



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

Ushuaia, **28 NOV 2022**

VISTO: el Expediente N° 03/2022 Letra: TCP - SC, del registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: "S/ ANÁLISIS RESOLUCIÓN OPC N.º 55/2021"; y

CONSIDERANDO:

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

Que luego de su análisis por parte de este Tribunal de Cuentas, se emitió la Resolución Plenaria N.º 125/2022, en la que se resolvió lo siguiente:

*"(...) **ARTÍCULO 1º.-** Aprobar y hacer propios los términos del Informe Legal N.º 41/2022 Letra: TCP-CA y del Informe Contable N.º 131/2022 Letra: TCP-PE. Ello en virtud de lo expuesto en los Considerandos. **ARTÍCULO 2º.-** Instar a la Directora de la Oficina Provincial de Contrataciones Sra. Tamara Yael ALBARRACIN, para que en el término de (30) días de notificada la presente efectúe las consideraciones que estime pertinente (...)"*

Que asimismo, por el artículo 4º se dispuso el seguimiento de lo establecido en el artículo 2º, a la Secretaría Contable.

Que a fs. 30/31 obra la Nota 343/2022 Letra: OPC suscripta por el Subdirector de la OPC Abog. Emiliano FOSSATTO, por la que presenta sus aclaraciones con relación a la Resolución OPC N.º 55/2021, en orden a lo solicitado en la Resolución Plenaria N.º 125/2022.

Que en ese contexto, a fs. 32/38 obra el Informe Contable N.º 318/2022 Letra: TCP-PE suscripto por los Auditores Fiscales C.P. María Paula PARDO y C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA, en el que analizan los antecedentes colectados al momento y concluyen:

“(…) 1. Se mantiene la conclusión del Informe Contable N.º 131/22 Letra: PE, de que el ámbito de aplicación de la norma no resulta claro y preciso, dando lugar a distintas interpretaciones y criterios que entorpecerían la implementación de esta herramienta de gestión de compras públicas.

2. Se mantiene la conclusión del Informe Contable N.º 131/22 Letra: PE, en cuanto a que no se encuentran definidos los criterios objetivos que habilitan la procedencia de la modalidad de convenio marco abierto y, en especial, el cerrado.

3. En relación con el resto de los puntos identificados como 5.3 Competencia. 5.4 Emisión de la Orden de Compra y 5.5 Redeterminación de precios y/o mejores condiciones del Informe Contable N.º 131/22 Letra: TCP-PE, no es posible efectuar análisis atento a que no se brindó respuesta alguna, conforme lo indicado en las Aclaraciones Previas del presente informe (...).”

Que a fs. 40/44 obra el Informe Legal N.º 282/2022 Letra: TCP-CA donde el Dr. Luis Mario GRASSO analiza los antecedentes de las actuaciones y concluye:

“(…) Como consecuencia de todo ello, se podría compartir con los Auditores Fiscales C.P. María Paula PARDO y C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA que el ámbito de aplicación de la norma no es ni claro ni preciso y que estas vaguedades y ambigüedades entorpecerían tanto la gestión de las compras del sector público provincial como el control del Tribunal de Cuentas.

En similar sentido, la falta de criterios objetivos en la aplicación de cada una de las categorías (abierta y cerrada) de los convenios-marco podría



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

conducir a resultados absurdos, afectando la tarea de este Organismo de Control.

Además, la decisión de reglamentar e intervenir en el procedimiento de pago, propio de la Ley provincial N.º 495 y de la Contaduría General de la Provincia, atribuyéndose a sí misma competencia de otros órganos, debería ser descartada por parte de la Oficina Provincial de Contrataciones (...)"

Que a fs. 45, la Coordinadora de la Secretaría Legal Dra María Julia DE LA FUENTE, mediante la Nota Interna N.º 2876/2022 Letra: TCP-CL comparte los términos del Informe Legal que antecede.

Que a fs. 46 obra la Nota Interna N.º 2928/2022 Letra: TCP-SC suscripta por el Auditor Fiscal a/c de la Secretaría Contable C.P. David R. BEHRENS, por la que eleva las actuaciones con los informes precedentemente mencionados, exponiendo sobre ellos que fueron emitidos en el marco de lo establecido en el artículo 2º de la Resolución Plenaria N.º 125/2022. A tal efecto, sugiere ponerlos en conocimiento de la Directora de la Oficina Provincial de Contrataciones para efectúe las consideraciones que crea pertinentes.

Que este Plenario de Miembros, comparte y hace propios los términos vertidos en el Informe Contable N.º 318/2022 Letra: TCP-PE y el Informe Legal N.º 282/2022 Letra: TCP-CA., por lo que corresponde ponerlos en conocimiento de las autoridades de la Oficina Provincial de Contrataciones para que efectúe las consideraciones que estime pertinentes, de conformidad a lo sugerido por el Auditor Fiscal a/c de la Secretaría Contable en su Nota Interna N.º 2928/2022 Letra: TCP-SC.

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

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

Por ello:

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Aprobar y hacer propios los términos del Informe Contable N.º 318/2022 Letra: TCP-PE y el Informe Legal N.º 282/2022 Letra: TCP-CA. Ello, en virtud de lo expuesto en los Considerandos.

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

ARTÍCULO 3º.- Notificar con copia certificada de la presente al Ministro de Economía C.P. Federico Martín ZAPATA GARCÍA, a la Directora de la Oficina Provincial de Contrataciones Sra. Tamara Yael ALBARRACIN y al Subdirector de la Oficina Provincial de Contrataciones Abog. Emiliano FOSSATTO.

ARTÍCULO 4º.- Notificar en sede del Organismo, al Secretario Legal a/c Dr. Pablo E. GENNARO y por su intermedio al letrado dictaminante; al Secretario Contable a/c C.P. David R. BEHRENS y por su intermedio al Auditor Fiscal interviniente con remisión de las actuaciones para el seguimiento ordenado en el artículo 2º de la Resolución Plenaria N.º 125/2022 y de la presente.

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

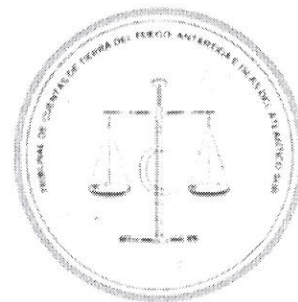
RESOLUCIÓN PLENARIA N.º 286 /2022.

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



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



INFORME CONTABLE

INFORME CONTABLE N.º 318 / 2022

Letra: TCP-PE

**Ref.: Expediente N.º 03/2022 Letra: TCP-SC, caratulado: "S/ANÁLISIS
RESOLUCIÓN OPC N.º 55/2021"**

**Seguimiento artículo 4º de la Resolución Plenaria N.º 125/22
Análisis Resolución OPC N.º 55/2021**

Audidores Fiscales: C.P. María Paula PARDO
C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA

Ushuaia, 26 de Septiembre de 2022

TRIBUNAL DE CUENTAS

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



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

Seguimiento artículo 4º de la Resolución Plenaria N.º 125/22 Análisis Resolución OPC N.º 55/2021

Índice

1.	Destinatario	5
2.	Objeto.....	5
3.	Marco normativo.....	5
4.	Antecedentes.....	5
5.	Aclaraciones previas	7
6.	Análisis.....	8
7.	Conclusión	13



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

1. Destinatario

El presente informe está dirigido a la Secretaría Contable.

2. Objeto

El objeto del presente informe es analizar las consideraciones efectuadas por la Oficina Provincial de Contrataciones (OPC) a los Informes aprobados por Resolución Plenaria N.º 125/22, conforme el seguimiento encomendando en el artículo 4º de la misma.

3. Marco normativo

El marco normativo referente a la modalidad de contratación por Convenio Marco es:

- Ley Provincial N.º 1015: artículo 17 inciso d).
- Resolución OPC N.º 55/21.

4. Antecedentes

Mediante la Resolución Plenaria N.º 125/22 se aprobaron e hicieron propios los términos del Informe Legal N.º 41/22 Letra: TCP-CA y del Informe Contable N.º 131/22 Letra: TCP-PE, por los cuales se analizó la Resolución OPC N.º 55/21, vigente desde el 21/04/2021 (B.O. 4844) que aprobó la reglamentación

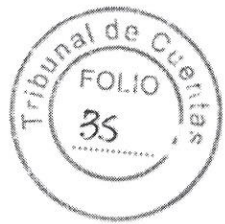
del artículo 17 inciso d) de la Ley Provincial N° 1015, modalidad de contratación por Convenio Marco.

De dicho análisis, el Informe Legal N.º 41/22 Letra: TCP-CA suscripto por el letrado Luis Mario GRASSO, indicó en su conclusión los siguientes puntos:

1. *“Si bien la competencia reglamentaria otorgada por el Legislador a la O.P.C. sería de aplicación a todo el ámbito del sector público provincial, sólo se atendió a la aplicación respecto de la administración central, quedando los demás poderes, entes autárquicos y descentralizados y órganos extrapoder huérfanos de reglamentación.*
2. *Sería prudente ampliar la fundamentación para aplicar, según el caso, convenios abiertos o cerrados. Se sugiere precisar bajo qué criterios objetivos se aplicará cada categoría.*
3. *En tanto que la Oficina estaría excediéndose en sus facultades reglamentarias al intervenir en los procedimientos de pagos se sugiere revisar el alcance de la previsión del inciso c) del Punto 10.”*

Por su parte, el Informe Contable N.º 131/22 Letra: TCP-PE, se concluyó que:

- *“No resulta claro y preciso el ámbito de aplicación de la presente reglamentación.*
- *No se encuentran definidos los criterios objetivos que habilitan la procedencia de la modalidad de convenio marco abierto y, en especial, el cerrado.*
- *Al momento de emitir la orden de compra, no está claro que debe interpretarse por la suscripción del “funcionario responsable de la*



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

jurisdicción contratante", ni el alcance de la validez de la orden de compra con la autorización de la OPC, al haberse previamente notificado.

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

5. Aclaraciones previas

En el marco del seguimiento encomendado, se solicitó a la Directora de la OPC, Abog. Tamara Yael ALBARRACIN el cumplimiento del artículo 2° de la Resolución Plenaria N.º 125/22, obteniéndose respuesta del Subdirector de la OPC Abog. Emiliano FOSSATO, el cual solo atendió a los puntos expuestos en las conclusiones del Informe Legal N.º 41/22 Letra: TCP-CA sin hacer mención alguna a lo expuesto por el Informe Contable N.º 131/22 Letra: TCP-PE.

A pesar de ello, ya que ambos informes comparten los dos primeros puntos en común, el presente análisis se limitará a efectuar opinión sobre los mismos.

6. Análisis

- I. En relación con el primer punto compartido en ambos informes, referentes al ámbito de aplicación de la norma reglamentaria, se brindó la siguiente respuesta:

Respuesta: *“En relación a esta observación, resulta insoslayable mencionar que como órgano rector en materia de compras y contrataciones, esta Oficina Provincial de Contrataciones regula en la materia en razón de sus competencias conferidas por la Ley Provincial N.º 1.015 y que dicha legislación abarca a todo el sector Público Provincial no financiero.*

Es también facultad de la presente Oficina Provincial de Contrataciones, invitar al sector público Provincial no financiero a que pueda servirse de utilizar el tipo de contratación ‘CONVENIO MARCO’ como una alternativa más a la ya establecidas y reguladas en la normativa vigente.

Asimismo, al respecto de la consideración en relación a que ‘solo se atendió a la aplicación respecto de la administración central’ resulta dable mencionar el siguiente apartado de los considerandos ‘Que asimismo la celebración de convenios marcos permitirá la unificación y agilización del procedimiento de contratación, considerando que se llevaran a cabo licitaciones públicas desde la oficina provincial de contrataciones en forma centralizada; permitirá ahorro en los costos a erogar y derivara en una mayor optimización en



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

el procesos posterior de siniestro, siendo transversal a toda la Administración'. En este sentido, cabe también recordar que es la Oficina Provincial de Contrataciones, el órgano competente para llevar a cabo las licitaciones públicas para la selección de proveedores que potencialmente suscriban el Convenio Marco a celebrar, pero esto no refiere a que será el único órgano de la administración con facultad de contratar mediante este instrumento en cuestión. Sin perjuicio de ello, se tendrá en consideración al momento de revisión integral de la norma, con el fin de poder instar al servicio público no financiero en su totalidad a la adhesión de la norma en sus respectivas jurisdicciones."

Análisis: dado que la Oficina Provincial de Contrataciones es el órgano rector de dicho sistema y que como tal posee facultades reglamentarias que le permiten instrumentar la figura de Convenio Marco para todo el Sector Público No Financiero, sería beneficioso que el reglamento sea contundente con relación a ello, definiendo explícitamente dicho ámbito de aplicación.

Por otra parte, cabe sumar a que en esta instancia la OPC expone la posibilidad de invitar a que los organismos descentralizados adhieran a dicha norma reglamentaria, criterio que se sugiere sea revisado por la Secretaría Legal de este organismo de control externo.

Por último, con relación a la consideración de que la OPC no será el único órgano de la administración con facultad de contratar mediante esta modalidad en cuestión, es necesario aclarar que ello no se encuentra contemplado en el texto de la norma reglamentaria actual, por lo tanto, sería apropiado sea alcanzado en la revisión integral de la norma que propone efectuar la OPC.

Conclusión: se mantiene la conclusión del Informe Contable N.º 131/22 Letra: PE, de que el ámbito de aplicación de la norma no resulta claro y preciso, dando lugar a distintas interpretaciones y criterios que entorpecerían la implementación de esta herramienta de gestión de compras públicas.

- II. Respecto al segundo punto compartido en ambos informes, referente a **los criterios objetivos que habilitan una modalidad u otra de Convenio Marco (abierto/cerrado)**, mediante la Nota N.º 343/22 Letra: OPC, se aportaron las siguientes consideraciones:

Respuesta: *“Al respecto, vale mencionar que la Resolución OPC N.º 55/2021 al momento de reglamentar las Modalidades del Convenio Marco estableció: ‘Convenio Marco Cerrado: El convenio marco cerrado es aquel que una vez realizado el correspondiente procedimiento de selección y firmado el convenio con los proveedores oferentes, no permite la incorporación de nuevos proveedores. Convenio Marco abierto: El convenio marco abierto es aquel que permite la incorporación de nuevos proveedores’.*

Así, corresponde iniciar señalando que en oportunidad en que esta Oficina Provincial de Contrataciones como Órgano Rector del sistema de compras y contrataciones en el marco de sus funciones y competencias previstas por los artículos 8 y 9 de la Ley Provincial N.º 1015, se dispuso reglamentar este tipo de procedimiento contenido en el artículo 17 inciso d) del plexo legal precitado, efectuó un trabajo de investigación previo, comenzando con el estudio de la definición del procedimiento de Convenio Marco tanto dentro del ámbito nacional como diferentes países, analizando sus principales características y normativa que lo regula.



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

De esta manera, las buenas prácticas internacionalmente reconocidas señalan como principales tendencias en evolución, la aproximación a un estilo de contratación de compra estar constantemente al tanto de la evolución y tendencias del mercado y podría resultar más atractivo para los oferentes. Sin embargo, como contrapartida podría generar que los costos iniciales de los proveedores fueran elevados.

Por otro lado, un periodo más prolongado permite fomentar el desarrollo de las relaciones contractuales estables que proporcionan mayores ingresos potenciales para proveedores y un aumento del poder adquisitivo público. Sin embargo, los convenios cerrados de larga duración podrían generar ofertas anticuadas que son menos atractivas para los usuarios finales, o que implicarían actualizaciones innecesarias del producto.

Según la OECD, un convenio cerrado para los proveedores que sólo participaron de esa licitación puede generar un mercado poco disputable. Por su lado, la 'ventanilla abierta' podría cambiar la licitación por una previa aprobación del proveedor bajando sustancialmente las barreras de entrada y salidas, con lo cual se aumenta la competencia.

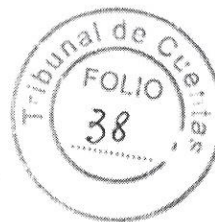
En suma, la elección de la modalidad abierta o cerrada de los convenios Marcos resulta una evaluación de oportunidad, mérito y conveniencia, la cual se encuentra anudada a distintos factores y variables del desarrollo posterior del convenio basados en: naturaleza del o los productos asociados; del dinamismo de la oferta y la demanda; de la duración del convenio; de su atractivo para los proveedores; del conocimiento previo de los proveedores del rubro; de los precios y estructura del mercado; entre otros".

Análisis: si bien la OPC en esta instancia pondera los inconvenientes aparejados con los Convenios Marco de modalidad cerrada de larga duración y que los mismos podrían generar mercados poco disputables, culmina exponiendo que su elección resulta de una evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia.

Asimismo, mencionan que la elección se encuentra anudada a una serie de factores y variables, como ser, la naturaleza de los productos asociados, dinamismo del mercado, duración del convenio, entre otros. Lo cierto es que tal estudio/examen efectuado en la evaluación de que modalidad se optara para convocar al Convenio Marco, no se encuentra expresamente previsto como un hito a verificarse en la reglamentación, lo cual sería al menos prudente su inclusión.

Ello sumado a que, de lo relevado a la fecha por este equipo de control, todos los convenios marco celebrados por la OPC han sido efectuados bajo la modalidad cerrada, lo que implicó que en su respectiva intervención se requiriera brindar los motivos por los cuales se optó por tal modalidad, dado que de las actuaciones no se encontraba fundamentado.

Licitación Pública por Convenio Marco N.º	Objeto Convenio Marco	Destinatarios	Plazo	Modalidad
01/21	Provisión de elementos de limpieza.	Administración Central	1 año con opción a prórroga por igual período.	Cerrado
02/21	Provisión de elementos de limpieza.	Administración Central	1 año con opción a prórroga por igual período.	Cerrado
01/22	Provisión y colocación de neumáticos de verano e invierno	Administración Central	Hasta el 31/12/2022	Cerrado
02/22	Provisión de insumos alimentarios destinados a los Servicios de Copa de Leche y Comedores Escolares	Establecimientos Educativos	7 meses prorrogables por igual período.	Cerrado
03/22	Provisión de insumos alimentarios destinados a los Hospitales y Centros Asistenciales.	Hospitales y Centros Asistenciales	1 año con opción a prórroga por igual período.	Cerrado



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

Por último, cabe mencionar que, en el Informe Contable N.º 131/22 Letra: TCP-PE, se mencionó lo apropiado de acreditar en las actuaciones del Convenio Marco el estudio previo de mercado (Apartado 5.3), el cual no tan solo apuntaría a sustentar la decisión de la modalidad optada, sino que propiciaría a un objetivo esencial de toda gestión de compras públicas, que es lograr para esta especial modalidad de selección mediante Convenio Marco, el suministro de bienes y servicios en las mejores condiciones posibles para el Estado, bajo el prisma de los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Conclusión: se mantiene la conclusión del Informe Contable N.º 131/22 Letra: PE, en cuanto a que no se encuentran definidos los criterios objetivos que habilitan la procedencia de la modalidad de convenio marco abierto y, en especial, el cerrado.

- III. Finalmente, en relación con el resto de los puntos identificados como 5.3 Competencia, 5.4 Emisión de la Orden de Compra y 5.5 Redeterminación de precios y/o mejores condiciones del Informe Contable N.º 131/22 Letra: TCP-PE, no es posible efectuar análisis atento a que no se brindó respuesta alguna, conforme lo indicado en las Aclaraciones Previas del presente informe.

7. Conclusión

En virtud de lo expuesto precedentemente, se concluye que:

1. Se mantiene la conclusión del Informe Contable N.º 131/22 Letra: PE, de que el ámbito de aplicación de la norma no resulta claro y preciso,

dando lugar a distintas interpretaciones y criterios que entorpecerían la implementación de esta herramienta de gestión de compras públicas.

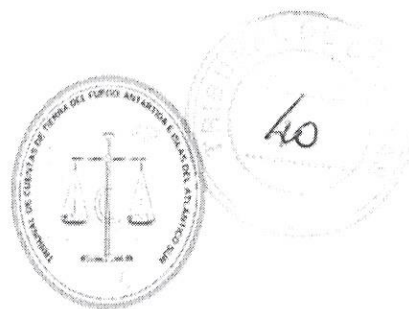
2. Se mantiene la conclusión del Informe Contable N.º 131/22 Letra: PE, en cuanto a que no se encuentran definidos los criterios objetivos que habilitan la procedencia de la modalidad de convenio marco abierto y, en especial, el cerrado.
3. En relación con el resto de los puntos identificados como 5.3 Competencia, 5.4 Emisión de la Orden de Compra y 5.5 Redeterminación de precios y/o mejores condiciones del Informe Contable N.º 131/22 Letra: TCP-PE, no es posible efectuar análisis atento a que no se brindó respuesta alguna, conforme lo indicado en las Aclaraciones Previas del presente informe.

Sin otro particular, elevo a su consideración un ejemplar del presente informe, junto al expediente de la referencia, con 38 fojas útiles.

C.P. María Paula PARDO
AUDITORA FISCAL
Tribunal de Cuentas de la Provincia

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





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

Informe Legal N° 282/2022

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

Cde.: Expediente N° 3/2021

Letra: TCP-SC.

Ushuaia, 27 de octubre 2022.-

**A LA COORDINADORA LEGAL
DRA. MARÍA JULIA DE LA FUENTE**

Vuelven al Cuerpo de Abogados de esta Secretaría Legal el expediente del corresponde, perteneciente al registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: *"S/ANÁLISIS RESOLUCIÓN OPC N.º 55/2021"*, a fin de tomar intervención y emitir opinión legal acerca de la respuesta dada por la Oficina Provincial de Contrataciones a la Resolución Plenaria N° 125/2022.

I.- ANTECEDENTES

El Sub-Director de la Oficina Provincial de Contrataciones (en adelante O.P.C.), en su Nota N° 343/2022, Letra: O.P.C., del 22 de julio de 2022, se comunicó:

"(...) a los fines de responder la nota de referencia, mediante la cual se solicitó a este Ministerio de Finanzas Públicas que se expida sobre ciertas aclaraciones requeridas en la Resolución Plenaria N° 125/2022, en relación a la Resolución O.P.C N° 55/2021, mediante la cual se reglamentó el inciso d) del Art. 17 de la Ley Provincial N° 1015.

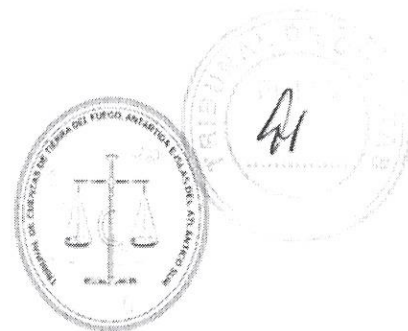
A continuación, se detalla la información requerida:

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

En relación a esta observación, resulta insoslayable mencionar que, como órgano rector en materia de compras y contrataciones, esta Oficina Provincial de Contrataciones regula en la materia en razón de sus competencias conferidas por la Ley Provincial N.º 1.015 y que dicha legislación abarca a todo el sector Público Provincial no financiero.

Es también facultad de la presente Oficina Provincial de Contrataciones, invitar al sector público Provincial no financiero a que pueda servirse de utilizar el tipo de contratación 'CONVENIO MARCO' como una alternativa más a la ya establecidas y reguladas en la normativa vigente.

Asimismo, al respecto de la consideración en relación a que 'solo se atendió a la aplicación respecto de la administración central' resulta dable mencionar el siguiente apartado de los considerandos 'Que asimismo la celebración de convenios marcos permitirá la unificación y agilización del procedimiento de contratación, considerando que se llevaran a cabo licitaciones públicas desde la oficina provincial de contrataciones en forma centralizada; permitirá ahorro en los costos a erogar y derivara en una mayor optimización en el procesos posterior de siniestro, siendo transversal a toda la Administración'. En este sentido, cabe también recordar que es la Oficina Provincial de Contrataciones, el órgano competente para llevar a cabo las licitaciones públicas para la selección de proveedores que



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

potencialmente suscriban el Convenio Marco a celebrar, pero esto no refiere a que será el único órgano de la administración con facultad de contratar mediante este instrumento en cuestión. Sin perjuicio de ello, se tendrá en consideración al momento de revisión integral de la norma, con el fin de poder instar al servicio público no financiero en su totalidad a la adhesión de la norma en sus respectivas jurisdicciones.

2. 'Sería prudente ampliar la fundamentación para aplicar, según el caso, convenios abiertos o cerrados. Se sugiere revisar el alcance de la previsión del inciso c) del punto 10.'

Al respecto, vale mencionar que la Resolución OPC N.º 55/2021 al momento de reglamentar las Modalidades del Convenio Marco estableció: 'Convenio Marco Cerrado: El convenio marco cerrado es aquel que una vez realizado el correspondiente procedimiento de selección y firmado el convenio con los proveedores oferentes, no permite la incorporación de nuevos proveedores. Convenio Marco abierto: El convenio marco abierto es aquel que permite la incorporación de nuevos proveedores'.

Así, corresponde iniciar señalando que en oportunidad en que esta Oficina Provincial de Contrataciones como Órgano Rector del sistema de compras y contrataciones en el marco de sus funciones y competencias previstas por los artículos 8 y 9 de la Ley Provincial N.º 1015, se dispuso reglamentar este tipo de procedimiento contenido en el artículo 17 inciso d) del plexo legal precitado, efectuó un trabajo de investigación previo, comenzando con el estudio de la definición del procedimiento de Convenio Marco tanto dentro del ámbito nacional como diferentes países, analizando sus principales características y normativa que lo regula.

De esta manera, las buenas prácticas internacionalmente reconocidas señalan como principales tendencias en evolución, la aproximación a un estilo de

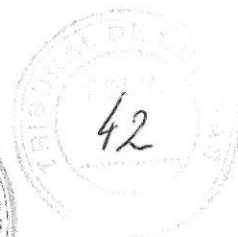
contratación de compra estar constantemente al tanto de la evolución y tendencias del mercado y podría resultar más atractivo para los oferentes. Sin embargo, como contrapartida podría generar que los costos iniciales de los proveedores fueran elevados.

Por otro lado, un periodo más prolongado permite fomentar el desarrollo de las relaciones contractuales estables que proporcionan mayores ingresos potenciales para proveedores y un aumento del poder adquisitivo público. Sin embargo, los convenios cerrados de larga duración podrían generar ofertas anticuadas que son menos atractivas para los usuarios finales, o que implicarían actualizaciones innecesarias del producto.

Según la OECD, un convenio cerrado para los proveedores que sólo participaron de esa licitación puede generar un mercado poco disputable. Por su lado, la 'ventanilla abierta' podría cambiar la licitación por una previa aprobación del proveedor bajando sustancialmente las barreras de entrada y salidas, con lo cual se aumenta la competencia.

En suma, la elección de la modalidad abierta o cerrada de los convenios Marcos resulta una evaluación de oportunidad, mérito y conveniencia, la cual se encuentra anudada a distintos factores y variables del desarrollo posterior del convenio basados en: naturaleza del o los productos asociados; del dinamismo de la oferta y la demanda; de la duración del convenio; de su atractivo para los proveedores; del conocimiento previo de los proveedores del rubro; de los precios y estructura del mercado; entre otros.

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



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

La intención en el punto de referencia ha sido otorgar facultades a la Oficina Provincial de Contrataciones para la cancelación de facturas en caso de que se adeude a algún proveedor en el marco de los Convenios celebrados. Lo antes mencionado se funda en que por incumplimiento del plazo de pago por parte de la administración, los proveedores tiene la posibilidad de solicitar la rescisión del convenio sin aplicación de sanciones ni penalidades.

De lo expuesto, es que lo establecido en el inciso c) del Punto 10 tiene por objeto brindarle una herramienta a la Oficina Provincial de Contrataciones que garantice el normal funcionamiento de los convenios marco. Sin perjuicio de ello, se toma en consideración a los efectos de incorporar en la revisión integral de la norma dicho apartado con la finalidad de poder determinar el procedimiento donde la Oficina Provincial de Contrataciones pueda intimar a la cancelación a las unidades operativas."

Estas aclaraciones fueron analizadas por los Auditores Fiscales C.P. María Paula PARDO y C.P. Leonardo VIVASAHUMADA en el Informe Contable N° 318/2022, Letra T.C.P.-P.E., del 26 de septiembre de 2022, en el que concluyeron:

"1. Se mantiene la conclusión del Informe Contable N.º 131/22 Letra: PE, de que el ámbito de aplicación de la norma no resulta claro y preciso, dando lugar a distintas interpretaciones y criterios que entorpecerían la implementación de esta herramienta de gestión de compras públicas.

2. Se mantiene la conclusión del Informe Contable N.º 131/22 Letra: PE, en cuanto a que no se encuentran definidos los criterios objetivos que habilitan la procedencia de la modalidad de convenio marco abierto y, en especial, el cerrado.

3. En relación con el resto de los puntos identificados como 5.3 Competencia, 5.4 Emisión de la Orden de Compra y 5.5 Redeterminación de precios

y/o mejores condiciones del Informe Contable N.º 131/22 Letra: TCP-PE, no es posible efectuar análisis atento a que no se brindó respuesta alguna, conforme lo indicado en las Aclaraciones Previas del presente informe”.

Finalmente, el Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable, C.P. David BEHERENS, remitió las actuaciones a la Coordinación de la Secretaría Legal mediante la Nota Interna N° 2556/2022, Letra: T.C.P.-S.C., del 28 de septiembre de 2022, a los fines de: “(...) remitirle las actuaciones en el marco de lo actuado por esa Secretaría Legal mediante el Informe Legal N° 41/2022, Letra TCP-CA, agregado a fs. 7/10 y atento a lo solicitado en el artículo 2º de la Resolución Plenaria N° 125/2022. Lo anterior a los fines de efectuar el seguimiento encomendado a esa Secretaría Contable en el artículo 4º de la mencionada resolución”.

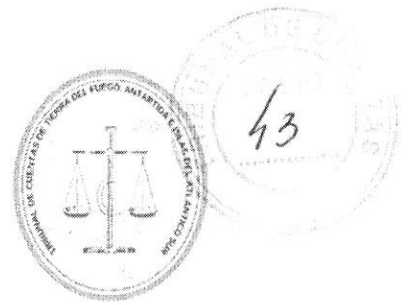
II.- ANÁLISIS

Cabe recordar que el resultado del análisis jurídico de la Resolución O.P.C. N° 55/2021 fue que había tres aspectos observables. A saber:

1º) La reglamentación sólo estaba dirigida a los convenios marco que celebrase la Administración Central;

2º) Insuficiencias al diferenciar el convenio marco abierto del cerrado. A partir de esta opacidad se tornaba necesario aclarar con precisión cuáles eran los criterios objetivos bajo los cuales se aplicaba una u otra categoría; y

3º) La competencia otorgada a la O.P.C. en el artículo 9º de la Ley provincial N° 1015 no incluye la de reglamentar la Ley provincial N° 495. Por ello, no sería posible que la Oficina se otorgara a sí misma la facultad de ordenar pagos.



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

Como seguidamente se explica, podría sostenerse que la respuesta de la O.P.C. no aclara ninguno de dichos aspectos y que se podría coincidir con el Informe Contable N° 318/2022 respecto de que la reglamentación, tal como está, entorpecería la gestión de las compras públicas, dificultaría el control y que, en definitiva, en la misiva bajo análisis no se brindó respuesta alguna.

Respecto a que la reglamentación sólo estaba dirigida a los convenios-marco que celebre la Administración Central, se impone subrayar que en la Resolución Plenaria N° 125/2022 no se puso en duda la facultad reglamentaria de la O.P.C.

Por el contrario, lo que se señaló es que, a pesar de ser el Órgano Rector para todo el sector público provincial, no ejerció su competencia reglamentaria y dejó sin norma de aplicación de convenios-marco al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los entes autárquicos y descentralizados (incluidas las Instituciones de Seguridad Social) y a los organismos creados por la Constitución de la Provincia (artículos 1º, 8º y 9º de la Ley provincial N° 1015).

Esta deficiencia técnica dificulta la gestión de la contratación mediante convenios-marco en todo el sector estatal provincial que no sea la Administración Central y no estaría resuelta la observación con la mera afirmación de que *"(...) se tendrá en consideración al momento de la revisión integral de la norma, con el fin de instar al servicio público no financiero en su totalidad la adhesión de la norma en sus respectivas jurisdicciones"* (a fojas 32 vuelta).

Además, obstruye la tarea del Tribunal de Cuentas, ya que estaría sin norma según la cual fiscalizar la disposición de fondos públicos sometidos a esta modalidad en todos aquellos casos en los que este tipo de contratos se gestionen fuera del Poder Ejecutivo.

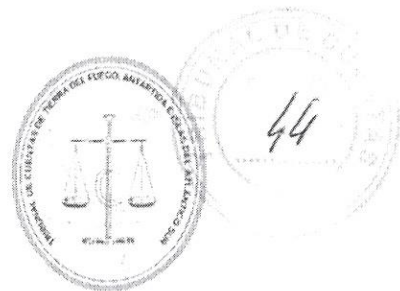
En cuanto a las insuficiencias al diferenciar el convenio marco abierto del cerrado y a la carencia de criterios objetivos bajo los cuales se aplica una u otra categoría, no resultaría aclaratoria la postura de que “(...) *la elección de la modalidad abierta o cerrada de los convenios Marcos resulta una evaluación de oportunidad, mérito y conveniencia*” (a fojas 31).

Sobre esta respuesta debería considerarse que, primero, la distinción entre convenios abiertos y cerrados no encuentra fundamento normativo, sino que es una creación de la O.P.C. En este sentido habría que recordar que, como consecuencia del Estado de Derecho y del principio de legalidad, toda decisión administrativa debe estar debidamente motivada (artículo 99 de la Ley provincial N° 141, artículo 50 de la Constitución Provincial y artículos 28, 42 y 43 de la Constitución Nacional, entre otras fuentes de derecho). En caso de ausencia de motivación genera la sospecha de arbitrariedad o, lo que es lo mismo, de irracionalidad y de inconstitucionalidad.

Por otro lado, la falta de definición en este caso podría traer aparejadas incoherencias como que los mismos insumos, por el mismo precio y bajo las mismas condiciones de entrega, se contraten bajo dos sistemas contradictorios entre sí y que podría conducir a resultados absurdos, afectando la tarea de este Organismo de Control.

A ello se podría agregar que sí está sometido a la discrecionalidad del funcionario qué bienes priorizar entre las necesidades infinitas o cuándo contratar tal o cual bien o servicio, pero no estaría incluido en ello el procedimiento de compra, que es actividad reglada de la Administración. De ahí que, en principio, no estaría satisfecho el requerimiento hecho.

Finalmente, en relación a la intervención en los pagos, no podría la O.P.C. darse a sí misma atribuciones propias de la Contaduría y de la Tesorería General.



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

Tampoco podría, del modo en que ha sido planteado, modificar la Ley provincial N° 1301 -de Ministerios- y disponer del presupuesto de cada una de las carteras.

Es claro que los procedimientos de compra y de pago son distintos, regidos por regímenes jurídicos diversos, con órganos rectores diferentes. Mientras que las contrataciones estatales están regidas por la Ley provincial N° 1015 y el Órgano Rector es la O.P.C., los procedimientos de pago están regulados por la Ley provincial N° 495 y el Órgano Rector es la Contaduría General.

Así, como ya se señaló en el Informe Legal N° 41/2022, cuando en la Resolución O.P.C. N° 55/2021 se dispone que *"(...) en caso de la Oficina Provincial de Contrataciones verifique el incumplimiento por parte de las jurisdicciones contratantes, respecto a la obligación del pago de las facturas relacionadas a un convenio marco, podrá proceder de oficio a su cancelación, excluyendo al área respectiva del convenio en cuestión"*, la O.P.C. estaría excediéndose en sus atribuciones, dándose a sí misma competencias propias de la Contaduría General y disponiendo del presupuesto de los Ministerios que hubiesen participado del convenio.

Parece oportuno reiterar que las pautas relacionadas con el pago están fuera de la competencia de la Oficina Provincial de Contrataciones. En un precedente reciente, la Resolución Plenaria N° 97/2021, se ha establecido que:

"(...) teniendo en consideración lo dispuesto en los artículos 85, 88 inciso a) y concordantes de la Ley provincial N° 495 y lo manifestado por el Plenario de Miembros de este Tribunal de Cuentas en la Resolución Plenaria N° 204/2015, es posible afirmar que es competencia del Contador General de la Provincia reglamentar los aspectos relativos al mecanismo de pago del contrato. Por su parte, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley provincial N° 1015, debe

descartarse que la Oficina Provincial de Contrataciones resulte competente para emitir disposición alguna referida a dicha materia” (el resaltado es propio).

Teniendo presente, por un lado, que el artículo 3º de la Ley provincial Nº 141 dispone que la competencia es improrrogable; y, por otro, que la resolución de carácter reglamentario es jerárquicamente inferior a la Leyes provinciales Nº 495 y Nº 1301, podría concluirse que la voluntad de la O.P.C. de darse a sí misma una herramienta “*que garantice el normal funcionamiento de los convenios marco*” (fs. 31 vuelta) no sería suficiente para considerarla como norma habilitante.

III. CONCLUSIÓN

Como consecuencia de todo ello, se podría compartir con los Auditores Fiscales C.P. María Paula PARDO y C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA que el ámbito de aplicación de la norma no es ni claro ni preciso y que estas vaguedades y ambigüedades entorpecerían tanto la gestión de las compras del sector público provincial como el control del Tribunal de Cuentas.

En similar sentido, la falta de criterios objetivos en la aplicación de cada una de las categorías (abierta y cerrada) de los convenios-marco podría conducir a resultados absurdos, afectando la tarea de este Organismo de Control.

Además, la decisión de reglamentar e intervenir en el procedimiento de pago, propio de la Ley provincial Nº 495 y de la Contaduría General de la Provincia, atribuyéndose a sí misma competencias de otros órganos, debería ser descartada por parte de la Oficina Provincial de Contrataciones.

Dr. Luis Mario GRASSO
Abogado
Mat. Nº 710 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia