



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

Ushuaia, 02 DIC 2022

VISTO: el Expediente del registro de la Secretaría General, Legal y Técnica N.º 20702/2022, caratulado: "S/ CONTRATACIÓN ANUAL DEL SEGURO DE AERONAVES"; y

CONSIDERANDO

Que las presentes actuaciones fueron intervenidas por este Tribunal de Cuentas en el marco del control posterior mediante Acta de Constatación N.º 181/22 Letra: TCP-PE (fs. 281/287), suscripta por el Auditor Fiscal C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA, en la que expuso dos (02) incumplimientos sustanciales, seis (06) incumplimientos formales, dos (02) requerimientos, tres (03) recomendaciones y una (01) nota.

Que luego de solicitarse los correspondientes descargos, vuelven las actuaciones junto con sus respuestas y documentación respaldatoria, lo que fue analizado por el Auditor Fiscal interviniente a fs. 322/328 mediante el Informe Contable N.º 236/2022 Letra: TCP-PE, en el que hace el análisis y arriba a la conclusión que a continuación se transcribe, respecto a los incumplimientos sustanciales:

"(...) 4. Análisis

4.1 Incumplimientos Sustanciales

Incumplimiento Sustancial N.º 1: *'Incumplimiento a lo establecido en la Ley Provincial N.º 50, artículo 2, inciso a) y Resoluciones Plenarias Nros. 01/01 y 384/21, dado que se vulnera la instancia del control preventivo de este organismo de control, al remitirse las actuaciones luego de notificarse su adjudicación'.*

Descargo: *al respecto, desde la Dirección de Licitaciones, la señora Daniela Soledad MITRIONE (fs. 319/320) indica que: '... se informa que el*

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

motivo de dicho incumplimiento deviene de que en un inicio y mediante el Expediente electrónico N.º 73043/2021 se tramitó la renovación del seguro de las aeronaves D.P.A.O.L.V.-MTP Y LV remitiéndose dichas actuaciones a la Dirección de Archivo General atento a los motivos expuestos mediante el Informe SCA N.º 005/2022, procediéndose a iniciar una nueva actuación tramitando el expediente de manera separada, contando con el autorizado del Sr. Secretario General, Legal y Técnico. Que posteriormente mediante Resolución General, Legal y Técnica N.º 90/22 se autorizó el llamado a Licitación Privada N.º 02/22 RAF 125, estableciéndose la fecha límite de recepción de ofertas el día 09/05/2022 12:00Hs. Teniendo presente la fecha de vencimiento de dichas pólizas para el día 27/05/2022, y siendo adjudicada la Licitación Privada n.º 02/22 RAF 125 a favor de la firma NACIÓN SEGUROS S.A. en fecha 23 de Mayo mediante Resolución Secretaría General, Legal y Técnica N.º 163/2022, siendo notificado el proveedor de la Orden de Compa N.º 281 en fecha 24 de mayo de 2022. Por lo expuesto, es que desde esta Secretaría de Coordinación Administrativa se omitió la solicitud de excepción al control preventivo en los términos de la Resolución Plenaria N.º 123/16 atento la proximidad de dichos vencimientos de las pólizas tramitadas en las presentes actuaciones, siendo de vital necesidad la cobertura del seguro de las Aeronaves LV-MTP y LV.' (SIC)

Análisis: si bien se toma conocimiento de las circunstancias por el cual se decidió transgredir el control preventivo que ejerce este organismo de control externo, se considera que dicha conducta constituye un grave apartamiento normativo de carácter insalvable en la presente instancia, por lo que no es posible considerarlo subsanado.

Incumplimiento Sustancial N.º 2: 'Incumplimiento a lo dispuesto por la Ley Provincial N.º 1015, artículo 12º y el Decreto Provincial N.º 674/11, Anexo I, Art. 34º, Punto 56, ya que al avalarse técnicamente ambas propuestas, se verifica que Provincia Seguros S.A. presenta la oferta más económica para el



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

Renglón 2, sin argumentarse los motivos por los cuales se resolvió adjudicar globalmente los renglones 1 y 2.

Descargo: en relación a este punto, la señora Daniela Soledad MITRIONE (fs. 319/320) indica que: '... en referencia a dicho incumplimiento se informa que mediante INFORME DE AUDITORIA INTERNA N.º 158 / 22 – SGLYT, Requerimientos: 1; se observa que 'no surge del expediente que las ofertas deban considerarse globalmente y no por renglón', dándose respuesta mediante NOTA N.º 092/2022. LETRA: D.P.A.O., levantándose dicho requerimiento mediante INFORME DE AUDITORIA INTERNA N.º 160 / 22 - SGLT Requerimientos: 1- 'Vista la Nota N.º 92/2022 Letra: DPAO, se da por cumplimentado el requerimiento'. No obstante lo expuesto, se adjunta email de la firma Martínez Sosa en carácter de asesor en materia de seguros de la Provincia, explicando los motivos que conllevaron a la adjudicación de los dos renglones a favor de la misma firma'.

Sobre esto último, luce a fojas 316 correo electrónico de la firma asesora de seguros que: '...Provincia seguros, nos ha manifestado, que la cotización es global y simple, es decir que no admite, se parcialice la adjudicación, atento que no preveían (el pliego no lo contempla), aun siendo una reglamentación vigente, cotizar por Renglones.- Conlleva lo solicitado o consultado una nueva presentación ante los Reaseguradores, donde es factible una modificación del costo en su momento presentado.' Por otro lado cuando se trata de más de un bien, auto, avión, siempre es preferible que la contratación se realice en una sola póliza ya que contempla un solo gasto administrativo, facilita su administración y se hace un solo contrato de reaseguro. Este fue el motivo por el cual unificamos la devolución en nuestro informe.'

Análisis: por un lado, cabe precisar que independientemente de los hallazgos y el tratamiento dado a los mismos por el órgano de control interno, nuestra labor advirtió que no se encontraba suficientemente expuestos los

motivos por los cuales se procedió a adjudicar globalmente los renglones 1 y 2, siendo que para este último existió una propuesta que ajustada a las bases de la contratación, presentó la oferta mas económica.

En la Nota N.º 92/22 – DPAO (fs. 241) aducida por el cuentadante, los miembros de la Comisión de Preadjudicación sustentan su decisión en base al informe técnico del asesor de seguros, quien manifestó que la empresa NACION SEGUROS S.A. es mas conveniente en referencia a su cotización global, correspondiendo a un criterio técnicamente más conveniente, sumado también a la conveniencia de tramitar la contratación con una sola compañía a los efectos de simplificar la tramitación de coberturas.

Si bien serían atendibles los motivos expuestos, no puede desconocerse que ello no se encontraba previsto en las bases de la contratación, es decir, puesto en conocimiento de todo interesado en participar de que las ofertas se iban a evaluar en forma global y no por renglón, aspecto relevante y útil para los interesados al momento de confeccionar sus propuestas (o decidir no participar) y en orden a los principios de concurrencia e igualdad.

Vale mencionar que en esta instancia, se incorpora una nueva intervención de la firma asesora de seguros, que en referencia a la situación planteada (fs. 316), aduce que Provincia Seguros -firma participante de la compulsa y con el precio mas bajo en el renglón 2 (70,96% mas bajo, es decir \$705.067,30)- le habría informado que su oferta no admite se parcialice la adjudicación, sin embargo ello no se verifica de lo acreditado en las presentes actuaciones: ni del contenido de su oferta ni de lo actuado por el asesor de seguros. Por otra parte, en dicha comunicación se verifica que tal información es relevante ya que conllevaría una modificación en el costo ofertado, el conocer con exactitud como se evaluarán las ofertas.

En virtud de lo expuesto, se concluye que el Incumplimiento Sustancial N.º 2 no se encuentra subsanado, toda vez que el mismo reviste el carácter de insalvable en la presente instancia. Asimismo cabría efectuar una



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

recomendación a que si se evaluaran en forma conjunta los renglones, se diseñe un solo renglón en el Formulario de Cotización o bien aclarar en las bases de la contratación que tanto la evaluación de los renglones como la adjudicación se efectuara en formal global (...)"

"(...) 5. Conclusión

En virtud de lo expuesto en el Apartado 4. Análisis, donde se expone puntualmente cada incumplimiento, con su descargo y análisis, se resumen las conclusiones obtenidas.

Respecto de los incumplimientos que no han sido subsanados, se elevan las actuaciones de referencia en el marco del punto 1.4.2 del Anexo I de la Resolución Plenaria N.º 122/18 y se informan los siguientes puntos:

• Normativa incumplida:

- Ley Provincial N.º 50, Artículo 2º inciso a)
- Resoluciones Plenarias N.º 01/2001 y N.º 384/2021.
- Ley Provincial N.º 1015, Artículo 12º.
- Decreto Provincial N.º 674/11, Anexo I, Artículo 34º, Punto 56.

• Acto Administrativo:

- Resolución Secretaría General, Legal y Técnica N.º 163/2022 (fojas 258)

• Agentes Responsables:

- Dr. José G. CAPDEVILA, Secretario General, Legal y Técnico, quien suscribe el acto administrativo de adjudicación (fs. 258).
- Pedro J. ALBARENGO, Subsecretario de Administración Sec. De Coord. Administrativa Sec. Gral. Legal y Técnica, quien remite las actuaciones luego de notificada y celebradas las pólizas de seguros (fs. 280).

• **Presunto Perjuicio Fiscal:** Se deja constancia de que los incumplimientos sustanciales detectados, no resultan suficientes para presumir un posible perjuicio al erario público en esta instancia (...)"

Que a fs. 335/361, mediante la Nota N.º 56/2022 Letra: Ss.A-S.C.A-SGLyT el Subsecretario de Administración Sec. de Coord. Administrativa de la SGLyT Pedro J. ALBARENGO agrega documentación a las actuaciones, la que resulta analizada a fs. 363 por el Auditor Fiscal C.P. Sebastián ROBELÍN mediante la Nota Interna N.º 1990/2022 Letra: TCP Deleg. PE, en la que indica que la nueva documentación incorporada no incide de manera alguna en lo manifestado en el Informe Contable N.º 236/2022 Letra: TCP-PE.

Que a fs. 364/367 luce el Informe Contable N.º 263/2022 Letra: TCP-SC suscripto por el Auditor Fiscal a/c de la Secretaría Contable C.P. David Ricardo BEHRENS, en el que comparte lo expuesto en el Informe Contable supra transcripto y en la Nota Interna N.º 1990/2022 Letra: TCP- Deleg. PE.

Que a fs. 368/378 obra el Informe Legal N.º 266/2022 Letra: TCP-CA, suscripto por la Dra. María Belén MONTE DE OCA, en el que efectúa el análisis y arriba a la conclusión que a continuación se expone:

“(...) ANÁLISIS

Es oportuno indicar que las presentes actuaciones son analizadas en el marco del Control Posterior, por ende, es aplicable lo dispuesto por la Resolución Plenaria N.º 122/2018, en cuyos considerandos se indicó: ‘(...) Que este tipo de control, se vincula con el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial y el ejercicio de la potestad sancionatoria (...)’.

*Además, en su parte pertinente reza: ‘(...) **1.1.1 Incumplimientos formales:** Son aquellos incumplimientos administrativos que por sí mismos no constituyen perjuicio al erario público provincial (...). **1.1.2 Incumplimientos sustanciales:** Se vinculan con incumplimientos y faltas graves que podrían traer aparejado un perjuicio al erario público o un grave apartamiento normativo no incluido en 1.1.1. (...) **1.4.2 No subsanación de deficiencias sustanciales:** En caso de que no se hubieran subsanado los incumplimientos administrativos advertidos en la Acta de Constatación del punto 1.3., el Auditor Fiscal elevará a la Secretaría Contable dentro del plazo de tres (3) días un Informe en donde*



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

expondrá de manera clara y fundada: **1.4.2.1 Distinción de incumplimientos formales y sustanciales:** Deberá diferenciar los incumplimientos formales de aquellos que revisten el carácter de sustanciales. **1.4.2.2 Normativa incumplida:** Indicar cuál es la norma o las normas transgredidas. **1.4.2.3 Acto Administrativo:** A través de qué actos y/u omisiones se produce la transgresión el incumplimiento y/o daño. **1.4.2.4 Agentes responsables:** Indicar quién/es es/son el/los agente/s o funcionario/s responsable/s en función de las actuaciones'.

Por otro lado, a efectos de determinar las pautas temporales para la aplicación de eventuales sanciones por parte de este Tribunal, cabe indicar que la Jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia sostuvo: '(...) que la potestad sancionatoria de este Órgano de Control, encuentra su fundamento en la necesidad de cumplimentar con su cometido sobre los organismos que se encuentran bajo su fiscalización (conf. Superior Tribunal de Justicia en 'Aguirre' y 'Toledo Zulmelzu').

Conforme los lineamientos seguidos por el Superior Tribunal de Justicia, en el fallo 'Blazquez, Daniel c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ Contencioso Administrativo', se sienta el criterio relativo a fijar el dies a quo de la potestad sancionatoria, a partir del día siguiente de la publicación del acto o del ingreso de las actuaciones a este Órgano de Control, lo que suceda primero en el tiempo.

Asimismo, en los autos caratulados: 'Tribunal de Cuentas c/ Santamaría, Félix Alberto si Ejecutivo', del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Distrito Judicial Sur, se fijó la pauta en función de la cual el plazo del artículo 75 era aplicable no sólo para la acción de responsabilidad patrimonial, sino también para la aplicación de multas a los agentes estatales, toda vez que ambos supuestos se desprenden de la interpretación del artículo 44 de la citada ley.

La mentada jurisprudencia fue adoptada por el Cuerpo de Miembros de este Tribunal de Cuentas mediante el Acuerdo Plenario N° 1744 (...)’ (Informe Legal N.º 192/2021 Letra: TCP-CA).

Así, teniendo en cuenta que el ingreso de las actuaciones a este Organismo -conforme surge del sello inserto al reverso de la caratula- ocurrió el 06/06/2022, aún no se encontrarían excedidas las pautas temporales para ejercer las atribuciones conferidas por la Ley provincial N.º 50 (conf. art. 75, sustituido por el art. 45 Ley prov. N° 1333).

Más allá de que la Resolución N.º 163/2022, Letra: S.G.L.y T, del 23 de mayo de 2022 por la que se aprobó el procedimiento y se adjudicó a la Licitación Privada N° 02/2022 – RAF 125, fue suscripta el 23/05/2022, por lo que incluso tomando como fecha la publicación del mentado acto administrativo (que nunca puede ser anterior a su suscripción), no se modificaría lo afirmado en el apartado anterior.

Ahora bien, con respecto al Incumplimiento Sustancial N.º 1 detectado en el Acta de Constatación TCP N.º 181/2022 – PE (Control Posterior) y mantenido en el Informe Contable N.º 236/2022, referido al incumplimiento a lo establecido en la Ley Provincial N.º 50, artículo 2, inciso a) y las Resoluciones Plenarias N° 01/01 y N.º 384/21, comparto el criterio con el Auditor Fiscal interviniente, agregando algunos matices.

En primer término, resulta apropiado recordar lo dispuesto por el artículo 2 inciso a) de la Ley provincial N.º 50, en tanto indica que: “De conformidad con lo establecido por la Constitución Provincial, el Tribunal de Cuentas ejercerá las siguientes funciones: (...) a) ejercer el control preventivo de legalidad y financieros respecto de los actos administrativos que dispusieran fondos públicos, así como en aquellos relativos a inversiones de fondos, percepción de caudales públicos u operaciones financieros patrimoniales del Estado provincial. En ningún caso, la inexistencia de control preventivo obstará el control posterior’.



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

Por su parte el artículo 32 de la misma Ley, reza: 'El control preventivo de los actos, omisiones o cuentas se realiza por el método de auditoría que establezca el Tribunal, el que de ninguna manera podrá obstaculizar o demorar el desarrollo de las funciones del órgano controlado (...)'

En consecuencia, se dictó la Resolución Plenaria N.º 01/2001 que aprobó la reglamentación para el procedimiento del control preventivo de actos que dispongan fondos públicos, el que debe llevarse a cabo con posterioridad a la emisión del Acto Administrativo que disponga la afectación de fondos y al informe de Auditoría o control interno del ente controlado y en forma previa a la emisión de la orden de pago.

En relación a ello, de autos surge que la normativa antes citada fue incumplida en tanto que no se otorgó intervención a este Organismo de Control de forma previa a la orden de pago a los fines de llevar adelante el Control Preventivo de las actuaciones.

En ese sentido, se continuó con la tramitación del expediente, mediante la emisión de la orden de pago y se notificó al adjudicatario, sin la debida intervención previa de este Organismo de Control, sino hasta la finalización de la tramitación de la contratación.

Asimismo, el Subsecretario de Administración de la Secretaría de Coordinación Administrativa de la Secretaría General, Legal y Técnica, Sr. Pedro. J. ALBARENGO, en la nota de remisión de las actuaciones a este Tribunal de Cuentas, dijo: 'Asimismo se informa que esta Administración debió proceder a la notificación de los documentos contractuales al proveedor, en virtud del vencimiento del seguro y siendo de suma urgencia continuar con el trámite correspondiente debido a los viajes sanitarios que pudieren surgir'.

Dicho incumplimiento fue advertido en el Acta de Constatación TCP N.º 181/2022 – PE (Control Posterior), devolviéndose las actuaciones al cuentadante para que formule los descargos correspondientes.

En respuesta a este primer Incumplimiento Sustancial, mediante el Informe DGAF N.º 841/2022 (fs.319), la Sra. Daniela S. MITRIONE perteneciente a la Dirección de Licitaciones, expresó que: '(...) desde esta Secretaría de Coordinación Administrativa se omitió la solicitud de excepción al control preventivo en los términos de la Resolución Plenaria N.º 123/2016 atento a la proximidad de dichos vencimientos de las pólizas tramitadas en las presentes actuaciones siendo de vital necesidad la cobertura del seguro de las Aeronaves LV-MTP y LV'.

Ahora bien, en cuanto a los plazos en los que se llevó a cabo la contratación, cabe resaltar que el 26/04/22 por Resolución S.G.L.yT. N° 90/22 se autorizó el llamado a Licitación Privada N° 2/22 RAF 125 y luego, por disposición de la Dirección General de Administración Financiera se estableció que la fecha límite de recepción de ofertas sería el 09/05/22 (fs. 37/43).

Finalmente, por Resolución SGLyT N° 163/2022, del 23/05/2022 se adjudicó la Licitación Privada N° 02/22 RAF 125 a favor de la empresa 'NACIÓN SEGUROS', notificándose al proveedor de la Orden de Compra N° 281 el 24/05/2022.

A tales efectos, la Directora de Administración Financiera de la Secretaría General, Legal y Técnica, Sra. Mirta Silvina BERNECHE, informó el mismo 23/05/2022, mediante Nota s/n, Letra DGAF-SGLYT dirigida a la Oficina Provincial de Contrataciones, que este Tribunal de Cuentas tomaría debida intervención en forma posterior, en virtud de que los plazos del seguro, (y su prórroga), se encontrarían próximos a vencer (fs. 260vta).

Es importante destacar, de acuerdo con lo indicado por la agente que formuló el descargo a fojas 319 vuelta, que el vencimiento del plazo del



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

27/05/22, correspondería al vencimiento de una prórroga por tres meses del contrato inicial que habría vencido el 27/02/22.

En ese sentido, en principio podría considerarse que las acciones desplegadas por los agentes que decidieron dar continuidad a la tramitación, se encontrarían justificadas toda vez que, procediendo de tal manera, en función a los plazos acotados para la tramitación de la renovación de las pólizas, se evitaría un mal mayor como sería que las aeronaves se utilicen sin seguros vigentes, por sobre el incumplimiento a lo dispuesto por la Resolución Plenaria N° 01/2001.

A su vez, es preciso señalar que entre los usos que prestan las aeronaves se encuentran los viajes sanitarios para trasladar pacientes que necesitan asistencia médica fuera de la provincia, lo que en la mayoría de los casos sucede de forma urgente, para lo que resulta primordial contar con aeronaves en perfecto de estado de funcionamiento y con los seguros correspondientes ante eventuales siniestros.

Ahora bien, cabe recordar que mediante el dictado de la Resolución Plenaria N.º 123/2016, este Organismo de Contralor reglamentó el artículo 2º de la Ley provincial N.º 50, modificado por su similar N.º 871, estableciendo el procedimiento que permite exceptuar del control preventivo al órgano que lo solicite en debida forma, lo cual no sucedió en las presentes actuaciones toda vez que la proximidad de los plazos de vencimiento, no permitieron que tal solicitud pueda ser tramitada en debida forma ante este Organismo de Control, teniendo en cuenta las exigencias que ese procedimiento requiere, tales como: nota fundada suscripta por los titulares de las respectivas carteras; solicitud contenedora del objeto, norma en que se funda, plazo en el que podrían remitir las actuaciones y el Dictamen Jurídico y/o informe técnico para merituar la excepción; para luego ser intervenido por la Secretaría Legal y

por el Plenario de Miembros para el dictado de la Resolución Plenaria que otorgue tal excepción, en caso de corresponder.

Así, teniendo en cuenta que la fecha de vencimiento de las pólizas acontecería el 27/05/22, es razonable considerar que no resultó posible solicitar la excepción al trámite de Control Preventivo considerando que el Expediente estaba en condiciones de ser remitido el 23/05/22 cuando son giradas las actuaciones a la Dirección General de Administración Financiera quien advirtió que la póliza estaba próxima a vencer.

Por todo, en relación al Incumplimiento Sustancial N° 1, del Acta de Constatación TCP N.º 181/2022 (Control Posterior) sostenido en el Informe Contable N.º 236/2022, Letra: TCP-PE, entiendo que las acciones de las agentes Mirta Silvina BARNECHE (Fs. 260 vta) y Daniela S. MITRONE (fs.319); y del Subsecretario de Administración de la Secretaría de Coordinación Administrativa, Sr. Pedro J. ALBARENGO, todos dependientes de la Secretaría General, Legal y Técnica, si bien impulsaron la continuidad de la tramitación del expediente, entiendo que lo hicieron a los fines de evitar un posible mal mayor, vinculado a que las aeronaves no cuenten con seguros obligatorios por el vencimiento de las pólizas.

En consecuencia, dados los antecedentes del caso más allá del apartamiento normativo verificado, sería oportuno en esta ocasión recomendar al Secretario General, Legal y Técnico, Dr. José CAPDEVILA y por su intermedio a los agentes de la Dirección General de Administración Financiera de esa Secretaría que en futuras ocasiones arbitren los medios necesarios para tramitar los seguros de las aeronaves con una antelación suficiente que permita cumplir con el debido procedimiento de contratación que incluye dar intervención a este Organismo de Control en el marco del Control Preventivo.

Por otro lado, en relación al Incumplimiento Sustancial N.º 2 del Acta de Constatación TCP N.º 181/2022-PE (Control Posterior): **'Incumplimiento a lo dispuesto por la Ley Provincial N.º 1015, artículo 12 y del**



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

Decreto provincial N° 674/11, Anexo I, Art. 34°, Punto 56, ya que al avalarse técnicamente ambas propuestas, se verifica que Provincia Seguros S.A. presenta la oferta más económica para el renglón 2, sin argumentarse los motivos por los cuales se resolvió adjudicar globalmente los renglones 1 y 2'.

Al respecto vale recordar que, de las dos empresas oferentes 'NACIÓN SEGUROS' y 'PROVINCIA SEGUROS', se adjudicó a la primera de acuerdo con el análisis de ofertas efectuado por la Comisión de Adjudicación (fs. 231 vta) y con el Informe Técnico y el orden de mérito propuesto por la Compañía Asesora de Seguros 'HECTOR MARTÍNEZ SOSA Y CIA' (fs. 226/227), que aconseja al Gobierno de la Provincia en el marco del Convenio N.º 21678.

Ahora bien, como primera cuestión, es necesario destacar que en el descargo efectuado oportunamente por la agente Daniela S. MITRONE (fs. 319), expresó: 'Que en referencia a dicho incumplimiento se informa que mediante INFORME DE AUDITORÍA INTERNA N.º 158/ 22 SGLYT, Requerimientos: 1; se observa que 'no surge del expediente que las ofertas deban considerarse globalmente y no por renglón', dándose respuesta mediante NOTA N.º 092/2022. LETRA: D.P.A.O., levantándose dicho requerimiento mediante INFORME DE AUDITORÍA INTERNA N.º 160/22 SGLT Requerimientos: 1- 'vista la nota N.º 92/2011 Letra: DPAO, se da por cumplimentado el requerimiento'. No obstante lo expuesto, se adjunta email de la firma Martínez Sosa en carácter de asesor en materia de seguros de la Provincia, explicando los motivos que conllevaron a la adjudicación de los renglones a favor de la misma firma'.

En ese sentido, a fojas 241 luce incorporada la Nota N.º 92/2022, Letra: DPAO, por medio de la cual se indicó que: '(...) el criterio considerado en el acta de Comisión de Preadjudicación se efectuó de manera global, teniendo en consideración lo manifestado en el informe técnico de la consultora de seguros HÉCTOR MARTÍNEZ SOSA Y CIA en carácter de asesor, en donde

de su análisis se desprende que: la empresa NACIÓN SEGUROS S.A. es mas conveniente en referencia a su cotización global. Correspondiéndose a un criterio técnicamente mas conveniente’.

Luego a fojas 316, obra correo electrónico por el cual el personal de la compañía asesora de seguros, informó que la empresa ‘Provincia Seguros’, habría manifestado que su cotización es global y simple, sin admitir que la adjudicación sea parcializada por cuanto no cotizarían por renglones. Además, agrega que sería factible que una cotización por renglón modificaría los montos presentados.

Además, en el mismo documento, la Compañía Asesora manifestó su criterio en cuanto a la conveniencia de contratar una sola póliza que contemple un solo gasto administrativo, lo cual facilita su administración en tanto se trataría de un solo contrato de reaseguro.

Ahora bien, resulta importante destacar que no es facultad de este Órgano de Control, emitir opinión en cuanto a los criterios técnicos y administrativos tomados en cuenta tanto por la Comisión de Preadjudicación como por la Compañía Asesora, para indicar el orden de mérito de los oferentes, lo que recae exclusivamente dentro de la órbita de la gestión de Gobierno.

Por otro lado, es oportuno detenerse en los criterios sostenidos por este Tribunal de Cuentas en cuanto a las ofertas consideradas más convenientes, las que no siempre son las más económicas.

Sobre este elemento de juicio, la Ley provincial N.º 1015, en su artículo 12 ordena: ‘La adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, los costos asociados de uso y mantenimiento presentes y futuros, así como los criterios y objetivos con los cuales se dispuso la contratación, como ser oportunidad, mérito y conveniencia, y demás condiciones de la oferta. Cuando se trate de la compra de un bien o la contratación de un servicio estandarizado o de uso común, cuyas características técnicas puedan ser inequívocamente



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

especificadas e identificadas, se entenderá en principio como oferta más conveniente la de menor precio'.

En ese sentido, en sede judicial se ha resuelto que: 'No cabe duda de que el menor precio constituye un dato inestimable en miras a valorar esa conveniencia, pero no siendo el único, la Administración, en determinadas ocasiones, puede prescindir de ese parámetro como elemento decisorio de selección. Sin embargo, es necesario que el comitente exprese, siempre y fundadamente, cuáles han sido las circunstancias que lo llevaron a apartarse del precio más bajo. Ello así, desde que los contratos se celebran para cumplirse y el Estado debe formalizarlos con quien o quienes demuestren el máximo de garantía de cumplimiento (cfr. Mó, Fernando, Régimen legal de las obras públicas, Buenos Aires, Depalma, 1977, p. 168).

Ahora bien, si bien es posible apartarse del precio menos económico en las contrataciones que no son de bienes estandarizados, ello no quita que "el menor precio debe seguir siendo prioritario dentro de la pirámide jerarquizada de los diferentes aspectos a valorar. En caso de apartamiento de este principio general, su justificación y motivación deben ser contundentes en orden a establecer en el caso concreto otro orden de prioridades' (SESIN, Domingo, 'La determinación de la oferta más conveniente en los contratos administrativos', <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/11544>).

Definitivamente, debe subrayarse que el Tribunal de Cuentas ha considerado que si bien es posible no adjudicar la propuesta de menor valor: '(...) la decisión de preadjudicar a favor de una oferta con un precio mayor, obligaba a la Administración a extremar los recaudos inherentes a la motivación del acto de adjudicación, de modo tal que se encuentren debidamente justificadas las razones que determinaran la conveniencia de elegir una oferta que no sea la de menor precio (...)'

En sentido concordante, se ha indicado que: ‘... la determinación de la oferta más conveniente debe requerir: a) la comparación objetiva de los elementos ciertos que contienen las ofertas; b) la justificación de la compensación del valor económico por otros valores vinculados a la bondad utilidad o eficacia de la prestación; c) la demostración de que la ventaja que representa la oferta tiene relación directa con el objeto de la prestación y las funciones que debe cumplir; d) el ajuste del dictamen a las reglas técnicas establecidas en los pliegos respectivos; e) otras variables que demuestren el mayor beneficio para los intereses públicos’ (Resolución Plenaria N.º 154/2017, del 22 de junio de 2017, con cita doctrinaria).

La Oficina Nacional de Contrataciones ha dicho que: ‘El principio de economía no solo se asegura seleccionando a la propuesta de menor costo, ya que el precio es solo uno de los tantos criterios que un organismo puede tener en cuenta a la hora de seleccionar una oferta. Cuando la Administración selecciona una oferta, no se encuentra constreñida exclusivamente a atender al precio ofertado, sino que la elección de la ‘oferta más conveniente’ u ‘oferta más ventajosa’ u ‘oferta de mejor valor’ conlleva la necesidad de apreciar cuestiones de hecho, al propio tiempo que se realizan consideraciones técnicas y jurídicas’.

En consecuencia, en opinión de la suscripta, el descargo formulado por el cuentadante, obrante a fojas 319, referido a las intervenciones de la Compañía Asesora de Seguros, junto con lo analizado hasta aquí, podría considerarse que el motivo por el cual se adjudicó la contratación de forma global a la empresa ‘NACIÓN SEGUROS S.A.’, se encontraría justificada por la Administración, sin perjuicio de considerar que esta opinión no refiere a los argumentos técnicos sostenidos en el descargo.

CONCLUSIÓN

Por todo, en relación al Incumplimiento Sustancial N.º 1, del Acta de Constatación TCP N.º 181/2022 (Control Posterior) sostenido en el Informe Contable N.º 236/2022, Letra: TCP-PE, entiendo que las acciones de las agentes



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

Mirta Silvina BARNECHE (Fs. 260 vta) y Daniela S. MITRONE (fs.319); y del Subsecretario de Administración de la Secretaría de Coordinación Administrativa, Sr. Pedro J. ALBARENGO, todos dependientes de la Secretaría General, Legal y Técnica, si bien impulsaron la continuidad de la tramitación del expediente, omitiendo el cumplimiento de la Resolución Plenaria N° 01/2001, entiendo que lo hicieron a los fines de evitar un posible mal mayor, vinculado a que las aeronaves no cuenten con seguros obligatorios por el vencimiento de las pólizas.

En consecuencia, más allá del apartamiento normativo verificado, dados las especiales circunstancias del caso, entiendo que sería acertado recomendar al Secretario General, Legal y Técnico, Dr. José CAPDEVILA y por su intermedio a los agentes de la Dirección General de Administración Financiera de esa Secretaría que en futuras ocasiones arbitren los medios necesarios para tramitar los seguros de las aeronaves con una antelación suficiente que permita cumplir con el debido procedimiento de contratación que incluye dar intervención a este Organismo de Control en el marco del Control Preventivo.

Por su parte, en relación al Incumplimiento Sustancial N.º 2 indicado en el mismo Acta de Constatación TCP N.º 181/2022 (Control Posterior) y sostenido en el Informe Contable N.º 236/2022, Letra: TCP-PE, entiendo que correspondería tener por fundamentado el motivo por el cual se adjudicaron ambos renglones de la contratación a la misma empresa, ya que el análisis de conveniencia va más allá del precio y sumado a que de los antecedentes del caso, la firma 'PROVINCIA SEGUROS' indicó que los precios ofrecidos serían por la adjudicación global, no por el caso de que se adjudique por renglones por separado (...)"

Que a fs. 379 mediante la Nota Interna N.º 2626/2022 Letra: TCP-CL, la Coordinadora de la Secretaría Legal Dra. María Julia DE LA FUENTE comparte el Informe Legal que antecede.

Que este Plenario de Miembros comparte el Informe Legal N.º 266/2022 Letra: TCP-CA, por lo que corresponde recomendar al Secretario General, Legal y Técnico, Dr. José G. CAPDEVILA, y por su intermedio, a los agentes de la Dirección General de Administración Financiera de la Secretaría a su cargo, que en lo sucesivo deberán arbitrar los medios necesarios para que la contratación de los seguros de las aeronaves se produzca con suficiente antelación, de modo que permita dar intervención a este Organismo de Control en el marco del Control Preventivo de conformidad a lo estipulado en la Resolución Plenaria N.º 01/2001.

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

Que los suscriptos se encuentran facultados para el dictado del presente acto administrativo, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, 4º inc. g), 27 y concordantes de la Ley provincial N.º 50 y sus modificatorias.

Por ello,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Aprobar y hacer propio los términos del Informe Legal N.º 266/2022 Letra: TCP-CA.

ARTÍCULO 2º.- Recomendar al Secretario General, Legal y Técnico, Dr. José CAPDEVILA, y por su intermedio, a los agentes de la Dirección General de Administración Financiera de la Secretaría a su cargo, que en lo sucesivo deberán arbitrar los medios necesarios para que la contratación de los seguros de las aeronaves se produzca con suficiente antelación, de modo que permita dar



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"
intervención en las actuaciones a este Organismo de Control en el marco del Control Preventivo, de conformidad a lo estipulado en la Resolución Plenaria N.º 01/2001.

ARTÍCULO 3º.- Notificar con copia certificada de la presente y remisión de las actuaciones del Visto, al Secretario General, Legal y Técnico, Dr. José CAPDEVILA. y por su intermedio, a los agentes de la Dirección General de Administración Financiera de la Secretaría a su cargo.

ARTÍCULO 4º.- Notificar en el Organismo al Secretario Legal a/c y por su intermedio a la Coordinadora de la Secretaría Legal y a la Abogada dictaminante; y al Auditor Fiscal a/c de la Secretaría Contable y por su intermedio al Auditor Fiscal interviniente.

ARTÍCULO 5º.- Registrar, publicar en el Boletín Oficial de la Provincia, cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA N.º 300 /2022.

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

Informe Legal N.º 266/2022

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

Cde. Exp. N.º 20702/2022, Letra: SGLT

Ushuaia, 21 de septiembre de 2022.

SEÑORA COORDINADORA LEGAL
DRA. MARÍA JULIA DE LA FUENTE

Viene al Cuerpo de Abogados el Expediente del corresponde perteneciente al Registro de la Secretaría General, legal y Técnica, caratulado: *"CONTRATACIÓN ANUAL DEL SEGURO DE AERONAVES"*, a fin de tomar intervención y emitir el dictamen jurídico pertinente.

ANTECEDENTES

Las presentes actuaciones se iniciaron con motivo de la renovación de las pólizas de seguro de las aeronaves ARVA 102 LV-MTP y LEARJET 35A LV-AIT, pertenecientes a la Dirección Provincial de Aeronavegación Oficial, dependiente de la Secretaría General, Legal y Técnica, cuyo llamado fue autorizado por la Resolución N.º 90/2022, Letra: SCA, de fojas 37/41.

Luego, a fojas 258, se adjunta Resolución N.º 163/2022, Letra: S.G.L.y T, del 23 de mayo de 2022, por la que se aprobó el procedimiento y se adjudicó la Licitación Privada N.º 02/2022 RAF-125, a la firma "NACIÓN

NB

SEGUROS S.A.”; por la suma pesos tres millones doscientos cincuenta y siete mil trescientos sesenta y nueve con 02/100 (\$3.257.369,02)

Posteriormente en el marco del Control Posterior, mediante Acta de Constatación T.C.P. N.º 181/2022 – P.E, del 23/06/2022 suscripta por el Auditor Fiscal C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA, se dijo: “(...) INCUMPLIMIENTOS SUSTANCIALES:

1. Incumplimiento a lo establecido en la Ley Provincial N.º 50, artículo 2, inciso a) y Resoluciones Plenarias Nros. 01/01 y 384/21, dado que se vulnero la instancia de control preventivo de este organismo de control, al remitirse las actuaciones luego de notificarse su adjudicación.

2. Incumplimiento a lo dispuesto por la Ley Provincial N.º 1015, artículo 12º y el Decreto Provincial N.º 674/11, Anexo I, Art. 34º, Punto 56, ya que, al avalarse técnicamente ambas propuestas, se verifica que Provincia Seguros S.A. presenta la oferta más económica para el Renglón 2, sin argumentarse los motivos por los cuales se resolvió adjudicar globalmente los renglones 1 y 2.

Posterior a ello, mediante Nota Externa N.º 1476/2022 Letra: T.C.P.-P.E. del 04/07/2021 se solicitó la remisión del presente expediente con los descargos correspondientes en el marco del Control Posterior.

De allí, mediante el Informe Contable N.º 236/2022, Letra: TCP-PE adjunto a fojas 322/28, suscripto por el Auditor Fiscal, C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA, se dijo: “4. *Análisis 4.1 Incumplimientos Sustanciales Incumplimiento Sustancial N.º 1: ‘Incumplimiento a lo establecido en la Ley Provincial N.º 50, artículo 2, inciso a) y Resoluciones Plenarias Nros. 01/01 y 384/21, dado que se vulnero la instancia del control preventivo de este organismo de control, al remitirse las actuaciones luego de notificarse su adjudicación’.*



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

Descargo: al respecto, desde la Dirección de Licitaciones, la señora Daniela Soledad MITRIONE (fs. 319/320) indica que: '... se informa que el motivo de dicho incumplimiento deviene de que en un inicio y mediante el Expediente electrónico N.º 73043/2021 se tramitó la renovación del seguro de las aeronaves D.P.A.O.L.V.-MTP Y LV remitiéndose dichas actuaciones a la Dirección de Archivo General atento a los motivos expuestos mediante el Informe SCA N.º 005/2022, procediéndose a iniciar una nueva actuación tramitando el expediente de manera separada, contando con el autorizado del Sr. Secretario General, Legal y Técnico. Que posteriormente mediante Resolución General, Legal y Técnica N.º 90/22 se autorizó el llamado a Licitación Privada N.º 02/22 RAF 125, estableciéndose la fecha límite de recepción de ofertas el día 09/05/2022 12:00Hs. Teniendo presente la fecha de vencimiento de dichas pólizas para el día 27/05/2022, y siendo adjudicada la Licitación Privada n.º 02/22 RAF 125 a favor de la firma NACIÓN SEGUROS S.A. en fecha 23 de Mayo mediante Resolución Secretaría General, Legal y Técnica N.º 163/2022, siendo notificado el proveedor de la Orden de Compa N.º 281 en fecha 24 de mayo de 2022. Por lo expuesto, es que desde esta Secretaría de Coordinación Administrativa se omitió la solicitud de excepción al control preventivo en los términos de la Resolución Plenaria N.º 123/16 atento la proximidad de dichos vencimientos de las pólizas tramitadas en las presentes actuaciones, siendo de vital necesidad la cobertura del seguro de las Aeronaves LV-MTP y LV.' (SIC).

13
Análisis: si bien se toma conocimiento de las circunstancias por el cual se decidió transgredir el control preventivo que ejerce este organismo de control externo, se considera que dicha conducta constituye un grave

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

apartamiento normativo de carácter insalvable en la presente instancia, por lo que no es posible considerarlo subsanado.

Incumplimiento Sustancial N.º 2: 'Incumplimiento a lo dispuesto por la Ley Provincial N.º 1015, artículo 12º y el Decreto Provincial N.º 674/11, Anexo I, Art. 34º, Punto 56, ya que al avalarse técnicamente ambas propuestas, se verifica que Provincia Seguros S.A. presenta la oferta más económica para el Renglón 2, sin argumentarse los motivos por los cuales se resolvió adjudicar globalmente los renglones 1 y 2.

Descargo: en relación a este punto, la señora Daniela Soledad MITRIONE (fs. 319/320) indica que: '... en referencia a dicho incumplimiento se informa que mediante INFORME DE AUDITORIA INTERNA N.º 158 / 22 – SGLYT, Requerimientos: 1; se observa que 'no surge del expediente que las ofertas deban considerarse globalmente y no por renglón', dándose respuesta mediante NOTA N.º 092/2022. LETRA: D.P.A.O., levantándose dicho requerimiento mediante INFORME DE AUDITORIA INTERNA N.º 160 / 22 - SGLT Requerimientos: 1- 'Vista la Nota N.º 92/2022 Letra: DPAO, se da por cumplimentado el requerimiento". No obstante, lo expuesto, se adjunta email de la firma Martínez Sosa en carácter de asesor en materia de seguros de la Provincia, explicando los motivos que conllevaron a la adjudicación de los dos renglones a favor de la misma firma'.

Sobre esto último, luce a fojas 316 correo electrónico de la firma asesora de seguros que: '...Provincia seguros, nos ha manifestado, que la cotización es global y simple, es decir que no admite, se parcialice la adjudicación, atento que no preveían (el pliego no lo contempla), aun siendo una reglamentación vigente, cotizar por Renglones.- Conlleva lo solicitado o consultado una nueva presentación ante los Reaseguradores, donde es factible una modificación del



"2022- 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"
costo en su momento presentado'. Por otro lado, cuando se trata de más de un bien, auto, avión, siempre es preferible que la contratación se realice en una sola póliza ya que contempla un solo gasto administrativo, facilita su administración y se hace un solo contrato de reaseguro. Este fue el motivo por el cual unificamos la devolución en nuestro informe.

Análisis: por un lado, cabe precisar que independientemente de los hallazgos y el tratamiento dado a los mismos por el órgano de control interno, nuestra labor advirtió que no se encontraba suficientemente expuestos los motivos por los cuales se procedió a adjudicar globalmente los renglones 1 y 2, siendo que para este último existió una propuesta que ajustada a las bases de la contratación, presentó la oferta más económica.

En la Nota N.º 92/22 – DPAO (fs. 241) aducida por el cuentadante, los miembros de la Comisión de Preadjudicación sustentan su decisión en base al informe técnico del asesor de seguros, quien manifestó que la empresa NACION SEGUROS S.A. es más conveniente en referencia a su cotización global, correspondiendo a un criterio técnicamente más conveniente, sumado también a la conveniencia de tramitar la contratación con una sola compañía a los efectos de simplificar la tramitación de coberturas.

Si bien serían atendibles los motivos expuestos, no puede desconocerse que ello no se encontraba previsto en las bases de la contratación, es decir, puesto en conocimiento de todo interesado en participar de que las ofertas se iban a evaluar en forma global y no por renglón, aspecto relevante y útil para los

MB

interesados al momento de confeccionar sus propuestas (o decidir no participar) y en orden a los principios de concurrencia e igualdad.

Vale mencionar que en esta instancia, se incorpora una nueva intervención de la firma asesora de seguros, que en referencia a la situación planteada (fs. 316), aduce que Provincia Seguros -firma participante de la compulsa y con el precio mas bajo en el renglón 2 (70,96% más bajo, es decir \$705.067,30)- le habría informado que su oferta no admite se parcialice la adjudicación, sin embargo ello no se verifica de lo acreditado en las presentes actuaciones: ni del contenido de su oferta ni de lo actuado por el asesor de seguros. Por otra parte, en dicha comunicación se verifica que tal información es relevante ya que conllevaría una modificación en el costo ofertado, el conocer con exactitud cómo se evaluarán las ofertas.

En virtud de lo expuesto, se concluye que el Incumplimiento Sustancial N.º 2 no se encuentra subsanado, toda vez que el mismo reviste el carácter de insalvable en la presente instancia. Asimismo, cabría efectuar una recomendación a que, si se evaluarán en forma conjunta los renglones, se diseñe un solo renglón en el Formulario de Cotización o bien aclarar en las bases de la contratación que tanto la evaluación de los renglones como la adjudicación se efectuara en formal global”.

(...) 5. Conclusión

En virtud de lo expuesto en el Apartado 4. Análisis, donde se expone puntualmente cada incumplimiento, con su descargo y análisis, se resumen las conclusiones obtenidas.



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

Respecto de los incumplimientos que no han sido subsanados, se elevan las actuaciones de referencia en el marco del punto 1.4.2 del Anexo I de la Resolución Plenaria N.º 122/18 y se informan los siguientes puntos:

• *Normativa incumplida:*

- *Ley Provincial N.º 50, Artículo 2º inciso a)*
- *Resoluciones Plenarias N.º 01/2001 y N.º 384/2021.*
- *Ley Provincial N.º 1015, Artículo 12º.*
- *Decreto Provincial N.º 674/11, Anexo I, Artículo 34º, Punto 56.*

• *Acto Administrativo:*

- *Resolución Secretaría General, Legal y Técnica N.º 163/2022 (fojas 258)*

• *Agentes Responsables:*

- *Dr. José G. CAPDEVILA, Secretario General, Legal y Técnico, quien suscribe el acto administrativo de adjudicación (fs. 258).*
- *Pedro J. ALBARENGO, Subsecretario de Administración Sec. De Coord. Administrativa Sec. Gral. Legal y Técnica, quien remite las actuaciones luego de notificada y celebradas las pólizas de seguros (fs. 280).*

- *Presunto Perjuicio Fiscal: Se deja constancia de que los incumplimientos sustanciales detectados, no resultan suficientes para presumir un posible perjuicio al erario público en esta instancia.*

MB

Por su parte, mediante el Informe Contable N.º 263/2022, Letra: T.C.P.-S.C., del 05/08/2022, el Secretario Contable a/c, C.P. David BEHERENS, dijo: “(...) *Análisis y conclusión:*

Así las cosas, ante los hechos expuestos, y en atención al análisis realizado por las distintas áreas de esta Secretaría Contable, esta instancia comparte lo actuado mediante el informe contable y Nota Interna N.º 1990/2022, Letra: T.C.P.-DELEG. P.E. considerándose que subsisten ambos incumplimientos sustanciales.

(...) Por otra parte, se deja constancia que los incumplimientos formales detectados han sido incorporados en el ‘Registro de Incumplimientos Formales’ de la Delegación de control a los fines de detectar reiteraciones en el marco de lo establecido en la Resolución Plenaria N.º 122/2018 Anexo I, Acápite 1, Punto 1.1.1 (...)”.

En ese contexto, se remiten las presentes actuaciones a la Coordinación Legal, a fin de que se emita Informe Legal al respecto.

ANÁLISIS

Es oportuno indicar que las presentes actuaciones son analizadas en el marco del Control Posterior, por ende, es aplicable lo dispuesto por la Resolución Plenaria N.º 122/2018, en cuyos considerandos se indicó: “(...) *Que este tipo de control, se vincula con el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial y el ejercicio de la potestad sancionatoria (...)”.*

Además, en su parte pertinente reza: “(...) **1.1.1 Incumplimientos formales:** *Son aquellos incumplimientos administrativos que por sí mismos no constituyen perjuicio al erario público provincial (...).* **1.1.2 Incumplimientos sustanciales:** *Se vinculan con incumplimientos y faltas graves que podrían traer*



"2022- 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"
aparejado un perjuicio al erario público o un grave apartamiento normativo no incluido en 1.1.1. (...) 1.4.2 No subsanación de deficiencias sustanciales: En caso de que no se hubieran subsanado los incumplimientos administrativos advertidos en la Acta de Constatación del punto 1.3., el Auditor Fiscal elevará a la Secretaría Contable dentro del plazo de tres (3) días un Informe en donde expondrá de manera clara y fundada: **1.4.2.1 Distinción de incumplimientos formales y sustanciales:** Deberá diferenciar los incumplimientos formales de aquellos que revisten el carácter de sustanciales. **1.4.2.2 Normativa incumplida:** Indicar cuál es la norma o las normas transgredidas. **1.4.2.3 Acto Administrativo:** A través de qué actos y/u omisiones se produce la transgresión el incumplimiento y/o daño. **1.4.2.4 Agentes responsables:** Indicar quién/es es/son el/los agente/s o funcionario/s responsable/s en función de las actuaciones".

Por otro lado, a efectos de determinar las pautas temporales para la aplicación de eventuales sanciones por parte de este Tribunal, cabe indicar que la Jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia sostuvo: "(...) que la potestad sancionatoria de este Órgano de Control, encuentra su fundamento en la necesidad de cumplimentar con su cometido sobre los organismos que se encuentran bajo su fiscalización (conf. Superior Tribunal de Justicia en 'Aguirre' y 'Toledo Zulmelzu').

Conforme los lineamientos seguidos por el Superior Tribunal de Justicia, en el fallo 'Blazquez, Daniel c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ Contencioso Administrativo', se sienta el criterio relativo a fijar el dies a quo de la potestad sancionatoria, a partir del día siguiente de la publicación del acto o del ingreso de las actuaciones a este Órgano de Control, lo que suceda primero en el tiempo.

Asimismo, en los autos caratulados: 'Tribunal de Cuentas c/ Santamaría, Felix Alberto si Ejecutivo', del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Distrito Judicial Sur, se fijó la pauta en función de la cual el plazo del artículo 75 era aplicable no sólo para la acción de responsabilidad patrimonial, sino también para la aplicación de multas a los agentes estatales, toda vez que ambos supuestos se desprenden de la interpretación del artículo 44 de la citada ley.

La mentada jurisprudencia fue adoptada por el Cuerpo de Miembros de este Tribunal de Cuentas mediante el Acuerdo Plenario N° 1744 (...)" (Informe Legal N.º 192/2021 Letra: TCP-CA).

Así, teniendo en cuenta que el ingreso de las actuaciones a este Organismo -conforme surge del sello inserto al reverso de la caratula- ocurrió el 06/06/2022, aún no se encontrarían excedidas las pautas temporales para ejercer las atribuciones conferidas por la Ley provincial N.º 50 (conf. art. 75, sustituido por el art. 45 Ley prov. N° 1333).

Más allá de que la Resolución N.º 163/2022, Letra: S.G.L.y T, del 23 de mayo de 2022 por la que se aprobó el procedimiento y se adjudicó a la Licitación Privada N° 02/2022 – RAF 125, fue suscripta el 23/05/2022, por lo que incluso tomando como fecha la publicación del mentado acto administrativo (que nunca puede ser anterior a su suscripción), no se modificaría lo afirmado en el apartado anterior.

Ahora bien, con respecto al Incumplimiento Sustancial N.º 1 detectado en el Acta de Constatación TCP N.º 181/2022 – PE (Control Posterior) y mantenido en el Informe Contable N.º 236/2022, referido al incumplimiento a lo establecido en la Ley Provincial N.º 50, artículo 2, inciso a) y las Resoluciones Plenarias N° 01/01 y



"2022- 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"
N.º 384/21, comparto el criterio con el Auditor Fiscal interviniente, agregando algunos matices.

En primer término, resulta apropiado recordar lo dispuesto por el artículo 2 inciso a) de la Ley provincial N.º 50, en tanto indica que: *"De conformidad con lo establecido por la Constitución Provincial, el Tribunal de Cuentas ejercerá las siguientes funciones: (...) a) ejercer el control preventivo de legalidad y financieros respecto de los actos administrativos que dispusieran fondos públicos, así como en aquellos relativos a inversiones de fondos, percepción de caudales públicos u operaciones financieros patrimoniales del Estado provincial. En ningún caso, la inexistencia de control preventivo obstará el control posterior"*.

Por su parte el artículo 32 de la misma Ley, reza: *"El control preventivo de los actos, omisiones o cuentas se realiza por el método de auditoría que establezca el Tribunal, el que de ninguna manera podrá obstaculizar o demorar el desarrollo de las funciones del órgano controlado (...)"*.

En consecuencia, se dictó la Resolución Plenaria N.º 01/2001 que aprobó la reglamentación para el procedimiento del control preventivo de actos que dispongan fondos públicos, el que debe llevarse a cabo con posterioridad a la emisión del Acto Administrativo que disponga la afectación de fondos y al informe de Auditoría o control interno del ente controlado y en forma previa a la emisión de la orden de pago.

En relación a ello, de autos surge que la normativa antes citada fue incumplida en tanto que no se otorgó intervención a este Organismo de Control de

forma previa a la orden de pago a los fines de llevar adelante el Control Preventivo de las actuaciones.

En ese sentido, se continuó con la tramitación del expediente, mediante la emisión de la orden de pago y se notificó al adjudicatario, sin la debida intervención previa de este Organismo de Control, sino hasta la finalización de la tramitación de la contratación.

Asimismo, el Subsecretario de Administración de la Secretaría de Coordinación Administrativa de la Secretaría General, Legal y Técnica, Sr. Pedro. J. ALBARENGO, en la nota de remisión de las actuaciones a este Tribunal de Cuentas, dijo: *“Asimismo se informa que esta Administración debió proceder a la notificación de los documentos contractuales al proveedor, en virtud del vencimiento del seguro y siendo de suma urgencia continuar con el trámite correspondiente debido a los viajes sanitarios que pudieren surgir”*.

Dicho incumplimiento fue advertido en el Acta de Constatación TCP N.º 181/2022 – PE (Control Posterior), devolviéndose las actuaciones al cuentadante para que formule los descargos correspondientes.

En respuesta a este primer Incumplimiento Sustancial, mediante el Informe DGAF N.º 841/2022 (fs.319), la Sra. Daniela S. MITRIONE perteneciente a la Dirección de Licitaciones, expresó que: *“(...) desde esta Secretaría de Coordinación Administrativa se omitió la solicitud de excepción al control preventivo en los términos de la Resolución Plenaria N.º 123/2016 atento a la proximidad de dichos vencimientos de las pólizas tramitadas en las presentes actuaciones siendo de vital necesidad la cobertura del seguro de las Aeronaves LV-MTP y LV”*.

Ahora bien, en cuanto a los plazos en los que se llevó a cabo la contratación, cabe resaltar que el 26/04/22 por Resolución S.G.L.yT. N.º 90/22 se



"2022- 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"
autorizó el llamado a Licitación Privada N° 2/22 RAF 125 y luego, por disposición de la Dirección General de Administración Financiera se estableció que la fecha límite de recepción de ofertas sería el 09/05/22 (fs. 37/43).

Finalmente, por Resolución SGLyT N° 163/2022, del 23/05/2022 se adjudicó la Licitación Privada N° 02/22 RAF 125 a favor de la empresa "NACIÓN SEGUROS", notificándose al proveedor de la Orden de Compra N° 281 el 24/05/2022.

A tales efectos, la Directora de Administración Financiera de la Secretaría General, Legal y Técnica, Sra. Mirta Silvina BERNECHE, informó el mismo 23/05/2022, mediante Nota s/n, Letra DGAF-SGLYT dirigida a la Oficina Provincial de Contrataciones, que este Tribunal de Cuentas tomaría debida intervención en forma posterior, en virtud de que los plazos del seguro, (y su prórroga), se encontrarían próximos a vencer (fs. 260vta).

Es importante destacar, de acuerdo con lo indicado por la agente que formuló el descargo a fojas 319 vuelta, que el vencimiento del plazo del 27/05/22, correspondería al vencimiento de una prórroga por tres meses del al contrato inicial que habría vencido el 27/02/22.

En ese sentido, en principio podría considerarse que las acciones desplegadas por los agentes que decidieron dar continuidad a la tramitación, se encontrarían justificadas toda vez que, procediendo de tal manera, en función a los plazos acotados para la tramitación de la renovación de las pólizas, se evitaría un mal mayor como sería que las aeronaves se utilicen sin seguros vigentes, por sobre el incumplimiento a lo dispuesto por la Resolución Plenaria N° 01/2001.

MB

A su vez, es preciso señalar que entre los usos que prestan las aeronaves se encuentran los viajes sanitarios para trasladar pacientes que necesitan asistencia médica fuera de la provincia, lo que en la mayoría de los casos sucede de forma urgente, para lo que resulta primordial contar con aeronaves en perfecto de estado de funcionamiento y con los seguros correspondientes ante eventuales siniestros.

Ahora bien, cabe recordar que mediante el dictado de la Resolución Plenaria N.º 123/2016, este Organismo de Contralor reglamentó el artículo 2º de la Ley provincial N.º 50, modificado por su similar N.º 871, estableciendo el procedimiento que permite exceptuar del control preventivo al órgano que lo solicite en debida forma, lo cual no sucedió en las presentes actuaciones toda vez que la proximidad de los plazos de vencimiento, no permitieron que tal solicitud pueda ser tramitada en debida forma ante este Organismo de Control, teniendo en cuenta las exigencias que ese procedimiento requiere, tales como: nota fundada suscripta por los titulares de las respectivas carteras; solicitud contenedora del objeto, norma en que se funda, plazo en el que podrían remitir las actuaciones y el Dictamen Jurídico y/o informe técnico para merituar la excepción; para luego ser intervenido por la Secretaría Legal y por el Plenario de Miembros para el dictado de la Resolución Plenaria que otorgue tal excepción, en caso de corresponder.

Así, teniendo en cuenta que la fecha de vencimiento de las pólizas acontecería el 27/05/22, es razonable considerar que no resultó posible solicitar la excepción al trámite de Control Preventivo considerando que el Expediente estaba en condiciones de ser remitido el 23/05/22 cuando son giradas las actuaciones a la Dirección General de Administración Financiera quien advirtió que la póliza estaba próxima a vencer.

Por todo, en relación al Incumplimiento Sustancial N.º 1, del Acta de Constatación TCP N.º 181/2022 (Control Posterior) sostenido en el Informe Contable N.º 236/2022, Letra: TCP-PE, entiendo que las acciones de las agentes



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

Mirta Silvina BARNECHE (Fs. 260 vta) y Daniela S. MITRONE (fs.319); y del Subsecretario de Administración de la Secretaría de Coordinación Administrativa, Sr. Pedro J. ALBARENGO, todos dependientes de la Secretaría General, Legal y Técnica, si bien impulsaron la continuidad de la tramitación del expediente, entiendo que lo hicieron a los fines de evitar un posible mal mayor, vinculado a que las aeronaves no cuenten con seguros obligatorios por el vencimiento de las pólizas.

En consecuencia, dados los antecedentes del caso más allá del apartamiento normativo verificado, sería oportuno en esta ocasión recomendar al Secretario General, Legal y Técnico, Dr. José CAPDEVILLA y por su intermedio a los agentes de la Dirección General de Administración Financiera de esa Secretaría que para en futuras ocasiones arbitren los medios necesarios para tramitar los seguros de las aeronaves con una antelación suficiente que permita cumplir con el debido procedimiento de contratación que incluye dar intervención a este Organismo de Control en el marco del Control Preventivo.

Por otro lado, en relación al Incumplimiento Sustancial N.º 2 del Acta de Constatación TCP N.º 181/2022-PE (Control Posterior): ***"Incumplimiento a lo dispuesto por la Ley Provincial N.º 1015, artículo 12 y del Decreto provincial N.º 674/11, Anexo I, Art. 34º, Punto 56, ya que al avalarse técnicamente ambas propuestas, se verifica que Provincia Seguros S.A. presenta la oferta más económica para el renglón 2, sin argumentarse los motivos por los cuales se resolvió adjudicar globalmente los renglones 1 y 2"***.

Al respecto vale recordar que, de las dos empresas oferentes ***"NACIÓN SEGUROS"*** y ***"PROVINCIA SEGUROS"***, se adjudicó a la primera de

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

acuerdo con el análisis de ofertas efectuado por la Comisión de Adjudicación (fs. 231 vta) y con el Informe Técnico y el orden de mérito propuesto por la Compañía Asesora de Seguros “*HECTOR MARTÍNEZ SOSA Y CIA*” (fs. 226/227), que aconseja al Gobierno de la Provincia en el marco del Convenio N.º 21678.

Ahora bien, como primera cuestión, es necesario destacar que en el descargo efectuado oportunamente por la agente Daniela S. MITRONE (fs. 319), expresó: “*Que en referencia a dicho incumplimiento se informa que mediante INFORME DE AUDITORÍA INTERNA N.º 158/ 22 SGLYT, Requerimientos: 1; se observa que ´no surge del expediente que las ofertas deban considerarse globalmente y no por renglón´, dándose respuesta mediante NOTA N.º 092/2022. LETRA: D.P.A.O., levantándose dicho requerimiento mediante INFORME DE AUDITORÍA INTERNA N.º 160/22 SGLT Requerimientos: 1- ´vista la nota N.º 92/2011 Letra: DPAO, se da por cumplimentado el requerimiento´. No obstante lo expuesto, se adjunta email de la firma Martínez Sosa en carácter de asesor en materia de seguros de la Provincia, explicando los motivos que conllevaron a la adjudicación de los renglones a favor de la misma firma*”.

En ese sentido, a fojas 241 luce incorporada la Nota N.º 92/2022, Letra: DPAO, por medio de la cual se indicó que: “*(...) el criterio considerado en el acta de Comisión de Preadjudicación se efectuó de manera global, teniendo en consideración lo manifestado en el informe técnico de la consultora de seguros HÉCTOR MARTÍNEZ SOSA Y CIA en carácter de asesor, en donde de su análisis se desprende que: la empresa NACIÓN SEGUROS S.A. es mas conveniente en referencia a su cotización global. Correspondiéndose a un criterio técnicamente mas conveniente*”.

Luego a fojas 316, obra correo electrónico por el cual el personal de la compañía asesora de seguros, informó que la empresa “*Provincia Seguros*”, habría manifestado que su cotización es global y simple, sin admitir que la



"2022- 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"
adjudicación sea parcializada por cuanto no cotizarían por renglones. Además, agrega que sería factible que una cotización por renglón modificaría los montos presentados.

Además, en el mismo documento, la Compañía Asesora manifestó su criterio en cuanto a la conveniencia de contratar una sola póliza que contemple un solo gasto administrativo, lo cual facilita su administración en tanto se trataría de un solo contrato de reaseguro.

Ahora bien, resulta importante destacar que no es facultad de este Órgano de Control, emitir opinión en cuanto a los criterios técnicos y administrativos tomados en cuenta tanto por la Comisión de Preadjudicación como por la Compañía Asesora, para indicar el orden de mérito de los oferentes, lo que recae exclusivamente dentro de la órbita de la gestión de Gobierno.

Por otro lado, es oportuno detenerse en los criterios sostenidos por este Tribunal de Cuentas en cuanto a las ofertas consideradas más convenientes, las que no siempre son las más económicas.

Sobre este elemento de juicio, la Ley provincial N.º 1015, en su artículo 12 ordena: *"La adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, los costos asociados de uso y mantenimiento presentes y futuros, así como los criterios y objetivos con los cuales se dispuso la contratación, como ser oportunidad, mérito y conveniencia, y demás condiciones de la oferta. Cuando se trate de la compra de un bien o la contratación de un servicio estandarizado o de uso común, cuyas características técnicas puedan ser inequívocamente*

MJ

especificadas e identificadas, se entenderá en principio como oferta más conveniente la de menor precio”.

En ese sentido, en sede judicial se ha resuelto que: *“No cabe duda de que el menor precio constituye un dato inestimable en miras a valorar esa conveniencia, pero no siendo el único, la Administración, en determinadas ocasiones, puede prescindir de ese parámetro como elemento decisorio de selección. Sin embargo, es necesario que el comitente exprese, siempre y fundadamente, cuáles han sido las circunstancias que lo llevaron a apartarse del precio más bajo. Ello así, desde que los contratos se celebran para cumplirse y el Estado debe formalizarlos con quien o quienes demuestren el máximo de garantía de cumplimiento (cfr. Mó, Fernando, Régimen legal de las obras públicas, Buenos Aires, Depalma, 1977, p. 168).*

Ahora bien, si bien es posible apartarse del precio menos económico en las contrataciones que no son de bienes estandarizados, ello no quita que *“el menor precio debe seguir siendo prioritario dentro de la pirámide jerarquizada de los diferentes aspectos a valorar. En caso de apartamiento de este principio general, su justificación y motivación deben ser contundentes en orden a establecer en el caso concreto otro orden de prioridades”* (SESIN, Domingo, *“La determinación de la oferta más conveniente en los contratos administrativos”*, <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/11544>).

Definitivamente, debe subrayarse que el Tribunal de Cuentas ha considerado que si bien es posible no adjudicar la propuesta de menor valor: *“(…) la decisión de preadjudicar a favor de una oferta con un precio mayor, obligaba a la Administración a extremar los recaudos inherentes a la motivación del acto de adjudicación, de modo tal que se encuentren debidamente justificadas las razones que determinaran la conveniencia de elegir una oferta que no sea la de menor precio (...)*

En sentido concordante, se ha indicado que: *‘... la determinación de la oferta más conveniente debe requerir: a) la comparación objetiva de los*



"2022- 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"
elementos ciertos que contienen las ofertas; b) la justificación de la compensación del valor económico por otros valores vinculados a la bondad utilidad o eficacia de la prestación; c) la demostración de que la ventaja que representa la oferta tiene relación directa con el objeto de la prestación y las funciones que debe cumplir; d) el ajuste del dictamen a las reglas técnicas establecidas en los pliegos respectivos; e) otras variables que demuestren el mayor beneficio para los intereses públicos'" (Resolución Plenaria N.º 154/2017, del 22 de junio de 2017, con cita doctrinaria).

La Oficina Nacional de Contrataciones ha dicho que: *"El principio de economía no solo se asegura seleccionando a la propuesta de menor costo, ya que el precio es solo uno de los tantos criterios que un organismo puede tener en cuenta a la hora de seleccionar una oferta. Cuando la Administración selecciona una oferta, no se encuentra constreñida exclusivamente a atender al precio ofertado, sino que la elección de la 'oferta más conveniente' u 'oferta más ventajosa' u 'oferta de mejor valor' conlleva la necesidad de apreciar cuestiones de hecho, al propio tiempo que se realizan consideraciones técnicas y jurídicas"*.

En consecuencia, en opinión de la suscripta, el descargo formulado por el cuentadante, obrante a fojas 319, referido a las intervenciones de la Compañía Asesora de Seguros, junto con lo analizado hasta aquí, podría considerarse que el motivo por el cual se adjudicó la contratación de forma global a la empresa *"NACIÓN SEGUROS S.A."*, se encontraría justificada por la Administración, sin perjuicio de considerar que esta opinión no refiere a los argumentos técnicos sostenidos en el descargo.

MB

CONCLUSIÓN

Por todo, en relación al Incumplimiento Sustancial N° 1, del Acta de Constatación TCP N.º 181/2022 (Control Posterior) sostenido en el Informe Contable N.º 236/2022, Letra: TCP-PE, entiendo que las acciones de las agentes Mirta Silvina BARNECHE (Fs. 260 vta) y Daniela S. MITRONE (fs.319); y del Subsecretario de Administración de la Secretaría de Coordinación Administrativa, Sr. Pedro J. ALBARENGO, todos dependientes de la Secretaría General, Legal y Técnica, si bien impulsaron la continuidad de la tramitación del expediente, omitiendo el cumplimiento de la Resolución Plenaria N° 01/2001, entiendo que lo hicieron a los fines de evitar un posible mal mayor, vinculado a que las aeronaves no cuenten con seguros obligatorios por el vencimiento de las pólizas.

En consecuencia, más allá del apartamiento normativo verificado, dados las especiales circunstancias del caso, entiendo que sería acertado recomendar al Secretario General, Legal y Técnico, Dr. José CAPDEVILLA y por su intermedio a los agentes de la Dirección General de Administración Financiera de esa Secretaría que en para futuras ocasiones arbitren los medios necesarios para tramitar los seguros de las aeronaves con una antelación suficiente que permita cumplir con el debido procedimiento de contratación que incluye dar intervención a este Organismo de Control en el marco del Control Preventivo.

Por su parte, en relación al Incumplimiento Sustancial N.º 2 indicado en el mismo Acta de Constatación TCP N.º 181/2022 (Control Posterior) y sostenido en el Informe Contable N.º 236/2022, Letra: TCP-PE, entiendo que correspondería tener por fundamentado el motivo por el cual se adjudicaron ambos renglones de la contratación a la misma empresa, ya que el análisis de conveniencia va más allá de precio y sumado a que de los antecedentes del caso, la firma “PROVINCIA SEGUROS” indicó que los precios ofrecidos serían por la adjudicación global, no por el caso de que se adjudique por renglones por separado.



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

Sin otras consideraciones, se elevan las presentes actuaciones para la
continuidad del trámite.

Dra. María Belén MONTE DE OCA
Abogada
Matricula N° 804 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia

