virtud de los cometidos del organismo y la especial importancia asignada a la transparencia y la participación ciudadana, este informe será publicado en la página web de la JUTEP y se hará llegar para su conocimiento a la Intendencia Departamental de Flores, el Tribunal de Cuentas de la República y a la Presidencia de la Cámara de Representantes.

**Matilde Rodríguez**  
Vocal

**Daniel Borrelli**  
Vicepresidente

**Ricardo Gil**  
Presidente