

"2022 – 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

USHUAIA, 02 DIC 2022

VISTO: los Expedientes del registro de este Tribunal de Cuentas Letra: T.C.P. - S.L. N° 164/2020 caratulado: "S/ ANÁLISIS DE RESOLUCIÓN M.O. y S.P. N° 201/20 - MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE OBRAS PÚBLICAS, CONTRATACIÓN DIRECTA" y N° 165/2020 caratulado: "S/ ANÁLISIS DE RESOLUCIÓN M.O. y S.P. N° 202/20 - MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN"; y

CONSIDERANDO:

Que los Expedientes del Visto fueron tratados conjuntamente en atención al Proyecto de Manual de Procedimientos de Obras Públicas en el cual unifica los siguientes aspectos: Licitación Pública y Privada, Contratación Directa y Obra por Administración (Ley N.º 13.064).

Que por las actuaciones citadas en primer término, tramitó el análisis jurídico de la resolución emitida por la titular del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia, Letra M.O. y S.P. N° 201/2020, del 03 de julio de 2020 cuya copia obra agregada a fs. 02/08, mediante la cual se aprobó el Manual de Procedimientos de Obras Públicas, Contratación Directa (Ley Nacional N° 13.064), emitiéndose el Informe Contable N° 290/2020, Letra: TCP-AOP (fojas 36/42) y el Informe Legal N° 185/2020, Letra: TCP-CA (fojas 43/79).

Que asimismo por el expediente mencionado en segundo término, tramitó el análisis jurídico de la resolución emitida por la titular del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia, Letra M.O. y S.P. N° 202/2020, del 03 de julio de 2020 cuya copia obra agregada a fs. 02/07, mediante la cual se aprobó el Manual de Procedimientos de Obras Públicas, Contratación Directa "Obras por Administración" (Ley Nacional N° 13.064), emitiéndose el Informe Contable N° 312/2020, Letra: TCP-AOP (fojas 10/17) y el Informe Legal N° 7/2021, Letra:

[Firma manuscrita]

TCP-CA (fojas 20/32).

Que asimismo, se emitió por Secretaría Legal el Informe Legal N° 11/2021- Letra: T.C.P. - S.L., incorporado a fojas 93/94 del Expte. N° 164/2020 y a fojas 70/71 del Expte. N° 165/2020, aportando consideraciones a tener en cuenta respecto de la naturaleza jurídica del Manual y el alcance de sus normas.

Que previo a elevar al Cuerpo Plenario, desde la Secretaría Legal por Nota Externa N° 82/2021 - Letra T.C.P. - S.L. del 09 de febrero de 2021 (fs. 95 – Expte. N° 164/2020) y Nota Externa N° 83/2021 - Letra T.C.P. - S.L. del 09 de febrero de 2021 (fojas 72 – Expte. N° 165/2020), ambas dirigida a la Ministra de Obras y Servicios Públicos, se dispuso correr traslado de los Informes Legales de las actuaciones citadas, mediante los cuales se analizó por Secretaría Legal la Resolución Letra M.O. y S.P. N° 201/2020 y su similar N° 202/2020, sugiriéndose observaciones y recomendaciones que serían del caso resolver por éste Tribunal, a los fines que realice la funcionaria las consideraciones y modificaciones que estime pertinentes.

Que notificada del traslado, ingresó a este Tribunal de Cuentas el 26 de febrero de 2021, la Nota N° 14/2020 — Letra: S.A.L. incorporada a fojas 96/115 del Expte. N° 164/2020 y a fojas 73/92 del Expte. N° 165/2020, en respuesta a los requerimientos solicitados por las Notas Externa N° 82/2021 y N° 83/2021, ambas Letra: T.C.P.- S.L., mediante la cual la Subsecretaria Legal del Ministerio de Obras y Servicios Públicos Ab. Mariángeles ARROYO, aportó las respuestas a las objeciones planteadas, acompañando un proyecto de resolución a dictar.

Que en consecuencia, y atento que el proyecto acompañado por el Ministerio contenía un objeto más amplio que el tramitado por las presentes actuaciones al incluir los procedimientos de Licitación Pública y Privada, se emitió la Nota Interna N° 353/2021 - Letra: T.C.P. - S.L. del 08 de marzo de 2021 (fojas 118/119 – Expte. N° 164/2020), con el objeto de solicitar al Sr. Presidente del Tribunal de Cuentas, en el marco de ambas actuaciones del Visto, que “(...) *previo a emitir la opinión jurídica del caso, entiendo procedente solicitar, en atención a*



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

la materia en análisis, la intervención previa de la Secretaría Contable a través de G.E.O.P. - Grupo Especial de Obras Públicas, a los fines que informen a esta Secretaría Legal, las consideraciones que estimen pertinente en relación al proyecto que se adjunta, ello sólo en relación a los procedimientos de Licitación Pública y Privada, atento que los otros procedimientos ya han sido de objeto de análisis legal y contable (...)"

Que atento a lo solicitado, la Secretaría Contable a través de Nota Interna N° 583/2021 - Letra T.C.P. - S.C. del 05 de abril de 2021 (fs. 120– Expte. N° 164/2020), adjuntó Informe Contable N° 85/2021 — Letra: T.C.P. - A.O.P. (fs. 122/128– Expte. N° 164/2020) por el que efectuó el análisis e informe propio de su competencia en relación al proyecto adjunto, particularmente respecto del Manual a aplicar al Procedimiento de Licitación Pública y Privada.

Que con tales antecedentes, las actuaciones fueron nuevamente analizadas por el Cuerpo de Abogados mediante Informe Legal N.º 118/2021, Letra: T.C.P.- C.A (fojas 129/157 – Expte. N° 164/2020 y fojas 93/121- Expte. N° 165/2020) suscripto por la Dra. María Laura RIVERO la que luego de un pormenorizado e integral análisis que engloba también los aspectos señalados oportunamente en los Informes Legales N.º 185/2020 y 07/2021 Letra: T.C.P.- C.A, sostiene una serie de reparos y recomendaciones a las Resoluciones mencionadas; emite sugerencias al proyecto de acto administrativo referido al procedimiento de obra por Licitación Pública o Privada.

Que a raíz de ello, se emitió la Resolución Plenaria N° 154/2021 incorporada a fojas 159/161 del Expte. N° 164/2020 y a fojas 123/125 del Expte. N° 165/2020, por la que se resolvió lo siguiente: "(...) **ARTÍCULO 1º.-** Aprobar y hacer propios los términos del Informe Contable N.º 085/2021 Letra: T.C.P.- A.O.P. y del Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P. C.A. Ello, en virtud de lo expuesto en los Considerandos. **ARTÍCULO 2º.-** Poner en conocimiento a la Sra. Ministra de Obras y Servicios Públicos de la Provincia Prof. María Gabriela

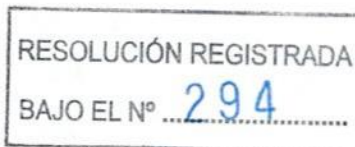
[Handwritten signature]

CASTILLO, los reparos y/o sugerencias señaladas mediante los informes mencionados en el artículo precedente a los fines que realice las consideraciones y/o modificaciones que estime pertinentes. Ello, en virtud de lo expuesto en los Considerandos. **ARTÍCULO 3°.-** Notificar con copia certificada de la presente, a la Sra. Ministra de Obras y Servicios Públicos de la Provincia Prof. María Gabriela CASTILLO (...).”.

Que por medio de la Cédula de Notificación N° 294/2021, se notificó la Resolución Plenaria N° 154/2020 a la Ministra de Obras y Servicios Públicos Prof. María Gabriela CASTILLO (fojas 162 – Expte. N° 164/2020 y fojas 126 – Expte. N° 165/2020).

Que luego de ello, a través del Expediente MOSP-E-68416-2021 del Registro del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, caratulado: “**APROBACIÓN DE MANUAL DE PROCEDIMIENTO DE OBRAS PÚBLICAS**” se remitió un proyecto de Resolución MOySP que aprobaría el Manual de Procedimientos de Obras Públicas, Licitaciones Públicas y Privadas, Contrataciones Directas y Obras por Administración (Ley nacional N° 13.064) dejando sin efecto las Resoluciones MOySP N° 201/2020 y N° 202/2020, dictándose la Resolución Plenaria N° 69/2022.

Que en el citado acto, que fuera incorporado en las actuaciones a fojas 177/204 – Expte. N° 164/2020 y a fojas 140/165 - Expte. N° 165/2020, dispuso: “(...) **ARTÍCULO 1°.-** Aprobar y hacer propios los términos del Dictamen Legal N° 2/2022 Letra: TCP-AL y del Informe Legal N° 31/2022 Letra: TCP-SL. Ello, por los motivos expuestos en el Exordio. **ARTÍCULO 2°.-** Poner en conocimiento de la Ministra de Obras y Servicios Públicos, prof. María Gabriela CASTILLO, el análisis expuesto en los Informes citados en el artículo precedente, a efectos de que sus consideraciones sean tenidas en cuenta en oportunidad de emitir el acto administrativo correspondiente; haciéndole saber que en caso de no concretarse su emisión, deberá modificar las Resoluciones MOySP N° 201/2020 y N° 202/2020, conforme los reparos señalados oportunamente por este Tribunal de



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

Cuentas. **ARTÍCULO 3°**- *Notificar con remisión del Expediente del Visto, a la Ministra de Obras y Servicios Públicos, prof. María Gabriela CASTILLO (...)*".

Que posteriormente, se recepcionó la Cédula de Notificación N° 007/2022 del 24 de junio de 2022 por parte del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (fojas 208/219 – Expte. N° 164/2020 y fojas 169/180 – Expte. N° 165/2020), por medio de la cual se puso en conocimiento de este Organismo de Control el dictado de la Resolución MOySP N° 418/2022, que en su artículo 1° deja sin efecto las Resoluciones MOySP N° 201/2020 y N° 202/2020 y en su artículo 2° aprueba el Manual de Procedimientos de Obras Publicas, Licitación Pública y Privada, Contratación Directa y Obra por Administración (Ley nacional N° 13.064).

Que seguidamente a fojas 221/244 del Expte. N° 164/2020 y refolio 182/205 del Expte. N° 165/2020 toma intervención la Secretaría Legal donde la Dra. María Laura RIVERO emite el Informe Legal N° 208/2022, Letra: TCP-CA, en el que expone:

"(...) III.- CONCLUSIÓN.

Acorde a todo lo expuesto, la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 que aprobó el Manual de Procedimiento de Obras Públicas, Licitación Pública y Privada, Contratación Directa y Obra por Administración (Ley N° 13.064), remitida por Cédula de Notificación N° 007/22 del registro del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, en respuesta a los reparos y recomendaciones resultantes de la Resolución Plenaria N° 69/2022, en mi opinión y con los alcances indicados en cada caso analizado y las salvedades que indicaré a continuación, no merece objeciones jurídicas, toda vez que en general se han subsanado los reparos normativos oportunamente señalados, como también se han incorporado las modificaciones de acuerdo a las recomendaciones propuestas, conforme los términos de la Resolución Plenaria N° 69/22 y de su anterior N° 154/2021.

Ello, con excepción de la observación que estimo procedente formular

en relación a la 'Introducción' del Capítulo III relativo a '**Procedimiento de Obra por Administración**', dada la contradicción que la misma posee al determinar como régimen la Ley provincial N° 1.015 y en el mismo supuesto, disponer la aplicación del Jurisdiccional de Obra Pública, lo cual no corresponde, toda vez que no puede aplicarse el Jurisdiccional de un régimen normativo distinto al encuadre de la contratación.

En consecuencia, la norma en su apartado introductorio deberá ser modificada, haciéndole saber al titular del Ministerio de Obras y Servicios Públicos la necesidad de readecuar su texto, aclarando expresamente el alcance y las características definitorias de las Obras por Administración y los posibles encuadres conforme el objeto o la naturaleza de la obra a ejecutar, los cuales en cada caso, determinarán el jurisdiccional que resulte aplicable, ello atento los criterios definitorios adoptados por este Organismo mediante Resolución Plenaria N° 69/2022 y las consideraciones complementarias expuestas en Informe Legal N° 131/2022 - Letra: T.C.P. C.L., aprobado por arts. 1° y 4° de la Resolución Plenaria N° 168/2022.

Asimismo, y en tal marco, considero que, atento los criterios adoptados, sería conveniente recomendar, en relación al mismo Procedimiento, que el Punto 2. del Apartado II sea readecuado conforme su redacción original, en el sentido que indique que en los supuestos en que la Obra por Administración se ejecute por un tercero y se encuadre en la Ley de Obras Públicas, corresponderá poner en conocimiento del contratista el Inicio de Obra. Recomendación que estimo prudente extender al Capítulo III en su integralidad, a los fines que recepte en los casos que corresponda, el criterio definitorio adoptado por el artículo 4° de la Resolución Plenaria N° 168/2022.

Por su parte, y en relación al Capítulo I de la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 denominado '**Procedimiento de Obra por Licitación Pública o Privada**', si bien no merece objeciones jurídicas tal como ya se señalara, debo indicar como recomendación a formular al titular del Ministerio de Obras y



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

Servicios Públicos, que en oportunidad de modificar la norma, se incorpore al procedimiento la instancia de 'Impugnación del Dictamen de la Comisión de Preadjudicación', y se indique, en su caso, que la misma procede, conforme Pliego de Condiciones o normativa que rija la materia, ello atento las pautas recomendadas oportunamente a ese Ministerio en razón de lo dispuesto por el artículo 2° de la Resolución Plenaria N° 168/2022, en orden a garantizar el derecho de defensa y debido proceso en el procedimiento (...)"

Que a fojas 245 del Expte. N° 164/2020 y refolio 206 del Expte. N° 165/2020 la Coordinadora de la Secretaría Legal Dra. María Julia DE LA FUENTE mediante Nota Interna N° 2520/2022, Letra: TCP-CL comparte el Informe Legal citado precedentemente.

Que este Cuerpo Plenario de Miembros comparte los términos del Informe Legal N° 208/2022, Letra: TCP-CA,

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

Que los suscriptos se encuentran facultados para el dictado de la presente, de conformidad a lo establecido por los artículos 2° inc. i), 4° inciso b) c), g), 27 subsiguientes y concordantes de la Ley provincial N° 50.

Por ello,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Aprobar y hacer propios los términos del Informe Legal N° 208/2022 Letra: T.C.P. - C.A. Ello, en virtud de lo expuesto en los Considerandos.

ARTÍCULO 2°.- Poner en conocimiento a la Sra. Ministra de Obras y Servicios Públicos de la Provincia Prof. María Gabriela CASTILLO, los reparos y/o sugerencias señaladas mediante el informe mencionado en el artículo precedente a los fines que realice las consideraciones y/o modificaciones que estime pertinentes, con la salvedad de lo dispuesto en los artículos 3° y 4° de la presente. Ello, en virtud de lo expuesto en los Considerandos.

ARTÍCULO 3°.- Observar del Anexo I de la Resolución MOySP N° 418/2022 la parte introductoria del Capítulo III - Procedimiento de Obra por Administración, dada la contradicción que la misma posee al determinar cómo régimen la Ley provincial N° 1.015 y en el mismo supuesto, disponer la aplicación del Jurisdiccional de Obra Pública, lo cual no corresponde, toda vez que no puede aplicarse el Jurisdiccional de un régimen normativo distinto al encuadre de la contratación. Ello, en virtud de lo expuesto en los Considerandos.

ARTÍCULO 4°.- Instar a la titular del Ministerio de Obras y Servicios Públicos Prof. María Gabriela CASTILLO que deberá readecuar su texto, aclarando expresamente el alcance y las características definitorias de las Obras por Administración y los posibles encuadres conforme el objeto o la naturaleza de la obra a ejecutar, los cuales en cada caso, determinarán el jurisdiccional que resulte aplicable, ello atento los criterios definitorios adoptados por este Organismo mediante Resolución Plenaria N° 69/2022 y las consideraciones complementarias expuestas en Informe Legal N° 131/2022 - Letra: T.C.P. C.L., aprobado por arts. 1° y 4° de la Resolución Plenaria N° 168/2022. Ello, de conformidad a los motivos expuestos en el exordio.

ARTÍCULO 5°.- Notificar con copia certificada de la presente, a la Sra. Ministra de Obras y Servicios Públicos de la Provincia Prof. María Gabriela CASTILLO, a quien se le solicita que informe las medidas adoptadas en el plazo de 20 (veinte) días hábiles.

ARTÍCULO 6°.- Notificar en sede del Organismo al Secretario Legal a cargo, Dr. Pablo E. GENNARO con remisión de las actuaciones del Visto, por su intermedio



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

a la letrada dictaminante para el seguimiento del plazo establecido en el artículo 5°, a la Coordinadora de la Secretaría Legal Dra. María Julia DE LA FUENTE y al Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable C.P. David Ricardo BEHRENS.

ARTÍCULO 7°.- Registrar, publicar. Cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA N° 294 /2022.

Dr

Dr. Hugo Sebastián PANI
Vocal de Auditoría
Tribunal de Cuentas de la Provincia

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



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

Informe Legal N° 208/2022

Letra: T.C.P. - C.A.

Cde.: Expte. Letra T.C.P. S.L. N° 164/20

Expte. Letra T.C.P. S.L. N° 165/20

Ushuaia,

28 JUL. 2022

SEÑORA

COORDINADORA DE LA SECRETARÍA LEGAL

DRA. María Julia DE LA FUENTE

Viene al Cuerpo de Abogados la Resolución M.O. Y S.P. N° 418/22 que aprobó el "*Manual de Procedimiento de Obras Públicas, Licitación Pública y Privada, Contratación Directa y Obra por Administración (Ley N° 13.064)*", remitida por Cédula de Notificación N° 007/22 del registro del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, en respuesta a los reparos y recomendaciones resultantes de la Resolución Plenaria N° 69/2022, procediéndose a su análisis.

I.- ANTECEDENTES.

En primer término, debo indicar como consideración preliminar, que habiendo ingresado a este servicio jurídico la resolución indicada en el párrafo precedente, la misma fue incorporada por guardar conexidad a los expedientes citados en la referencia caratulados: "*S/ ANÁLISIS DE RESOLUCIÓN M.O. Y S.P. N° 201/20 – MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE OBRAS PÚBLICAS, CONTRATACIÓN DIRECTA*" y "*S/ ANÁLISIS DE RESOLUCIÓN M.O. Y S.P. N°*"

202/20 – MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN”, ello a fs. 209/219 y 170/180, respectivamente.

Asimismo, cabe señalar, que por los expedientes del registro del Tribunal de Cuentas citados precedentemente, tramitó el análisis de los Manuales de Procedimiento de Obra Pública oportunamente remitidos a través de Resolución M.O.yS.P. N° 201/2020 (Contratación Directa) y N° 202/2020 (Obras por Administración) y del proyecto de Manual aplicable a todos los procedimientos remitido por Nota N° 14/20 – Letra SAL (fs. 96), habiéndose emitido en primer término la Resolución Plenaria N° 154/2021 (fs. 159/161 y 123/125) por la que se efectuaron reparos y recomendaciones al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, conforme las consideraciones del Informe Legal N° 118/2021 – Letra T.C.P. - C.A..

En respuesta, ingresó el Expediente del registro de ese Ministerio, Letra M.O.S.P. - E - N° 68416/2021, caratulado: “*APROBACIÓN DE MANUAL DE PROCEDIMIENTO DE OBRAS PÚBLICAS*”, adjuntando un proyecto de resolución M.O. Y S.P. que aprobaría el Manual de Procedimientos de Obras Públicas, Licitaciones Públicas y Privadas, Contrataciones Directas y Obras por Administración (Ley nacional N° 13.064), dejando sin efecto las Resoluciones M.O.yS.P. N° 201/2020 y N° 202/2020 y subsanando los reparos indicados.

Procede aclarar además, que en esa instancia, la intervención de este Organismo se cumplió directamente sobre el expediente remitido por el Ministerio, en cuyo marco se analizó el proyecto adjunto, ello a través del Dictamen Legal N° 02/22 - Letra T.C.P. - A.L. e Informe Legal N° 31/22 – Letra T.C.P. - S.L. -los cuales consideraron subsanados los reparos en tanto se modifiquen en el sentido



2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS”
sugerido-, emitiéndose en consecuencia la Resolución Plenaria N° 69/2022 del 15 de marzo de 2022 , agregada a fs. 177/188 y 140/151 de los citados Expedientes.

En efecto, por la citada Resolución Plenaria N° 69/2022 se aprobaron los Informes mencionados, disponiéndose mediante su artículo 2° lo que a continuación se transcribe: *“Poner en conocimiento de la Ministra de Obras y Servicios Públicos, prof. María Gabriela CASTILLO, el análisis expuesto en los Informes citados en el artículo precedente, a efectos de que sus consideraciones sean tenidas en cuenta en oportunidad de emitir el acto administrativo correspondiente; haciéndole saber que en caso de no concretarse su emisión, deberá modificar las Resoluciones MOySP N° 201/2020 y N° 202/2020, conforme los reparos señalados oportunamente por este Tribunal de Cuentas”*.

II.- ANÁLISIS.

Conforme a los antecedentes expuestos, y habiendo ingresado el acto administrativo -que oportunamente fue remitido en “proyecto”-, a través de la Resolución M.O. Y S.P. N° 418/22 del 23 de junio de 2022 que aprobó el *Manual de Procedimiento de Obras Públicas, Licitación Pública y Privada, Contratación Directa y Obra por Administración (Ley N° 13.064)*, procede verificar si los reparos o recomendaciones tratadas oportunamente mediante el Dictamen Legal N° 02/22 – Letra: T.C.P. - A.L. aprobado por Resolución Plenaria N° 69/2022, los cuales de acuerdo al análisis allí efectuado se consideraron “subsanaados” o “incorporadas” conforme el texto analizado en Proyecto, fueron plasmados de conformidad en la resolución ahora remitida.

Debo recordar que por Dictamen Legal N° 02/22 – Letra: T.C.P. - A.L. (fs. 189/203 del Expte. Letra T.C.P. S.L. N° 164/20 y fs. 152/166 del Expte. Letra T.C.P. S.L. N° 165/20), a cuyos términos me remito en honor a la brevedad, se concluyó en orden al proyecto analizado en esa oportunidad que: “(...) *En virtud de lo expuesto en los apartados anteriores, cabría tener por subsanados los reparos analizados en el Informe Legal N.º 181/2021 Letra: T.C.P.-C.A, dando por concluidas las presentes actuaciones*” (debe entenderse Informe Legal N° 118/2021 - Letra T.C.P. - C.A.).

“Asimismo, respecto de las recomendaciones efectuadas en su oportunidad y que no han sido en esta instancia modificadas o cumplimentadas por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, dado que su falta de previsión no merece reparo normativo por encontrarse previsto en una norma de rango superior o ser previas al dictado del acto, se sugiere que el presente Informe sea puesto en conocimiento de las autoridades del Ministerio de Obras y Servicios Públicos a sus efectos”.

Acorde a ello, y a los fines de dar tratamiento metódico al análisis que corresponde, se señalarán sólo aquellas cuestiones que merecieron reparo o fueron objeto de recomendación, ello en sus aspectos relevantes, y se analizarán si fueron subsanadas o corregidas en el Anexo I de la Resolución M.O. Y S.P. N° 418/22, conforme el texto analizado en proyecto, según el siguiente detalle:



2022 - 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS”

I.- Procedimiento de Obra por Licitación Pública o Privada:

En efecto, el Dictamen Legal N° 02/2022 – Letra T.C.P. - A.L. señaló en relación al **“Procedimiento de obra por Licitación Pública o Privada”** que: *“(...) Por Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A., luego de un minucioso análisis, se concluyó lo siguiente:*

*III.- Respecto del Proyecto adjunto a fs. 98/104 del Expediente Letra T.C.P. - S.L. N° 164/2020 referido al Capítulo I - **Procedimiento de obra por Licitación Pública o Privada**, correspondería, en caso de así considerarlo el Cuerpo Plenario de Miembros por compartir los argumentos expresados, poner en conocimiento de la titular del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, los reparos y/o sugerencias señaladas, a los fines que realice las consideraciones y/o modificaciones que estime pertinentes”.*

* Así, en orden a la recomendación indicada en el Informe Legal N° 118/2021 - T.C.P. - CA. referida al Anexo I, Punto: **“Algunos términos utilizados en este Manual”**, y la necesidad de adecuar el texto *“respetando las precisiones terminológicas indicadas en el artículo 1º de la Ley nacional 13.064 en relación a lo que se considera obra pública, conforme el alcance fijado en su norma reglamentaria Decreto nacional N° 19.324/49”*, estimo que la nueva redacción que dispone la Resolución en análisis, al incorporar dentro del concepto de Obra a los **“Trabajos”** para el mantenimiento y/o conservación de infraestructura, se ajusta a la pauta reglamentaria, por lo que la recomendación resulta receptada.

Téngase presente al efecto que el Dictamen Legal N° 02/2022 – Letra T.C.P. - A.L. concluyó al respecto que: “(...) Sin perjuicio de ello, atento a que el Decreto nacional N.º 19324/1949 reglamentario de la Ley nacional N.º 13064 es claro al distinguir las tareas de ‘construcción’, ‘trabajo’ y ‘servicio de industria’, entiendo que su falta de previsión no merecería reparo normativo alguno por encontrarse previsto en normativa de rango superior”.

A mayor abundamiento, cabe citar las consideraciones expuestas en Dictamen de la Oficina Nacional de Contrataciones N° 184/2015, en el cual el Órgano rector indicó en relación a la naturaleza de las prestaciones involucradas en el Contrato de Obra Pública que: “(...) En el marco del Dictamen ONC N° 265/07 se sostuvo: ‘la interpretación armónica de ambos regímenes, a nuestro juicio impone distinguir entre ‘mantenimientos menores’ (servicios de reparación) y ‘mantenimiento mayores’ (trabajos comprendidos en el régimen de obras públicas). El límite entre unos y otros, que no es demasiado preciso debería buscarse en una razonable relación entre el costo de los trabajos y el valor de los inmuebles objeto de los mismos, o en la circunstancia de que los trabajos a realizarse determinen o no una sustancial alteración del valor del edificio”.

Así, en orden a la clasificación del gasto de “Mantenimiento menores y mayores” expresó: “(...) Esta Oficina Nacional opinó en el Dictamen ONC N° 265/07 que: ‘La partida parcial 333 de Manual de Clasificaciones Presupuestarias (Servicios No personales – Mantenimiento reparación y limpieza – Mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo) se define como ‘Servicios de mantenimiento y reparaciones menores de equipos de maquinarias a efectos de su



2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS”
*normal funcionamiento’. Estos trabajos son los que se corresponde efectuar
conforme el régimen aprobado por Decreto N° 1023/2001.*

*En cambio, se aplica la Ley de Obras Públicas N° 13.064 cuando se
trate de ‘la realización de obras que permanezcan con carácter de adherencia al
suelo, formando parte de un todo indivisible, como así también las ampliaciones
mejorativas, de construcciones ya existentes. (...)”*

*Frente a la necesidad de efectuar reparaciones, debería determinarse
si se trata de reparaciones mayores -encuadradas en la Ley N° 13.064- o menores
-en el Régimen del Decreto Delegado N° 1023/01 y de su reglamento, como locación
de obra o servicios-.” (conf. “Compendio de Dictámenes de la Oficina Nacional de
Contrataciones – ONC. En materia de Bienes y Servicios”, Publicación de la
Secretaría de Modernización Administrativa, Secretaria de Gobierno de
Modernización, Jefatura de Gabinete de Ministros. Actualización 2018. Disponible
para su consulta desde el sitio: [https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-
publica/oficina-nacional-de-contrataciones](https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/oficina-nacional-de-contrataciones).*

Por lo anterior, y ante la previsión expresa dentro del concepto de Obra
a los “Trabajos” para el mantenimiento y/o conservación de infraestructura, la
recomendación ha sido incorporada en la norma en análisis, conforme la sugerencia
expuesta en el Informe Legal.

* En orden al Punto: “**10. Gestiona las consultas y visitas**”, el Informe
Legal N° 118/2021 - Letra: T.C.P. - C.A. refirió a la: “(...) *necesidad que el Manual
recepte la distinción entre circulares aclaratorias o modificatorias del Pliego, y su*

trámite de publicación en el caso de resultar modificatorias, ello conforme criterio reiterado por este Tribunal de Cuentas”.

El Dictamen Legal N° 02/22 – Letra T.C.P. - A.L. señaló: “(...) *Del proyecto acompañado se desprende que se modificó el texto, adecuándolo a la sugerencia realizada por este Tribunal.*

Así, quedó redactado de la siguiente manera: ‘10. Gestiona las consultas y visitas (Dirección Ejecutante). Dentro del plazo establecido podrán realizarse aclaraciones de oficio mediante circular y responder las consultas que por escrito formulen los interesados. Gestiona las visitas de obra.

10.1 En el caso de tratarse de circulares modificatorias: *Deberá considerarse que su publicación/difusión debe seguir las pautas del llamado principal’.*

En consecuencia, podría concluirse que dicho reparo se encontraría cumplimentado”.

Criterio que de mi parte se comparte, ya que la Resolución reproduce en el Capítulo I, Punto 10., 10.1, el mismo texto, por lo que el reparo se encuentra subsanado.

* Por Informe Legal N° 118/2021 - Letra: T.C.P. - C.A., se señaló en relación al punto: **“25. Notifica y realiza el compromiso** (Dirección General de



2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS”
Contrataciones)”, que la registración del compromiso corresponde sea efectuada por la Dirección de Administración Financiera.

El Dictamen Legal N° 02/22 - Letra: T.C.P. - A.L. indicó al respecto que: “(...) del proyecto acompañado se observa que se modificó el texto respecto de la registración del compromiso.

Así, en su parte pertinente reza: **‘26. Realiza el compromiso (DGAF)’**.
Genera el volante de compromiso definitivo”.

La Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 incorporó en el Capítulo I, Punto 26. el mismo texto, por lo que el reparo se encuentra subsanodo.

* En relación al Punto 27., que el proyecto disponía: **“Notifica** (Dirección General de Contrataciones). *Notifica y entrega el contrato al contratista. Notifica a la Dirección ejecutante de iniciar la obra en virtud de las actuaciones. En caso de corresponder, devuelve las garantías de oferta”*, el Dictamen Legal N° 02/22 – Letra: T.C.P. - A.L. indicó al respecto que: “(...) no se desprende de dichos puntos que se encuentre agregada la documentación establecida en el artículo 22 de la Ley nacional N.º 13064.

Sin embargo, entiendo que más allá de la necesidad de especificar todo en el Manual a fin de que sea conocido por el operador del sistema que lo va a implementar, su falta de previsión no merecería reparo normativo alguno por encontrarse previsto en una normativa de rango superior”.

Por su parte, el Punto 27. de la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 incorporó el mismo texto que el proyecto, sin efectuar aclaraciones o precisiones.

No obstante ello, y tal como lo indicó la letrada que me precedió en el análisis, la referida falta de previsión de la documentación a entregar al contratista - *una copia autorizada de los planos y presupuestos*-, no merece reparo normativo, ya que su entrega corresponde sea efectuada por estar prevista en norma de carácter superior.

* Por otra parte, y en relación a la instancia referida al “*inicio de obra*”, prevista en los puntos 26. a 28. del proyecto, el Informe Legal N° 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A. señaló:

“(…) Asimismo, comparto la incorporación de una ‘*resolución por parte del funcionario competente que apruebe el Acta de Inicio de Obra, el Plan de Trabajos y la Curva de Inversión*’, como la incorporación del Inspector de Obra a la firma del Acta de Inicio de Obra”.

El Dictamen Legal N° 02/22 – Letra T.C.P. - A.L. indicó:

“(…) Así, el nuevo texto del proyecto fue ajustado incorporando al Inspector de Obra y redactado de la siguiente manera: ‘**28. Redacta el Acta de inicio de obra** (Dirección Ejecutante).



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

29. Firman el Acta de inicio de obra (Contratista, Inspector y Secretario o Subsecretario). Una vez firmado por las partes, se entrega uno de los originales al contratista y se le informa el inicio formal de la obra.

29.1. Presenta el Plan de Trabajo (Contratista). De corresponder, presenta el Plan de Trabajo y la curva de inversión.

30. Confecciona el proyecto de acto administrativo (Dirección General de Contrataciones). Redacta el proyecto de acto administrativo que aprueba el Acta de Inicio, Plan de Trabajo y Curva de Inversión, de corresponder.

31. Autoriza (Secretario o Subsecretario). Firma el acto administrativo'.

En consecuencia, entiendo que se habrían realizado las modificaciones sugeridas por este Tribunal, no existiendo reparos que formular al respecto".

Criterio que se comparte, atento que la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 incorporó en el Capítulo I, Puntos **28.** a **31.** la misma redacción, por lo que las sugerencias han sido receptadas.

*En relación al momento de presentación del Certificado de Obra y su verificación por el Inspector de Obra a efectos de su corrección si procediere, ha sido previsto en los **Puntos 33.** y **34.** de la Resolución M.O. y S.P. N.º 418/22, tal como fue incorporado en el proyecto analizado por Dictamen Legal 02/22 – Letra T.C.P. - A.L., en el cual se dijo:

7

“(...) Analizado el proyecto, se observa que se efectuaron las modificaciones sugeridas, quedando redactado de la siguiente manera:

33. Presenta el certificado de obra y la factura (Contratista). De haberse contemplado el anticipo financiero, presenta la factura respectiva. Eleva la documentación solicitada en los pliegos, el acta de medición, la/s factura/s y el certificado de obra por medio de nota de pedido. Entrega la nota de pedido y la documentación al Inspector de Obra.

34. Caratula el expediente y verifica el certificado de obra (Dirección General de Obras en Ejecución y Certificaciones). Confecciona la carátula del expediente y lo vincula con el expediente madre. Controla que la documentación presentada por el Contratista corresponda con la solicitada en los pliegos. Controla el certificado de obra y la/s factura/s presentada/s. Incorpora en el expediente la documentación presentada por el Inspector de Obra”.

*Por otra parte, el Informe Legal N° 118/2021 Letra: T.C.P. - C.A. recomendó en cuanto a los puntos **40.** y **41.** que se prevea la emisión de actos administrativos a los fines de aprobar las actas de recepción provisoria y definitiva, indicando al efecto la sugerencia de:

“(...) aprobar por resolución las actas de recepción provisoria y definitiva, y la necesidad de contar con acto administrativo, ya ha sido tratado por este servicio jurídico, en oportunidad de tratar el mismo tema en el Capítulo de Contratación Directa, a cuyos términos me remito”.



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

Y además que: "(...) se sugiera la incorporación del Inspector de Obra en la oportunidad de emitir y firmar las actas señaladas".

En orden a ello, el Dictamen Legal N° 02/2022 – Letra T.C.P. - A.L. señaló respecto del proyecto acompañado que: "(...) modificó lo aquí sugerido, de la siguiente manera: **44. Firma el Acta de Recepción Provisoria** (Contratista, Inspector y Secretario o Subsecretario). La firma digital, electrónica u ológrafa sobre el acta implica su aprobación.

45. Confecciona el proyecto de acto administrativo (Dirección General de Obras en Ejecución y Certificaciones). Redacta el proyecto de acto administrativo que aprueba el acta de recepción provisoria.

46. Autoriza (Secretario o Subsecretario). Firma el acto administrativo.

46.1 (...) **46.2 (...)** **46.3 (...)** **46.4 (...)**

47. Emite el Acta de Recepción Definitiva (Dirección Ejecutante). Al finalizar el plazo de garantía de obra y verificado el estado de los trabajos, emite y firma el Acta por triplicado.

48. Firma el Acta de Recepción Definitiva (Contratista, Inspector y Secretario o Subsecretario). La firma digital, electrónica u ológrafa sobre el acta implica su aprobación.

49. Gestiona la Liquidación Final y redacta el proyecto de Acto Administrativo (Dirección General de Obras en Ejecución y Certificaciones). El

documento de liquidación final se suscribe entre las partes. Redacta el proyecto de Acto Administrativo que aprueba el acta de recepción definitiva, la liquidación final y la devolución de las garantías. Completa e incorpora la lista de control en el expediente.

50. Audita (Auditoría Interna) (...)

51. Firma el Acto Administrativo (Ministro).

51.1 (...) 51.2 (...) 51.3 (...).

Analizada la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 se verifica que la misma incorporó en el Capítulo I, Puntos **44.** a **51.** la misma redacción que el proyecto remitido, por lo que las recomendaciones han sido receptadas.

* El Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P. - C.A. indicó respecto del Punto 7 relativo al acto administrativo que autoriza el llamado, identificado como: **“Punto 7. Confecciona el proyecto de Resolución (Dirección General de Gestión de Obras)”**, que: *“(…) En relación al proyecto de acto administrativo indicado en el punto en análisis, se sugiere que en cumplimiento de lo previsto por el artículo 4º de la Ley nacional N° 13.064, artículo 32 de la Ley Provincial 1015 -aplicable al régimen de obra pública conforme lo dispuesto por su artículo 5º-, y las normas específicas que regulan el régimen financiero -artículo 7º de ley 13064 y Ley provincial 495, se incorpore también la aprobación de ‘toda la documentación técnica que corresponda’, como también la ‘autorización del gasto por el importe del presupuesto oficial’.*



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

Asimismo, se contemple la designación de los integrantes de la Comisión de Preadjudicación o Evaluadora en esa oportunidad, tal como se recomendó por este Tribunal de Cuentas, a través de Resolución Plenaria N° 321/17 emitida en el marco del Expediente Letra: TCP - PR N° 112/2017, del registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: ‘S/ SOLICITUD DE AUDITORÍA DEL MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS’, en su artículo 6, por el que se dispuso: ‘ARTÍCULO 6°.- Recomendar al Ministro de Obras y Servicios Públicos que la designación de la comisión evaluadora se efectúe de manera previa al acto de apertura de ofertas, a fin de disminuir los tiempos del procedimiento. A dichos efectos deberán tenerse en cuenta las consideraciones realizadas al respecto en el Informe Contable N° 411/2017 Letra TCP-AOP’.

De considerar esta sugerencia, reveer el **punto 15**”.

Por su parte, el Dictamen Legal N° 02/22 – Letra: T.C.P. - A.L. señaló que: “(...) se incorporó el punto 14. que prevé la designación de los integrantes de la Comisión y el nuevo proyecto reza: **‘7. Confecciona el proyecto de Acto Administrativo** (Dirección General de Gestión de Obras). Confecciona el proyecto de acto administrativo que autoriza el llamado a la Licitación Pública o Privada, la aprobación de los pliegos con sus anexos y toda la documentación técnica que corresponda, la autorización del gasto por el importe del presupuesto oficial y la designación de la persona que ejercerá la función de inspección de la obra.

8. (...) 9. (...) 10. (...)

7

11. Presenta la oferta (Oferente) (...)

“Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son y serán Argentinas”

12. Recibe las Ofertas (Comisión de Apertura de Sobres). Realiza la apertura de los sobres. Controla aspectos formales de las ofertas presentadas, de acuerdo con la normativa vigente y los pliegos. Confecciona el Acta.

13. Digitaliza las ofertas (Dirección General de Gestión de Obras (...))

14. Designa (Secretario o Subsecretario). De los integrantes de la Comisión Permanente de Estudio de las Ofertas designa, mediante nota, a quienes participarán en la evaluación. Establece el plazo para la presentación del Informe.

15. Evalúa (Comisión Permanente de Estudio de las Ofertas) (...)'.

Ahora bien, se advierte que la designación de los integrantes de la Comisión de Estudio de las Ofertas se incorporó con posterioridad a la apertura de los Sobres”.

Acorde lo expuesto y analizada la Resolución M.O. y S.P. N.º 418/22 se advierte que reproduce en el Capítulo I, Puntos **7.** y **14.** el mismo texto, por lo que las sugerencias relativas a los aspectos que debe cumplimentar el acto del llamado previstas en el Punto 7 -“aprobación de toda la documentación técnica que corresponda y la autorización del gasto por el importe del presupuesto oficial”-, han sido receptadas.

En cuanto a la Comisión de Evaluación de Ofertas, si bien se encuentra prevista en el Punto **14.** de la Resolución, no fue incorporada su designación en el



2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS”
acto administrativo del llamado, ni en la instancia previa a la apertura de los sobres, aunque en mi opinión, ello no merece reparo normativo, toda vez que el procedimiento tiene previsto la “*Comisión Permanente de Estudio de las Ofertas*”, de cuyo ámbito se designan a los que participarán en cada evaluación, y en todo caso, la determinación por nota posterior, solo atenta contra la celeridad, por lo que estimo, tal como se indicó en el Dictamen Legal N° 02/22 - Letra T.C.P. - A.L. que: *“(…) a fin de dotar de agilidad al procedimiento en cuestión, dicha recomendación debería ser tenida en cuenta por las autoridades del Ministerio al momento de emitir el Acto Administrativo que en definitiva se dicte*”, que tal sugerencia puede ser tenida en consideración en futuras revisiones de la norma.

* Otro aspecto que merece su análisis es el referido a la Preadjudicación prevista en el Punto 16. denominado “**16. Preadjudica**” respecto del cual, el Informe Legal N° 118/2021 - Letra: T.C.P. - C.A. advirtió que: *“(…) no se indica instancia alguna que refleje el anuncio de la preadjudicación y de las impugnaciones que correspondieren, conforme ordenamiento jurídico o Pliego, momentos que estimo sería prudente sean agregados para conocimiento del operador del sistema que implementa el Manual, sin perjuicio de que su falta de previsión no merecería reparo normativo alguno por encontrarse previsto en normativa de rango superior”*.

Por Dictamen Legal N° 02/2022 – Letra T.C.P. - A.L. se indicó: *“(…) Lo aquí sugerido no fue modificado en el proyecto acompañado en esta instancia.*

Sin embargo, comparto el criterio vertido por la letrada dictaminante y entiendo que más allá de que no se encuentre contemplado en el Manual, ello no

obsta a que se deberá dar estricto cumplimiento a las previsiones dispuestas en la Ley nacional N.º 13064 y su normativa reglamentaria”.

Analizada por mi parte la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 se verifica que el **Punto 16.** fue modificado incorporándose la difusión en su párrafo final.

Así, el Punto **16.** establece: “16. Preadjudica (Secretario o Subsecretario de Obras y Servicios Públicos). En base al Informe de la Comisión, confecciona y firma la nota de preadjudicación. Firma mediante firma digital, electrónica u ológrafa. En caso de no compartir el criterio de selección, fundamenta la decisión. **Una vez definida la preadjudicación se deberá difundir en el sitio web de contrataciones del Estado por un plazo mínimo de 2 días hábiles**” (lo resaltado no corresponde al original).

Cabe recordar que el reparo en análisis se vincula con la vulneración del derecho de defensa de los oferentes, habiéndose señalado por parte de este servicio jurídico, en una actuación particular en la que se aplicó el Manual aprobado por Decreto Provincial N° 1391/2021 para contratación de Obras Públicas -Programa PODEMOS TDF-, a través del Informe Legal N° 131/2022 - Letra. T.C.P. - C.L. que:

“(…) En cuanto al incumplimiento formal, tal como señala la letrada MONTE DE OCA, desde este servicio jurídico se ha entendido que la falta de difusión del dictamen de la comisión de preadjudicación reviste el carácter de sustancial, dado que su incumplimiento acarrea una vulneración de derecho de defensa de los oferentes, el cual es de raigambre constitucional.



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

Ello así dado que la omisión de difusión del Dictamen de la Comisión de preadjudicación (que produce efectos jurídicos directos, al dejar fuera del procedimiento a oferentes) sin que estos puedan impugnar dicho análisis, se vulnera la garantía de defensa y debido proceso que debe regir en todo procedimiento administrativo.

Ahora bien, sin perjuicio de la existencia de un Manual específico del procedimiento de Contratación de Obras Públicas (Decreto provincial N° 1391/2021) no se encontraría óbice legal en exigir la publicidad en base a lo dispuesto en la resolución de la OPC, toda vez que debería efectuarse una interpretación analógica de la normativa vigente, en cumplimiento con los preceptos y principios consagrados en la materia de Contrataciones Públicas en la Constitución Provincial.

Así, la existencia de un Decreto provincial específico, que en su contenido no resuelve directivas sobre la Publicación del Informe de la Comisión, por aplicación analógica de la Ley provincial N° 1015 y su Decreto reglamentario a las contrataciones de obra pública, en aquellas cuestiones no previstas en las leyes específicas en la materia, entiendo prudente indicar que correspondería preverse específicamente la publicación o notificación del Informe de la Comisión Evaluadora de Ofertas.

Sin perjuicio de ello, dado el carácter formal que se le dio a la observación, no correspondería en esta instancia la aplicación de sanciones por ello, sino efectuar una recomendación al respecto".

Corresponde precisar además, que el referido Informe Legal N° 131/2022 – Letra: T.C.P. - C.L. fue aprobado por Resolución Plenaria N° 168/2022 de fecha 07 de julio de 2022, en la cual se dispuso a través de su artículo 2° la siguiente recomendación:

(...) “ARTÍCULO 2°.- Recomendar a la Ministra de Obras y Servicios Públicos, Prof. María Gabriela CASTILLO y a la Subsecretaria Administrativa del mencionado Ministerio, C.P. María Gabriela PERALTA, que en adelante, instruyan a las áreas pertinentes a efectos de que se garantice la efectiva difusión del dictamen de la comisión de preadjudicación, tomando en consideración su necesidad derivada del derecho de defensa de los oferentes, así como del debido proceso que debe regir en todo procedimiento administrativo; por aplicación analógica de la Ley provincial N° 1015 y su Decreto reglamentario a las contrataciones de obra pública, en aquellas cuestiones no previstas en las leyes específicas en la materia y sin perjuicio de la conveniencia de su previsión específica”.

Por todo lo expuesto, estimo que con la incorporación de la difusión de la Preadjudicación en el Punto 16. se ha subsanado el reparo referido, aunque debo señalar que el Manual no prevé la instancia de impugnación o de recursos contra el Dictamen que permita ejercer oportunamente el derecho de defensa por parte de los oferentes.

No obstante ello, y considerando la recomendación del artículo 2° de la Resolución Plenaria N° 168/22 precedentemente transcrita, la falta de previsión



2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS” expresa del Manual, no merece reparo normativo, toda vez que la referida instancia, aunque no esté prevista, debe garantizarse por normas superiores.

Así, y ante este supuesto, regirán aquellas disposiciones cuya aplicación corresponde en forma analógica en materia de Obra Pública, atento lo dispuesto por el artículo 5º, apartado final de la Ley provincial N° 1015 - “Régimen General de Contrataciones y disposiciones comunes para el sector público provincial”, entre ellas, las normas pertinentes previstas en el Decreto Provincial N° 674/11, Anexo I, artículo 34, apartado 61, el que establece:

“61. Los oferentes podrán formular impugnación fundada a la preadjudicación dentro del plazo que se fije en las cláusulas particulares, el que no podrá ser inferior a un (1) día hábil, a contar desde el vencimiento del término fijado para los anuncios. Las impugnaciones serán resueltas por la autoridad competente para aprobar la contratación en decisión que no podrá ser posterior a la de la adjudicación”

Pauta que también reproduce la Resolución O.P.C. N.º 17/2021 que aprueba el Manual de Procedimientos de Compras y Contrataciones del Sector Público Provincial no financiero, en su Anexo I, Capítulo II, art. 14.1, en tanto dispone que: *“Los oferentes podrán realizar impugnaciones conforme se establezca en los Pliegos (...)”*.

Por su parte, la Resolución O.P.C. N.º 18/21 que aprueba el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales dispone en el Artículo 31 que: *“(...) El oferente podrá formular impugnación fundada a la preadjudicación, dentro de los dos (2) días*

desde su publicación. Las impugnaciones serán resueltas por la autoridad competente para aprobar la contratación en decisión que no podrá ser posterior a la de la adjudicación (...)”.

Por lo anterior, considero oportuno, hacer saber, en el marco de la recomendación dispuesta por el artículo 2º de la Resolución Plenaria N° 168/22 ya notificada al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, que en futuras revisiones de la norma incorporen la instancia de “Impugnación del Dictamen de la Comisión Evaluadora”, e indiquen, en su caso, que la misma procede, conforme Pliego de Condiciones o la normativa específica que rija la materia, o la subsidiaria, cuya aplicación procede en forma analógica, ante falta de previsión.

* Otro de los aspectos que mereció una recomendación a través del Informe Legal N° 118/2021 - Letra: T.C.P. - C.A. refería al **“Punto 36. Confecciona la orden de pago. (DGAF)”**, respecto del cual se dijo: *“(…) En relación a este punto, sugiero que en oportunidad de la confección de la Orden de pago, se tengan en cuenta las retenciones que por fondo de reparo y demás conceptos corresponden en materia de Obra Pública”*.

Por Dictamen Legal N° 02/2022 – Letra: T.C.P. - A.L. se señaló: *“(…) Aquí, en el proyecto acompañado se suprimió el texto, quedando redactado de la siguiente manera: ‘40. Confecciona la orden de pago (DGAF). Firma’*.

Sin embargo, entiendo que más allá de la decisión de suprimir el texto objeto de sugerencia por parte de este Tribunal, lo recomendado en su oportunidad,



*2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS”
deberá ser tenido en cuenta al efectuarse el procedimiento en cuestión, debiéndose
dar estricto cumplimiento a la normativa vigente en la materia”.*

Analizada la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 se verifica que el Punto 40 fue modificado tal como se indicara por este Organismo, conforme el siguiente texto: **“40. Confecciona la Orden de Pago (DGAF). Firma. (Tener en cuenta las retenciones que correspondan de conformidad con la normativa vigente”,** por lo que se encuentra cumplimentada la sugerencia efectuada.

*Finalmente, el Informe Legal N° 118/2021 Letra: T.C.P. - C.A. advirtió la falta de previsión de la intervención de Control Posterior del Tribunal de Cuentas, habida cuenta que señaló: *“(…) tal como se indicó al momento de dar tratamiento al Capítulo de Contratación Directa, debo señalar que en el presente capítulo también se advierte la* ***Falta de intervención de Control Posterior del Tribunal de Cuentas.**

En orden a ello, el Informe Legal N° 185/20 – Letra T.C.P. - C.A., señaló: ‘(…) que, sin perjuicio de la falta de previsión en el presente Manual bajo análisis de la intervención de este Tribunal en el marco del control posterior, ésta podrá darse en cualquier momento conforme a los requerimientos efectuados por este Órgano’.

Atento ello, la omisión no merece reparo normativo, ya que no hay contradicción normativa que afecte las facultades de control por parte de este Tribunal de Cuentas, las cuales pueden ejercerse, aún ante la falta de previsión del Manual, conforme plan elaborado por este organismo en ejercicio de sus propias facultades”.

Por su parte, el Dictamen Legal N° 02/2022 – Letra: T.C.P. - A.L. señaló: “(...) *Sobre el particular, no se efectuó un agregado al proyecto de manual incorporando el Control Posterior del Tribunal de Cuentas.*”

Sin embargo, concuerdo con la Letrada dictaminante de que, con su omisión no se afecta de modo alguno las facultades de Control que posee este Organismo y que son dadas por la Carta Magna local y su Ley de creación N°50”.

Analizada la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 se verifica que subsiste la falta de previsión apuntada. No obstante ello, y tal como ya se indicó por este servicio jurídico, la omisión no merece reparo normativo, ya que no hay contradicción normativa que afecte las facultades de control por parte de este Tribunal de Cuentas, las cuales pueden ejercerse, aún ante la falta de previsión del Manual, conforme plan de acción elaborado por el Organismo en ejercicio de facultades propias.

Finalmente, por todo lo expuesto, y con los alcances indicados en cada caso, debo concluir que el Capítulo I de la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 denominado “**Procedimiento de Obra por Licitación Pública o Privada**”, en mi opinión, no merece objeciones jurídicas, toda vez que se han subsanado los reparos oportunamente señalados, como también se han incorporado las modificaciones de acuerdo a las recomendaciones propuestas, conforme los términos de la Resolución Plenaria N° 69/2022 y su anterior N° 154/2021.



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

Ello, con la salvedad de la recomendación que estimo pertinente formular, a fines que en futuras revisiones o modificaciones de la norma, se incorpore al procedimiento la instancia de "*Impugnación del Dictamen de la Comisión de Preadjudicación*" y la normativa que la rige, en cumplimiento del debido proceso adjetivo, conforme la recomendación dispuesta por el artículo 2° de la Resolución Plenaria N° 168/2022 y las consideraciones precedentes.

II.- Capítulo II- Procedimiento de Obra por Contratación Directa:

Debo recordar que el Informe Legal N° 118/2021 – Letra T.C.P. - C.A. aprobado por Resolución Plenaria N° 154/21, y en lo que al presente procedimiento corresponde, concluyó señalando: "(...) I.- *En relación al Proyecto adjunto a fs. 104/109 del Expediente Letra T.C.P. - S.L. N° 164/2020, referido al 'Capítulo II - Procedimiento de obra por Contratación Directa', considero con los alcances indicados en cada caso analizado, que con las reformas propuestas, resultan subsanados en forma razonable los reparos normativos señalados en el Informe Legal N° 185/20 - Letra: T.C.P. - C.A. (fs. 43/79), como también incorporadas las recomendaciones en él indicadas, ello con las salvedades señaladas particularmente en el Apartado: I) A) Observaciones, Puntos: 5) 'Área que registra el compromiso' y Punto 9) 'Omisión de la intervención del servicio jurídico' y Apartado I) B) Recomendaciones: Puntos: 1) 'Ámbito de aplicación', 8) y 9) 'Aprobación de acta de recepción provisoria por acto administrativo' y 11) 'De la intervención de la Contaduría General'.*

* Por ello, y en orden al área que registra el compromiso, prevista en el Punto 25, el Informe Legal N° 118/2021 Letra: T.C.P. - C.A. señaló: "(...) Sólo se advierte en relación a este punto propuesto que el área que debiera registrar el

compromiso es la Dirección General de Administración Financiera (D.G.A.F.), por lo que se sugiere reeditar ese paso”.

Por su parte, el Dictamen Legal N° 02/2022 - Letra: T.C.P. - A.L., consideró que: “(...) *Dicho reparo fue subsanado en el proyecto acompañado, de la siguiente manera: 26. Realiza el compromiso (DGAF). Genera el volante de compromiso definitivo*”.

De los términos de la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 surge subsanado el reparo, incorporando el Punto 26. con la misma redacción del proyecto que oportunamente se remitió.

* Por su parte el reparo referido a la “**Omisión de la intervención del servicio jurídico**”, previo a la emisión del acto administrativo, indicado en el Punto 9 del Informe Legal N° 118/2021 ha sido subsanado, tanto al momento de la emisión del Proyecto, tal como se indicara en Dictamen Legal N° 02/22 – Letra T.C.P. - A.L., al señalar: “(...) *a fojas 68 vuelta a 71 vuelta, obra adjunto el Dictamen Sub DGAJ -RG- MOYSP N.º 272/2021 suscripto por la abogada Karina BURGOS, por lo que dicho reparo se encontraría subsanado*”, como también al momento de dictar la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 en análisis, que en su Considerando III expresa: “(...) *Que toma intervención el Servicio Jurídico de este Ministerio emitiendo Dictamen Sub DGAJ -RG- MOYSP N.º 272/2021 e INFORME SUBDGAJ - RG – MOSP N.º 003/22*”.

* El Informe Legal N° 118/2021 Letra: T.C.P. - C.A. recomendó además que el acto administrativo a dictar delimitara la naturaleza jurídica y el ámbito de



2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS”
aplicación del Manual, señalando al efecto que: “(...) **‘Del ámbito de aplicación’**.
(...) Analizada la recomendación, advierto en relación a ella, que el proyecto adjunto no incorpora pauta alguna sobre su ámbito de aplicación, ni tampoco analiza la competencia para dictar el manual, y en su caso, tampoco la naturaleza que corresponda acordarle al mismo. En efecto, a fs. 97 se incorpora un proyecto de acto administrativo sin datos, evidenciando que la recomendación no fue considerada”.

Indicando que: “(...) sin perjuicio de que en oportunidad de emitir el acto administrativo definitivo que apruebe el Manual se realice el análisis pertinente, conforme las consideraciones señaladas en los Informes Legales N° 185/20 – Letra T.C.P. - C.A. (fs. 43/79), N° 07/21 – Letra T.C.P. - C.A. (fs. 80/92) e Informe Legal N° 11/21 – Letra T.C.P. - S.L. (fs. 93/94), debo señalar, que en mérito de la opinión jurídica ya emitida, el Manual de Procedimientos que se dicte, respecto del cual se ha indicado que tiene competencia para ello, resultará aplicable en el ámbito de las obras públicas que tramite el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, independientemente de su denominación o encuadre como reglamento autónomo o interno que oportunamente se le acuerde, y no puede aplicarse a personas humanas o jurídicas ajenas a la Administración.

Téngase presente que el proyecto que se adjunta, no sólo refiere al procedimiento de Contratación Directa, sino también a los otros procedimientos previstos -Obras por Administración- y Licitación Pública y Privada, a los que corresponde extender la recomendación sobre la naturaleza del Manual y su ámbito de aplicación, tal como fuera expuesta en los informes legales citados.”

Por ello, el Dictamen Legal N° 02/22 – Letra: T.C.P. - A.L. señaló:
“(...) En consecuencia, respecto de la competencia para su dictado, cabría tener por agregada la recomendación realizada en su oportunidad y en relación al ámbito de aplicación y la naturaleza del manual, comparto el criterio vertido en el citado Informe Legal, debiéndose tener presente lo allí indicado al momento de su aplicación”.

Cabe indicar que el referido Dictamen consignó que: *“(...) tal como se desprende de los considerandos de acto acompañado, se analizó la competencia de la Ministro de Obras y Servicios Públicos para el dictado del manual.*

Sin embargo, no se incorporó el ámbito de aplicación ni la naturaleza que cabría otorgarle al manual”.

Ahora bien, analizada la Resolución N° 418/22 – Letra M.O. y S.P., de sus considerandos 4°, 5° y 6° resulta acreditada su competencia para el dictado del Manual y en su considerando 7° está delimitado su ámbito de aplicación al *“ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia”*, por lo que la recomendación ha sido incorporada y como tal ha sido receptada para todos los procedimientos, no sólo el previsto en el Capítulo en análisis.

* Por otra parte, el Informe Legal N° 118/2021 Letra: T.C.P. - C.A. indicó también la necesidad que en los puntos 37 y ccs., se previera recepción provisoria por acto administrativo, señalando al efecto: *“(...) estimo procedente, reiterar la recomendación, respecto de la necesidad de incorporar al procedimiento el acto administrativo que apruebe el Acta de Recepción Provisoria”.*



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

El Dictamen Legal N° 02/2022 – Letra: T.C.P. - A.L. consideró cumplida la recomendación, habida cuenta que señaló: "(...) *En el proyecto bajo análisis se incorporó dicho punto de la siguiente manera: 44. Firma el Acta de Recepción Provisoria (Contratista, Inspector y Secretario o Subsecretario). La firma digital, electrónica u ológrafa sobre el acta implica su aprobación. En consecuencia, dicho reparo se encontraría subsanado*".

No obstante ello, la Resolución M.O. y S.P. N.º 418/22, en su punto 45, expresamente dispuso la aprobación por acto administrativo, disponiendo: "(...) **45. Confecciona el proyecto de acto administrativo (Dirección General de Obras en Ejecución y Certificaciones).** Redacta el proyecto de acto administrativo que aprueba el acto de recepción provisoria", con cuyo texto la recomendación se encuentra cumplimentada.

*La última recomendación indicada en el Informe Legal N° 118/2021 Letra: T.C.P. - C.A., refería a la necesidad de garantizar "**la intervención de la Contaduría General**" señalando: "(...) *De la respuesta aportada por el Ministerio a través de Nota N° 14/20 – Letra S.A.L., -agregada a fs. 96-, no resulta acreditada la intervención requerida, ni su opinión favorable, por lo que estimo procedente, reiterar la recomendación, haciendo saber, que previo a dictar el acto administrativo definitivo que apruebe el Manual, correspondería contar con la referida intervención*".

El Dictamen Legal N° 02/2022 – Letra: T.C.P. - A.L. reiteró que: "(...) *De la documentación acompañada y del proyecto de acto administrativo, no surge la intervención de Contaduría General.*

Sin embargo, dado que nos encontramos analizando un proyecto, entiendo que dicha recomendación tuvo por fin poner en conocimiento a las autoridades, de que previo al dictado del acto administrativo definitivo, correspondería darle intervención a la Contaduría General”.

Analizada la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 no resulta acreditado que se haya dado cumplimiento a la recomendación de dar intervención a la Contaduría General. No obstante ello, y en función de los reparos efectuados por este Órgano de Control, se han realizado los ajustes normativos correspondientes a fines de garantizar la intervención en el procedimiento de las Direcciones de Administración Financiera (D.A.F.), en el marco de cada procedimiento, en cumplimiento de las pautas de la Ley provincial N° 495 de Administración Financiera, por lo que considero, en el estado de las actuaciones y en razón de las diversas intervenciones jurídicas y contables, un dispendio de actividad administrativa, requerir el cumplimiento de esa intervención.

Por todo lo expuesto, y con los alcances indicados en cada caso, el Capítulo II de la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 denominado “**Procedimiento de Obra por Contratación Directa**”, en mi opinión, no merece objeciones jurídicas, toda vez que se han subsanado razonablemente los reparos oportunamente señalados, como también se han incorporado las modificaciones de acuerdo a las recomendaciones propuestas, ello conforme los términos de la Resolución Plenaria N° 69/2022 y su anterior N° 154/2021, dejando además sin efecto, a través de su artículo 1°, la Resolución M.O. y S.P. N° 201/2020.



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

Téngase presente en relación a lo consignado en último lugar, que los reparos indicados en este procedimiento en particular, no referían a un proyecto, sino que habían sido formulados en orden a la Resolución M.O. y S.P. N° 201/2020, y respecto de la cual, el Cuerpo Plenario solicitó al Ministerio de Obras y Servicios Públicos a través del artículo 2° de la Resolución Plenaria N° 69/2022 que tenga en cuenta el análisis expuesto en los Informes emitidos (Dictamen Legal N° 02/2022 – Letra T.C.P. - A.L. e Informe Legal N° 31/2022 – Letra T.C.P. S.L.) en oportunidad de emitir el acto administrativo correspondiente “(...) *haciéndole saber que en caso de no concretarse su emisión, deberá modificar las Resoluciones MOySPN° 201/2020 y N° 202/2020, conforme los reparos señalados oportunamente por este Tribunal de Cuentas*”, lo cual fue cumplimentado con la derogación dispuesta.

III.- Capítulo III - Procedimiento de Obra por Administración:

El Informe Legal N° 118/2021 – Letra T.C.P. - C.A. aprobado por Resolución Plenaria N° 154/21, y en lo que refiere al presente procedimiento, señaló:

*“(...) II.- En relación al Proyecto adjunto a fs. 86/87 del Expediente Letra T.C.P. - S.L. N° 165/2020, referido al ‘Capítulo II – Procedimiento de obra por Administración - Contratación Directa’, estimo en general subsanados en forma razonable los reparos normativos señalados, como también incorporadas las recomendaciones indicadas en el Informe Legal N° 07/21 - Letra: T.C.P. - C.A. (fs. 20/32), salvo adecuaciones de redacción que se sugieren en la **denominación del Capítulo** y de los Puntos **II, 2. 5. y 7**”.*

Por su parte, el Dictamen Legal N° 02/2022 – Letra T.C.P. - A.L.,
previo a analizar si en el referido procedimiento se realizaron las modificaciones

“Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son y serán Argentinas”

sugeridas por este Organismo de Control, efectuó la siguiente consideración preliminar, respecto de la introducción del Capítulo, expresando lo que a continuación se transcribe:

“(...) Así, la introducción al Capítulo III dice: ‘El procedimiento de obra por administración para la adquisición de insumos y contratación de mano de obra deben seguir lo establecido en la Ley Provincial N° 1015 y sus reglamentaciones, para el caso de considerar los montos a tener en cuenta se aplicará el Decreto Jurisdiccional vigente de obra (...)’.

Sin embargo, si bien es correcto que el principio general es que en el marco del procedimiento de obra por administración el régimen aplicable para las contrataciones accesorias sería el de la Ley provincial N.º 1015 por ser el régimen general -ello además teniendo en cuenta, que la dirección de la totalidad de la Obra se encontraría a cargo del Estado-, en el caso particular debería analizarse el objeto de la contratación a fin de optar, de corresponder, por un régimen más apropiado -Ley nacional N.º 13064-.

Desde otra arista, considero que atento al carácter que reviste el procedimiento de Obra por Administración, la decisión de adoptar dicha modalidad, deberá encontrarse expresamente justificada.

Al respecto, reconocida Doctrina tiene dicho que: ‘(...) la decisión de adoptar una u otra modalidad con base en una ponderación de conveniencia, no debe prescindir del debido análisis objetivo sobre la disposición de recursos



2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"
humanos, materiales e idoneidad técnica necesaria para que la Administración pueda sobrellevar la realización de las obras.

Este sistema de ejecución por administración se encuentra además previsto como alternativa en los arts. 38 -modificación de opus- y 51, inc. a) -consecuencias de la rescisión por culpa del contratista-.

En estos supuestos expresamente contemplados por la norma -art. 38 y 51, inc. a). de la LOP-, la decisión de ejecutar las obras por administración se encuentra estrechamente vinculada a una razón de conveniencia, esto es, la necesidad de continuar con la realización de las obras en marcha o rescindidas, atento el interés público comprometido en su finalización.

Sería plausible que (...) se previeran reglamentariamente los parámetros objetivos habilitantes de la ejecución de obras por administración (v.gr., urgencia, no concurrencia del sector privado por falta de interés, imposibilidad de fijación previa de un precio cierto, etc.) (...)’ (Ricardo Tomás DRUETTA, Ana Patricia GUGLIELMINETTI. Ley 13.064 de Obras Públicas. Comentada y anotada. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires. Año 2008. Páginas 15 y 16)”.

Analizada la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22, a la luz de las consideraciones del Dictamen Legal N° 02/2022 – Letra: T.C.P. - A.L. precedentemente transcritas, y que fueran aprobadas por Resolución Plenaria N° 69/2022, se advierte que las recomendaciones referidas a la elección del régimen aplicable a las contrataciones accesorias -Ley provincial N.º 1015 (régimen general de contrataciones o Ley Nacional N.º 13064 (régimen específico)-, en función del objeto de la obra a tramitar por administración, no han sido reflejadas en la norma,

ya que la misma mantiene en su párrafo introductorio del Capítulo III el mismo texto que el proyecto oportunamente remitido.

Ello, atento que indica: *“El procedimiento de obra por administración para la adquisición de insumos y contratación de mano de obra deben seguir lo establecido en la Ley Provincial N° 1015 y sus reglamentaciones, para el caso de considerar los montos a tener en cuenta se aplicará el Decreto Jurisdiccional vigente de obra (...)”*.

Es decir, el Manual no le permite al operador del sistema que, en casos particulares y en función del objeto de la contratación, pueda optar por un régimen más apropiado -Ley Nacional N° 13064-.

Por el contrario, el citado Manual dispone la aplicación de un régimen mixto, al encuadrar sólo las contrataciones accesorias en la Ley provincial N° 1015 -pauta que como regla general no resulta reprochable- y, por otra parte, en función del monto del gasto, habilita a la aplicación del Jurisdiccional de Obra Pública, lo cual en mi opinión resulta una contradicción que debe eliminarse.

Debo señalar en esta instancia del análisis que, previo a que ingresara la resolución en estudio, el tema del encuadre jurídico de las contrataciones conexas a una obra pública por administración vino en consulta a este servicio jurídico, emitiéndose en el marco del Expediente N° 20617/2020 – Letra: MOSP-E caratulado: *“OBRA POR ADMINISTRACIÓN: PINTURA DE PUERTAS*



2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS”
INTERIORES EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS – GRUPO B”, el Informe
Legal N° 131/2022 – Letra T.C.P. - C.L. en el cual se dijo:

“(…) al tiempo de analizarse el proyecto, por el Dictamen Legal N° 02/2022 TCP-AC, se indicó que en realidad si bien en principio podía entenderse como regla el régimen aplicable a las Obras por Administración la Ley provincial N.º 1015, se entendió que en algunos casos, podría encuadrarse en un régimen más apropiado al objeto de la contratación, esto es, Ley provincial N.º 13.064 (debe entenderse Ley Nacional N° 13.064).

Entonces, la pauta de distinción según el último criterio adoptado por este Organismo, es la determinación del objeto, y así en base a la característica principal de éste, optar por ir por uno u otro régimen (...).

(...) Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de aplicar el régimen de la Ley de Obras Públicas a las obras por Administración se ha indicado: ‘El aspecto más relevante -desde el plano jurídico- es si este trabajo debe regirse por la Ley 13.064 u por otras normas. Es decir ¿la construcción de las obras por el estado debe cumplir con los mandatos propios de la Ley de Obra Pública?.

La ley 13.064 no se refiere exclusivamente al contrato de obra pública sino a las obras públicas -ver en tal sentido su artículo 1º-, de modo que su marco debe aplicarse también a las obras por Administración en tanto ello resulte compatible’ (op. cit. Págs. 16/17).

Es decir, a criterio del autor en comentario, las obras por Administración podrían enmarcarse en la Ley Nacional N.º 13.064.

Por otro lado se agrega: '(...) la decisión de ejecutar una obra bajo esta modalidad no impide que el Estado adquiera materiales e insumos de terceros e incluso emplee personas no pertenecientes al Estado, siempre que conserve el poder de dirigir y efectuar los trabajos' (op. cit. pág. 19).

Así las cosas, lo que resta por definir es el marco jurídico que regula los contratos conexos a esa obra por Administración, en el caso, el referido a la compra de insumos.

Sobre este punto BALBÍN señala: '(...) el otro aspecto que debemos dilucidar y quizás el más relevante es definir cuál es el régimen jurídico de los contratos celebrados por el estado en el marco de las obras públicas construidas por él. Es decir, ¿los contratos conexos que se celebren con terceros están o no alcanzados por las disposiciones de la Ley de Obras Públicas, **por ejemplo la adquisición de materiales con ese destino?**' (lo resaltado es propio, op. cit., pág. 19).

Y en respuesta a ello es tajante al señalar: 'Entendemos que éstos deben regularse por la ley 13.064 ¿Por qué? Por aplicación analógica del decreto reglamentario de la ley en tanto establece que la adquisición de materiales en el marco de los contratos de obras públicas debe regirse por la ley 13.064. En efecto, el artículo 2° del decreto 19.324/49 dispone textualmente que 'a las adquisiciones de materiales, maquinarias, mobiliario y elementos destinados a las construcciones, trabajos y servicios de industria enunciados precedentemente (incluso) hasta su



2022 - 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS”
habilitación integral’ debe aplicárseles ‘todos los efectos correspondientes al carácter y concepto de las obras públicas.

Es decir, los contratos que guarden relación con las obras públicas están alcanzados por el régimen jurídico propio del contrato de obras públicas, más allá de su objeto’ (op. cit., págs. 19/20).

Y agrega: ‘Otros operadores, sostienen, en sentido concordante, que debe aplicarse la ley 13.064 sobre las contrataciones celebradas en el marco de una obra por Administración simplemente por el ‘carácter expansivo’ de ese régimen.

Por nuestra parte interpretamos que, tal como expresamos anteriormente, ese carácter expansivo nace del propio mandato legal y reglamentario por vía analógica’ (op. cit. pág. 20).

Una vez aclarado ello, cabe indicar que ya sea que nos encontremos en el supuesto de una obra por Administración enmarcada en la ley 13.064 o de una obra pública, en cualquiera de los casos, el encuadre jurídico de la compra de insumos podía efectuarse en la Ley Nacional de obra pública N° 13.064, toda vez que el Decreto reglamentario N° 19324/1949, prevé expresamente esta cuestión y habilita el encuadre en obra pública a las compras de insumos a realizar para la ejecución de éstas.

Como corolario del análisis que venimos realizando podemos arribar a las siguientes conclusiones preliminares en torno a las características definitorias de una obra por Administración:

- la provisión de insumos es por parte de la Administración, los cuales puede proveer directamente o adquirirlos de terceros.

- la ejecución de la obra puede ser por medio de sus agentes o por mano de obra contratada, ajena al Estado.

- la Dirección de la ejecución de la obra queda siempre en cabeza de la Administración, nombrándose un agente estatal al efecto.

- el encuadre de la obra por Administración es por regla general por la Ley de contrataciones N.º 1015, salvo que resulte más apto por la naturaleza o entidad de la obra a ejecutar el régimen de la Ley Nacional N.º 13.064 de obra pública. Lo que deberá estar debidamente fundado.

- cuando las obras por administración se encuadren en obra pública, la adquisición de insumos para ejecutar dicha obra, se podrá ejecutar también bajo ese mismo régimen, en función de lo previsto en el artículo 2º del Decreto reglamentario N.º 19.324/1949 de la Ley Nacional N.º 13.064”.

Procede señalar que el Informe Legal N° 131/22 – Letra T.C.P. - C.L. fue aprobado por Resolución Plenaria N° 168/2022 del 07 de julio de 2022, la cual fue comunicada a la Ministro de Obras y Servicios Públicos y a las Secretarías de este Organismo, estableciendo expresamente a través de su artículo 4º, el referido criterio, en cuanto dispuso:



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

"(...) ARTICULO 4º: Hacer saber al Secretario Contable a cargo y al Secretario Legal a cargo, que deberán poner en conocimiento de los Auditores Fiscales y los abogados respectivamente, el criterio expuesto en la presente, en cuanto a que la regla general imperante del encuadre jurídico referido a las obras que se ejecuten por Administración, es el de la Ley provincial N° 1015; existiendo la posibilidad de que en supuestos especiales debidamente fundados, proceda como encuadre más apropiado por la naturaleza del objeto de la contratación, el de la Ley nacional N° 13.064, circunstancia que deberá quedar expresamente acreditada en las actuaciones".

Por lo expuesto, y considerando la opinión de este Organismo sentada a través de la Resolución Plenaria N° 69/2022, y en su caso, las definiciones que complementan y delimitan el alcance de las Obras por Administración y el encuadre jurídico de las contrataciones conexas que de ellas se deriven, conforme lo expuesto en el Informe Legal N° 131/22 – Letra T.C.P. - C.L., aprobado por Resolución Plenaria N° 168/2022, estimo procedente, hacer saber al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, la necesidad de readecuar el texto del párrafo introductorio del Capítulo III del presente Manual, III relativo al **"Procedimiento de Obra por Administración"**, aclarando expresamente el alcance o las características definitorias de las Obras por Administración y los posibles encuadres conforme el objeto o la naturaleza de la obra a ejecutar, los cuales en cada caso, determinarán obviamente el jurisdiccional que resulte aplicable.

Ello, a efectos no sólo de evitar confusiones en la aplicación de esa modalidad constructiva, que luego impactan en las actuaciones particulares que se tramitan, generando observaciones de carácter sustancial, sino también a los fines de eliminar la contradicción que presenta su actual redacción, al determinar como

régimen el de la Ley provincial N° 1015 y en el mismo supuesto, disponer la aplicación del Jurisdiccional de Obra Pública, toda vez que no puede aplicarse el Jurisdiccional de un régimen normativo distinto al encuadre de la contratación.

Téngase presente además, que la entonces Resolución M.O. y S.P. N° 202/20 -hoy derogada-, en sus Consideraciones Generales, receptaba mínimamente un concepto de “Obra por Administración”, y la nueva norma emitida, nada dice respecto de esa modalidad.

Sentado lo anterior, y en orden a las recomendaciones efectuadas oportunamente respecto del procedimiento, el Informe Legal N° 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A., señaló: “(...) *se advierte que en la denominación dada al Capítulo ‘Procedimiento de obra por administración – Contratación Directa’ subsiste la contradicción jurídica indicada en Informe Legal N° 07/21 – Letra T.C.P. C.A., en cuanto señaló: ‘En cuanto a ‘los procesos que componen el procedimiento de Obra por Administración bajo la modalidad de contratación directa’ debe señalarse que hay una contradicción jurídica en tal idea y no existe tal instituto.*

El sujeto que ejecuta la obra y la modalidad del procedimiento de selección son criterios de clasificación distintos: A través del primero se distingue si la construcción la hace el propio Estado o si realiza la obra mediante un tercero contratado; el segundo, sólo se aplica para definir cuál es el procedimiento mediante el cual será seleccionado ese tercero contratista’.

Atento ello, se sugiere reveer la denominación del Capítulo (...)”



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

El Dictamen Legal N° 02/2022 – Letra: T.C.P. - A.L. señaló: "(...) Así, en el proyecto acompañado se observa que se modificó el título dado al capítulo por el siguiente: **'Capítulo III- Procedimiento de obra por Administración'**, encontrándose así subsanado dicho punto".

Verificada la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22, resulta modificado el título dado al Capítulo, con idéntica redacción a la del Proyecto, por lo que la contradicción apuntada ha sido subsanada.

Finalmente, el Informe Legal N° 118/2021 Letra: T.C.P. - C.A. recomendó respecto de la etapa: **II 'Etapas de Ejecución de la Obra'**: '(...) readecuar la redacción de los siguientes puntos:

2.- 'Conforma el Informe de inicio de obra (Secretario o Subsecretario), una vez firmado por las partes, se informa al contratista, de corresponder, el inicio formal de la obra'.

Tal como ya se indicó en Informe Legal N° 07/21, carece de sentido este punto, ya que en este procedimiento no hay contratista de obra. Téngase presente que el Informe señaló en relación al punto 25 que reproducía el mismo texto que el previsto en el punto 2.: 'Si hay contratista que construye la obra, hay contrato de obra pública y no una obra por Administración'.

5.- 'Confeciona el Informe de finalización de obra (Director de Obra). Confeciona el informe y de corresponder, redacta nota a la Dirección General de Administración Financiera solicitando la devolución de la garantía.' y **7.- 'Controla**

(DGAF). Controla la documentación. En caso de corresponder, eleva nota a la Contaduría General de la Provincia para la devolución de las garantías’.

Del mismo modo, en este procedimiento particular, no hay garantías de cumplimiento del contrato, por lo que sugiero readecuar la redacción de los puntos indicados”.

El Dictamen Legal N° 02/2022 – Letra T.C.P. - A.L. indicó: “(...) Al respecto, en el proyecto adjunto, se suprimió la intervención del contratista en el “punto 2. Conformar el Informe de inicio de obra.

Por otra parte, aún persiste en los puntos 5. y 7. la necesidad de proceder a la ‘devolución de garantía’ cuando correspondiese.

Sin embargo, dicha decisión se sustentó en lo indicado en el Dictamen Sub DGAJ -RG- MOYSP N.º 272/2021, que en su parte pertinente reza: ‘(...) en referencia al punto II. ETAPA DE EJECUCIÓN DE LA OBRA punto 7- Controla (DGAF). Controla la documentación. En caso de corresponder, eleva nota a la Contaduría General de la Provincia para la devolución de las garantías; es dable destacar que en función de la aplicación de la Ley Provincial 1015 se prevé el requerimiento de las garantías previstas en dicha legislación’.

En consecuencia, entiendo siempre que se refiera a las garantías previstas en la Ley provincial N.º 1015 y no a las estipuladas en la Ley nacional N.º 13064, dado que en las obras por administración el régimen eventualmente



2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS” aplicable en principio es el primero, estimo que se encontraría razonablemente cumplimentado el punto bajo análisis”.

Analizada la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22, en los puntos indicados precedentemente, la misma mantiene la redacción del proyecto, por lo que compartiendo las consideraciones de la letrada preopinante, considero que, si bien las prescripciones de devolución de las garantías en principio resultan previstas para los casos en que las contrataciones conexas se tramiten por Ley provincial N° 1015, estimo también, conforme el criterio expuesto en Informe Legal N° 131/22 aprobado por Resolución Plenaria N° 168/22, que resultarán también aplicables, en cuanto a la devolución de garantías que correspondieren, cuando la Obra por Administración se ejecute por terceros ajenos a la Administración y se encuadre en la Ley de Obras Públicas, razón por la cual, no encuentro objeciones a la redacción de los Puntos 5. y 7. del Apartado II en análisis.

Por su parte, y en orden al Punto 2. del mismo apartado II, respecto del cual el Dictamen Legal N° 02/2022 – Letra T.C.P. - A.L. indicó: “(...) Al respecto, en el proyecto adjunto, se suprimió la intervención del contratista en el “punto 2. *Conforma el Informe de inicio de obra*”, considero que, atento el nuevo criterio adoptado, sería conveniente recomendar que el mismo sea readecuado, conforme su redacción original, en el sentido que en los supuestos en que la Obra por administración se ejecute por un tercero y se encuadre en la Ley de Obras Públicas, corresponderá poner en conocimiento del contratista el Inicio de Obra.

Debo recordar que el texto anterior, cuya redacción sugiero incorporar, en el Punto II. disponía: “**2.- Conforma el Informe de inicio de obra** (Secretario o

Subsecretario), una vez firmado por las partes, se informa al contratista, de corresponder, el inicio formal de la obra”.

Por lo anterior, resulta prudente recomendar al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, que proceda a revisar la redacción de los referidos puntos y en su caso, del Capítulo III en su integralidad, a los fines que recepte la comunicación al contratista del inicio de obra y la devolución de garantías cuando correspondiese, ello en los supuestos en que la Obra por administración se ejecute por un tercero y se encuadre en la Ley de Obra Pública, adecuando su texto a las pautas dadas en el Informe Legal N° 131/22 – Letra: T.C.P. - C.L. aprobado por Resolución Plenaria N° 168/2022.

Por todo lo expuesto, y sin perjuicio de las recomendaciones precedentes, el Capítulo III de la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 denominado **“Procedimiento de Obra por Administración”**, en su *“Introducción”*, y dada la contradicción que la misma posee al determinar como régimen el de la Ley provincial N° 1.015 y en el mismo supuesto, disponer la aplicación del Jurisdiccional de Obra Pública, debe ser objeto de modificación, tal como se indicara en los párrafos precedentes, ajustando su redacción a los criterios definitorios adoptados por Resolución Plenaria N° 69/2022 y las consideraciones complementarias expuestas en Informe Legal N° 131/2022 - Letra: T.C.P. C.L., aprobado por arts. 1° y 4° de la Resolución Plenaria N° 168/2022.



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

III.- CONCLUSIÓN.

Acorde a todo lo expuesto, la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 que aprobó el *Manual de Procedimiento de Obras Públicas, Licitación Pública y Privada, Contratación Directa y Obra por Administración (Ley N° 13.064)*, remitida por Cédula de Notificación N° 007/22 del registro del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, en respuesta a los reparos y recomendaciones resultantes de la Resolución Plenaria N° 69/2022, en mi opinión y con los alcances indicados en cada caso analizado y las salvedades que indicaré a continuación, no merece objeciones jurídicas, toda vez que en general se han subsanado los reparos normativos oportunamente señalados, como también se han incorporado las modificaciones de acuerdo a las recomendaciones propuestas, conforme los términos de la Resolución Plenaria N° 69/22 y de su anterior N° 154/2021.

Ello, con excepción de la observación que estimo procedente formular en relación a la "Introducción" del Capítulo III relativo a "**Procedimiento de Obra por Administración**", dada la contradicción que la misma posee al determinar como régimen la Ley provincial N° 1.015 y en el mismo supuesto, disponer la aplicación del Jurisdiccional de Obra Pública, lo cual no corresponde, toda vez que no puede aplicarse el Jurisdiccional de un régimen normativo distinto al encuadre de la contratación.

En consecuencia, la norma en su apartado introductorio deberá ser modificada, haciéndole saber al titular del Ministerio de Obras y Servicios Públicos la necesidad de readecuar su texto, aclarando expresamente el alcance y las características definitorias de las Obras por Administración y los posibles encuadres

conforme el objeto o la naturaleza de la obra a ejecutar, los cuales en cada caso, determinarán el jurisdiccional que resulte aplicable, ello atento los criterios definitorios adoptados por este Organismo mediante Resolución Plenaria N° 69/2022 y las consideraciones complementarias expuestas en Informe Legal N° 131/2022 - Letra: T.C.P. C.L., aprobado por arts. 1° y 4° de la Resolución Plenaria N° 168/2022.

Asimismo, y en tal marco, considero que, atento los criterios adoptados, sería conveniente recomendar, en relación al mismo Procedimiento, que el Punto 2. del Apartado II sea readecuado conforme su redacción original, en el sentido que indique que en los supuestos en que la Obra por Administración se ejecute por un tercero y se encuadre en la Ley de Obras Públicas, corresponderá poner en conocimiento del contratista el Inicio de Obra. Recomendación que estimo prudente extender al Capítulo III en su integralidad, a los fines que recepte en los casos que corresponda, el criterio definitorio adoptado por el artículo 4° de la Resolución Plenaria N° 168/2022.

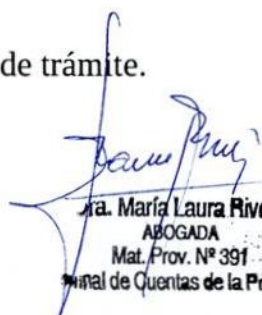
Por su parte, y en relación al Capítulo I de la Resolución M.O. y S.P. N° 418/22 denominado “**Procedimiento de Obra por Licitación Pública o Privada**”, si bien no merece objeciones jurídicas tal como ya se señalara, debo indicar como recomendación a formular al titular del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, que en oportunidad de modificar la norma, se incorpore al procedimiento la instancia de “*Impugnación del Dictamen de la Comisión de Preadjudicación*”, y se indique, en su caso, que la misma procede, conforme Pliego de Condiciones o normativa que rijan la materia, ello atento las pautas recomendadas oportunamente a ese Ministerio



2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS”
en razón de lo dispuesto por el artículo 2° de la Resolución Plenaria N° 168/2022,
en orden a garantizar el derecho de defensa y debido proceso en el procedimiento.

Con las consideraciones precedentes, y en caso de compartir sus
términos, se remite el presente para su elevación al Cuerpo Plenario.

Sin más, elevo para continuidad de trámite.


Dra. María Laura Rivoiro
ABOGADA
Mat. Prov. N° 391
Tribunal de Cuentas de la Provincia

