USHUAIA, 15 MAR 2022

VISTO: el Expediente MOSP-E-68416-2021 del Registro del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, caratulado: "A*PROBACIÓN DE MANUAL DE PROCEDIMIENTO DE OBRAS PÚBLICAS*" y;

CONSIDERANDO:

Que el Expediente citado en el Visto, fue remitido para intervención de este Tribunal de Cuentas, por medio de la Nota Nº 3/2022 Letra: MOySP-SP, suscripta por la Ministra de Obras y Servicios Públicos, profesora María Gabriela CASTILLO.

Que en el aludido Expediente, luce el proyecto de Resolución MOySP, que aprobaría el Manual de Procedimientos de Obras Públicas, Licitaciones Públicas y Privadas, Contrataciones Directas y Obras por Administración (Ley nacional Nº 13.064); dejando sin efecto las Resoluciones MOySP Nº 201/2020 y Nº 202/2020.

Que cabe recordar, que por Resolución Plenaria Nº 154/2021, notificada a la Ministra de Obras y Servicios Públicos, se aprobaron e hicieron propios los términos del Informe Contable Nº 85/2021 Letra: TCP-AOP y del Informe Legal Nº 118/2021 Letra: TCP-CA, conteniendo una serie de reparos y recomendaciones a las Resoluciones mencionadas; y se emitieron sugerencias al proyecto de acto administrativo referido al procedimiento de obra por Licitación Pública o Privada.

Que a propósito del proyecto remitido, tomó intervención la Asesora Letrada de este Organismo de Control, quien a través del Dictamen Legal Nº 2/2022 Letra: TCP-AL, efectuó el siguiente análisis: "*Por Informe Legal Nº 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A., luego de un minucioso análisis, se concluyó lo siguiente:*

'I.- En relación al Proyecto adjunto a fs. 104/109 del Expediente Letra T.C.P. - S.L. Nº 164/2020, referido al 'Capítulo II – Procedimiento de obra por Contratación Directa', considero con los alcances indicados en cada caso analizado, que con las reformas propuestas, resultan subsanados en forma razonable los reparos normativos señalados en el Informe Legal Nº 185/20 - Letra: T.C.P. - C.A. (fs. 43/79), como también incorporadas las recomendaciones en él indicadas, ello con las salvedades señaladas particularmente en el Apartado: ***I) A) Observaciones,*** *Puntos: 5)* ***'Área que registra el compromiso'*** *y Punto 9)* ***'Omisión de la intervención del servicio jurídico'*** *y Apartado* ***I) B) Recomendaciones:*** *Puntos: 1)* ***'Ámbito de aplicación',*** *8) y 9)* ***'Aprobación de acta de recepción provisoria por acto administrativo'*** *y 11)* ***'De la intervención de la Contaduría General'.***

II.- En relación al Proyecto adjunto a fs. 86/87 del Expediente Letra T.C.P. - S.L. Nº 165/2020, referido al 'Capítulo II – Procedimiento de obra por Administración - Contratación Directa', estimo en general subsanados en forma razonable los reparos normativos señalados, como también incorporadas las recomendaciones indicadas en el Informe Legal Nº 07/21 - Letra: T.C.P. - C.A. (fs. 20/32), salvo adecuaciones de redacción que se sugieren en la ***denominación del Capítulo*** *y de los Puntos* ***II, 2. 5. y 7.***

III.- Respecto del Proyecto adjunto a fs. 98/104 del Expediente Letra T.C.P. - S.L. Nº 164/2020 referido al Capítulo I - Procedimiento de obra por Licitación Pública o Privada, correspondería, en caso de así considerarlo el Cuerpo Plenario de Miembros por compartir los argumentos expresados, poner en conocimiento de la titular del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, los reparos y/o sugerencias señaladas, a los fines que realice las consideraciones y/o modificaciones que estime pertinentes'.

Es decir, lo que correspondería corroborar en el proyecto remitido en esta instancia, sería lo que a continuación se detalla:

Capítulo I- Procedimiento de Obra por Licitación Pública y Privada:

*1- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: 'En orden al punto denominado '**Algunos términos utilizados en este Manual'**, el Informe Contable, reitera lo señalado en el Informe técnico, indicando al efecto: (…) 'en Informe Técnico Nº 39/2021 Letra: T.C.P. - S.C. - A.T. se ha manifestado respecto al apartado 'Algunos términos utilizados en este Manual' lo siguiente: 'El hecho de incluir al Mantenimiento de edificios dentro de la definición de 'Servicios' puede traer aparejadas confusiones y errores en las tramitaciones, puesto que el mismo suele interpretarse como un tipo de contrataciones que se tramitan bajo la Ley Nº 1.015 y no en la Ley Nº 13.064. Considerando que dentro de la acción de Mantenimiento de Edificios resulta necesaria la ejecución de 'servicios' y de 'trabajos', aquellos podrán contratarse en el marco de la Ley Provincial de Contrataciones Nº 1.015 (desobstrucción de cloacas, reposición de vidrios, renovación de carga de matafuegos, desinfecciones, etc.), mientras que éstos deberán contratarse en el marco de la Ley Nacional Nº 13.064, en atención a lo estipulado en su 'Artículo 1º' (pintura, reparación de baños, cambio de pisos, de carpinterías, reestructuración de instalaciones eléctricas, de gas, sanitarias, etc.).*

Verificada la recomendación del área técnica, y considerando que la terminología puede inducir a confusiones, estimo que resulta procedente sugerir al Ministerio, que la utilización de los términos del proyecto en orden al punto en análisis, se deben adecuar respetando las precisiones terminológicas indicadas en el artículo 1º de la Ley nacional 13.064 en relación a lo que se considera obra pública, conforme el alcance fijado en su norma reglamentaria Decreto nacional Nº 19.324/49'.

Luego, por Dictamen Sub DGAJ -RG-MOYSP N.º 272/2021 se indico: 'En el punto de 'Algunos Términos Utilizados en este Manual' puntualmente en párrafo que dice: 'En el presente manual, la realización de un Obra implica la

construcción, refacción o modificación de la infraestructura edilicia, mientras que la contratación de ***Servicios implica el mantenimiento de la infraestructura.'*** *No se realizaron modificaciones con respecto a la inclusión del mantenimiento edilicio en la definición de Servicios, al respecto este servicio jurídico sostiene que:*

El mantenimiento edilicio se encuentra incluido dentro del concepto de obra pública en cuanto refiere a la conservación, en el mismo sentido forman parte del procedimiento que se pretende aprobar, la legislación de obra pública abarca todas las contrataciones/adquisiciones que se realicen en función de la obra pública adquisiciones de materiales, maquinarias, mobiliario y elementos destinados a las construcciones, trabajos y servicios de industria.

*En referencia a lo manifestado en el marco jurídico aplicable de los contratos celebrados por el Estado en el marco de las obras públicas se considera que estos deben regularse por la Ley de Obras Públicas, por aplicación analógica del decreto reglamentario de esa ley aplicable en nuestra provincia por la Ley de Provincialización 23.775 (…) el mencionado Dec. Reglamentario N.º 19324/49 establece '...**Artículo 1°**- Los conceptos 'construcción', 'trabajo' o 'servicio de industria' utilizados en el artículo 1° de la Ley N.º 13064, de obras públicas, comprenden las siguientes tareas, cualquiera sea la autoridad o agente del servicio que las ejecute y el carácter civil o militar de las mismas.*

Construcciones: *obras viales, portuarias, diques, edificios, construcciones especiales para obras y servicios públicos, líneas telefónicas y telegráficas, aeródromos, monumentos, perforaciones, replanteos, plantaciones, etc., y todo trabajo principal o suplementario inherente a la materia.* ***Trabajos:*** *obras de ampliación, reparación y/o conservación de bienes inmuebles y dragado, balizamiento y relevamiento, etc.* ***Servicio de industria:*** *organización e instalación de servicios industriales (v.gr.: talleres, fábricas, usinas, etc.).* ***Art. 2°-*** *A las adquisiciones y expropiaciones de inmuebles y sus medianeras les*

alcanzan todos los efectos correspondientes al carácter y concepto de las obras públicas, como así también las adquisiciones de materiales, maquinarias, mobiliario y elementos destinados a las construcciones, trabajos y servicios de industria enunciados precedentemente, hasta su habilitación integral…'.

De lo prescripto por la norma se deduce que el concepto de trabajos en la obra pública abarca a la conservación de bienes inmuebles sinónimo de mantenimiento edilicio en tal sentido al llevar adelante dicho mantenimiento se utilizan trabajos y servicios, quedando todo ello bajo la orbita de la Ley Nacional n.º 13064.

*En función de lo manifestado este servicio jurídico pertinente que el texto analizado quede expresado de la siguiente manera sin correcciones en su terminología: 'En el presente manual, la realización de una Obra implica la construcción, refacción o modificación de la infraestructura edilicia, **mientras que la contratación de Trabajos/Servicios implica el mantenimiento de la infraestructura**'.*

Ahora bien, analizado el proyecto de manual remitido, no se desprende que se halla realizado la modificación sugerida por este Tribunal de Cuentas, o aquella mas acotada efectuada por el Servicio Jurídico del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Sin perjuicio de ello, atento a que el Decreto nacional N.º 19324/1949 reglamentario de la Ley nacional N.º 13064 es claro al distinguir las tareas de 'construcción', 'trabajo' y 'servicio de industria', entiendo que su falta de previsión no merecería reparo normativo alguno por encontrarse previsto en normativa de rango superior.

*2- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: '(…) '**10. Gestiona las consultas y visitas** (Dirección Ejecutante). Dentro del plazo establecido podrán realizarse aclaraciones de oficio mediante circular y responder las consultas que por escrito formulen los interesados. Gestiona las visitas de obra'.*

En orden a ello, el Informe Contable señala: 'En el caso que se emitan circulares modificatorias deberá considerarse que su publicación debe seguir las pautas del llamado principal. Esto es conforme el criterio establecido en Resolución Plenaria Nº 92/2015.'

Criterio que se comparte, en cuanto a la necesidad que el Manual recepte la distinción entre circulares aclaratorias o modificatorias del Pliego, y su trámite de publicación en el caso de resultar modificatorias, ello conforme criterio reiterado por este Tribunal de Cuentas'.

De proyecto acompañado se desprende que se modificó el texto, adecuándolo a la sugerencia realizada por este Tribunal.

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

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

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

*3- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: '(…) '**25. Notifica y realiza el compromiso** (Dirección General de Contrataciones) Notifica y entrega el contrato al contratista. Notifica a la Dirección ejecutante de iniciar la obra en virtud de las actuaciones. Realiza el compromiso. En caso de corresponder, devuelve las garantías de oferta.'*

*El Informe Contable señala: 'Con relación a la registración del compromiso, dicha acción no sería realizada por la Dirección General de Contrataciones', sugerencia que se comparte, tal como ya se indicó en oportunidad de tratar el registro del compromiso en el Capítulo referido a Contratación Directa, en el apartado **A.5).***

Finalmente sugiero, que en relación al Punto en análisis, se contemple además de la entrega del contrato, también aquella documentación indicada en el artículo 22 de la Ley de Obra Pública, norma que señala: 'ARTICULO 22. - Después de firmado el contrato, se entregará al contratista, sin costo, una copia autorizada de los planos y presupuestos, y se le facilitarán los demás documentos del proyecto para que pueda examinarlos o copiarlos, si lo creyese necesario'.

Al respecto, del proyecto acompañado se observa que se modificó el texto respecto de la registración del compromiso.

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

***27. Notifica** (Dirección General de Contrataciones). Notifica y entrega el contrato al contratista. Notifica a la Dirección ejecutante de iniciar la obra en virtud de las actuaciones. En caso de corresponder, devuelve las garantías de oferta'.*

Por su parte, no se desprende de dichos puntos que se encuentre agregada la documentación establecida en el artículo 22 de la Ley nacional N.° 13064.

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

*4- Informe Legal N.° 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: '(…) **'26. Redacta el Acta de Inicio de Obra** (Dirección Ejecutante)', '**27. Firma el Acta de Inicio de Obra** (Contratista y Secretario o Subsecretario). Una vez firmado por las partes, se entrega uno de los originales a la contratista y se le informa el inicio formal de la obra.','**27.1. Presenta el Plan de Trabajos** (Contratista). De corresponder, presenta el Plan de Trabajos y Curva de Inversión.', '**27.2. Aprueba** (Secretario o Subsecretario)', '**28. Incorpora** (Dirección Ejecutante).*

Incorpora en el expediente el Acta de Inicio de obra firmado y el plan de trabajo, en caso de corresponder'.

El Informe Contable indica en orden a estos puntos: (...) 'Con relación a los pasos precedentemente descriptos, vale efectuar la aclaración que los mismos dependerán de lo que se establezca en el Pliego de Bases y Condiciones respectivo.

Asimismo, se debería indicar que corresponde emitir una resolución por parte del funcionario competente que apruebe el Acta de Inicio de Obra, el Plan de Trabajos y la Curva de Inversión. Ello, sumado a que el paso 27.2, restringe la aprobación de dichos documentos a un Secretario o Subsecretario.

Por lo que se refiere específicamente al proceso 27, por Informe Técnico Nº 39/2021 Letra. T.C.P. - S.C. - A.T., se ha remarcado lo siguiente: 'Se debería sumar al Inspector de Obra a la firma del Acta de Inicio de Obra. Si hubiera presentación de Plan de Trabajos, debería emitir opinión acerca de su correspondencia con el Pliego de Bases y Condiciones y de su razonabilidad en la distribución de las tareas en el tiempo'.

Analizada la recomendación, comparto sus términos, en razón que la misma se ajusta a lo dispuesto expresamente en el artículo 25 de la Ley nacional Nº 13064, en cuanto dispone: 'ARTÍCULO 25. - Una vez firmado el contrato, la iniciación y realización del trabajo se sujetará a lo establecido en los pliegos de condiciones generales y especiales que sirvieron de base para la licitación o adjudicación directa de las obras'.

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

Señalo la importancia del dictado del acto administrativo, y de la presencia del Inspector de Obra en las oportunidades vinculadas al inicio de obra, atento lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley 13064 (…)'.

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

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

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

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

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

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

*5- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: '(…) **'Inicio del expediente de pago': '30. Presenta el certificado de obra y la factura** (Contratista). De haberse contemplado el anticipo financiero, presenta la factura respectiva. Eleva la documentación solicitada en los pliegos, el acta de medición, la/s factura/s y el certificado de obra por medio de nota de pedido. Entrega la nota de pedido y la documentación al Inspector de Obra.' y*

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

Obra. Redacta el proyecto de resolución que aprueba el certificado de obra y el gasto, y la autorización del pago. Conforma la/s factura/s acorde a la normativa vigente de la Contaduría General de la Provincia. Completa e incorpora la lista de control en el expediente'.

*(…) estimo que corresponde incorporar un paso, luego que se firme el Acta de Medición (prevista en el Punto **29**), en el que se permita ese primer control que sugiere el área contable, garantizando una instancia en la que ... 'el contratista presente el Certificado de Obra a la Inspección de Obra mediante Nota de Pedido y el Inspector de Obra verifique el Certificado y de corresponder lo firme con el contratista o su representante técnico, caso contrario, indique correcciones (…)'.*

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

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

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

*6- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: '(…) **'40. Firma del Acta de Recepción Provisoria** (Ministro o Secretario). La firma digital, electrónica u ológráfica sobre el acta implica su aprobación', y '**41. Firma del***

Acta de Recepción Definitiva *(Ministro o Secretario). La firma digital, electrónica u ológráfica sobre el acta implica su aprobación.'*

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

Comparto además, que se sugiera la incorporación del Inspector de Obra en la oportunidad de emitir y firmar las actas señaladas'.

*Al respecto el proyecto acompañado modificó lo aquí sugerido, de la siguiente manera: '**44. Firma el Acta de Recepción Provisoria** (Contratista, Inspector y Secretario o Subsecretario). La firma digital, electrónica u ológrafa sobre el acta implica su aprobación.*

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

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

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

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

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

***49. Gestiona la Liquidación Final y redacta el proyecto de Acto Administrativo** (Dirección General de Obras en Ejecución y Certificaciones). El documento de liquidación final se suscribe entre las partes. Redacta el proyecto de Acto Administrativo que aprueba el acta de recepción definitiva, la*

liquidación final y la devolución de las garantías. Completa e incorpora la lista de control en el expediente.

***50. Audita** (Auditoría Interna) (…)*

***51. Firma el Acto Administrativo** (Ministro).*

***51.1** (…) **51.2** (…) **51.3** (…)'.*

*7- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: '(…) '**Punto 7. Confecciona el proyecto de Resolución (Dirección General de Gestión de Obras).** Confecciona el proyecto de resolución que autoriza el llamado a la Licitación Pública o Privada, la aprobación de los pliegos con sus anexos y la designación de la persona que ejercerá la función de inspección de la obra'.*

En relación al proyecto de acto administrativo indicado en el punto en análisis, se sugiere que en cumplimiento de lo previsto por el artículo 4º de la Ley nacional Nº 13.064, artículo 32 de la Ley Provincial 1015 -aplicable al régimen de obra pública conforme lo dispuesto por su artículo 5º-, y las normas específicas que regulan el régimen financiero -artículo 7º de ley 13064 y Ley provincial 495, se incorpore también la aprobación de 'toda la documentación técnica que corresponda', como también la 'autorización del gasto por el importe del presupuesto oficial'.

Asimismo, se contemple la designación de los integrantes de la Comisión de Preadjudicación o Evaluadora en esa oportunidad, tal como se recomendó por este Tribunal de Cuentas, a través de Resolución Plenaria Nº 321/17 emitida en el marco del Expediente Letra: TCP - PR N° 112/2017, del registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: 'S/ SOLICITUD DE AUDITORÍA DEL MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS', en su artículo 6, por el que se dispuso: 'ARTÍCULO 6°.- Recomendar al Ministro de Obras y Servicios Públicos que la designación de la comisión evaluadora se efectúe de manera previa al acto de apertura de ofertas, a fin de disminuir los tiempos del procedimiento. A dichos efectos deberán tenerse en cuenta las

consideraciones realizadas al respecto en el Informe Contable N° 411/2017 Letra TCP-AOP.'

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

*En consecuencia, se incorporó el punto 14. que prevé la designación de los integrantes de la Comisión y el nuevo proyecto reza: '****7. Confecciona el proyecto de Acto Administrativo*** *(Dirección General de Gestión de Obras). Confecciona el proyecto de acto administrativo que autoriza el llamado a la Licitación Pública o Privada, la aprobación de los pliegos con sus anexos y toda la documentación técnica que corresponda, la autorización del gasto por el importe del presupuesto oficial y la designación de la persona que ejercerá la función de inspección de la obra.*

8. *(…)* ***9.*** *(…)* ***10.*** *(…)*

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

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

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

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

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

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

Al respecto, la sugerencia efectuada por este Tribunal de Cuentas en su oportunidad consistió en que 'la designación de la comisión evaluadora se efectúe de manera previa al acto de apertura de ofertas, a fin de disminuir los

tiempos del procedimiento' (Resolución Plenaria N.º 321/2017 artículo 6) (el resaltado me pertenece).

En consecuencia, entiendo que a fin de dotar de agilidad al procedimiento en cuestión, dicha recomendación debería ser tenida en cuenta por las autoridades del Ministerio al momento de emitir el Acto Administrativo que en definitiva se dicte.

8- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: '(…) punto ***16. Preadjudica,*** *no se indica instancia alguna que refleje el anuncio de la preadjudicación y de las impugnaciones que correspondieren, conforme ordenamiento jurídico o Pliego, momentos que estimo sería prudente sean agregados para conocimiento del operador del sistema que implementa el Manual, sin perjuicio de que su falta de previsión no merecería reparo normativo alguno por encontrarse previsto en normativa de rango superior'.*

Lo aquí sugerido no fue modificado en el proyecto acompañado en esta instancia.

Sin embargo, comparto el criterio vertido por la letrada dictaminante y entiendo que más allá de que no se encuentre contemplado en el Manual, ello no obsta a que se deberá dar estricto cumplimiento a las previsiones dispuestas en la Ley nacional N.º 13064 y su normativa reglamentaria.

9- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: '(…) ***Punto 36. 'Confecciona la orden de pago. (DGAF).*** *Firma. De tratarse del anticipo financiero, previo a la confección de la orden de pago, deberá incorporarse en el expediente el Acta de inicio obra.'*

En relación a este punto, sugiero que en oportunidad de la confección de la Orden de pago, se tengan en cuenta las retenciones que por fondo de reparo y demás conceptos corresponden en materia de Obra Pública'.

*Aquí, en el proyecto acompañado se suprimió el texto, quedando redactado de la siguiente manera: '****40. Confecciona la orden de pago*** *(DGAF). Firma'.*

Sin embargo, entiendo que más allá de la decisión de suprimir el texto objeto de sugerencia por parte de este Tribunal, lo recomendado en su oportunidad, deberá ser tenido en cuenta al efectuarse el procedimiento en cuestión, debiéndose dar estricto cumplimiento a la normativa vigente en la materia.

10- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: '(…) tal como se indicó al momento de dar tratamiento al Capítulo de Contratación Directa, debo señalar que en el presente capítulo también se advierte la ****Falta de intervención de Control Posterior del Tribunal de Cuentas.***

En orden a ello, el Informe Legal Nº 185/20 – Letra T.C.P. - C.A., señaló: (…) que, sin perjuicio de la falta de previsión en el presente Manual bajo análisis de la intervención de este Tribunal en el marco del control posterior, ésta podrá darse en cualquier momento conforme a los requerimientos efectuados por este Órgano'.

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

Sobre el particular, no se efectuó un agregado al proyecto de manual incorporando el Control Posterior del Tribunal de Cuentas.

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

Capítulo II- Procedimiento de Obra por Contratación Directa:

*1- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: '(…) '***25. Notifica y realiza el compromiso (Dirección General de Contrataciones). Notifica y entrega el contrato al contratista. Notifica a la Dirección ejecutante de iniciar**

la obra en virtud de las actuaciones. <u>Realiza el compromiso</u>. En caso de corresponder, <u>devuelve las garantías de oferta</u>'.

Sólo se advierte en relación a este punto propuesto que el área que debiera registrar el compromiso es la Dirección General de Administración Financiera (D.G.A.F.), por lo que se sugiere reveer ese paso'.

*Dicho reparo fue subsanado en el proyecto acompañado, de la siguiente manera: '**26. Realiza el compromiso** (DGAF). Genera el volante de compromiso definitivo'.*

*2- <u>Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.</u>: '**9)** Otro reparo que mereció la resolución en análisis fue la **'Omisión de la intervención del servicio jurídico'.***

(…) El reparo subsiste, atento que, si bien se incorpora un nuevo texto de resolución, en el que sugieren modificaciones, no consta la intervención del servicio jurídico, habiendo sólo una nota de remisión, sin indicación de número o de dictamen o informe legal emitido previamente (V. Nota Nº 14/20 – Letra S.A.L. - fs. 96), acompañada de un proyecto de resolución a dictar, sin datos, conforme surge de fs. 97'.

Ahora bien, a fojas 68 vuelta a 71 vuelta, obra adjunto el Dictamen Sub DGAJ -RG- MOYSP N.º 272/2021 suscripto por la abogada Karina BURGOS, por lo que dicho reparo se encontraría subsanado.

*3- <u>Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.</u>: '(…) **Del ámbito de aplicación'**. (…) Analizada la recomendación, advierto en relación a ella, que el proyecto adjunto no incorpora pauta alguna sobre su ámbito de aplicación, ni tampoco analiza la competencia para dictar el manual, y en su caso, tampoco la naturaleza que corresponda acordarle al mismo. En efecto, a fs. 97 se incorpora un proyecto de acto administrativo sin datos, evidenciando que la recomendación no fue considerada'.*

Tal se desprende de los considerandos del proyecto de acto acompañado, se analizó la competencia de la Ministro de Obras y Servicios Públicos para el dictado del manual.

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

Ahora bien, en el Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A., la letrada dictaminante hizo saber que: '(...) sin perjuicio de que en oportunidad de emitir el acto administrativo definitivo que apruebe el Manual se realice el análisis pertinente, conforme las consideraciones señaladas en los Informes Legales Nº 185/20 – Letra T.C.P. - C.A. (fs. 43/79), Nº 07/21 – Letra T.C.P. - C.A. (fs. 80/92) e Informe Legal Nº 11/21 – Letra T.C.P. - S.L. (fs. 93/94), debo señalar, que en mérito de la opinión jurídica ya emitida, el Manual de Procedimientos que se dicte, respecto del cual se ha indicado que tiene competencia para ello, resultará aplicable en el ámbito de las obras públicas que tramite el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, independientemente de su denominación o encuadre como reglamento autónomo o interno que oportunamente se le acuerde, y no puede aplicarse a personas humanas o jurídicas ajenas a la Administración.

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

En consecuencia, respecto de la competencia para su dictado, cabría tener por agregada la recomendación realizada en su oportunidad y en relación al ámbito de aplicación y la naturaleza del manual, comparto el criterio vertido en el citado Informe Legal, debiéndose tener presente lo allí indicado al momento de su aplicación.

4- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: '(…) ***37. Firma del Acta de Recepción Provisoria (Ministro o Secretario). La firma digital, electrónica u ológráfica sobre el acta implica su aprobación.***

40. Firma del Acta de Recepción Definitiva *(Ministro o Secretario). La firma digital, electrónica u ológráfica sobre el acta implica su aprobación.*

(…) Analizado el proyecto adjunto, subsiste sin incorporar en el procedimiento analizado, el acto administrativo que apruebe el Acta de Recepción Provisoria, supliéndolo con una aprobación a través de la firma del funcionario (ver Punto 40.). Del punto ***43.*** *resulta prevista la emisión de un proyecto de resolución que aprueba el Acta de recepción Definitiva.*

Por lo expuesto, estimo procedente, reiterar la recomendación, respecto de la necesidad de incorporar al procedimiento el acto administrativo que apruebe el Acta de Recepción Provisoria'.

*En el proyecto bajo análisis se incorporó dicho punto de la siguiente manera: '****44. Firma el Acta de Recepción Provisoria*** *(Contratista, Inspector y Secretario o Subsecretario). La firma digital, electrónica u ológrafa sobre el acta implica su aprobación'.*

En consecuencia, dicho reparo se encontraría subsanado.

5- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: '(…) ***'l) De la intervención de la Contaduría General'*** *(…) De la respuesta aportada por el Ministerio a través de Nota Nº 14/20 – Letra S.A.L., -agregada a fs. 96-, no resulta acreditada la intervención requerida, ni su opinión favorable, por lo que estimo procedente, reiterar la recomendación, haciendo saber, que previo a dictar el acto administrativo definitivo que apruebe el Manual, correspondería contar con la referida intervención'.*

De la documentación acompañada y del proyecto de acto administrativo, no surge la intervención de Contaduría General.

Sin embargo, dado que nos encontramos analizando un proyecto, entiendo que dicha recomendación tuvo por fin poner en conocimiento a las

autoridades, de que previo al dictado del acto administrativo definitivo, correspondería darle intervención a la Contaduría General.

Capítulo III- Procedimiento de Obra por Administración:

Previo a analizar si en dicho procedimiento se realizaron las modificaciones sugeridas por este Organismo de Contralor, entiendo prudente efectuar la siguiente consideración.

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

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

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

Al respecto, reconocida Doctrina tiene dicho que: '(…) la decisión de adoptar una u otra modalidad con base en una ponderación de conveniencia, no debe prescindir del debido análisis objetivo sobre la disposición de recursos humanos, materiales e idoneidad técnica necesaria para que la Administración pueda sobrellevar la realización de las obras.

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

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

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

Aclarado ello, se efectuaron las siguientes recomendaciones:

1- Informe Legal N.° 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: '(…) se advierte que en la denominación dada al Capítulo ***'Procedimiento de obra por administración – Contratación Directa'*** *subsiste la contradicción jurídica indicada en Informe Legal Nº 07/21 – Letra T.C.P. C.A., en cuanto señaló: 'En cuanto a 'los procesos que componen el procedimiento de Obra por Administración bajo la modalidad de contratación directa' debe señalarse que hay una contradicción jurídica en tal idea y no existe tal instituto.*

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

Atento ello, se sugiere reveer la denominación del Capítulo, no obstante, verificado el procedimiento, el mismo se orienta en el sentido sugerido en el Informe Legal Nº 07/21, habida cuenta que delimita claramente el régimen que resulta aplicable estableciendo: (…) 'El procedimiento de obra por

administración para la adquisición de insumos y contratación de mano de obra deben seguir lo establecido en la Ley Provincial Nº 1015 y sus reglamentaciones'.

*Así, en el proyecto acompañado se observa que se modificó el título dado al capítulo por el siguiente: '**Capítulo III- Procedimiento de obra por Administración'**, encontrándose así subsanado dicho punto.*

*2- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: 'Respecto de la etapa **II 'Etapa de Ejecución de la Obra'**, readecuar la redacción de los siguientes puntos:*

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

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

***5.- 'Confecciona el Informe de finalización de obra** (Director de Obra). Confecciona el informe y de corresponder, redacta nota a la Dirección General de Administración Financiera solicitando la devolución de la garantía.' y **7.- 'Controla** (DGAF). Controla la documentación. En caso de corresponder, eleva nota a la Contaduría General de la Provincia para la devolución de las garantías.'*

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

Al respecto, en el proyecto adjunto, se suprimió la intervención del contratista en el 'punto 2. Conforma el Informe de inicio de obra'.

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

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

En consecuencia, entiendo siempre que se refiera a las garantías previstas en la Ley provincial N.º 1015 y no a las estipuladas en la Ley nacional N.º 13064, dado que en las obras por administración el régimen eventualmente aplicable en principio es el primero, estimo que se encontraría razonablemente cumplimentado el punto bajo análisis".

Que expuestas las consideraciones precedentes, la Asesora Letrada concluyó que: "(…) *cabría tener por subsanados los reparos analizados en el Informe Legal N.º 181/2021 Letra: T.C.P.-C.A, dando por concluidas las presentes actuaciones.*

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

Que seguidamente, por Informe Legal Nº 31/2022 Letra: TCP-SL, el Secretario Legal a cargo, Dr. Pablo E. GENNARO compartió el criterio vertido en el Dictamen citado, sugiriendo "*poner en conocimiento de lo allí dictaminado a las autoridades del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, haciéndoles saber en*

particular, que deberán modificar las Resoluciones M.O.yS.P. N.º 201/2020 y N.º 202/2020 en el plazo que el Tribunal estime prudencial y conforme los reparos ya señalados oportunamente por este Órgano, ello en forma previa a observar ambos actos administrativos (...)".

Que asimismo, por Nota Interna Nº 316/2022 Letra: TCP-AOP, el Auditor Fiscal, C.P. Esteban S. TOVARES compartió el criterio expuesto y remitió el Expediente del Visto al Secretario Contable a cargo, C.P. David R. BEHRENS quien, a través de la Nota Interna Nº 450/2022 Letra: TCP-SC, elevó las actuaciones al Vocal de Auditoría, C.P.N. Hugo S. PANI, compartiendo todo lo actuado.

Que este Cuerpo Plenario de Miembros, adhiere a las conclusiones arribadas en el marco de los presentes actuados, correspondiendo en esta instancia, poner en conocimiento de la Ministra de Obras y Servicios Públicos, el análisis y las conclusiones arribadas respecto del Proyecto de Resolución remitido, haciéndole saber que deberá tenerlas en consideración al emitir el correspondiente acto administrativo; y que en caso de no concretarse su emisión, deberá modificar las Resoluciones MOySP Nº 201/2020 y Nº 202/2020, conforme los reparos señalados oportunamente por este Tribunal de Cuentas.

Que el presente acto, se emite con el *quorum* previsto en el artículo 27 de la Ley provincial Nº 50, en virtud de lo dispuesto por Resolución Plenaria Nº 46/2022.

Que los suscriptos, se encuentran facultados para el dictado de la presente, en virtud de las atribuciones conferidas en los artículos 2° inciso i), 4° inciso g), 26, 27 y concordantes de la Ley provincial Nº 50.

Por ello,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Aprobar y hacer propios los términos del Dictamen Legal Nº 2/2022 Letra: TCP-AL y del Informe Legal Nº 31/2022 Letra: TCP-SL. Ello, por los motivos expuestos en el Exordio.

ARTÍCULO 2º.- Poner en conocimiento de la Ministra de Obras y Servicios Públicos, prof. María Gabriela CASTILLO, el análisis expuesto en los Informes citados en el artículo precedente, a efectos de que sus consideraciones sean tenidas en cuenta en oportunidad de emitir el acto administrativo correspondiente; haciéndole saber que en caso de no concretarse su emisión, deberá modificar las Resoluciones MOySP Nº 201/2020 y Nº 202/2020, conforme los reparos señalados oportunamente por este Tribunal de Cuentas.

ARTÍCULO 3º- Notificar con remisión del Expediente del Visto, a la Ministra de Obras y Servicios Públicos, prof. María Gabriela CASTILLO.

ARTÍCULO 4°.- Notificar en sede del Organismo, al Secretario Legal a cargo Dr. Pablo E. GENNARO, a la Coordinadora de la Secretaría Legal y por su intermedio, a la Asesora Letrada; y al Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable, C.P. David R. BEHRENS y por su intermedio, al Auditor Fiscal interviniente.

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

RESOLUCIÓN PLENARIA Nº 069 /2022.-

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

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

TRIBUNAL DE CUENTAS
FOLIO
Nº 99

Dictamen Legal Nº 2/2022
Letra: T.C.P. - A.L.
Cde.: Expte. N.º 68416/2021
Letra: MOSP-E-

Ushuaia, 8 de febrero de 2022

SEÑOR SECRETARIO LEGAL A/C
DR. PABLO E. GENNARO

Viene a esta Asesoría Letrada el expediente del corresponde, perteneciente al registro del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, caratulado: "*S/APROBACIÓN DE MANUAL DE PROCEDIMIENTO DE OBRAS PÚBLICAS*" a fin de tomar intervención.

I. ANTECEDENTES

Las presentes actuaciones fueron remitidas a este Tribunal de Cuentas, en razón de la Nota N.º 3/2022 Letra: M.O. y S.P. suscripta por la Ministra de Obras y Servicios Públicos, profesora María Gabriela CASTILLO.

En el expediente en cuestión, obra agregado el proyecto de Resolución M.O. y S.P. por el que se aprobaría el Manual de Procedimientos de Obras Públicas, Licitación Pública y Privada, Contratación Directa y Obra por Administración (Ley nacional N°13.064).

Además a través de dicho acto se dejarían sin efecto las Resoluciones M.O. y S.P. N.º 201/2020 y N.º 202/2020.

Cabe recordar que por Resolución Plenaria N.º 154/2021 se aprobaron e hicieron propios los términos del Informe Contable N.º 85/2021 Letra: T.C.P.-A.O.P. y del Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A., a través de los cuales se efectuaron una serie de reparos y recomendaciones a las Resoluciones arriba mencionadas.

Además, por medio de dichos Informes se realizaron sugerencias al proyecto de acto administrativo referido al Procedimiento de obra por Licitación Pública o Privada.

Finalmente, en la Resolución Plenaria N.º 154/2021 se resolvió *"Poner en conocimiento a la Sra. Ministra de Obras y Servicios Públicos de la Provincia Prof. María Gabriela CASTILLO, los reparos y/o sugerencias señaladas mediante los informes mencionados en el artículo precedente a los fines que realice las consideraciones y/o modificaciones que estime pertinente* (…)".

II. ANÁLISIS

Por Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A., luego de un minucioso análisis, se concluyó lo siguiente:

"I.- En relación al Proyecto adjunto a fs. 104/109 del Expediente Letra T.C.P. - S.L. Nº 164/2020, referido al 'Capítulo II – Procedimiento de obra

TRIBUNAL DE CUENTAS FOLIO Nº 100

por Contratación Directa', considero con los alcances indicados en cada caso analizado, que con las reformas propuestas, resultan subsanados en forma razonable los reparos normativos señalados en el Informe Legal Nº 185/20 - Letra: T.C.P. - C.A. (fs. 43/79), como también incorporadas las recomendaciones en él indicadas, ello con las salvedades señaladas particularmente en el Apartado: ***I) A) Observaciones,*** *Puntos: 5)* ***'Área que registra el compromiso'*** *y Punto 9)* ***'Omisión de la intervención del servicio jurídico'*** *y Apartado* ***I) B) Recomendaciones:*** *Puntos: 1)* ***'Ámbito de aplicación',*** *8) y 9)* ***'Aprobación de acta de recepción provisoria por acto administrativo'*** *y 11)* ***'De la intervención de la Contaduría General'.***

II.- En relación al Proyecto adjunto a fs. 86/87 del Expediente Letra T.C.P. - S.L. Nº 165/2020, referido al 'Capítulo II – Procedimiento de obra por Administración - Contratación Directa', estimo en general subsanados en forma razonable los reparos normativos señalados, como también incorporadas las recomendaciones indicadas en el Informe Legal Nº 07/21 - Letra: T.C.P. - C.A. (fs. 20/32), salvo adecuaciones de redacción que se sugieren en la ***denominación del Capítulo*** *y de los Puntos* ***II, 2. 5. y 7.***

III.- Respecto del Proyecto adjunto a fs. 98/104 del Expediente Letra T.C.P. - S.L. Nº 164/2020 referido al Capítulo I - Procedimiento de obra por Licitación Pública o Privada, correspondería, en caso de así considerarlo el Cuerpo Plenario de Miembros por compartir los argumentos expresados, poner en conocimiento de la titular del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, los reparos y/o sugerencias señaladas, a los fines que realice las consideraciones y/o modificaciones que estime pertinentes".

Es decir, lo que correspondería corroborar en el proyecto remitido en esta instancia, sería lo que a continuación se detalla:

Capítulo I- Procedimiento de Obra por Licitación Pública y Privada:

1- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: *"En orden al punto denominado '**Algunos términos utilizados en este Manual'**, el Informe Contable, reitera lo señalado en el Informe técnico, indicando al efecto: (…) 'en Informe Técnico Nº 39/2021 Letra: T.C.P. - S.C. - A.T. se ha manifestado respecto al apartado 'Algunos términos utilizados en este Manual' lo siguiente: 'El hecho de incluir al Mantenimiento de edificios dentro de la definición de 'Servicios' puede traer aparejadas confusiones y errores en las tramitaciones, puesto que el mismo suele interpretarse como un tipo de contrataciones que se tramitan bajo la Ley Nº 1.015 y no en la Ley Nº 13.064. Considerando que dentro de la acción de Mantenimiento de Edificios resulta necesaria la ejecución de 'servicios' y de 'trabajos', aquellos podrán contratarse en el marco de la Ley Provincial de Contrataciones Nº 1.015 (desobstrucción de cloacas, reposición de vidrios, renovación de carga de matafuegos, desinfecciones, etc.), mientras que éstos deberán contratarse en el marco de la Ley Nacional Nº 13.064, en atención a lo estipulado en su 'Artículo 1º' (pintura, reparación de baños, cambio de pisos, de carpinterías, reestructuración de instalaciones eléctricas, de gas, sanitarias, etc.).*

Verificada la recomendación del área técnica, y considerando que la terminología puede inducir a confusiones, estimo que resulta procedente sugerir al Ministerio, que la utilización de los términos del proyecto en orden al punto

en análisis, se deben adecuar respetando las precisiones terminológicas indicadas en el artículo 1° de la Ley nacional 13.064 en relación a lo que se considera obra pública, conforme el alcance fijado en su norma reglamentaria Decreto nacional N° 19.324/49".

Luego, por Dictamen Sub DGAJ -RG-MOYSP N.° 272/2021 se indico: *"En el punto de 'Algunos Términos Utilizados en este Manual' puntualmente en párrafo que dice: 'En el presente manual, la realización de un Obra implica la construcción, refacción o modificación de la infraestructura edilicia, mientras que la contratación de* ***Servicios implica el mantenimiento de la infraestructura.****' No se realizaron modificaciones con respecto a la inclusión del mantenimiento edilicio en la definición de Servicios, al respecto este servicio jurídico sostiene que:*

El mantenimiento edilicio se encuentra incluido dentro del concepto de obra pública en cuanto refiere a la conservación, en el mismo sentido forman parte del procedimiento que se pretende aprobar, la legislación de obra pública abarca todas las contrataciones/adquisiciones que se realicen en función de la obra pública adquisiciones de materiales, maquinarias, mobiliario y elementos destinados a las construcciones, trabajos y servicios de industria.

*En referencia a lo manifestado en el marco jurídico aplicable de los contratos celebrados por el Estado en el marco de las obras públicas se considera que estos deben regularse por la Ley de Obras Públicas, por aplicación analógica del decreto reglamentario de esa ley aplicable en nuestra provincia por la Ley de Provincialización 23.775 (…) el mencionado Dec. Reglamentario N.° 19324/49 establece '...**Artículo 1°**- Los conceptos*

'construcción', 'trabajo' o 'servicio de industria' utilizados en el artículo 1° de la Ley N.° 13064, de obras públicas, comprenden las siguientes tareas, cualquiera sea la autoridad o agente del servicio que las ejecute y el carácter civil o militar de las mismas.

Construcciones: *obras viales, portuarias, diques, edificios, construcciones especiales para obras y servicios públicos, líneas telefónicas y telegráficas, aeródromos, monumentos, perforaciones, replanteos, plantaciones, etc., y todo trabajo principal o suplementario inherente a la materia.* ***Trabajos:*** *obras de ampliación, reparación y/o conservación de bienes inmuebles y dragado, balizamiento y relevamiento, etc.* ***Servicio de industria:*** *organización e instalación de servicios industriales (v.gr.: talleres, fábricas, usinas, etc.).* ***Art. 2°-*** *A las adquisiciones y expropiaciones de inmuebles y sus medianeras les alcanzan todos los efectos correspondientes al carácter y concepto de las obras públicas, como así también las adquisiciones de materiales, maquinarias, mobiliario y elementos destinados a las construcciones, trabajos y servicios de industria enunciados precedentemente, hasta su habilitación integral…'.*

De lo prescripto por la norma se deduce que el concepto de trabajos en la obra pública abarca a la conservación de bienes inmuebles sinónimo de mantenimiento edilicio en tal sentido al llevar adelante dicho mantenimiento se utilizan trabajos y servicios, quedando todo ello bajo la orbita de la Ley Nacional n.° 13064.

En función de lo manifestado este servicio jurídico pertinente que el texto analizado quede expresado de la siguiente manera sin correcciones en su terminología: 'En el presente manual, la realización de una Obra implica la

TRIBUNAL DE CUENTAS FOLIO N° 102

*construcción, refacción o modificación de la infraestructura edilicia, **mientras que la contratación de Trabajos/Servicios implica el mantenimiento de la infraestructura**"*.

Ahora bien, analizado el proyecto de manual remitido, no se desprende que se halla realizado la modificación sugerida por este Tribunal de Cuentas, o aquella mas acotada efectuada por el Servicio Jurídico del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Sin perjuicio de ello, atento a que el Decreto nacional N.º 19324/1949 reglamentario de la Ley nacional N.º 13064 es claro al distinguir las tareas de "*construcción*", "*trabajo*" y "*servicio de industria*", entiendo que su falta de previsión no merecería reparo normativo alguno por encontrarse previsto en normativa de rango superior.

2- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: "(…) '***10. Gestiona las consultas y visitas*** *(Dirección Ejecutante). Dentro del plazo establecido podrán realizarse aclaraciones de oficio mediante circular y responder las consultas que por escrito formulen los interesados. Gestiona las visitas de obra'.*

En orden a ello, el Informe Contable señala: 'En el caso que se emitan circulares modificatorias deberá considerarse que su publicación debe seguir las pautas del llamado principal. Esto es conforme el criterio establecido en Resolución Plenaria Nº 92/2015.'

Criterio que se comparte, en cuanto a la necesidad que el Manual recepte la distinción entre circulares aclaratorias o modificatorias del Pliego, y

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

De proyecto acompañado se desprende que se modificó el texto, adecuándolo a la sugerencia realizada por este Tribunal.

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

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

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

3- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: "(…) '***25. Notifica y realiza el compromiso*** *(Dirección General de Contrataciones) Notifica y entrega el contrato al contratista. Notifica a la Dirección ejecutante de iniciar la obra en virtud de las actuaciones. Realiza el compromiso. En caso de corresponder, devuelve las garantías de oferta.'*

El Informe Contable señala: 'Con relación a la registración del compromiso, dicha acción no sería realizada por la Dirección General de Contrataciones', sugerencia que se comparte, tal como ya se indicó en

TRIBUNAL DE CUENTAS FOLIO Nº 103

oportunidad de tratar el registro del compromiso en el Capítulo referido a Contratación Directa, en el apartado ***A.5).***

Finalmente sugiero, que en relación al Punto en análisis, se contemple además de la entrega del contrato, también aquella documentación indicada en el artículo 22 de la Ley de Obra Pública, norma que señala: 'ARTICULO 22. - Después de firmado el contrato, se entregará al contratista, sin costo, una copia autorizada de los planos y presupuestos, y se le facilitarán los demás documentos del proyecto para que pueda examinarlos o copiarlos, si lo creyese necesario'".

Al respecto, del proyecto acompañado se observa que se modificó el texto respecto de la registración del compromiso.

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

27. Notifica *(Dirección General de Contrataciones). Notifica y entrega el contrato al contratista. Notifica a la Dirección ejecutante de iniciar la obra en virtud de las actuaciones. En caso de corresponder, devuelve las garantías de oferta*".

Por su parte, no se desprende de dichos puntos que se encuentre agregada la documentación establecida en el artículo 22 de la Ley nacional N.º 13064.

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

4- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: "(…) ***'26. Redacta el Acta de Inicio de Obra*** *(Dirección Ejecutante)', '**27. Firma el Acta de Inicio de Obra** (Contratista y Secretario o Subsecretario). Una vez firmado por las partes, se entrega uno de los originales a la contratista y se le informa el inicio formal de la obra.','**27.1. Presenta el Plan de Trabajos** (Contratista). De corresponder, presenta el Plan de Trabajos y Curva de Inversión.', '**27.2. Aprueba** (Secretario o Subsecretario)', '**28. Incorpora** (Dirección Ejecutante). Incorpora en el expediente el Acta de Inicio de obra firmado y el plan de trabajo, en caso de corresponder'.*

El Informe Contable indica en orden a estos puntos: (...) 'Con relación a los pasos precedentemente descriptos, vale efectuar la aclaración que los mismos dependerán de lo que se establezca en el Pliego de Bases y Condiciones respectivo.

Asimismo, se debería indicar que corresponde emitir una resolución por parte del funcionario competente que apruebe el Acta de Inicio de Obra, el Plan de Trabajos y la Curva de Inversión. Ello, sumado a que el paso 27.2, restringe la aprobación de dichos documentos a un Secretario o Subsecretario.

Por lo que se refiere específicamente al proceso 27, por Informe Técnico Nº 39/2021 Letra. T.C.P. - S.C. - A.T., se ha remarcado lo siguiente: 'Se

TRIBUNAL DE CUENTAS FOLIO Nº 104

debería sumar al Inspector de Obra a la firma del Acta de Inicio de Obra. Si hubiera presentación de Plan de Trabajos, debería emitir opinión acerca de su correspondencia con el Pliego de Bases y Condiciones y de su razonabilidad en la distribución de las tareas en el tiempo'.

Analizada la recomendación, comparto sus términos, en razón que la misma se ajusta a lo dispuesto expresamente en el artículo 25 de la Ley nacional Nº 13064, en cuanto dispone: 'ARTÍCULO 25. - Una vez firmado el contrato, la iniciación y realización del trabajo se sujetará a lo establecido en los pliegos de condiciones generales y especiales que sirvieron de base para la licitación o adjudicación directa de las obras'.

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

Señalo la importancia del dictado del acto administrativo, y de la presencia del Inspector de Obra en las oportunidades vinculadas al inicio de obra, atento lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley 13064 (…)".

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

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

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

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

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

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

5- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: "(…) ***'Inicio del expediente de pago': '30. Presenta el certificado de obra y la factura*** *(Contratista). De haberse contemplado el anticipo financiero, presenta la factura respectiva. Eleva la documentación solicitada en los pliegos, el acta de medición, la/s factura/s y el certificado de obra por medio de nota de pedido. Entrega la nota de pedido y la documentación al Inspector de Obra.' y*

'31. Caratula el expediente y verifica el certificado de obra *(Dirección General de Obras en Ejecución y Certificaciones). Confecciona la*

FOLIO 105

carátula del expediente y lo vincula con el expediente madre. Controla que la documentación presentada por el Contratista corresponda con la solicitada en los pliegos. Controla el certificado de obra y la/s factura/s presentada/s. Incorpora en el expediente la documentación presentada por el Inspector de Obra. Redacta el proyecto de resolución que aprueba el certificado de obra y el gasto, y la autorización del pago. Conforma la/s factura/s acorde a la normativa vigente de la Contaduría General de la Provincia. Completa e incorpora la lista de control en el expediente'.

(…) *estimo que corresponde incorporar un paso, luego que se firme el Acta de Medición (prevista en el Punto* ***29****), en el que se permita ese primer control que sugiere el área contable, garantizando una instancia en la que ... 'el contratista presente el Certificado de Obra a la Inspección de Obra mediante Nota de Pedido y el Inspector de Obra verifique el Certificado y de corresponder lo firme con el contratista o su representante técnico, caso contrario, indique correcciones* (…)".

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

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

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

6- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: "(…) ***'40. Firma del Acta de Recepción Provisoria*** *(Ministro o Secretario). La firma digital, electrónica u ológráfica sobre el acta implica su aprobación'*, y ***'41. Firma del Acta de Recepción Definitiva*** *(Ministro o Secretario). La firma digital, electrónica u ológráfica sobre el acta implica su aprobación.'*

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

Comparto además, que se sugiera la incorporación del Inspector de Obra en la oportunidad de emitir y firmar las actas señaladas".

Al respecto el proyecto acompañado modificó lo aquí sugerido, de la siguiente manera: "***44. Firma el Acta de Recepción Provisoria*** *(Contratista, Inspector y Secretario o Subsecretario). La firma digital, electrónica u ológrafa sobre el acta implica su aprobación.*

TRIBUNAL DE CUENTAS FOLIO Nº 106

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

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

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

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

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

49. Gestiona la Liquidación Final y redacta el proyecto de Acto Administrativo *(Dirección General de Obras en Ejecución y Certificaciones). El documento de liquidación final se suscribe entre las partes. Redacta el proyecto de Acto Administrativo que aprueba el acta de recepción definitiva, la liquidación final y la devolución de las garantías. Completa e incorpora la lista de control en el expediente.*

50. Audita *(Auditoría Interna)* (…)

51. Firma el Acto Administrativo *(Ministro).*

51.1 (…) ***51.2*** (…) ***51.3*** (…)".

7- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: "(…) *'**Punto 7. Confecciona el proyecto de Resolución (Dirección General de Gestión de Obras).** Confecciona el proyecto de resolución que autoriza el llamado a la Licitación Pública o Privada, la aprobación de los pliegos con sus anexos y la designación de la persona que ejercerá la función de inspección de la obra'.*

En relación al proyecto de acto administrativo indicado en el punto en análisis, se sugiere que en cumplimiento de lo previsto por el artículo 4º de la Ley nacional Nº 13.064, artículo 32 de la Ley Provincial 1015 -aplicable al régimen de obra pública conforme lo dispuesto por su artículo 5º-, y las normas específicas que regulan el régimen financiero -artículo 7º de ley 13064 y Ley provincial 495, se incorpore también la aprobación de 'toda la documentación técnica que corresponda', como también la 'autorización del gasto por el importe del presupuesto oficial'.

Asimismo, se contemple la designación de los integrantes de la Comisión de Preadjudicación o Evaluadora en esa oportunidad, tal como se recomendó por este Tribunal de Cuentas, a través de Resolución Plenaria Nº 321/17 emitida en el marco del Expediente Letra: TCP - PR N° 112/2017, del registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: 'S/ SOLICITUD DE AUDITORÍA DEL MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS', en su artículo 6, por el que se dispuso: 'ARTÍCULO 6°.- Recomendar al Ministro de Obras y Servicios Públicos que la designación de la comisión evaluadora se efectúe de manera previa al acto de apertura de ofertas, a fin de disminuir los

TRIBUNAL DE CUENTAS FOLIO 107

tiempos del procedimiento. A dichos efectos deberán tenerse en cuenta las consideraciones realizadas al respecto en el Informe Contable N° 411/2017 Letra TCP-AOP.'

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

En consecuencia, se incorporó el punto 14. que prevé la designación de los integrantes de la Comisión y el nuevo proyecto reza: "***7. Confecciona el proyecto de Acto Administrativo*** *(Dirección General de Gestión de Obras). Confecciona el proyecto de acto administrativo que autoriza el llamado a la Licitación Pública o Privada, la aprobación de los pliegos con sus anexos y toda la documentación técnica que corresponda, la autorización del gasto por el importe del presupuesto oficial y la designación de la persona que ejercerá la función de inspección de la obra.*

8. (…) ***9.*** (…) ***10.*** (…)

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

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

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

(…)

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

15. Evalúa *(Comisión Permanente de Estudio de las Ofertas)* (…)".

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

Al respecto, la sugerencia efectuada por este Tribunal de Cuentas en su oportunidad consistió en que "*la designación de la comisión evaluadora se efectúe de manera previa al acto de apertura de ofertas, a fin de disminuir los tiempos del procedimiento*" (Resolución Plenaria N.º 321/2017 artículo 6) (el resaltado me pertenece).

En consecuencia, entiendo que a fin de dotar de agilidad al procedimiento en cuestión, dicha recomendación debería ser tenida en cuenta por las autoridades del Ministerio al momento de emitir el Acto Administrativo que en definitiva se dicte.

8- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: "(…) *punto* ***16. Preadjudica,*** *no se indica instancia alguna que refleje el anuncio de la preadjudicación y de las impugnaciones que correspondieren, conforme ordenamiento jurídico o Pliego, momentos que estimo sería prudente sean agregados para conocimiento del operador del sistema que implementa el*

Manual, sin perjuicio de que su falta de previsión no merecería reparo normativo alguno por encontrarse previsto en normativa de rango superior".

Lo aquí sugerido no fue modificado en el proyecto acompañado en esta instancia.

Sin embargo, comparto el criterio vertido por la letrada dictaminante y entiendo que más allá de que no se encuentre contemplado en el Manual, ello no obsta a que se deberá dar estricto cumplimiento a las previsiones dispuestas en la Ley nacional N.º 13064 y su normativa reglamentaria.

9- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: "(…) ***Punto 36. 'Confecciona la orden de pago. (DGAF).*** *Firma. De tratarse del anticipo financiero, previo a la confección de la orden de pago, deberá incorporarse en el expediente el Acta de inicio obra.'*

En relación a este punto, sugiero que en oportunidad de la confección de la Orden de pago, se tengan en cuenta las retenciones que por fondo de reparo y demás conceptos corresponden en materia de Obra Pública".

Aquí, en el proyecto acompañado se suprimió el texto, quedando redactado de la siguiente manera: "***40. Confecciona la orden de pago*** *(DGAF). Firma*".

Sin embargo, entiendo que más allá de la decisión de suprimir el texto objeto de sugerencia por parte de este Tribunal, lo recomendado en su oportunidad, deberá ser tenido en cuenta al efectuarse el procedimiento en

cuestión, debiéndose dar estricto cumplimiento a la normativa vigente en la materia.

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

En orden a ello, el Informe Legal Nº 185/20 – Letra T.C.P. - C.A., señaló: (…) que, sin perjuicio de la falta de previsión en el presente Manual bajo análisis de la intervención de este Tribunal en el marco del control posterior, ésta podrá darse en cualquier momento conforme a los requerimientos efectuados por este Órgano'.

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

Sobre el particular, no se efectuó un agregado al proyecto de manual incorporando el Control Posterior del Tribunal de Cuentas.

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

TRIBUNAL DE CUENTAS FOLIO Nº 109

Capítulo II- Procedimiento de Obra por Contratación Directa:

1- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: "(…) *'**25. Notifica y realiza el compromiso (Dirección General de Contrataciones). Notifica y entrega el contrato al contratista. Notifica a la Dirección ejecutante de iniciar la obra en virtud de las actuaciones. Realiza el compromiso. En caso de corresponder, devuelve las garantías de oferta'.***

Sólo se advierte en relación a este punto propuesto que el área que debiera registrar el compromiso es la Dirección General de Administración Financiera (D.G.A.F.), por lo que se sugiere reveer ese paso".

Dicho reparo fue subsanado en el proyecto acompañado, de la siguiente manera: "***26. Realiza el compromiso** (DGAF). Genera el volante de compromiso definitivo*".

2- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: "***9)** Otro reparo que mereció la resolución en análisis fue la **'Omisión de la intervención del servicio jurídico'.***

(…) *El reparo subsiste, atento que, si bien se incorpora un nuevo texto de resolución, en el que sugieren modificaciones, no consta la intervención del servicio jurídico, habiendo sólo una nota de remisión, sin indicación de número o de dictamen o informe legal emitido previamente (V. Nota N° 14/20 – Letra S.A.L. - fs. 96), acompañada de un proyecto de resolución a dictar, sin datos, conforme surge de fs. 97*".

Ahora bien, a fojas 68 vuelta a 71 vuelta, obra adjunto el Dictamen Sub DGAJ -RG- MOYSP N.º 272/2021 suscripto por la abogada Karina BURGOS, por lo que dicho reparo se encontraría subsanado.

3- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: "(…) ***Del ámbito de aplicación'***. (…) *Analizada la recomendación, advierto en relación a ella, que el proyecto adjunto no incorpora pauta alguna sobre su ámbito de aplicación, ni tampoco analiza la competencia para dictar el manual, y en su caso, tampoco la naturaleza que corresponda acordarle al mismo. En efecto, a fs. 97 se incorpora un proyecto de acto administrativo sin datos, evidenciando que la recomendación no fue considerada*".

Tal se desprende de los considerandos del proyecto de acto acompañado, se analizó la competencia de la Ministro de Obras y Servicios Públicos para el dictado del manual.

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

Ahora bien, en el Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A., la letrada dictaminante hizo saber que: "(...) *sin perjuicio de que en oportunidad de emitir el acto administrativo definitivo que apruebe el Manual se realice el análisis pertinente, conforme las consideraciones señaladas en los Informes Legales Nº 185/20 – Letra T.C.P. - C.A. (fs. 43/79), Nº 07/21 – Letra T.C.P. - C.A. (fs. 80/92) e Informe Legal Nº 11/21 – Letra T.C.P. - S.L. (fs. 93/94), debo señalar, que en mérito de la opinión jurídica ya emitida, el Manual de*

Procedimientos que se dicte, respecto del cual se ha indicado que tiene competencia para ello, resultará aplicable en el ámbito de las obras públicas que tramite el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, independientemente de su denominación o encuadre como reglamento autónomo o interno que oportunamente se le acuerde, y no puede aplicarse a personas humanas o jurídicas ajenas a la Administración.

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

En consecuencia, respecto de la competencia para su dictado, cabría tener por agregada la recomendación realizada en su oportunidad y en relación al ámbito de aplicación y la naturaleza del manual, comparto el criterio vertido en el citado Informe Legal, debiéndose tener presente lo allí indicado al momento de su aplicación.

4- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: "(…) ***37. Firma del Acta de Recepción Provisoria (Ministro o Secretario). La firma digital, electrónica u ológráfica sobre el acta implica su aprobación.***

40. Firma del Acta de Recepción Definitiva *(Ministro o Secretario). La firma digital, electrónica u ológráfica sobre el acta implica su aprobación.*

(…) *Analizado el proyecto adjunto, subsiste sin incorporar en el procedimiento analizado, el acto administrativo que apruebe el Acta de Recepción Provisoria, supliéndolo con una aprobación a través de la firma del funcionario (ver Punto 40.). Del punto* ***43.*** *resulta prevista la emisión de un proyecto de resolución que aprueba el Acta de recepción Definitiva.*

Por lo expuesto, estimo procedente, reiterar la recomendación, respecto de la necesidad de incorporar al procedimiento el acto administrativo que apruebe el Acta de Recepción Provisoria".

En el proyecto bajo análisis se incorporó dicho punto de la siguiente manera: "***44. Firma el Acta de Recepción Provisoria*** *(Contratista, Inspector y Secretario o Subsecretario). La firma digital, electrónica u ológrafa sobre el acta implica su aprobación*".

En consecuencia, dicho reparo se encontraría subsanado.

5- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: "(…) ***'l) De la intervención de la Contaduría General'*** (…) *De la respuesta aportada por el Ministerio a través de Nota Nº 14/20 – Letra S.A.L., -agregada a fs. 96-, no resulta acreditada la intervención requerida, ni su opinión favorable, por lo que estimo procedente, reiterar la recomendación, haciendo saber, que previo a dictar el acto administrativo definitivo que apruebe el Manual, correspondería contar con la referida intervención*".

De la documentación acompañada y del proyecto de acto administrativo, no surge la intervención de Contaduría General.

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

Capítulo III- Procedimiento de Obra por Administración:

Previo a analizar si en dicho procedimiento se realizaron las modificaciones sugeridas por este Organismo de Contralor, entiendo prudente efectuar la siguiente consideración.

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

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

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

Al respecto, reconocida Doctrina tiene dicho que: "(…) *la decisión de adoptar una u otra modalidad con base en una ponderación de conveniencia, no debe prescindir del debido análisis objetivo sobre la disposición de recursos humanos, materiales e idoneidad técnica necesaria para que la Administración pueda sobrellevar la realización de las obras.*

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

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

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

TRIBUNAL DE CUENTAS
FOLIO
Nº 112

Aclarado ello, se efectuaron las siguientes recomendaciones:

1- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: "(…) *se advierte que en la denominación dada al Capítulo* ***'Procedimiento de obra por administración – Contratación Directa'*** *subsiste la contradicción jurídica indicada en Informe Legal Nº 07/21 – Letra T.C.P. C.A., en cuanto señaló: 'En cuanto a 'los procesos que componen el procedimiento de Obra por Administración bajo la modalidad de contratación directa' debe señalarse que hay una contradicción jurídica en tal idea y no existe tal instituto.*

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

Atento ello, se sugiere reveer la denominación del Capítulo, no obstante, verificado el procedimiento, el mismo se orienta en el sentido sugerido en el Informe Legal Nº 07/21, habida cuenta que delimita claramente el régimen que resulta aplicable estableciendo: (…) 'El procedimiento de obra por administración para la adquisición de insumos y contratación de mano de obra deben seguir lo establecido en la Ley Provincial Nº 1015 y sus reglamentaciones'".

Así, en el proyecto acompañado se observa que se modificó el título dado al capítulo por el siguiente: "***Capítulo III- Procedimiento de obra por Administración***", encontrándose así subsanado dicho punto.

2- Informe Legal N.º 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A.: *"Respecto de la etapa* ***II 'Etapa de Ejecución de la Obra'****, readecuar la redacción de los siguientes puntos:*

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

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

5.- 'Confecciona el Informe de finalización de obra *(Director de Obra). Confecciona el informe y de corresponder, redacta nota a la Dirección General de Administración Financiera solicitando la devolución de la garantía.'* y ***7.- 'Controla*** *(DGAF). Controla la documentación. En caso de corresponder, eleva nota a la Contaduría General de la Provincia para la devolución de las garantías.'*

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

Al respecto, en el proyecto adjunto, se suprimió la intervención del contratista en el "*punto 2. Conforma el Informe de inicio de obra*".

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

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

En consecuencia, entiendo siempre que se refiera a las garantías previstas en la Ley provincial N.º 1015 y no a las estipuladas en la Ley nacional N.º 13064, dado que en las obras por administración el régimen eventualmente aplicable en principio es el primero, estimo que se encontraría razonablemente cumplimentado el punto bajo análisis.

III. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto en los apartados anteriores, cabría tener por subsanados los reparos analizados en el Informe Legal N.º 181/2021 Letra: T.C.P.-C.A, dando por concluidas las presentes actuaciones.

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

Sin otras consideraciones, giro las presentes para la continuidad del trámite.

Dra. María Belén URQUIZA
Asesora Letrada
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Informe Legal N° 31 /2022
Letra: T.C.P.-S.L.
Cdte: Expte N.º 68416/2021
Letra: MOSP-E-

Ushuaia, 10 de febrero de 2022

AL VOCAL ABOGADO
EN EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA
DR. MIGUEL LONGHITANO

Comparto el criterio vertido por la Asesora Letrada María Belén URQUIZA en el Dictamen Legal N.º 2/2022 Letra: T.C.P.-A.L. suscripto en el marco del Expediente del corresponde, perteneciente al registro del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y caratulado: "*S/APROBACIÓN DE MANUAL DE PROCEDIMIENTO DE OBRAS PÚBLICAS*".

En consecuencia, se sugiere poner en conocimiento de lo allí dictaminado a las autoridades del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, haciéndoles saber en particular, que deberán modificar las Resoluciones M.O. y S.P. N.º 201/2020 y N.º 202/2020 en el plazo que el Tribunal estime prudencial y conforme los reparos ya señalados oportunamente por este Órgano, ello en forma previa a observar ambos actos administrativos.

Sin otras consideraciones, se eleva el presente para la continuidad del trámite.

Dr. Pablo E. GENNARO
a/c de la Secretaria Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Pase al Secretario Contable a sus efecto
PRESIDENCIA - USHUAIA, 11 FEB 2022

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

Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia
11 FEB 2022
RECIBIÓ: Flavia Sabrina PUCHETA
Asistente de Prosecretaría Contable
15:20hs

Pase a la deleg. GEOP
a sus efectos.

C.P. David Ricardo BEHRENS
AUDITOR FISCAL
a/c de la Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia
14/02/22.

ÁREA CONTABLE - GEOP
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA
15 FEB 2022
RECIBIÓ: 9:59hs
Mirna BARRIA
Revisora de Cuentas
Tribunal de Cuentas de la Provincia