PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR
REPÚBLICA ARGENTINA

RESOLUCIÓN REGISTRADA
BAJO EL Nº 125

TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

Ushuaia, 17 MAY 2022

VISTO: el Expediente TCP - SC Nº 03/2022, del registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: *"S/ ANÁLISIS RESOLUCIÓN OPC N.º 55/2021"*;

CONSIDERANDO:

Que en las actuaciones del Visto obra copia de la Resolución OPC N.º 55/21 suscripta el día 8 de abril de 2021 por el entonces titular de la Oficina Provincial de Contrataciones (OPC) Federico M. ZAPATA GARCIA, mediante la cual se aprobó la reglamentación del artículo 17 inc. d de la Ley Provincial N.° 1.015, referente al procedimiento de Licitación o Concurso celebrado bajo la modalidad de Convenio Marco, con vigencia a partir del día su publicación.

Que mediante Nota Interna N.º 35/2022 Letra: TCP-SC, el Auditor Fiscal a/c de la Prosecretaría Contable C.P. Mauricio IRIGOITIA remite las actuaciones a la Secretaría Legal solicitando: *"(…) su análisis en materia de su incumbencia (…)"*

Que mediante Informe Legal N.º 41/2022 Letra: T.C.P.-C.A. suscripto por el letrado Luis María GRASSO se efectúa el análisis pertinente que luego de un pormenorizado estudio concluye: *"(…) Atento todo lo expuesto, los antecedentes mencionados, la normativa aplicable y la doctrina citada, habiendo analizado el contenido de manera armónica e integral de la Resolución O.P.C. Nº 55/2021 que aprueba la reglamentación del artículo 17 inciso d) de la Ley Provincial Nº 1.015 se podría señalar:*

1. Si bien la competencia reglamentaria otorgada por el Legislador a la O.P.C. sería de aplicación a todo el ámbito del sector público provincial, sólo se atendió a la aplicación respecto de la administración central, quedando los demás poderes, entes autárquicos y descentralizados y órganos extrapoder huérfanos de reglamentación.

2. Sería prudente ampliar la fundamentación para aplicar, según el caso, convenios abiertos o cerrados. Se sugiere precisar bajo qué criterios objetivos se aplicaría cada categoría.

3- En tanto que la Oficina estaría excediéndose en sus facultades reglamentarias al intervenir en los procedimientos de pagos se sugiere revisar el alcance de la previsión del inciso c) del Punto 10.

Por todo ello, cabría hacer saber a la Oficina Provincial de Contrataciones las consideraciones efectuadas, recordando que únicamente se analizaron cuestiones relevantes en la redacción, en abstracto, pudiendo surgir otros reparos legales en la efectiva aplicación del procedimiento establecido para los Convenio Marco (...)".

Que mediante Nota Interna N.º 338/2022 Letra: T.C.P.-SL. el Secretario Legal a/c gira nuevamente las actuaciones a la Secretaria Contable, compartiendo los términos del Informe Legal precedente.

Que en consecuencia se emite el Informe Contable N.º 131/2022 Letra: TCP-PE suscripto por el Auditor Fiscal C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA, que luego de un pormenorizado análisis concluye: *"(…) En virtud de todo lo expuesto precedentemente, se concluye a modo sintético que:*

- *No resulta claro y preciso el ámbito de aplicación de la presente reglamentación.*
- *No se encuentran definidos los criterios objetivos que habilitan la procedencia de la modalidad de convenio marco abierto y, en especial, el cerrado.*
- *No se encuentra establecido explícitamente la acreditación de un estudio previo de mercado, el cual propicie el éxito del convenio.*
- *Al momento de emitir la orden de compra, no está claro que debe interpretarse por la suscripción del "funcionario responsable de la jurisdicción contratante", ni el alcance de la validez de la orden de*

compra con la autorización de la OPC, al haberse previamente notificado.

- *No se encuentra establecido la emisión de un informe que acredite los motivos por los cuales se seleccionó un proveedor u otro para la emisión de la orden de compra y la procedencia de su emisión sin el respaldo de un acto administrativo que refleje tal decisión.*
- *No se encuentra previsto la instancia de mejora de condiciones de oferta (precio, condiciones de entrega y aumento de stock) a solicitud de los proveedores.*
- *No se encuentra establecida la instancia de redeterminación de precios para la modalidad de Convenio Marco cerrado (…)"*

Que mediante Nota Interna N.º 1034/2022 Letra: TCP-S.C. el Secretario Contable a/c C.P. David BEHRENS eleva las actuaciones al Sr. Vocal de Auditoría C.P.N. Hugo S. PANI, compartiendo el Informe Contable N.º 131/2022 Letra: TCP-PE.

Que este Cuerpo Plenario de Miembros, comparte y hace propios los términos vertidos en el Informe Legal N.º 41/2022 Letra: TCP-CA y el Informe Contable N.º 131/2022 Letra: TCP-PE.

Que la presente se emite con el *quorum* previsto en el artículo 27 de la Ley provincial N° 50, en virtud de los dispuesto en la Resolución Plenaria N° 46/2022.

Que los suscriptos, se encuentran facultados para el dictado de la presente, en virtud de las atribuciones conferidas en el artículo 1º y 27 de la Ley provincial N.° 50.

Por ello:

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Aprobar y hacer propios los términos del Informe Legal N.º 41/2022 Letra: TCP-CA y del Informe Contable N.º 131/2022 Letra: TCP-PE. Ello en virtud de lo expuesto en los Considerandos.

ARTÍCULO 2º.- Instar a la Directora de la Oficina Provincial de Contrataciones Sra. Tamara Yael ALBARRACIN, para que en el término de (30) días de notificada la presente efectúe las consideraciones que estime pertinente.

ARTÍCULO 3º.- Notificar con copia certificada de la presente a la Directora de la Oficina Provincial de Contrataciones Sra. Tamara Yael ALBARRACIN y al Ministro de Finanzas Públicas C.P. Federico Martín ZAPATA GARCÍA.

ARTÍCULO 4º.- Notificar en sede del Organismo, al Secretario Legal a cargo Dr. Pablo E. GENNARO y por su intermedio a la Coordinadora Legal y al letrado dictaminante, al Secretario Contable a/c C.P. David R. BEHRENS y por su intermedio al Auditor Fiscal interviniente con remisión de las actuaciones para el seguimiento del artículo 2º de la presente.

ARTÍCULO 5°.- Registrar. Comunicar. Publicar. Cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA Nº 125 **/2022.-**

C.P.N. Hugo Sebastián PANI
VOCAL DE AUDITORÍA
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Dr. Miguel LONGHITANO
VOCAL ABOGADO
PRESIDENTE
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Informe Legal Nº 41/2022
Letra: T.C.P. - C.A.
Cde. Expte. Nº 03/2022, Letra: TCP-SC

Ushuaia, 17 de febrero de 2022

SEÑOR SECRETARIO LEGAL A/C

DR. PABLO ESTEBAN GENNARO

Viene al Cuerpo de Abogados de esta Secretaría Legal el expediente del corresponde, perteneciente al registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado ***"S/ ANÁLISIS RESOLUCIÓN OPC N.° 55/2021"***, a fin de tomar intervención y emitir opinión legal.

I.- ANTECEDENTES.

Cabe indicar, en primer término, que por las actuaciones citadas *ut supra* tramita el análisis de la Resolución O.P.C. Nº 55/2021 (fs. 2/5) por la que se aprobó la reglamentación del inciso d) del artículo 17 de la Ley provincial Nº 1.015 "*Poder Ejecutivo Provincial: Régimen General De Contrataciones y disposiciones comunes para el sector público provincial*".

En razón de ello, el Prosecretario Contable, C.P. Mauricio IRIGOITIA, solicitó la intervención de esta Secretaría Legal a través de la Nota Interna Nº 35/2022, Letra: T.C.P. - S.C. (fojas 2/6).

II.- ANÁLISIS.

Cabe recordar la competencia de este Tribunal de Cuentas para intervenir en las presentes actuaciones, previo a ingresar al análisis jurídico del Anexo I de la Resolución O.P.C. Nº 55/2021 (fs. 2/5) por el que se aprobó la Reglamentación del artículo 17 inciso d) de la Ley provincial Nº 1015.

En relación a ello, en el Informe Legal N° 144/2018, Letra: T.C.P. - S.L. aprobado por la Resolución Plenaria N° 8/2019, reiterado por la Resolución Plenaria N° 62/2020, citado en el Informe Legal Nº 90/2020, Letra: T.C.P. - S.L. aprobado por la Resolución Plenaria Nº 191/2020 del 17 de diciembre de 2020, se sostuvo que: *"(...) Primeramente, se advierte que la potestad de observar legalmente de este Órgano de Contralor tiene origen constitucional, ya que el artículo 166, inciso 2° de la Carta Magna Provincial, expresa que: 'ARTÍCULO 166.- Son atribuciones del Tribunal de Cuentas: (...) 2. Intervenir preventivamente en los actos administrativos que dispongan gastos, con excepción de los municipales, en la forma y con los alcances que establezca la ley* (...)

En la misma línea, la Ley provincial N° 50 prevé en el artículo 4°, inciso b) la atribución asignada al Tribunal de Cuentas para observar legalmente, en el marco del control preventivo, los actos administrativos que transgredan disposiciones legales o reglamentarias, siempre que aquellos tengan por objeto la disposición de fondos públicos, la inversión de fondos, la percepción de caudales públicos o las operaciones financiero patrimoniales del Estado (...).

Que conforme el criterio expuesto, el objeto de las observaciones es suspender la ejecución de los actos y, por otro lado, la insistencia resulta ser la herramienta con que cuenta la Administración para ejecutar el mismo bajo su

exclusiva responsabilidad. Va de suyo entonces que cuando el acto ya se encuentra ejecutado o, en el caso de actos normativos aplicados, el trámite de la insistencia no resulta procedente (...)"".

Así, conforme los antecedentes relatados, surge la competencia de este Tribunal de Cuentas para analizar la juridicidad de la Resolución traída a estudio -Resolución O.P.C. N° 55/2021-.

En función de ello, cabe considerar la facultad del ente para emitir el acto, es decir, la potestad de la Oficina Provincial de Contrataciones para el dictado de normas reglamentarias, a los efectos de determinar si se desenvolvió en el ámbito de su competencia, entendida esta última como la suma de potestades que surge del ordenamiento jurídico, esto es, la aptitud para obrar.

El marco normativo que regula la actuación de la Oficina encuentra su norte en los preceptos de la Constitución Provincial, que por un lado sostiene que: "*Las contrataciones del Estado Provincial o de los municipios se efectuarán según sus leyes u ordenanzas específicas en la materia, mediante el procedimiento de selección y una previa, amplia y documentada difusión* (artículo 74)*"* y por otro lado, en su artículo 105 inciso 25, dispone respecto de las atribuciones de la Legislatura Provincial la de: "*Legislar sobre* (…) *el uso y disposición de los bienes provinciales*".

En cumplimiento de lo expuesto, con la sanción de la Ley provincial N° 1.015, se estableció que: "*Las contrataciones se regirán por las disposiciones de la presente ley, su reglamentación y las normas dictadas en consecuencia* (…) (artículo 7º)".

Seguidamente, el artículo 8° de la mentada norma creó la Oficina Provincial de Contrataciones como "(...) *órgano rector del sistema de compras y*

contrataciones, con carácter desconcentrado, que operará en el ámbito del Ministerio de Economía (…)", determinando el artículo 9°, entre sus funciones, la de: "(...) *b) dictar normas reglamentarias, aclaratorias, interpretativas y complementarias en la materia* (...)".

Por su parte, la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del atlántico Sur, Ley provincial Nº 141, en su Título II, sostiene sobre la competencia del órgano que: *"La competencia de los órganos administrativos será la establecida por la Constitución de la Provincia, las leyes orgánicas administrativas y los reglamentos que se dicten en su consecuencia.* (Artículo 2º)" y en el siguiente que *"(…) La competencia es irrenunciable e improrrogable (…)"*.

Así, a la luz de la normativa aplicable no caben dudas respecto a que la Oficina Provincial de Contrataciones tiene entre sus facultades la de reglamentar, conforme lo dispone el artículo 9º Ley provincial Nº 1015, atribución que debe estar dotada de juridicidad, sin vulnerar disposiciones establecidas en forma expresa o razonablemente implícitas.

Por todo ello, corresponde comenzar con el análisis de la cuestión de fondo, esto es, de los postulados de la norma creada.

Comienza la Resolución transcribiendo en sus Considerandos las funciones enumeradas en el artículo 9 inciso i) de la Ley provincial Nº 1015 y el concepto aportado por el artículo 17 de la citada norma provincial, que detalla las modalidades de contratación y define al convenio marco (inciso d).

Continúa relatando en su 4º párrafo que: *"(…) resulta oportuno y conveniente fijar la reglamentación necesaria al respecto, a los fines de agilizar la adquisición de bienes y servicios de uso común para dotar a las* ***diversas áreas pertenecientes a la Administración Central*** *de los insumos necesarios*

para cumplir en forma óptima las tareas que le fueran asignadas". El énfasis me pertenece.

Ahora bien, de la interpretación literal del párrafo transcripto surge que el ámbito de aplicación al que alude es inequívocamente a las diversas áreas de la Administración Central, recortando el universo al que se aplica la Ley provincial N.º 1015 (véase artículo 1º) pese a la terminología utilizada en lo sucesivo.

En esa línea de ideas, cabe recordar que el artículo 1º de la Ley mencionada *ut supra* afirma que: "*Las disposiciones de la presente ley son de aplicación para todo el Sector Público Provincial no financiero, el que estará integrado por:*

a) el Poder Ejecutivo, Ministerios y Secretarías de Estado;

b) el Poder Legislativo;

c) el Poder Judicial;

d) organismos autárquicos y descentralizados, comprendiendo a las Instituciones de Seguridad Social;

e) órganos creados por la Constitución de la Provincia;

f) empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

En el contexto de la presente ley se entiende por entidad toda organización pública con personería jurídica y patrimonio propio, se trate de

empresas o sociedades y organismos descentralizados; y por jurisdicción al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Poder Ejecutivo, los ministerios, Secretarías de Estado, Fiscalía de Estado y al Tribunal de Cuentas."

Por lo tanto, para el caso en que cualquier miembro del sector público provincial no financiero no incluido en el ámbito de la administración central decida la utilización del convenio marco, se sugiere que la Oficina Provincial de Contrataciones aclare que aspectos y con qué grado deberán adaptarse a la estructura jurídica de la entidad.

En cuanto al articulado de la Resolución, con el objeto de dar tratamiento metódico al análisis encomendado, se señalarán sólo las cuestiones planteadas en el Anexo I que sean de significación.

Punto 2. *Modalidades*

"- Convenio marco cerrado: El convenio marco cerrado es aquel que una vez realizado el correspondiente procedimiento de selección y firmado el convenio con los proveedores oferentes, no permite la incorporación de nuevos proveedores.

- Convenio marco abierto: El convenio marco abierto es aquel que permite la incorporación de nuevos proveedores".

Se sugiere en este punto, que atento a encontrarnos con una modalidad más restrictiva respecto de la otra, ampliar y precisar los alcances de cada uno, y motivar acabadamente bajo qué criterios objetivos debería implementarse una u otra categoría.

Punto 10. *"Del pago (…) c) En caso de la Oficina Provincial de Contrataciones verifique el incumplimiento por parte de las jurisdicciones contratantes, respecto a la obligación del pago de las facturas relacionadas a un convenio marco, podrá proceder de oficio a su cancelación, excluyendo al área respectiva del convenio en cuestión".*

Es oportuno recordar que las pautas relacionadas con el pago están fuera de la competencia de la Oficina Provincial de Contrataciones. En un precedente reciente, la Resolución Plenaria Nº 97/2021, en la que se analizó la Resolución O.P.C. Nº 18/2021 se ha establecido que:

"(...) teniendo en consideración lo dispuesto en los artículos 85, 88 inciso a) y concordantes de la Ley provincial Nº 495 y lo manifestado por el Plenario de Miembros de este Tribunal de Cuentas en la Resolución Plenaria Nº 204/2015, es posible afirmar que es competencia del Contador General de la Provincia reglamentar los aspectos relativos al mecanismo de pago del contrato. Por su parte, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley provincial Nº 1015, debe descartarse que la Oficina Provincial de Contrataciones resulte competente para emitir disposición alguna referida a dicha materia".

Además de que se estaría excediendo en su competencia reglamentaria, tampoco tendía facultades para utilizar partidas presupuestarias de las carteras ministeriales y no habría posibilidad de concretar la propuesta reglamentaria.

III.- CONCLUSIÓN.

Atento todo lo expuesto, los antecedentes mencionados, la normativa aplicable y la doctrina citada, habiendo analizado el contenido de manera

armónica e integral de la Resolución O.P.C. Nº 55/2021 que aprueba la reglamentación del artículo 17 inciso d) de la Ley Provincial Nº 1.015 se podría señalar:

1. Si bien la competencia reglamentaria otorgada por el Legislador a la O.P.C. sería de aplicación a todo el ámbito del sector público provincial, sólo se atendió a la aplicación respecto de la administración central, quedando los demás poderes, entes autárquicos y descentralizados y órganos extrapoder huérfanos de reglamentación.

2. Sería prudente ampliar la fundamentación para aplicar, según el caso, convenios abiertos o cerrados. Se sugiere precisar bajo qué criterios objetivos se aplicaría cada categoría.

3- En tanto que la Oficina estaría excediéndose en sus facultades reglamentarias al intervenir en los procedimientos de pagos se sugiere revisar el alcance de la previsión del inciso c) del Punto 10.

Por todo ello, cabría hacer saber a la Oficina Provincial de Contrataciones las consideraciones efectuadas, recordando que únicamente se analizaron cuestiones relevantes en la redacción, en abstracto, pudiendo surgir otros reparos legales en la efectiva aplicación del procedimiento establecido para los Convenio Marco.

Sin otras consideraciones que formular se elevan las actuaciones para su análisis y continuidad del trámite.

Dr. Luis Mario GRASSO
Abogado
Mat. N° 710 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia

TRIBUNAL DE CUENTAS
FOLIO
12

INFORME CONTABLE

INFORME CONTABLE Nº 131 / 2022
Letra: TCP-PE
Ref.: Expediente N.º 03/2022 Letra: TCP-SC, caratulado: *"S/ANÁLISIS RESOLUCIÓN OPC N.º 55/2021"*

Análisis Resolución OPC N.º 55/2021

Auditor Fiscal: C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA

Ushuaia, 27 de ABRIL de 2022

ANÁLISIS RESOLUCIÓN OPC N.º 55/2021

Índice

1. Destinatario.....1
2. Objeto.....1
3. Antecedentes.....1
4. Aclaraciones previas.....1
5. Análisis.....2
5.1 Ámbito de aplicación.....2
5.2 Modalidades.....5
5.3 Competencia.....6
5.4 Emisión de la Orden de Compra.....7
5.5 Redeterminación de precios y/o mejores condiciones.....9
6. Conclusión.....10

1. Destinatario

El presente informe esta dirigido a la Secretaría Contable.

2. Objeto

El objeto del presente informe consiste en comunicar el análisis efectuado a la Resolución OPC N.° 55/2021, reglamentario del procedimiento de Convenio Marco establecido en el inciso d), artículo 17 de la Ley Provincial N.° 1.015.

3. Antecedentes

Mediante el Informe Legal N.° 41/22 TCP-CA, el Dr. Luis Mario GRASSO efectuó el análisis de la reglamentación del Convenio Marco, el cual fuese compartido por el Dr. Pablo E. GENNARO a/c de la Secretaría Legal remitiendo las actuaciones a la Secretaría Contable, siendo finalmente giradas a la Delegación Poder Ejecutivo para su análisis.

4. Aclaraciones previas

Mediante la Resolución OPC N.° 55/21, la Oficina Provincial de Contrataciones (OPC) aprobó la reglamentación del inciso d), artículo 17 de la Ley Provincial N.° 1.015, referente al procedimiento de Licitación o Concurso celebrado bajo la modalidad de Convenio Marco, con vigencia a partir del día su publicación, es decir el 21/04/2021 (B.O. 4844).

Al respecto el Informe Legal N.° 41/22 – TCP-CA, señaló las siguientes consideraciones:

1. *"Si bien la competencia reglamentaria otorgada por el Legislador a la OPC sería de aplicación a todo el ámbito del sector público provincial, sólo se atendió a la aplicación respecto de la administración central, quedando los demás poderes, entes autárquicos y descentralizados y órganos extrapoder huérfanos de reglamentación.*

2. *Sería prudente ampliar la fundamentación para aplicar, según el caso, convenios abiertos o cerrados. Se sugiere precisar bajo qué criterios objetivos se aplicará cada categoría.*

3. *En tanto que la Oficina estaría excediéndose en sus facultades reglamentarias al intervenir en los procedimientos de pagos se sugiere revisar el alcance de la previsión del inciso c) del Punto 10."*

5. Análisis

5.1 Ámbito de aplicación

En primera instancia y en sentido concordante con lo señalado en el Informe Legal N.º 41/22 - TCP-CA, se destaca lo descripto en el cuarto párrafo del considerando del reglamento en cuestión, donde sólo se mencionó a las áreas pertenecientes a la Administración Central, limitándose en un principio el ámbito de aplicación de tal reglamento, donde resultarían excluidos el resto de las estructuras que conforman el Sector Público No Financiero.

Esta cuestión se verifica en las actuaciones MFP-E-60648-2021[1], referente a la Licitación Pública bajo modalidad de Convenio Marco, correspondiente a la provisión de elementos de limpieza sólo para organismos pertenecientes a la Administración Central cuyo llamado se efectuó mediante

1 Intervenido en el marco del control preventivo mediante el Acta de Constatación TCP N.° 01/22 – P.E.

Resolución MFP N.° 814/21, siendo actualmente el único convenio vigente publicado en el sitio web *"TDF Compras"*[2].

De todas maneras, resulta oportuno mencionar que de la verificación en tal sitio web, surge que se encuentra en proceso de convocatoria la Licitación Pública por Convenio Marco N.° 1/22 para la provisión y colocación de neumáticos de verano e invierno para organismos pertenecientes a la Administración Central, reiterándose la presente cuestión relativa al ámbito de aplicación.

No obstante lo expuesto, cabe destacar que el Anexo I de la reglamentación bajo análisis menciona en varios tramos: *"organismos contratantes"*, *"jurisdicciones contratantes"* y *"entidades contratantes"*, por lo que bien podría inferirse con ello, que se estaría refiriendo al resto de las entidades que pertenecen al Sector Público No Financiero, considerando las definiciones de la última oración del artículo 1° de la Ley Provincial N.° 1.015[3].

A diferencia de lo reglamentado en otras oportunidades (Res. OPC Nros. 17/21, 18/21) donde se explicitó el ámbito de aplicación para todo el Sector Público No Financiero, en este caso su falta de precisión solo brinda confusión e incertidumbre, por lo tanto sería conveniente que se brinden las respectivas aclaraciones sobre el alcance de tal reglamentación, máxime cuando lo que se pretende brindar con esta figura es una valiosa herramienta de gestión en materia de contrataciones públicas que debiese estar disponible para toda la administración pública en su conjunto.

2 TDF Compras – Convenio Marco: https://compras.tierradelfuego.gob.ar/?cat=193

3 Ley Provincial N.° 1015: artículo 1°, último párrafo: "*… En el contexto de la presente ley se entiende por **entidad** toda organización pública con personería jurídica y patrimonio propio, se trate de empresas o sociedades y organismos descentralizados; y por **jurisdicción** al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Poder Judicial, los ministerios, Secretarías de Estado, Fiscalía de Estado y al Tribunal de Cuentas.*" (lo resaltado es propio).

Por último, es útil mencionar que el Sector Público No Financiero es el ámbito de aplicación del Régimen General de Contrataciones Públicas conforme el artículo 1° de la Ley Provincial N.° 1.015[4] y que en cuanto a la Administración Central, según se desprende del artículo 8° de la Ley Provincial de Administración Financiera N.° 495 y sus normas inferiores, como ser la Resolución M.E. N.° 863/14 de los Clasificadores Presupuestarios, destacándose el Clasificador Institucional (sustituido por la Disposición DGP N.° 01/18) permite claramente identificar su composición con el catálogo de cuentas:

CLASIFICADOR INSTITUCIONAL

100	**000 000 000**	**Sector Público Provincial no Financiero**
110	**000 000 000**	**Administración Provincial**
111	**000 000 000**	**Administración Central**
111	001 000 000	Poder Legislativo
111	002 000 000	Poder Judicial
111	003 000 000	Poder Ejecutivo
111	003 100 000	Unidad Gobernador
111	003 101 000	Ministerio Jefatura de Gabinete
111	003 102 000	Ministerio de Gobierno y Justicia
111	003 103 000	Ministerio de Economia
111	003 104 000	Ministerio de Industria
111	003 105 000	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
111	003 106 000	Ministerio de Salud
111	003 107 000	Ministerio de Educación
111	003 108 000	Ministerio de Ciencia y Tecnología
111	003 109 000	Ministerio de Desarrollo Social
111	003 110 000	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
111	003 111 000	Ministerio de Obras y Servicios Públicos
111	003 120 000	Secretaría Energía e Hidrocarburos
111	003 121 000	Secretaría Representación Oficial del Gobierno en CABA
111	003 122 000	Secretaría de Planificación Estratégica, Ordenamiento Territorial y Hábitat
111	003 123 000	Secretaría de Ambiente, Desarrollo Sostenible y Cambio Climático
111	003 124 000	Secretaría General de Gobierno
111	003 125 000	Secretaría Legal y Técnica
111	003 126 000	Secretaría de Asuntos Relativos a Antártida, Islas Malvinas y del Atlántico Sur y sus Espacios Marítimos Circundantes
111	003 127 000	Secretaría de Desarrollo e Inversiones
111	003 128 000	Secretaría de Estado de Seguridad
111	004 000 000	Tribunal de Cuentas
111	005 000 000	Fiscalía de Estado
111	090 000 000	Servicio de la Deuda Pública
111	091 000 000	Compromisos Gubernamentales con Municipios

4 Según el artículo 1° Ley 1015, el Sector Público No Financiero esta integrado por Poder Ejecutivo: Ministerios y Secretarías de Estado; Poder Legislativo; Poder Judicial; Organismos autárticos y descentralizados, comprendiendo a las Instituciones de la Seguridad Social; órganos creados por la Constitución Provincial; y Empresas y Sociedades del Estado: SAPEM, Sociedades de Economía mixta y otras otras organizaciones empresariales donde la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

FOLIO 16

5.2 Modalidades

En el Punto 2 del reglamento bajo análisis, se consagran dos tipos de modalidades de Convenio Marco: cerrado y abierto. La reglamentación sólo se encargó de definir cada uno de ellos, diferenciándolos en la posibilidad de permitir o no, la incorporación de nuevos proveedores durante la vigencia del acuerdo.

La falta de mayores precisiones de cuando optar por una modalidad u otra, otorga un amplio margen de discrecionalidad a la administración, ante la falta de reglamentación de cuales son los criterios objetivos que habilitan la determinación del modelo de convenio a aplicar, en especial, el de modalidad cerrada. De existir los supuestos que habilitarían tal opción, contribuiría a despejar cualquier presunta arbitrariedad en la decisión de la administración de optar por la modalidad de convenio marco cerrado y beneficiar con ello a algún proveedor en particular.

De configurarse un caso en que resulte adjudicado un único proveedor para el suministro de un bien o servicio durante un determinado período de tiempo, con la carga de las jurisdicciones de sólo contratar con el mismo y que la posibilidad de redeterminarse precios sólo permite reabrir la instancia de que se incorporen nuevos proveedores para el único caso que se haya establecido primitivamente la modalidad abierta[5], produce un virtual cierre temporario del mercado de proveedores – un cuasi monopolio, lo cual puede afectar los principios que priman en toda gestión de compras y contrataciones públicas (concurrencia, competencia e igualdad).

5 Res. OPC 55/21: Anexo I, Punto 12, Segundo Párrafo: *"...Asimismo cuando a instancia de la Oficina Provincial de Contrataciones se inicie el procedimiento de mejora del convenio marco, podrán incorporarse nuevos proveedores, **siempre que se haya establecido la modalidad abierta**."*(lo resaltado es propio)

En el supuesto de un acuerdo marco cerrado a un sólo proveedor, considero que el plazo de éste debe ser al menos relativamente bajo y/o sin posibilidad de prórroga, dado que mientras rige ese acuerdo toda la demanda de ese mercado, por ejemplo, los requerimientos de insumos de limpieza de toda la administración central, se excluye para los otros proveedores, quienes deberán subsistir y estar en condiciones de competir para cuando la administración vuelva a licitar esos insumos.

Bajo la expectativa de que en todo procedimiento de selección el Estado pueda acceder a la propuesta mas conveniente y que concretamente con esta herramienta de gestión con una dinámica en que un número indeterminado de proveedores de un ramo puedan incorporarse adhiriendo a un Convenio Marco vigente, entiendo con ello que la regla general podría ser la modalidad abierta y que la excepción sea la cerrada, debiendo motivarse la decisión bajo criterios objetivos a reglamentar que habiliten tal opción.

5.3 Competencia

La OPC en pleno ejercicio de su competencia derivada del artículo 9° de la Ley Provincial N.° 1.015[6] se reserva la atribución de establecer en cada uno de los convenios marco, la forma, plazo, cantidad y demás condiciones en que se ejecutará el mismo. Para ello en primer lugar centraliza la información de los insumos requeridos solicitando a las diversas jurisdicciones el detalle de los bienes y/o servicios requeridos por sus áreas; esta actividad pueda dar lugar a que un futuro se pueda canalizar mediante un Plan Anual de Contrataciones.

---

6 Ley 1015: artículo 9 *"Funciones de la Oficina Provincial de Contrataciones"*. a) Proponer políticas de compras y contrataciones; b) dictar normas reglamentarias; d) seguimiento de las adquisiciones, uso de herramientas informáticas disponibles; i) llevar a cabo contrataciones para procurar el suministro de bienes y servicios a las jurisdicciones o entidades contratantes.

TRIBUNAL DE CUENTAS
FOLIO
17

Al respecto se destaca como requisito implícito de la norma, la existencia de un estudio previo de mercado, aspecto fundamental para el éxito del convenio, en conformidad a los principios de todo procedimiento administrativo, y en especial, a lo inherente a la gestión de contrataciones públicas (eficiencia, eficacia, economicidad). Por lo tanto, considerando su especial relevancia, sería conveniente explicitar la existencia de tal estudio y acreditarse debidamente en las actuaciones que tramiten el convenio marco en cuestión.

5.4 Emisión de la Orden de Compra

En el punto 8 del reglamento bajo análisis, se estipula el trámite correspondiente para la emisión de la Orden de Compra por parte de las jurisdicciones contratantes. He aquí una de las principales ventajas del convenio marco, ya que con ello se ahorra el tiempo que implica iniciar un procedimiento de selección: efectuar la convocatoria, evaluar las ofertas, etc., para finalmente arribar a la adjudicación de los insumos/servicios en cuestión, agilizando los tiempos procedimentales en orden a los principios de eficiencia y eficacia.

En el inciso e) del punto 8, se indica que la Dirección General de Administración Financiera (DGAF) confeccionará la Orden de Compra y la notificará al proveedor seleccionado, siendo firmado por el funcionario responsable de la jurisdicción contratante, agregando que a los efectos de su validez, deberá tener el autorizado del área que determine la OPC, aclarando que deberá indicarse la cantidad requerida, plazo y lugar de entrega, indicando el convenio marco de referencia.

Sobre este punto, surgen los siguientes interrogantes: por un lado, que funcionario resulta competente para emitir y autorizar las órdenes de compra. Y

por otro lado, si resulta pertinente supeditar la validez de la orden de compra, habiendo sido notificada, a una autorización por parte de la OPC.

Al respecto, sobre el primer interrogante sería conveniente que se aclare a quien se refieren con la firma del *"funcionario responsable de la jurisdicción contratante"*, pues podría interpretarse con ello, en el ámbito del Poder Ejecutivo, al responsable máximo de la jurisdicción: Ministro o Secretario de Estado; ó al funcionario que correspondería en un procedimiento ordinario por aplicación del jurisdiccional vigente para la instancia de *"Aprueba el procedimiento y Adjudica"*, según los montos involucrados ó en su defecto, el funcionario en quien la autoridad competente haya delegado dicha facultad. Cabe mencionarse que lo expuesto precedentemente no se encuentra contemplado en ningún Jurisdiccional.

En lo que respecta al segundo interrogante, de supeditar la validez de una orden de compra notificada a la autorización por parte de la OPC, considero en mi opinión, que ello atenta con la agilidad y sencillez que se pretende lograr con la herramienta del convenio marco puesto que se agrega una instancia en que la entidad contratante deba girar las actuaciones a la OPC para obtener tal autorización. Y por otra parte, si una orden de compra se encuentra notificada, en dicho momento se perfecciona el acuerdo de voluntades, por lo tanto en tales condiciones, no se trasluce el alcance de la validez de la orden de compra con el aprobado por la OPC.

Por último, y no menos importante, surge el interrogante de la procedencia de emitir una orden de compra sin el respaldo de un acto administrativo por el cual se fundamente la elección del proveedor con el cual se

pretende emitir la orden de compra, ello en el supuesto de que en el Convenio Marco exista más de un proveedor.

Sobre este aspecto, la reglamentación no prevé ni siquiera la acreditación de un informe que de cuentas de los motivos de la elección de un proveedor entre varios participantes de un convenio, y por ende, de la orden de compra respectiva.

No obstante, cabe mencionar que según surge de los pliegos de los acuerdos marco relevados[7], se establecen reglas a partir del establecimiento de un orden de merito, con lo cual habría una carga de las jurisdicciones contratantes de seleccionar, en un principio, al primero de ellos, aspecto que debiese ser reflejado en un acto administrativo ó al menos, en un informe que refleje la elección, con mas razón si se opta por el proveedor siguiente en el orden de prelación.

5.5 Redeterminación de precios y/o mejores condiciones

En el punto 12 del reglamento bajo análisis se estipula la instancia por la cual los proveedores participantes de un Convenio Marco pueden mejorar los precios, condiciones de entrega y aumento de stock, siempre que la OPC inste tal procedimiento de mejora, aclarando la posibilidad de que se incorporen nuevos proveedores siempre que se haya establecido la modalidad abierta. Por lo tanto no se encontraría previsto la mejora de las condiciones a solicitud de los proveedores.

---

7 Antecedente MFP-E-60648-2021, convenio marco insumos de limpieza, el Pliego aprobado por Resolución MFP N.° 814/21 estableció en la cláusula 13 y subsiguientes que, *"La suscripción del Convenio Marco se realizará bajo el criterio de inclusión en el orden de mérito por renglón…. El orden de mérito inicial, por renglón, se determinará en el momento de la preadjudicación, sin embargo, el mismo no será estático durante el tiempo que abarque la contratación, sino que puede sufrir modificaciones basadas en las siguientes causales: a) Redeterminaciones de precios que surjan en la ejecución del Convenio Marco. Rescisión de alguno de los proveedores que forman parte del Convenio, independientemente de las causas que la motiven. b) Cualquier otra causal que a criterio objetivo de la Dirección Provincial de Licitaciones motive una alteración"*.

Por otra parte, en cuanto a la redeterminación de precios, resulta manifiesto que la misma puede proceder de oficio o a pedido de los adjudicatarios del Convenio Marco, aclarando que se podrá aperturar la recepción de nuevas ofertas para el caso en que se hubiese fijado la modalidad abierta.

De lo anterior, puede interpretarse que no se encuentra previsto la instancia de redeterminación de precios cuando se haya fijado la modalidad cerrada, pues ello no ha sido expresamente contemplado en la reglamentación bajo análisis, advirtiéndose que según surge de los pliegos de los acuerdos marco relevados[8]del tipo cerrado se están incluyendo cláusulas de redeterminación de precios con sujeción al artículo 36 de la Ley Provincial N.° 1.015 y el Anexo IV de la Resolución OPC N.° 202/20.

Por último sería apropiado aclarar en tal reglamento que todo aspecto relacionado a la redeterminación de precios debe encauzarse bajo la reglamentación dispuesta en el Anexo IV de la Resolución OPC N.° 202/20 ó a la que en el futuro la reemplace.

6. Conclusión

En virtud de todo lo expuesto precedentemente, se concluye a modo sintético que:

- No resulta claro y preciso el ámbito de aplicación de la presente reglamentación.

8 Antecedente MFP-E-60648-2021, convenio marco insumos de limpieza, cuyo Pliego fue aprobado por Resolución MFP N.° 814/21 y MFP-E-19124-2022 (en proceso de convocatoria), convenio marco neumáticos, cuyo Pliego fue aprobado por Resolución MFP N.° 367/22.

FOLIO 19

- No se encuentran definidos los criterios objetivos que habilitan la procedencia de la modalidad de convenio marco abierto y, en especial, el cerrado.
- No se encuentra establecido explícitamente la acreditación de un estudio previo de mercado, el cual propicie el éxito del convenio.
- Al momento de emitir la orden de compra, no está claro que debe interpretarse por la suscripción del *"funcionario responsable de la jurisdicción contratante"*, ni el alcance de la validez de la orden de compra con la autorización de la OPC, al haberse previamente notificado.
- No se encuentra establecido la emisión de un informe que acredite los motivos por los cuales se seleccionó un proveedor u otro para la emisión de la orden de compra y la procedencia de su emisión sin el respaldo de un acto administrativo que refleje tal decisión.
- No se encuentra previsto la instancia de mejora de condiciones de oferta (precio, condiciones de entrega y aumento de stock) a solicitud de los proveedores.
- No se encuentra establecida la instancia de redeterminación de precios para la modalidad de Convenio Marco cerrado.

Sin otro particular, elevo a su consideración un ejemplar del presente informe, junto al expediente de referencia, con 19 fojas útiles.

C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA
Auditor Fiscal
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia

27 ABR 22

10:15hs

Recibió: Paula Marcela MINOLETI

Secretaria Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia