



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

USHUAIA, 21 MAY 2021

VISTO: el Expediente del registro del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat N° 1307/2020 Letra: IP, caratulado: "LICITACIÓN PÚBLICA I.P.V. Y H. N° 0005/20 - CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA DEPENDENCIAS IPV USHUAIA, TOLHUIN Y RÍO GRANDE" y;

CONSIDERANDO:

Que por las actuaciones del Visto, tramita la Licitación Pública IPVyH N° 5/2020 tendiente a contratar la prestación del servicio de limpieza con provisión de insumos, para las dependencias del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat -en adelante IPVyH- ubicadas en las ciudades de Ushuaia, Tolhuin y Río Grande.

Que dichos actuados, fueron remitidos a este Tribunal de Cuentas por Nota N° 227/2021 Letra: IPVyH, para tomar la intervención pertinente en el marco del control preventivo, conforme Resolución Plenaria N° 6/2020.

Que en el ámbito de la Secretaría Contable de este Organismo, se emitió el Informe Contable N° 58/2021 Letra: TCP-AOP Control Preventivo, en el que se expuso lo siguiente: "(...) Con fecha 10/03/2020 ingresan las actuaciones al área contable GEOP, habiéndose dictado el acto administrativo de adjudicación mediante Resolución IPVyH N.º 411/21 (fs. 742/743), previo a su notificación, publicación y suscripción de las correspondientes órdenes de compra.

En la presente compulsa participaron ocho (8) oferentes, de los cuales sólo tres (3) fueron admitidos a efectos de evaluar la oferta más conveniente de cada renglón. La mayoría de estos han sido desestimados por cuestiones relacionadas al Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) aplicado a sus trabajadores.

[Handwritten signature]

A ello se suma presentaciones por parte del Centro de Empleados de Comercio Ushuaia (CECU) mediante Nota (ref. 68/69) y Carta documento (fs. 722/723) con relación al referido tema. Asimismo, han mediado impugnaciones por parte de dos (2) oferentes con la correspondiente intervención del servicio jurídico del organismo, aunque sin expedirse sobre todos los puntos y en otro extremo sin ser resueltas por la autoridad competente.

Por otro lado, ante las modificaciones normativas emanadas por la Oficina Provincial de Contrataciones (OPC), se advierten aspectos relacionados al Régimen de Redeterminación de Precios, a la Publicidad y Difusión, entre otros temas que repercuten directamente en el caso que nos convoca.

Los antecedentes del expediente se exponen en el Anexo I del presente Informe con el objeto de servirle al lector de la documentación relevante que despiertan las siguientes dudas jurídicas que a continuación se detallan:

1) Respecto a los planteos del CCT aplicable:

Previo a la apertura de ofertas, el CECU realiza una presentación ante el organismo licitante (ref. 68) con relación al CCT aplicable a los trabajadores de limpieza, lo que a su entender resulta correcto el CCT N.º 130/75 de Empleados de Comercio.

De la documentación presentada por los ocho (8) oferentes y en el marco de lo solicitado por el pliego¹, surge en cuanto al encuadre convencional de las firmas con sus empleados que:

- Tres (3) informan el CCT N.º 281/96 del Sindicato de Obreros de Maestranza de la República Argentina (SOMRA).
- Tres (3) informan el CCT N.º 130/75 de Empleados de Comercio.
- Uno (1) informa ambos convenios citados.
- Y el restante no informa.

¹ Cláusula 8º, inc. f), punto iii): 'Informe... Convenio colectivo de trabajo bajo el cual la empresa tendrá registrado al personal'.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Efectuada el Acta de Apertura, se presentan dos (2) oferentes a impugnar, donde uno de ellos se funda en que el CCT N.º 281/96 resulta inaplicable en nuestra provincia, entre otros motivos (fs. 650 y 661), posición ya manifestada previamente en su oferta (fs. 351).

En consecuencia, el Director de Dictámenes y Contrataciones Z/S IPV se expide (fs. 690/691) entendiendo que corresponde hacer lugar a la impugnación fundada en la inaplicabilidad del CCT de SOMRA, postura receptada por la comisión evaluadora de ofertas al desestimar a todas las firmas que informaron la aplicación de este (fs. 724).

En dicho interín, vuelve a presentarse el CECU interponiendo carta documento (fs. 722), sumando al tema el supuesto de solidaridad laboral previsto en el artículo 30 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) de contratar con alguna firma que posea el CCT 281/96 de SOMRA.

A raíz de lo expuesto y sirviéndose de los antecedentes con que cuente este organismo de control, se solicita consulta legal, por un lado, acerca de la procedencia de desestimar ofertas por causales no previstas expresa y fundadamente en el pliego, y por el otro, con relación al conflicto de encuadramiento convencional de los trabajadores del contratista al momento de evaluar las ofertas, como el posible alcance de solidaridad del artículo 30 de la LCT.

2) Respecto al Régimen de Redeterminación de Precios (fs. 30/54):

Cláusulas 15º y 16º: relacionadas a los puntos 'Estructura de Costos' y 'Redeterminación de Precios, donde por un lado se requiere la presentación de una estructura de costos a fin de facilitar la comparación de ofertas y por el otro, a realizar los ajustes de precios si correspondiere, sujetándose a lo normado en el Decreto Provincial N.º 2640/18, Anexo II reglamentario del artículo 36 de la Ley Provincial N.º 1015.

[Firma manuscrita]

Sin embargo, dicha norma se encuentra derogada por el Decreto Provincial N.º 1649/20, siendo reemplazado por la Resolución OPC N.º 202/20, ambas publicadas en el B.O. 4743 del 20/11/2020, es decir previo a la aprobación de la presente convocatoria como del Pliego bajo análisis².

Atento a lo expuesto, se solicita consulta legal respecto a la procedencia de incluir un régimen de Redeterminación de Precios derogado al momento de la aprobación del pliego y en especial atención a las distancias existentes en la operatividad del instituto entre la norma derogada y la vigente, en cuanto a las previsiones que debe contener el pliego.

2) Respecto a la Publicidad y Difusión:

Si bien tanto los actos administrativos del llamado como de adjudicación encuadran el procedimiento a lo reglado por el entonces Decreto Provincial N.º 79/15, la reglamentación aplicable al caso es la dispuesta por la Resolución OPC N.º 202/20, reglamento vigente a partir de su publicación en el B.O., hecho acontecido en forma previa a la realización del llamado.

En el Anexo III de la citada norma se disponen las pautas que rigen la publicación y difusión de las contrataciones, donde en el Punto III se realiza una distinción de los medios mínimos y de los optativos, donde para el caso de Licitación Pública de alcance provincial, se establece en el inciso a) que '...Se enviará el aviso del llamado a través de los siguientes medios:

- Por correo electrónico, a todos los oferentes inscriptos en el Registro de Proveedores del Estado, en los Rubros que correspondan.
- Boletín Oficial.
- El sitio web de la Oficina Provincial de Contrataciones.
- La web del Ministerio o Ente descentralizado solicitante, en caso de disponerla.

Siendo medios optativos los detallados a continuación:

- Portales de internet especializados públicos o privados.

² Resolución IPVyH N.º 1125/20 emitida el 24/11/2020 (fs. 30/54).



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

- En un diario de circulación masiva en cada ciudad de la Provincia.

De lo antedicho surge, de entenderlo así, un requisito antes no previsto en las Licitaciones Públicas que sería enviar el aviso, es decir invitar por correo electrónico a la totalidad de las firmas del ramo inscriptos en el Registro de Proveedores del Estado, aspecto que no consta en las presentes actuaciones, con la implicancia que ello acarrearía según lo estipulado por el artículo 35 de la Ley Provincial N.º 1015³.

Por otro lado, se ha situado a la publicación en un diario de circulación masiva en cada ciudad de la Provincia como medio optativo, siendo que el mismo corresponde a un medio mínimo de publicación según lo normado por el Artículo 34 de la Ley Provincial N.º 1015.

Por último, a los efectos de una correcta interpretación de lo que quiso decir el Legislador y el reglamento al referirse a 'un diario de circulación masiva **en cada ciudad de la Provincia**', si esto debe entenderse satisfecho con la publicación de un solo diario de alcance provincial o en otro extremo con la publicación del diario de mayor alcance de cada ciudad, lo que potencialmente implicaría tener que recurrir a más de uno.

Atento a lo expuesto, se solicita consulta legal expidiéndose sobre si constituye requisito en Licitaciones Públicas de invitar a todas las firmas del ramo inscriptas en el ProTDF, y si ante la falta de este, implicaría la revocación del procedimiento. Y por otro lado, la interpretación que le cabe dar a la publicación en un diario de circulación masiva en cada ciudad de la Provincia.

³ Ley Provincial N.º 1015, art. 35: 'La comprobación de que en un llamado a contratación se hayan omitido los requisitos de publicidad y difusión previa, en los casos en que la norma lo exija (...) dará lugar a la revocación inmediata del procedimiento, cualquiera fuere el estado de trámite en que se encuentre, y a la iniciación de las actuaciones sumariales pertinentes'.

3) Respecto a la desestimación de una oferta por presentar una propuesta alternativa:

Dicho punto surge a partir de lo dictaminado por la Comisión de Preadjudicación (fs. 724) al resolver la situación de GLOBALE S.A. que cotizó como oferta principal el CCT 130/75 de Comercio y como oferta alternativa el CCT 281/96 de SOMRA, desestimando ambas propuestas por el mero hecho de presentar oferta alternativa cuando ello no estaba contemplado por el Pliego, alegando afectación a los principios de concurrencia, igualdad y transparencia.

A raíz de lo expuesto, se solicita consulta legal acerca si con dicho proceder se estaría afectando al principio de informalismo a favor del administrado al negarle la posibilidad de subsanar un aspecto que no ha sido previsto como causal de desestimación de ofertas en el Pliego, teniendo en cuenta la pauta prevista en el Decreto Provincial N.º 674/11, Anexo I, Art. 34, Punto 40⁴ y el artículo 4º de la Ley Provincial N.º 1015⁵.

4) Respecto a la determinación de la oferta más conveniente:

De lo dictaminado y ampliado por la Comisión de Preadjudicación (fs. 725) sobre el criterio de selección de la oferta más conveniente cuando se aparta de la de menor precio al preadjudicarse el renglón 3 (Río Grande) a favor de la oferta de GONZÁLEZ MARIA ESTHER, surge que no se ha tenido en cuenta aspectos inherentes a la calidad del servicio, dado que la oferta de menor

⁴ Dto. Pcial. N.º 674/11, Anexo I, Art. 34, Punto 40: 'El proponente puede formular oferta por todo o parte de lo solicitado y aún por parte de renglón, siempre y cuando el pliego de condiciones particulares no establezca lo contrario. Como alternativa, después de haber cotizado por renglón, puede ofrecer por el total de los efectos sobre la base de su adjudicación íntegra, siempre que ello no se hubiere prohibido en las cláusulas particulares'.

⁵ Ley Provincial N.º 1015, Art. 4º: 'El principio de concurrencia de ofertas no debe ser restringido por medio de recaudos excesivos, severidad en la admisión de ofertas o exclusión de éstas por omisiones intrascendentes o subsanables, debiéndose requerir a los oferentes las aclaraciones que sean necesarias, dándoles la oportunidad de subsanar deficiencias insustanciales, sin que ello implique alterar los principios establecidos en la presente ley'.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

precio correspondiente a SEA SRL no informó acerca de la modalidad y alcance de los servicios que el inciso f) de la cláusula 8° del Pliego requiere.

Dicho dictamen se sustenta en considerar que la oferta económicamente más baja (SEA SRL), se halla por debajo del promedio presentado por el resto de las empresas admisibles para dicho renglón (GONZÁLEZ MARIA ESTHER y SEINCO S.A.), y además la misma no podría tener relación entre la utilidad y el cumplimiento efectivo del servicio, atento a la escala salarial del CCT que aplica, es decir, se hace eco sin mencionarlo de los argumentos expuestos en las impugnaciones formuladas tanto por DUNEZAT MARTÍN JORGE (fs. 641/647), como por GONZÁLEZ MARIA ESTHER (fs. 656/658).

Sin embargo, dicha inteligencia es deliberadamente omitida cuando se le adjudica a SEA SRL el renglón 1 en un principio (fs. 724) y luego se le suma el renglón 2, ante el desistimiento del oferente originalmente preadjudicado (fs.732/733), habiendo advertido que dicha firma se encontraría a pérdida desde el momento cero de la contratación.

Atento a lo expuesto, no luce un criterio homogéneo por parte de la Comisión de Preadjudicación en determinar la oferta más conveniente para cada renglón, máxime cuando pretende apartarse de la de menor precio, tornándose irrazonable achacarle a SEA SRL la incapacidad de prestar el servicio en Río Grande mientras que por otro lado se le preadjudica en Ushuaia y luego en Tolhuin.

102

Por lo expuesto, se solicita consulta legal sobre si los argumentos ofrecidos en dicho dictamen resultan jurídicamente suficientes, considerando lo previsto en los artículos 12⁶ y 16⁷ de la Ley Provincial N.º 1015 (...)

Que las consultas citadas precedentemente, fueron respondidas a través del Informe Legal N° 57/2021 Letra: TCP-CA, en los siguientes términos: “(...) **1) Respecto de los planteos del Convenio Colectivo de Trabajo aplicable** (...) En primer lugar corresponde referirse a la consulta relativa a la procedencia de desestimar ofertas por causales no previstas expresa y fundadamente en el Pliego de Bases y Condiciones que rige el procedimiento contractual.

Al respecto, cabe mencionar que en adición a dar respuesta en términos generales, atento a los antecedentes reseñados en este punto por el Auditor Fiscal interviniente, daré particular tratamiento a la desestimación de las ofertas en razón de la aplicación por parte de los oferentes del Convenio Colectivo de Trabajo N° 281/1996; puesto que aquella desestimación efectuada por haberse presentado una propuesta alternativa será tratada al responder la consulta identificada como 5).

Hablar de desestimación de las ofertas a secas, sin hacer concreta alusión al motivo de dicha desestimación trae aparejados múltiples problemas interpretativos y nos puede llevar a confundir los conceptos de inadmisibilidad e inconveniencia de las ofertas.

Al respecto, el profesor Ignacio M. DE LA RIVA, expresó que: ‘(...) Es conocida, por último, la diferencia que existe entre oferta inadmisibile (aquella que no satisface las exigencias del pliego) y oferta inconveniente (aquella que, pese a ajustarse al pliego, resulta notoriamente desaconsejable

⁶ Ley Provincial N.º 1015, art. 12: ‘...la contratación de un servicio estandarizado o de uso común, cuyas características técnicas pueden ser inequívocamente especificadas e identificadas, se entenderá en principio como oferta más conveniente la de menor precio’.

⁷ Ley Provincial N.º 1015, art. 12: ‘Se entiende por licitación al procedimiento cuyo criterio de selección recaiga primordialmente en factores económicos...’



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

para el interés público). La procuración del Tesoro ha expuesto de manera muy clara el alcance de estos conceptos, al señalar que 'la inadmisibilidad de la oferta, en el trámite de la licitación pública, significa que las ofertas deben vincularse a las exigencias específicas del pliego, lo que implica su rechazo en caso contrario; en cambio, la desestimación de la oferta por inconveniente conduce al fracaso del procedimiento licitatorio por razones relativas al precio, financiación u otras circunstancias, aun cuando la oferta fuese admisible por ajustarse a las bases, cláusulas, condiciones del pliego y al objeto de la licitación' [Nota 98: 'Dictámenes 203:148'] (DE LA RIVA, Ignacio; 'Apuntes sobre la licitación Pública' en Tratado General de los Contratos Públicos - CASAGNE Juan Carlos, Director-; Tomo II; La Ley; Buenos Aires; 2013; pág. 774).

En definitiva, oferta inadmisibile es aquella que no se ajusta a los requisitos de los pliegos de bases y condiciones de la licitación, es decir que no cumple con lo requerido en dicho documento, ya sea porque no ofrece lo solicitado o porque no lo hace en las condiciones allí establecidas.

Por su parte, la oferta será inconveniente cuando, habiendo cumplido las condiciones requeridas en el pliego, a criterio de la autoridad a cargo de la adjudicación la oferta en análisis no sea la 'más conveniente'.

Tomando en consideración la distinción plasmada, es posible afirmar que para desestimar una oferta por inadmisibile, es requisito necesario que las causales de dicho rechazo se encuentren previstas en forma expresa en la normativa que rige el procedimiento licitatorio o, en su caso, en los pliegos de bases y condiciones particulares de la contratación; o que, se haya omitido dar cumplimiento a condiciones de carácter sustancial -no subsanables- establecidas en dichos documentos.

Por su parte, la desestimación de una oferta por inconveniente, requerirá que la misma no cumpla con alguno de los elementos tenidos en miras

por el organismo licitante a los fines de considerarla conveniente. Dichos aspectos de índole técnica o incluso, en algunos casos, extrajurídicos, pueden no encontrarse plasmados expresamente en los documentos de la licitación, aunque en todos los casos deberán respetar los principios que rigen las contrataciones públicas, previstos en el artículo 3° de la Ley provincial N° 1015 y estar dotados de la razonabilidad exigida para toda actuación administrativa.

Así las cosas, dado que en el dictamen de la Comisión Evaluadora de Ofertas no se aclara el carácter en que se produce la recomendación de desestimación de las ofertas con basamento en la aplicación por parte de los oferentes del Convenio Colectivo de Trabajo N° 281/1996, considero que deberá tenerse las como desestimadas por resultar inconvenientes. Ello, sin perjuicio de considerar que se requeriría una mayor explicitación de los motivos que condujeron a esa decisión.

En segundo lugar, es del caso referirse a la posibilidad de tomar en consideración, al momento de evaluar las ofertas, la cuestión relativa al conflicto de encuadramiento convencional de los trabajadores de los oferentes.

En este punto, no puedo dejar de mencionar que, sin perjuicio de compartir gran parte de las consideraciones efectuadas por la Asesora Letrada del Organismo en el Dictamen Legal N° 10/2020, que hizo referencia al aspecto consultado, a los efectos del caso que aquí nos convoca, disiento de la conclusión a la que arribó en esa oportunidad, atento a los motivos que expondré a continuación.

En dicho Dictamen se dio tratamiento a una consulta efectuada por la Comisión de Preadjudicación designada a los efectos de evaluar las ofertas presentadas en la Licitación Pública N° 01/2020 de este Tribunal de Cuentas, en el marco del Expediente N° 134/2020 Letra: T.C.P.-D.A., caratulado: 'S/ CONTRATACIÓN SERVICIO DE LIMPIEZA PARA EL EDIFICIO SEDE DEL ORGANISMO'.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

En esa oportunidad, se concluyó que: 'En función del análisis realizado cabe indicar a la Comisión de Preadjudicación que lo atinente al encuadre convencional excede la competencia de este Organismo, y por ende no corresponde adentrarse a su análisis al momento de evaluar las ofertas'.

Para arribar a dicha conclusión, en el mentado Dictamen se expuso que: '(...) el encuadramiento convencional consiste en determinar cuál es la convención colectiva que debe aplicarse a un conjunto de trabajadores (conf. RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge, 'Ámbito personal de aplicación del Convenio Colectivo', en Tratado de Derecho del Trabajo, Tomo VIII Relaciones Colectivas de Trabajo - II, Mario ACKERMAN -Director-Diego M. TOSCA -Coordinador-RUBINZAL CULZONI EDITORES, Octubre 2010, pág.367).

Ahora bien, como se indicó al comienzo, la competencia para resolver una cuestión de encuadramiento convencional es exclusivamente judicial y ello se debe a que, como lo declara la Organización Internacional del Trabajo 'los conflictos jurídicos de trabajo no se distinguen en Derecho de otras causas judiciales y que por lo tanto, deben ser resueltos por los organismos competentes que forman parte del sistema judicial del país' (conf. op. cit. Pág. 370).

En este sentido, se advierte que: '(...) las opiniones doctrinarias coinciden en cuanto a la improcedencia de adjudicar a la autoridad administrativa la facultad de definir los encuadramientos, toda vez que la cuestión versa en definitiva sobre el reconocimiento de obligatoriedad de cumplimiento de normas de orden público cuya aplicación debe ser impuesta por un órgano judicial, sea que se trate de un conflicto relacionado con disposiciones que afectan la relación individual de trabajo o con aquellas que se refieran a obligaciones del empleador frente a la asociación sindical. En ambos casos se trata de un conflicto de Derecho de indiscutible y exclusiva competencia judicial' (op. cit. Pág. 370).

Asimismo se ha indicado que las comisiones paritarias carecen de competencia para resolver un conflicto de este tipo, la que sólo puede decidir acerca de conflictos planteados dentro de su ámbito pero no resolver un conflicto de encuadramiento convencional, el cual, por definición, supone la controversia acerca de la aplicación de distintas convenciones colectivas (conf. op. cit. Pág. 371).

Nótese que conforme la Doctrina citada, ni siquiera el Ministerio de Trabajo, con competencia específica en materia laboral, podría resolver o exigirle a una empresa un determinado encuadre convencional de sus empleados, mucho menos este Tribunal de Cuentas.

En este sentido, la Sala Civil, Comercial y del Trabajo de la Cámara de Apelaciones D.J.S., respecto de este tipo de conflictos de encuadramiento convencional ha indicado que: 'Esta especie de conflicto, se ha dicho, se produce cuando se debate cuál es el convenio colectivo aplicable a una o varias relaciones laborales determinadas (cfr. Recalde Mariano, 'Encuadre convencional de los trabajadores del transporte y logística', Cita online: 0003/400963).

En otras palabras, el conflicto de encuadre convencional es el que '...se centra en la delimitación del ámbito de aplicación normativa de una regla creada por la autonomía colectiva, lo cual constituye una controversia individual o plural de derecho, cuyo tratamiento incumbe exclusivamente al Poder Judicial...' (cfr. Rubio Valentín, 'Encuadramiento Sindical', Revista de Derecho Laboral, T. 2006, 2, Derecho Colectivo, Rubinzal Culzoni, cita online: RC D 3396/2012. También Mark Mariano H., 'Con relación al carácter caótico del Derecho Colectivo de Trabajo', cita online: 0003/401349).

El encuadre convencional es, en definitiva, la decisión por la que se resuelve declarar aplicable un determinado convenio colectivo a una relación o pluralidad de relaciones de trabajo, coincidiendo la mayoría de la doctrina en señalar que es ésta una típica atribución judicial que los magistrados han de ejercer '...en oportunidad de resolver las controversias individuales de derecho



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

que se planteen...' (cfr. Etala Carlos A., *Derecho Colectivo del Trabajo*, Astrea, Buenos Aires, 2017, p. 164)' (Cam. Ap. DJS, 'CONFORTI, Florencia Celeste c/ LOS YAMANAS S.A. s/DESPIDO' - Expte. N° 10326/18).

Así las cosas, tal como fuera indicado por el Director de Asuntos Jurídicos como por la Cámara de Apelaciones con sede en Ushuaia, lo que es conteste con la Doctrina a nivel nacional, lo relativo a un conflicto de encuadramiento convencional es de competencia exclusiva del Poder Judicial, por lo que excede la de este Tribunal de Cuentas y, en todo caso, deberá ser dirimida en sede judicial a partir de un planteo formal que realicen los empleados de cada firma en su caso (...)'.

Teniendo en cuenta la vasta jurisprudencia y doctrina receptada en el fragmento citado, no puedo más que coincidir con el análisis efectuado por la Asesora Letrada de este Tribunal en cuanto a que no corresponde a los organismos administrativos tomar decisiones en torno a un conflicto de encuadramiento convencional que eventualmente pueda plantearse entre particulares.

Sin embargo, a mi entender, ello no obsta a que en el seno de una comisión de preadjudicación dicho factor pueda resultar objeto de análisis e incluso relevante a los fines de determinar cuál es la oferta más conveniente.

Al respecto, no debe perderse de vista que el artículo 12 de la Ley provincial N° 1015 establece que: 'La adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, los costos asociados de uso y mantenimiento presentes y futuros así como los criterios y objetivos con los cuales se dispuso la contratación, como ser oportunidad, mérito y conveniencia, y **demás condiciones de la oferta**. Cuando se trata de la compra de un bien o la contratación de un servicio estandarizado o de uso común, cuyas características técnicas puedan ser inequívocamente especificadas e identificadas, se entenderá

en principio como oferta más conveniente la de menor precio' (el subrayado es propio).

Por su parte, el pliego de bases y condiciones de la contratación en su artículo 29, indica que la comisión de preadjudicación se expedirá sobre cuál es la propuesta más conveniente; y en los artículos 29 y 30 se alude a la necesidad de que la oferta satisfaga el interés público comprometido y no sea considerada como inconveniente por las autoridades del ente licitante.

A su vez, es del caso recordar que en el artículo 3º de la Ley provincial N° 1015, se establecen una serie de principios generales a los que deberá ajustarse la gestión de las contrataciones. Puntualmente, en el inciso f) fue receptado el de sustentabilidad, definido por la propia norma al decir que: '(...) las contrataciones públicas deberán regirse en criterios de sustentabilidad que garanticen el menor impacto al ambiente, mejores condiciones éticas y económicas, así como el cumplimiento de la legislación tributaria y laboral vigente (...)’.

Seguidamente, en el mismo artículo, se dispone que: '(...) Desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada con la contratación deberá interpretarse sobre la base de una rigurosa observancia de los principios que anteceden. Estos principios servirán de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de esta ley; como parámetros para actuación de los funcionarios y las dependencias responsables, y para suplir los vacíos en la presente ley y demás normas reglamentarias’.

En definitiva, de la lectura de los dos fragmentos citados del mentado artículo 3º surge que el principio de sustentabilidad deberá ser tenido en cuenta como criterio interpretativo para resolver cuestiones que puedan suscitarse en los procedimientos contractuales en que el Estado sea parte y, a su vez, que deberá velarse por las ‘mejores condiciones éticas y económicas’.

Resulta oportuno recordar que en el caso que nos convoca, con motivo de la impugnación de las ofertas (conf. artículo 28 del Pliego de Bases y



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Condiciones), quedó plasmado que existiría una discusión de índole legal en cuanto a qué convenio colectivo resulta aplicable en el ámbito de la Provincia para quienes brindan el servicio de limpieza y que, a los efectos de emitir dictamen, la comisión evaluadora de ofertas requirió al servicio jurídico del organismo que se expida al respecto.

Dicha circunstancia evidencia que, la comisión evaluadora de ofertas, amparada por el margen de discrecionalidad que le otorgan las previsiones de los artículos 29 y 30 del Pliego y 3º y 12 de la Ley provincial Nº 1015, decidió tener en consideración al momento de analizar las propuestas oportunamente presentadas, criterios adicionales a los meramente económicos. (...)

En idéntico sentido se ha pronunciado la Procuración Nacional del Tesoro, indicando que: 'La apreciación de la oferta más conveniente, es una facultad que si bien es discrecional, en manera alguna puede quedar exenta del sello de razonabilidad que debe ostentar toda actividad administrativa para producir efectos jurídicos válidos' (conf. Dict. 114:124).

'La circunstancia de que la adjudicación debe recaer sobre la oferta más conveniente no implica investir a los órganos administrativos de facultades omnímodas sino darles mayor amplitud de apreciación de los distintos elementos de aquélla, más allá del precio, lo que no excluye, sino exige, una motivación más cuidadosa y precisa en el acto respectivo, que objetive la ponderación que se realice' (conf. Dict. 198:140).

En virtud de lo dicho hasta aquí es posible concluir que, habiéndose previsto como criterio de selección del contratista a la 'oferta más conveniente', tanto la comisión de preadjudicación como el funcionario encargado de la adjudicación gozan de un amplio margen de discrecionalidad al momento de evaluar las ofertas. Sin embargo, como la actuación del Estado nunca puede estar exenta de razonabilidad, al momento de efectuar el análisis no podrán

perder de vista las previsiones normativas en vigor y deberán tener en consideración en todo momento la importancia de actuar de conformidad con los principios establecidos en el artículo 3º de la Ley provincial N° 1015; explicitando en todos los casos la motivación de sus decisiones.

Finalmente, es posible indicar que no es resorte de este Tribunal inmiscuirse en el ámbito discrecional de los organismos administrativos, sino simplemente controlar que su actuación se produzca dentro del margen de la razonabilidad y sus decisiones estén suficientemente motivadas (Conf. Resolución Plenaria N° 154/2017).

Por último, en cuanto a la consulta referida al alcance de la solidaridad prevista en el artículo 30 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, cabe traer a colación lo expuesto por la Asesora Letrada del Organismo en el Dictamen Legal N° 10/2020, del 18 de septiembre de 2020, en que manifestó: '(...) la jurisprudencia local y nacional ya se ha expedido en torno a la improcedencia de la solidaridad prevista en el art. 30 de la Ley de Contrato de Trabajo, respecto de la Administración Pública, cuando hay reclamos de los empleados de las empresas contratistas del Estado.

Así en el marco de la causa caratulada: 'TRIBUNAL DE CUENTAS c/ SINCHICAY, VICENTE DEL VALLE; SANDEZ, LUIS GERARDO y NACCARATO, RAFAEL RICARDO s/ DAÑOS y PERJUICIOS' la Cámara de Apelaciones D.J.N. ante el planteo del demandado consistente en que existía una responsabilidad solidaria del IPAUSS respecto de los empleados de una empresa concesionaria del hotel 'Las Lengas' (propiedad del Estado) en el marco del art. 30 de la Ley Nacional N° 20.744 (Ley de Contrato de Trabajo), los jueces expresamente advirtieron: '(...) ingresaremos en el planteo que nos propone la demandada (IPAUSS), al entender que, se encuentra alcanzada por la normativa consagrada en la ley 20744.

Sin advertir que por ser una persona de derecho público, específicamente en su artículo 2, es excluida de dicho régimen, pues las



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

relaciones laborales de los dependientes de la Administración Pública nacional, provincial o municipal (con algunas excepciones), se rigen por el derecho administrativo.

Como ya lo hemos expuesto en autos caratulados 'Porfirio, Rubén c/ Sucesión de Pérez Mario y otros s/ Despido' – causa n° 4326 de fecha 16 de mayo de 2007 – registro N° 40, Tomo n° II, Fs. 400/410. El más Alto Tribunal de la Nación ha sustentado que no es admisible sostener que (la relación de empleo se hallaba regida por la ley laboral común frente a la existencia de un régimen jurídico específico que reglamenta los derechos de los dependientes del organismo estatal y a la disposición del art. 2, in.a) de la LCT, según el cual el régimen no es aplicable a los dependientes de la Administración pública, salvo que por acto expreso se los incluya en éste o en el de las convenciones colectivas de trabajo - (- CSJN, 30/4/91 - Leroux de Emede, Patricia c/ MCBA - DT, 1991-b-1847).

El derecho común no le es aplicable a los organismos administrativos, que se encuentran guiados por un sistema jurídico que le es propio y no es compatible con los principios de aquel derecho.

En análoga situación la Corte de la Nación ha dicho: 'La Administración Pública Nacional no es empleadora según el Régimen de Contrato de Trabajo - salvo que por acto expreso se incluya a sus dependientes dentro de su Ámbito-, por lo que mal puede ser alcanzada, entonces por una responsabilidad solidaria que sólo se inherente a esta clase de sujetos del contrato de trabajo (art.2, inc.a)' - CSJN - Valdez, Luis c/ Andes Investigaciones SRL y otro s/ Recurso de Hecho - sentencia del 9 de febrero de 1989-.

En síntesis nos hallamos frente a una persona jurídica excluida expresamente de la ley de contrato de trabajo (...)'.

Handwritten signature and initials in blue ink.

En definitiva, tomando en consideración lo expuesto en el citado Dictamen Legal, cabe afirmar que no es posible que se atribuya al I.P.V. y H. responsabilidad solidaria en los términos del artículo 30 de la Ley de Contrato de Trabajo por un planteo realizado por un empleado de un contratista del Estado en ese marco legal.

2) Respecto al Régimen de Redeterminación de Precios (fs. 30/54)

(...) En primer lugar, resulta prudente recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente judicial 'Espacio S.A. c/ Ferrocarriles Argentinos s/ cobro de pesos' (Fallos 316:3157) manifestó que: '(...) en materia de contratos públicos, así como en los demás ámbitos en que desarrolla su actividad, la administración y las entidades y empresas estatales se hallan sujetas al principio de legalidad, cuya virtualidad propia es la de desplazar la plena vigencia de la regla de la autonomía de la voluntad de las partes, en la medida en que somete la celebración del contrato a las formalidades preestablecidas para cada caso, y el objeto del acuerdo de partes a contenidos impuestos normativamente, de los cuales las personas públicas no se hallan habilitadas para disponer sin expresa autorización legal. En virtud de ese mismo principio no corresponde admitir que, por su condición de reglamentos, las previsiones de los pliegos de condiciones generales prevalezcan sobre lo dispuesto en normas de rango legal y, en cambio, debe en todo caso entenderse que el sentido, la validez e incluso la eficacia de las primeras queda subordinada a lo establecido en la legislación general aplicable al contrato, que los pliegos tienen por finalidad reglamentar'.

Extrapolando dicho criterio al caso que nos convoca, es posible afirmar que mal podría el I.P.V. y H. apartarse de las previsiones legales en vigencia al momento de la aprobación del Pliego de Bases y Condiciones de una contratación, fijando un régimen de redeterminaciones distinto al dispuesto por normas de carácter general reglamentario, atribuible a todos los casos enmarcados en el ámbito de aplicación de la norma.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

En definitiva, la remisión a un régimen de redeterminación de precios que al momento de la aprobación del Pliego ya se encontraba derogado, debe ser considerada como un mero error. Máxime, cuando dicha aprobación ocurrió luego de solo dos (2) días hábiles de la derogación del régimen de redeterminación de precios mencionado en el Pliego.

En definitiva, debe entenderse que el régimen de redeterminación de precios aplicable al contrato susceptible de ser emitido en el marco de la Licitación Pública I.P.V. y H. N° 0005/20, es el dispuesto en el Anexo IV de la Resolución de la Oficina Provincial de Contrataciones N° 202/2020.

Al respecto, resulta relevante mencionar que el artículo 36 de la Ley provincial N° 1015 establece como condición para la procedencia del régimen y el consecuente mantenimiento de los valores constantes de las contrataciones, que se mencione expresamente en el Pliego de Bases y Condiciones y en el contrato particular, que será aplicable el régimen de redeterminación de precios vigente. Ello ocurre en el Pliego bajo análisis, sin perjuicio de la mención errónea de la norma que reglamenta el mentado artículo 36.

Por su parte, considero que la falta de previsión en el Pliego de las restantes condiciones establecidas en la Resolución OPC N° 202/2020 a los efectos de la procedencia del régimen, son susceptibles -en este caso en particular- de ser previstas eventualmente en el contrato a firmarse entre el adjudicatario y el ente, sin que ello pueda ser considerado una violación al principio de igualdad que debe imperar en las contrataciones públicas; puesto que, independientemente de quién fuera el adjudicatario, deberá efectuárselo para la correcta aplicación del régimen vigente. A dichos efectos, deberán tenerse en cuenta principalmente los datos obrantes en su oferta.

3) Respecto a la Publicidad y Difusión

En este punto, el Auditor Fiscal interviniente expuso que tanto los actos administrativos del llamado como de adjudicación encuadraron el procedimiento en lo dispuesto en el Decreto provincial N° 79/2015; sin embargo, a la fecha de emisión de dichos actos, resultaba aplicable la Resolución de la Oficina Provincial de Contataciones (OPC) N° 202/2020, que en su Anexo III Punto III, efectuó una distinción entre los medios de publicación y difusión a utilizar en los procedimientos contractuales, fijando que algunos de ellos serían mínimos y otros optativos.

Cabe recordar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley provincial N° 1015, la convocatoria a presentar ofertas en las licitaciones y concursos públicos, deberá efectuarse mediante la publicación de avisos en el Boletín Oficial de la Provincia y en un diario de circulación masica en cada ciudad de la Provincia.

Ahora bien, entre los medios mínimos se incorporó a partir de la entrada en vigor de la Resolución OPC N° 202/2020, la necesidad de invitar por correo electrónico a todos los oferentes inscriptos en el Registro de Proveedores del Estado, en los rubros correspondientes (...)

Previo a intentar dar respuesta a las consultas efectuadas, entiendo prudente poner en conocimiento del Letrado a cargo de la Secretaría Legal, que tal como lo ha manifestado el Auditor Fiscal C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA, quien suscribe comparte el criterio de que habría una divergencia entre lo que prevé la Resolución OPC N° 202/2020 y la Ley provincial N° 1015 en materia de mecanismos mínimos de publicidad del llamado a presentar ofertas en el marco de una licitación pública. Atento a ello, salvo mejor y elevado criterio, considero que resultaría de utilidad efectuar un análisis pormenorizado de la Resolución OPC N° 202/2020, a los fines de contrastar sus previsiones con las restantes normas que rigen la materia contractual pública.

En cuanto a la primera consulta efectuada en este punto, vale señalar que conforme fue expuesto por el Auditor Fiscal interviniente, se habría dado



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

cumplimiento con la publicación del llamado ordenada por el artículo 34 de la Ley provincial N° 1015 (publicación en un diario de circulación masiva en cada ciudad de la Provincia y en el Boletín Oficial). No obstante, no se habría enviado por correo electrónico invitación a participar a los inscriptos en el Registro de Proveedores de la Provincia en el rubro correspondiente, a pesar de encontrarse en vigencia al momento del dictado del acto administrativo del llamado la Resolución OPC N° 202/2020, que lo establecía como requisito mínimo de publicidad.

En torno a la importancia de la publicidad del llamado a contratar, MARIENHOFF indicó que: 'Con el objeto de que los eventuales interesados adquieran conocimiento del llamado a licitación y puedan acudir formulando sus ofertas, el referido llamado debe hacerse público, ostensible, mediante una adecuada publicación. Esto es lo que se denomina 'publicidad', que es uno de los principios fundamentales que gobiernan la licitación pública. Una licitación pública realizada a hurtadillas sería un absurdo jurídico, un contrasentido: de ahí la fundamental importancia del adecuado cumplimiento del requisito de la 'publicidad'' (MARIENHOFF, Miguel S.; Tratado de derecho administrativo; t. III-A; Abeledo Perrot; Buenos Aires; 1994; pág. 202/203).

En idéntica tesitura, la Ley provincial N° 1015 es estricta en cuanto al cumplimiento de las formas en que debe darse a conocer el llamado a contratación, en tanto establece a modo de sanción, en caso de haberse omitido los requisitos exigidos por la norma, que ello '(...) dará lugar a la revocación inmediata del procedimiento, cualquiera fuere el estado de trámite en que se encuentre (...)'.

Sin embargo, MARIENHOFF continúa su exposición sobre el tema indicando que: 'La 'publicidad', a través de la publicación, debe ser escrupulosamente cumplida, respetando fielmente lo que dispongan las normas respectivas. De lo contrario podría incurrirse en un vicio de 'forma' que

afectaría la validez del acto, determinando una nulidad absoluta o relativa, según los casos (...) salvo que se trate de un supuesto de 'irregularidad irrelevante', en cuyo caso quedaría excluida la sanción de nulidad en cualquiera de sus especies (...) (MARIENHOFF, Miguel S.; Tratado de derecho administrativo; t. III-A; Abeledo Perrot; Buenos Aires; 1994; pág. 217).

En el caso que nos convoca, se incurrió en una omisión de utilización de un medio de publicidad que fue dispuesto por fuera de la Ley provincial N° 1015 y que debe ser considerado como adicional a los medios allí previstos.

Resulta prudente recordar que la Resolución OPC N° 202/2020 que estableció dicho requisito adicional, entro en vigor solo dos (2) días antes de la emisión del acto que autorizaba el llamado y disponía las publicaciones, lo que favoreció a que en el mentado acto administrativo se haya incurrido en el error de referir a un régimen legal en desuso y, en consecuencia, de omitir enviar por correo electrónico la invitación a ofertar.

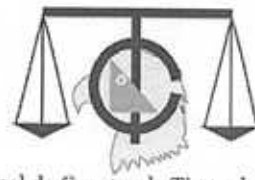
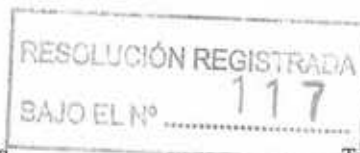
No obstante, en la mentada licitación se presentaron ocho (8) empresas oferentes, lo que daría cuenta de que la publicación efectuada en exclusivo cumplimiento de lo previsto en el artículo 34 de la Ley provincial N° 1015, resultó efectiva.

Atento a lo expuesto y en consideración de que generalmente la aplicación de un nuevo conjunto normativo requiere de un período de adecuación y adaptación por parte de las dependencias a las que rige, considero que -en este caso en particular- no sería de aplicación la grave sanción prevista por el artículo 35 de la Ley provincial N° 1015.

En otro orden de ideas, es del caso referirse a la consulta relativa a qué interpretación debe dársele a la manda del artículo 34 de la Ley provincial N° 1015, que indica que la convocatoria a presentar ofertas en las licitaciones y concursos públicos deberá efectuarse además de en el Boletín Oficial de la Provincia, en 'un diario de circulación masiva en cada ciudad de la Provincia'.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

La consulta busca principalmente saber si ello debe ser interpretado en el sentido de que deberá publicarse en un sólo diario de alcance provincial o si dicha publicación deberá efectuarse en el diario de mayor alcance de cada ciudad, puesto que ello potencialmente podría implicar tener que recurrir a más de uno.

*A este respecto, debe tenerse en cuenta lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la sentencia del 16 de abril de 1998, en autos: 'Transportes Servemar S.A. C/ Dirección General Impositiva s/ impugnación resolución n° 1685/94', en que se expuso que: '(...) una adecuada hermenéutica de la ley debe atender a la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con todas las normas del ordenamiento vigente y del modo que mejor se adecúen al espíritu y a las garantías de la Constitución Nacional (Fallos: 314:1445 y muchos otros) (...)'.
T*

Por manda de la propia Ley provincial N° 1015, toda cuestión vinculada con las contrataciones del Estado provincial, deberá ser interpretada en base a una rigurosa observancia de los principios establecidos en su artículo 3°, entre los que encontramos los principios de Transparencia y Economía, que son enunciados del siguiente modo: 'c) Transparencia: la contratación pública en todas sus etapas se basará en la publicidad y difusión de las actuaciones, permitiendo la utilización de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia en los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información en materia de gestión de contrataciones y en la participación real y efectiva de la comunidad;

d) Economía: en toda contratación se aplicarán los criterios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro en el uso de los recursos, en las etapas de los procesos de selección y en los acuerdos y resoluciones recaídos sobre ellos, debiéndose evitar en las bases y en los contratos exigencias y formalidades costosas e innecesarias'.

Del juego armónico de estos principios, surge que la transparencia del procedimiento está íntimamente relacionada con el hecho de dar a conocer las actividades del Estado, principalmente en materia de contrataciones; circunstancia que, no obstante, no debe implicar un gasto excesivo e innecesario.

En definitiva, como corolario de lo expuesto considero que no surge del texto de la norma que la publicación deba efectuarse en más de un diario, sino en uno que sea de circulación masiva en cada una de las ciudades de la Provincia. Con la interpretación propuesta se descarta la posibilidad de que la publicación se efectúe en un diario que no sea de circulación masiva en alguna de ellas y se asegura, a su vez, que el Estado actúe en concordancia con el principio de economía citado, es decir, en forma austera en la utilización de los recursos.

4) Respecto a la desestimación de una oferta por presentar una propuesta alternativa (...)

En el caso particular que se trae a estudio, nos encontramos frente al rechazo de las ofertas -principal y alternativa- que fueron oportunamente presentadas por la firma Globale S.A. Cabe destacar que ambas ofertas de la firma eran similares en cuanto a la forma de prestación del servicio y las calidades ofrecidas, variando únicamente su precio en función de cuál sería el convenio colectivo aplicable a sus trabajadores.

Conforme lo expresó DROMI, en su libro 'Licitación Pública': 'Entiéndese por oferta alternativa la que todo licitador puede presentar, además de la oferta básica y obligatoria ajustada a los pliegos de condiciones, conteniendo su propio proyecto y condiciones, con la documentación técnica que la avale' (DROMI, Roberto; 'Licitación Pública', Hispania Libros, 4ª de; Buenos Aires; 2010; pág. 370/371). En adición, en la nota al pie N° 38 de la obra citada, el autor refirió que: 'Al respecto, Díez, Manuel María (La oferta, en 'Contratos Públicos', p. 330) señala que: 'Existe lo que se llama oferta



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

alternativa, que es la que todo oferente puede presentar, además de la básica y obligatoria ajustada al pliego de condiciones. Esta oferta alternativa implica el ofrecimiento de un proyecto diferente al incluido en el pliego, o de distintas condiciones y documentación técnica a las previstas en el llamado'.

Sentado lo anterior, debe destacarse que en virtud de lo dispuesto en el Régimen Jurídico de las Convenciones Colectivas de Trabajo, previsto en la Ley nacional N° 14.250, 'Las normas originadas en las convenciones colectivas que sean homologadas por el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, en su carácter de autoridad de aplicación, regirán respecto de todos los trabajadores de la actividad o de la categoría dentro del ámbito a que estas convenciones se refieran; **cuando se trate de un acuerdo destinado a ser aplicado a más de un empleador, alcanzarán a todos los comprendidos en sus particulares ámbitos.** Todo ello sin perjuicio de que los trabajadores y los empleadores invistan o no el carácter de afiliados a las respectivas asociaciones signatarias (...)' (el resaltado es propio).

Atento a la norma transcripta, es posible afirmar que la aplicación de uno u otro convenio colectivo de trabajo no es un factor sujeto a la decisión de la Administración ni de la empresa oferente, sino más bien un factor establecido legalmente y de imposible variación por la sola voluntad de la empresa empleadora; que, llegado el caso, podría ser determinado por el juez competente en el marco de una causa judicial.

Si bien surge palmariamente que en el caso de las empresas que ofrecen el servicio de limpieza en la provincia de Tierra del Fuego habría una duda en cuanto a cuál es el convenio colectivo aplicable a sus trabajadores, ello no puede en ningún caso traer aparejada la creencia de que es posible seleccionarlo en función de la conveniencia de la empresa o de la Administración en cada caso en particular, puesto que ello importaría una ilegitimidad manifiesta en su obrar.

[Handwritten signature]

‘La oferta se subordina al ordenamiento jurídico de modo integral, trascendiendo los pliegos de bases y condiciones, de tal modo que queda sujeta también, como todos los actos privados, a todas las disposiciones de la Constitución, de la ley, del reglamento y, en general, del bloque de legalidad.

En tal sentido, la oferta no puede contener cláusulas que vayan en contra del ordenamiento jurídico, o de sus principios’ (DROMI, Roberto; ‘Licitación Pública, Hispania Libros, 4ª ed.; Buenos Aires; 2010; pág. 366).

Bajo esa premisa, es posible entender que, en este caso en particular, si bien se habría presentado una oferta como ‘alternativa’ y otra como ‘principal’, en realidad estaríamos en presencia de una oferta condicionada, dado que en orden al principio de verdad material que rige el actuar de la Administración, el precio de la oferta se encontraría sujeto a la determinación y aceptación por parte de la Administración de uno u otro convenio colectivo aplicable a los trabajadores de la empresa; aspecto que, ya se dijo, escapa a su competencia.

Al respecto, es del caso traer a colación lo manifestado por la profesora Laura MONTI, al referirse a la oferta condicionada: ‘Entre los requisitos objetivos de la oferta se encuentran sustancialmente el objeto y el precio, la cotización, la garantía. Los términos de la propuesta en estos aspectos deben ser claros e indubitables, y la propuesta, seria, firme, concreta y no estar sujeta a condición alguna.

La oferta no cumple ese recaudo y se incluye en la categoría estudiada en este acápite cuando establece condiciones a cargo del licitante o de terceros, a los que se sujetan las obligaciones y derechos del licitador.

En estos casos, como principio, se impone su rechazo o desestimación.

Ello así, porque la Administración no puede quedar sujeta al cumplimiento de un acontecimiento incierto y futuro, establecido por el oferente, en contradicción con las regulaciones legales y con las condiciones del pliego de



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

bases y condiciones, pues la oferta estaría condicionada a la voluntad de aquel (...)'.

En definitiva, en virtud de la consideración efectuada, entiendo que resultaría aplicable al caso bajo estudio lo normado en el Anexo I del Decreto provincial N° 674/2011, artículo 34, punto 51, inciso a), que dispone que las ofertas condicionadas o que se aparten de las bases de la contratación deberán ser rechazadas por inadmisibles. (...)

Finalmente, para concluir con este punto y en consideración de la mención efectuada por el Auditor Fiscal interviniente en su consulta, entiendo oportuno señalar que, a mi entender, lo previsto en el Anexo I del Decreto provincial N° 674/2011, artículo 34, punto 40 refiere específicamente a la posibilidad de que los oferentes efectúen ofertas parciales, circunstancia que no se produjo en el caso traído a análisis.

5) Respecto a la determinación de la oferta más conveniente (...)

En primer lugar, considero necesario resaltar que, tal como se ha expuesto al dar respuesta a la primer consulta efectuada por el Auditor Fiscal interviniente, la determinación de cuál es la oferta más conveniente depende no solo de factores económicos, sino también de otras consideraciones que a criterio del funcionario encargado de la adjudicación, resulten relevantes para la consecución del interés público comprometido en la contratación. En todos los casos, a efectos de asegurar la razonabilidad que se exige a la administración en su actuar, se deberán plasmar dichas consideraciones en forma clara y acabadamente en la motivación del acto administrativo que se dicte.

En este sentido, COMADIRA tiene dicho que la locución 'oferta más conveniente' no contiene un concepto jurídico indeterminado, en el sentido de que no alberga, en su ámbito, una única solución justa, porque cuando la Administración decide elegir, de entre las propuestas presentadas, la más

[Handwritten signature]

conveniente, no realiza un proceso intelectual o de conocimiento, sino antes bien, una actividad estrictamente volitiva en virtud de la cual escoge, esto es, valora a la luz de parámetros extrajurídicos, que dependerán en cada caso de la materia de que se trate (cfr. COMADIRA Julio R., 'La Licitación Pública. Nociones. Principios. Cuestiones', segunda edición actualizada y ampliada, ABELEDO PERROT, págs.179/180). (...)

Así las cosas, siguiendo el criterio sentado, resulta importante indicar que la previsión contenida en el artículo 12 de la Ley provincial N° 1015, en cuanto a que en el marco de la contratación de un servicio estandarizado o de uso común la oferta más conveniente será, en principio, la de menor precio, no es más que una norma de actuación que se impone, justamente, 'en principio', es decir, si no hubieran otros factores relevantes a tener en cuenta a criterio del funcionario responsable de la adjudicación.

Por su parte, reafirmando lo antes dicho, cabe traer a colación lo dispuesto en el artículo 16 del mismo cuerpo normativo, que establece que se entenderá por licitación pública al procedimiento cuyo criterio de selección recaiga primordialmente en factores económicos. La utilización de la palabra 'primordialmente' no deja lugar a dudas en cuanto a que los factores económicos no serán los únicos que pueden ser analizados por los funcionarios públicos en el marco de ese procedimiento.

Ahora bien, en el ámbito de discrecionalidad que importa calificar a una oferta como 'más conveniente', no debe perderse de vista la importancia que cabe asignarle a la justificación tendiente a acreditar esos extremos. Es precisamente en el ámbito discrecional de la administración donde la motivación de los actos administrativos se hace aún más relevante.

Es doctrina a su vez de la Procuración del Tesoro de la Nación, que las decisiones discrecionales no pueden carecer de todo fundamento, puesto que en tal caso, la discrecionalidad, que es solo la posibilidad de apreciar libremente la oportunidad o conveniencia de la acción administrativa, dentro de



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

ciertos límites, puede llegar a convertirse por la inadecuada actuación de algún funcionario en arbitrariedad (Dictámenes: 112:316 pto. II). Y agrega que la discrecionalidad no se debe confundir con la arbitrariedad, que es su límite.

Es claro que la Administración debe subordinar su actuación al orden jurídico y en ese sentido, la Ley provincial N° 141 de procedimiento administrativo, en su artículo 99 establece en los incisos b) y e), como elementos esenciales del acto administrativo, que debe 'sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable' y 'ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo', respectivamente.

En otro orden de ideas, en cuanto al control que en el caso corresponde efectuar a este Órgano de Contralor, debe recordarse que en la Resolución Plenaria N° 154/2017 se consideró que la competencia del Organismo se limitaba a verificar que la decisión -de carácter discrecional- estuviese suficientemente motivada; y que dicha motivación surgiera del acto de adjudicación. Adicionalmente, se aclaró que excedía la competencia de este Tribunal de Cuentas determinar cuál era la oferta más conveniente, por resultar ello resorte exclusivo de la autoridad administrativa a la que correspondía la adjudicación.

Atento a lo expuesto, en orden a dar respuesta a la consulta que me convoca, debo indicar que a mi entender, la resolución por la que se adjudica la contratación no estaría suficientemente motivada, resultando necesario a efectos de tener por desarrollado plenamente ese elemento del acto administrativo una acabada explicación de las razones que llevaron al funcionario firmante a elegir la oferta más conveniente para cada renglón, tomando en consideración todos

4 @ N

los cuestionamientos que fueron plasmados en las actuaciones y que podrían generar dudas respecto de la conveniencia de la adjudicación respectiva.

Cabe destacar que no es posible referirse a las argumentaciones brindadas por la comisión de preadjudicación en su dictamen, por ser éste un mero acto preparatorio de la voluntad administrativa, que no obliga al funcionario competente para efectuar la adjudicación.

Habiendo dado respuesta a todas las consultas efectuadas por el Auditor Fiscal interviniente, se eleva el presente para la prosecución del trámite”.

Que el Secretario Legal a cargo, Dr. Pablo E. GENNARO compartió los términos del Informe Legal citado.

Que una vez respondida las consultas legales, se emitió el Acta de Constatación TCP N° 15/2021 Letra: AOP (Control Preventivo – LP.V.yH.), de acuerdo al siguiente detalle: “(...) **II – ACLARACIONES PREVIAS:** (...) no se incluyeron procedimientos que permitan detectar posibles irregularidades causadas por un accionar premeditado y/o fraudulento. Asimismo se destaca que no se realizaron comprobaciones físicas y toda referencia a hechos, personas y/o cargos surgen de la sola lectura de los instrumentos y sellos aclaratorios que siguen a las firmas obrantes en las respectivas intervenciones en el expediente. (...)

IV– OBSERVACIONES FORMALES:

1. Incumplimiento a lo establecido en el art. 33 de la Ley Provincial N.º 495 y el inc. 3 del Apartado I, Capítulo II, Anexo I de la Resolución OPC N.º 84/20, en virtud de proceder al llamado a licitación e incluso al dictamen de la comisión evaluadora de ofertas sin la reserva de crédito correspondiente.

No obstante, se incorporó de manera extemporánea el volante de imputación preventiva 2021 (fs. 729).



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

2. Incumplimiento a lo establecido en el inc. a), Punto III, Anexo III de la Resolución OPC N.º 202/20, en virtud de que no consta el envío del llamado por correo electrónico a todos los oferentes inscriptos en el Registro de Proveedores del Estado del rubro correspondiente. Sobre este punto se remite a lo expuesto en el Punto 3 del Informe Legal N.º 57/2021 TCP-C.A. (fs. 760/763).

3. Incumplimiento a lo establecido en el inc. 13 del Apartado II, Capítulo II, Anexo I de la Resolución OPC N.º 84/20, en virtud de que no consta en las actuaciones la carga de ofertas y generación de la planilla comparativa de precios por medio del sistema.

No obstante, se verifica confección propia de lo antedicho (fs. 616/620).

4. Incumplimiento a lo establecido en el inc. 15 del Apartado II, Capítulo II, Anexo I de la Resolución OPC N.º 84/20, en virtud de que no consta difusión del acta de Preadjudicación en la web de la OPC.

5. Incumplimiento a lo establecido en los incisos 16 y 17 del Apartado II, Capítulo II, Anexo I de la Resolución OPC N.º 84/20 y lo previsto en el Punto 61, Art. 34, Anexo I del Decreto Provincial N.º 674/11, en virtud de no haberse resuelto las impugnaciones por la autoridad competente para aprobar la contratación, decisión que no puede ser posterior a la adjudicación.

6. Incumplimiento a lo establecido en la cláusula 29 del Pliego, en virtud de que no consta intervención de la Comisión de Preadjudicación ante el desistimiento de oferta de la firma originalmente preadjudicada a SEINCO S.A. (fs. 732).

Téngase en cuenta que no se dictaminó un orden de mérito a fin de realizar las preadjudicaciones, por lo que ante dicha novedad, corresponde que se expida la comisión evaluadora de ofertas nuevamente sobre que propuesta resulta la más conveniente.

V – REQUERIMIENTOS:

1. Se solicita a la Comisión de Preadjudicación brindar una mayor explicación de los motivos que condujeron a desestimar aquellas ofertas que aplican el Convenio Colectivo de Trabajo N.º 281/1996, atento a lo expuesto en el Punto 1 del Informe Legal N.º 57/2021 TCP-C.A. (fs. 751/759).

2. En línea a lo anterior, dado que la resolución por la que se adjudica la contratación no estaría suficientemente motivada, se solicita brindar una acabada explicación de las razones que llevaron al funcionario firmante a elegir la oferta mas conveniente para cada renglón, tomando en consideración todos los cuestionamientos que fueron plasmados en las actuaciones y que podrían generar dudas respecto de la conveniencia de la adjudicación respectiva, atento a lo expuesto en el Punto 5 del Informe Legal N.º 57/21 TCP-C.A. (fs. 767/769) ante la consulta del Informe Contable TCP N.º 58/21 TCP-AOP (fs. 748). Asimismo se deberá tener presente la observación formal N.º 6 de la presente Acta de Constatación.

VI – NOTAS:

1. Sin perjuicio de lo expuesto en en el Punto 2 del Informe Legal N.º 57/2021 TCP-C.A. (fs. 759/760), se deberá resolver si el IPVyH como organismo descentralizado le corresponde aplicar el régimen de redeterminación de precios en contratos de servicios en los términos de la Resolución OPC 202/20, lo que de ser así, ante la carencia del Pliego aprobado por la Resolución IPVyH N.º 1125 (fs. 30/54) de varias condiciones establecidas en la norma, se solicita a los efectos de la procedencia del régimen, considerar lo expuesto en dicho Informe Legal.

2. Se deja constancia de la interpretación de oferta condicionada que le cabe a la desestimación realizada a la firma GLOBALE S.A. según lo expuesto en en el Punto 4 del Informe Legal N.º 57/2021 TCP-C.A. (fs. 763/767).



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

3. Visto el Pliego aprobado por la Resolución IPVyH N.º 1125 (fs. 30/54) se sugiere revisar los siguientes puntos a los efectos de prevenir futuros apartamientos normativos:

a) Las cláusulas 5º y 6º del PByC no se condicen con lo establecido por el Decreto Provincial N.º 674/11, Anexo I, Artículo 34, Punto 31, segundo párrafo, como así también del Punto 38, en cuanto al período límite de admisión de ofertas.

b) La cláusula 26º del PByC no se condice con lo establecido por el Decreto N.º 674/11, Anexo I, Artículo 34, Punto 22, Inciso g) y el inc. b) del Artículo 3º de la Ley Provincial N.º 1015, al haberse omitido la posibilidad de constituir garantía mediante pagaré sin protesto.

c) El PByC no prevé instancia de formulación de impugnaciones una vez expedida la Comisión de Preadjudicación, cumplidos los anuncios y la respectiva publicación en el sitio web, según lo estipulado por el Decreto Provincial N.º 674/11, Anexo I, Artículo 34, Puntos 60 y 61, como así también por la Resolución OPC N.º 84/20 (modificada por su similar N.º 17/21).

Efectuado el análisis precedente, se procede a la devolución del Expediente 1307-IP-2020 (...).

Que a continuación, a fojas 777/782 luce incorporada al Expediente del Visto, diversa documentación tendiente a brindar respuestas a las consideraciones emitidas en el Acta de Constatación citada, la que fue analizada mediante su similar, Acta de Constatación TCP N° 17/2021 Letra: AOP (Control Preventivo – I.P.V.yH.), según la siguiente transcripción: "(...) **II – NUEVA DOCUMENTACIÓN ANALIZADA:**

1. **Nueva Intervención Comisión Evaluadora de Ofertas:** a fojas 778/779 obra Informe S/N – IPV (CEO) del 08/04/2021 en respuesta formal al Requerimiento N.º 1 del Acta de Constatación TCP N.º 15/2021 – AOP.

Handwritten signature/initials in blue ink.

2. Descargo formal Director Provincial Compras y Contrataciones

IPV: en refolio 780/781 obra Nota S/N y sin letra en respuesta formal a las observaciones formales N.º 3 y 4. Se adjunta captura difusión preadjudicación LP 05/20.

3. Descargo formal Presidente IPVyH: a fojas 782 obra Nota IPVyH N.º 0348 – P del 09/04/2021 en relación al Requerimiento N.º 2, Observaciones Formales N.º 5 y 6.

IV– CONTESTA ACTA DE CONSTATACIÓN TCP N.º 15/2021 –

AOP:

1. Observaciones Formales N.º 1, 2, 3 y 4: si bien no consta descargo alguno de las dos primeras observaciones, se considera que todas estas revisten el carácter de insalvables en esta instancia, debiéndose tener en cuenta para futuras actuaciones.

No obstante, se considera oportuno realizar las siguientes salvedades en cuanto al descargo de la observación formal 4:

a. Dicha constancia de difusión de la preadjudicación resulta manifiestamente extemporánea dado que según consta en tal sitio la misma se efectuó el 29/03/2021, siendo que según surge de las actuaciones la misma se emitió el 02 y 04 de Febrero 2021 (fs. 724/725).

b. A ello se suma que de la verificación del contenido de dicha publicación sólo se ha publicado el escaneado del dorso de la Nota N.º 029 – IPV (CEO), es decir de manera incompleta lesionando el acceso a la información de los participantes del presente proceso licitatorio.

c. Téngase en cuenta lo previsto en los reglamentos, tanto en los puntos 60 y 61 del Art. 34, Anexo I del Decreto Provincial N.º 674/11 como el inc. 15 del Apartado II, Capítulo II, Anexo I de la Resolución OPC N.º 84/20, actualmente reemplazada por su similar N.º 17/21, en cuanto de su aplicación armoniosa resulta de suma importancia brindar una exactitud en el inicio del



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

computo del plazo para el ejercicio del derecho de formular impugnaciones en dicha instancia por parte de los oferentes.

2. **Observación Formal N.º 5:** visto el descargo obrante a fojas 782, se toma conocimiento de lo allí expuesto, sin embargo resulta conveniente aclarar que ante la falta de resolución de las impugnaciones, sumado a que tampoco consta un proyecto que brinde prueba de que se van a resolver y que aún persiste la falta de tratamiento de todos los argumentos expuestos en las impugnaciones (véase Informe N.º 01/21 DDyC - apartado II), se concluye mantener la presente observación formal.

3. **Observación Formal N.º 6:** visto el descargo obrante a fojas 782, se toma conocimiento de lo allí expuesto, no obstante la misma se mantiene dado que a entender del suscripto no se determinó orden de conveniencia alguno, máxime cuando el criterio de selección no resulta homogéneo para todos los renglones.

4. **Requerimiento N.º 1:** visto el descargo obrante a fojas 778/779 en el que la Comisión Evaluadora de Ofertas se expide sobre los motivos que condujeron a desestimar aquellas propuestas que aplican el Convenio Colectivo de Trabajo de Comercio, se concluye dar por cumplimentado el presente requerimiento.

No obstante, se aclara que en el Informe Legal N.º 57/2021 – TCP-C.A. (fs. 754) la letrada interviniente se manifestó en la posibilidad de considerar requerir una mayor explicación de los motivos que condujeron la desestimación de dichas ofertas, punto compartido por el suscripto al formular el presente requerimiento.

5. **Requerimiento N.º 2:** atento al descargo obrante a fojas 782 donde no se brindaron explicaciones de los motivos de selección de las ofertas preadjudicadas, se concluye que el presente requerimiento no se considera

[Handwritten signature]

cumplimentado debiéndose formular la siguiente observación sustancial a los efectos de habilitar las vías recursivas al cuentadante previstas en las Resoluciones Plenarias N.º 01/2001 y N.º 89/2002.

V- OBSERVACIÓN SUSTANCIAL

1. Se observa con carácter sustancial la falta de explicación de los motivos que condujeron preadjudicar las ofertas indicadas en el Art. 1º de la Resolución IPVyH N.º 411 (fs. 742/743), toda vez que resulta arbitrario el criterio de selección de la oferta más conveniente afectando los principios que rigen en materia de contrataciones públicas.

Lo anterior surge manifiesto cuando al preadjudicarse el renglón 3 a favor de la oferta de GONZÁLEZ MARIA ESTHER, se sostiene entre otras cosas, que la oferta de menor precio correspondiente a SEA SRL no podría tener relación entre la utilidad y el cumplimiento efectivo del servicio, atento a la escala salarial del CCT que aplica, argumentos alineados a las impugnaciones formuladas tanto por DUNEZAT MARTÍN JORGE (fs. 641/647), como por GONZÁLEZ MARIA ESTHER (fs. 656/658).

Sin embargo, dicha inteligencia fue deliberadamente omitida cuando se le adjudica a SEA SRL el renglón 1 en un principio (fs. 724) y luego se le suma el renglón 2, ante el desistimiento del oferente originalmente preadjudicado (fs. 732/733). Dicho con otras palabras, no se trasluce como una firma se encontraría imposibilitada de cumplir el efectivo servicio del renglón 3 pero si de los renglones 1 y 2, siendo que su relación utilidad/costos sería el mismo para toda la provincia.

A ello se suma que no ha sido tratado ni resuelto en las presentes actuaciones las impugnaciones que se apoyan en este punto, ya que el Informe N.º 01/21 DDyC en su apartado II, indica que la Comisión de Preadjudicación tiene el deber de expedirse al respecto en su informe final, siendo que esto finalmente no aconteció a lo largo de las actuaciones, ni en la Nota N.º 29 – IPV CEO (fs. 724), ni en su ampliación mediante Informe N.º 01 – IPV CEO (fs.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

725), ni en la intervención Informe S/N – IPV CEO (fs. 778/779), como así tampoco en oportunidad de formular descargos a los requerimientos del Acta de Constatación TCP N.º 15/2021 – AOP.

Lo anterior fue motivo de consulta a la Secretaría Legal de este organismo de control donde se coincidió en la necesidad de que conste una acabada explicación de las razones que llevaron a los funcionarios actuantes a optar por la oferta más conveniente de cada renglón, tomando en consideración todos los cuestionamientos (entiéndase las impugnaciones no tratadas ni resueltas), que fueron plasmadas en las actuaciones y que generan dudas respecto de la conveniencia de la preadjudicación respectiva.

Efectuado el análisis precedente, se procede a la devolución del Expediente 1307-IP-2020, el cual consta de 785 fojas, incluido un ejemplar de la presente, recordando la vigencia del Anexo I, incisos D) y E) de la Resolución Plenaria N.º 01/2001 del Tribunal de Cuentas de la Provincia y modificatorias".

Que entonces, la Presidenta del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat, Arq. Leticia HERNÁNDEZ remitió el pertinente descargo a través de la Nota N.º 360 Letra: IPV (P), emitiéndose en consecuencia el Informe Contable N.º 129/2021 Letra: TCP - AOP, cuyos términos rezan: "(...) **Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 – AOP.**

Observación Sustancial N.º 1: (...)

Descargo Observación Sustancial N.º 1 (Nota N.º 360-IPV-P):

‘Dicha observación calificada por el Sr. Auditor de ‘sustancial’, se funda en: ‘falta de explicación de los motivos que produjeron preadjudicar las ofertas indicadas en el Art. 1º de la Resolución IPVyH N.º 411 (fs. 742/ 743). Tal observación tiene su antecedente en el Requerimiento supra tratado. Así es que, nuevamente se manifiesta que: la Resolución IPV yH N.º 411/2021, es un acto administrativo interlocutorio, de mero trámite, y originado a raíz de la exigencia

Handwritten signature and initials.

de ese TCP mediante la Resolución Plenaria N°01/2001, Anexo 1, Punto 1. Dicho esto, la razón de la emisión de dicho acto administrativo, es disponer la afectación de fondos, en el marco licitatorio. Otro párrafo he de dedicar para referirme a lo que el Sr. Auditor refiere como 'toda vez que resulta arbitrario el criterio de selección de la oferta más conveniente **afectando los principios** que rigen en materia de contrataciones públicas'.(el resaltado me pertenece). Al respecto se expresa que la arbitrariedad es tal cuando sin más, se toma una decisión administrativa a través de un acto administrativo otorgado o cercenando derechos. Como se dijo ese acto aun no se ha emitido. Por otro lado en un proceso licitatorio, los principios como se saben, son el de publicidad, concurrencia e igualdad. Los dos segundos se cumplen con el primero, dado que la publicidad conlleva a la concurrencia y la igualdad es otorgada por medio de un único pliego de bases y condiciones, que como es de suyo es ley para las partes. Por lo que, esta Presidencia, no encuentra objeción legal de fondo ni de forma al presente trámite licitatorio, que de algún modo se le otorgue el carácter de sustancial. Solo se observa en reiteradas oportunidades un dispar criterio del Auditor, con la Comisión Evaluadora de Ofertas y con la decisión de esta Presidencia, que por otro lado, es de hacer notar que posee toda la competencia de tomar sus decisiones, como el caso, según el mérito, la conveniencia y oportunidad. Por todo lo manifestado, se solicita a ese Auditor, remita las actuaciones al Sr. Secretario Contable con el fin que tome debida intervención, solicitando se levanten las observaciones por carecer de sustento fáctico y legal, solo sustentada en su entender', y su 'dispar criterio', de análisis del proceso'.

Análisis descargo a Observación Sustancial N.º 1:

Atento a la falta de elementos que expliquen los motivos por los que a la firma SEA SRL se le alega la imposibilidad de prestar el servicio en la ciudad de Río Grande bajo el argumento de que no le cierra la relación utilidad/costos dado el CCT que aplica, mientras que a su vez obviando lo que se dijo antes, en el contexto de no haberse tratado las impugnaciones que versan sobre este



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

asunto, se procede a preadjudicar la prestación de servicios del resto de las ciudades de la provincia a dicho oferente, **se recomienda por lo expuesto mantener la presente observación sustancial.**

Acta de Constatación TCP N.º 15/2021 – AOP

Observación Formal N.º 5: (...)

Descargo Observación Formal N.º 5 (Nota N.º 360-IPV-P):

‘Al respecto se ha de manifestar que la impugnación a que hace referencia el Auditor, tenía varias aristas una era legal, la cual fue debidamente tratada mediante Informe N°1/21 DDyC, y las otras era de competencia en el análisis de la Comisión Evaluadora de Ofertas’.

Análisis descargo a Observación Formal N.º 5:

En virtud de reconocerse la falta de tratamiento de dichas impugnaciones **se recomienda mantener la presente observación formal.**

Acta de Constatación TCP N.º 15/2021 – AOP

Observación Formal N.º 6: (...)

Descargo Observación Formal N.º 6 (Nota N.º 360-IPV-P):

‘De la propia redacción de dicho punto se desprende la falta de sustento jurídico de la misma dado que el Sr. Auditor para fundar la misma utiliza la frase: ... ‘dado que a su entender’..., lo que claramente es improcedente dado que una observación se debe sostener legalmente y no en función de un descargo que ‘a su entender’, sin otra argumentación, no se determinó orden de conveniencia, máxime cuando el criterio de selección no resulta homogéneo para todos los renglones. Es decir, que a pesar del descargo de fs. 782, y solo a su entender, el mismo no le habría aclarado la observación ‘formal’, N°6. Se hace notar, que en este proceso licitatorio, como es debido, se designo a una comisión interdisciplinaria, con competencia para evaluar la admisibilidad de los oferentes, y según criterio, el que siempre tiene un contenido subjetivo, la

[Handwritten signature]

oferta más conveniente. Asimismo como se sabe tal intervención no es vinculante. Ya en la primera intervención de dicha comisión a fs. 724, se expidió, en donde claramente surge un cuadro comparativo, con los oferentes admisibles y sus ofertas, es más luego el Vicepresidente de este Instituto, solicitó una ampliación en el criterio empleado, lo cual surge a fs. 725. Es más a fs. 726 esta Presidencia se manifestó en coincidencia. Cuando una de los oferentes manifiesta su desistimiento respecto del Renglón II, a fs. 732, el Vicepresidente manifiesta y siguiendo el cuadro comparativo realizado por propia Comisión en cuadro comparativo, según la segunda menor oferta, esto en cuanto la más económicas de las restantes. No obstante y a petición de ese Auditor Fiscal, la Comisión Evaluadora de Ofertas, vuelve intervenir (a fs. 778), ampliando el criterio con el cual sostuvo su primera intervención. Se reitera que tal lo argumenta ese Auditor el criterio a que se refiere lo es de un grupo interdisciplinario, integrado por un Maestro Mayor de Obra, un Licenciado y un Letrado, y lo es tal para asegurar la mayor objetividad en una decisión que sin dudas tendrá algo de subjetividad, lo que en nada se acerca a la arbitrariedad’.

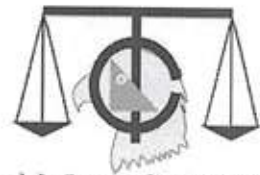
Análisis descargo a Observación Formal N.º 6:

Independientemente de los reproches calificativos expuestos a la terminología empleada, no se vislumbran elementos que permitan la subsanación de la presente observación de carácter meramente formal, por lo que **se recomienda mantener la presente observación considerándose de carácter insalvable,** dada la instancia en la que nos adentramos.

No obstante cabe mencionar que dicho reparo normativo se encuentra sustentado en una de las cláusulas del pliego licitatorio, donde se desprende la función primordial de la Comisión de Preadjudicación en determinar la propuesta más conveniente, conforme criterio de selección previsto en el art. 34, apartado 56 del decreto provincial N.º 674/11, la que prevé establecer un orden de mérito, que de haber existido hubiese sido de suma utilidad ante el



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

desistimiento de una oferta, máxime cuando el criterio de selección no resulta homogéneo en considerar siempre la de menor precio.

Acta de Constatación TCP N.º 15/2021 – AOP

Requerimiento N.º 2: (...)

Descargo Requerimiento N.º 2 (Nota N.º 360-IPV-P):

‘El mismo manifiesta que a pesar de la contestación brindada por esta Presidencia a fs. 782, no se brindó los motivos de selección de las ofertas preadjudicadas. Como ya se explicó se trata de un acto interlocutorio y de mero trámite, en el marco de un proceso licitatorio, preparatorio de la voluntad administrativa, por lo que la preadjudicación se realiza al solo efecto de cumplir con lo dispuesto por la Resolución Plenaria N°04/2001, Anexo 1 Punto 1. Luego sí, el acto administrativo de adjudicación deberá reunir, los requisitos esenciales prescriptos por la Ley de Procedimiento Adm. 141 Art. 99, por lo que entre otras cosas deberá estar debidamente motivado’.

Análisis descargo a Requerimiento N.º 2:

Atento a la Observación Sustancial N.º 1 del Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 - AOP, se recomienda considerar que el presente requerimiento deviene en abstracto.

Acta de Constatación TCP N.º 15/2021 – AOP

Observaciones Formales N.º 1, 2, 3, 4, y Requerimiento N.º 1:

Dichas observaciones de carácter meramente formales fueron analizadas mediante Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 – AOP, donde se concluyó que las mismas revisten el carácter de insalvables, lo que implica que más allá del reproche a efectuarse por los incumplimientos normativos que les dio origen, no habría posibilidad de que sean subsanadas. No obstante se indicó tener en cuenta dichos reparos para futuras actuaciones.

Handwritten signature/initials in blue ink.

En cuanto al Requerimiento N.º 1, el mismo se consideró cumplimentado (...).

Que así las cosas, tomó intervención el Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable, C.P. Rafael A. CHORÉN, a través de la Disposición de Secretaría Contable TCP N.º 4/2021, en la que se expresó: “(...) Que a su turno, esta Secretaría Contable en atención a los argumentos esgrimidos por los Auditores Fiscales intervinientes, los que son compartidos por quien suscribe, se concluye en mantener la Observación Sustancial N.º 1, y la Observación Formal N.º 5, del Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 – A.O.P. (Control Preventivo – I.P.V.yH.).

Que finalmente, siguiendo el criterio sentado por este Tribunal en la Resolución Plenaria N.º 103/2015, a fin de diferenciar entre las observaciones que sean meramente formales de las sustanciales, y por otro lado las de carácter insalvables de las salvables, así como sus consecuencias en relación a su trámite, corresponde dejar recordar que las observaciones que no revistan el carácter de ‘sustanciales’ conforme lo expresan los puntos 2.3 y 2.4 del Anexo I de la Resolución N.º 01/2009, les será aplicable el trámite previsto para el ejercicio de las facultades acordadas a este Plenario de Miembros por los incisos g) y/o h) del artículo 4º de la Ley Provincial N.º 50, reglamentado este último por el Decreto Provincial N.º 1917/99 y, en principio **no procederá** dar curso respecto de las observaciones formales insalvables, al procedimiento de ‘insistencia’ previsto en el artículo 166 inciso 2) de la Constitución Provincial, artículo 31 de la Ley Provincial N.º 50 y de la Resolución Plenaria N.º 01/2001 (...); resolviendo en consecuencia: **“ARTÍCULO 1º.-** Mantener las observaciones plasmadas en el punto 1 del Título V – OBSERVACIÓN SUSTANCIAL y en el punto 2 (Observación Formal N.º 5) del Título IV– CONTESTA ACTA DE CONSTATAción TCP N.º 15/2021 - AOP del Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 – A.O.P. (Control Preventivo – I.P.V.yH.), por los motivos expuestos en los considerandos. **ARTÍCULO 2º.-** Mantener con



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

carácter de insalvables, las observaciones plasmadas en los puntos 1 (Observaciones Formales N.º 1, 2, 3 y 4) y 3 (Observación Formal N.º 6) del Título IV- CONTESTA ACTA DE CONSTATAción TCP N.º 15/2021 - AOP del Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 - A.O.P. (Control Preventivo - I.P.V.yH.), por los motivos expuestos en los considerandos, dejando constancia que las mismas serán merituadas en instancias del control posterior a fin determinar la aplicabilidad del trámite previsto para el ejercicio de las facultades acordadas a este Plenario de Miembros por los incisos g) y/o h) del artículo 4º de la Ley provincial Nº 50 (...).

Que a continuación, por Nota Externa Nº 564/2021 Letra: TCP-AOP se notificó con remisión de las actuaciones, el temperamento seguido por este Organismo de Control, a la Presidenta del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat.

Que a fojas 799/815, lucen adunadas diversas intervenciones que se dieron en el ámbito del Organismo en cuestión y a fojas 816/817, obra la Nota Nº 447 Letra: IPVyH (P) por la que se apeló la Disposición de Secretaría Contable TCP Nº 4/2021, en los siguientes términos: "(...) Que ese TCP, a través de la mencionada Disposición, en su artículo 1º, resuelve mantener las Observaciones formuladas en el punto 1 del Título V- OBSERVACIONES SUSTANCIALES Y EN EL PUNTO 2 (OBSERVACIONES Formal N.º 5) del Título IV-CONTESTA ACTA DE CONSTATAción n.º 15/2021- AOP, del Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 AOP (Control Preventivo IPVyH).

Que en virtud de dichas observaciones y siendo las mismas atendibles, es que se revocó la Resolución IPV y H N.º 0411/21.

Con el fin de un mejor proveer, se dio nueva intervención a la Comisión Evaluadora de Ofertas, a los fines que dé cabal tratamiento al Punto 2 de la Observación Formal V, funde clara y objetivamente el criterio de selección res-

[Handwritten signature]

pecto del Oferente por el cual dicha comisión entendió conveniente la Oferta presentada por GONZÁLEZ MARÍA ESTHER, y no así la presentada por SEA SRL, siendo esta última de menor cuantía que la anterior. Asimismo dé tratamiento a las impugnaciones según se indica en Acta de Constatación TCP N.º 17/2021, Punto V.

Que la mentada Comisión ha emitido Informes N.ºs 005 y 006 mediante los cuales se da tratamiento a las impugnaciones, y asimismo se funda objetivamente las razones que llevaron a aconsejar se preadjudique el Renglón 3, a la oferente GONZÁLEZ MARIA ESTHER. A dichos informes esta Presidencia, en mérito a la brevedad se remite en todas sus partes, en la comprensión que se ha dado respuesta a lo requerido por ese órgano de control.

Que con el fin de llevar a término el proceso licitatorio oportunamente iniciado, es que se entendió pertinente emitir nueva Resolución de Preadjudicación, con el fin de dar cumplimiento previa intervención de ese órgano de control a lo prescripto en Resolución Plenaria N.º 01/2001, Punto 1.

En el entendimiento que se han atendido las observaciones de carácter sustancial realizadas, se solicita se haga lugar a la presente APELACIÓN, y por lo tanto se levante la OBSERVACIÓN SUSTANCIAL, sostenida por el Secretario Contable en su Disposición N.º 04/2021”.

Que en virtud de lo anterior, se dio intervención a la Secretaría Legal, emitiéndose al respecto el Informe Legal N.º 95/2021, por el que se efectuó el siguiente análisis: “(...) el 23 de abril de 2021 -fojas 799- el Director General de Asuntos Jurídicos y Notariales Dr. Osvaldo L. ALBEIRO, por instrucciones de la Presidenta de la Entidad envió estos obrados a la Comisión Evaluadora de Ofertas solicitando un pormenorizado tratamiento con informe de carácter financiero, de donde surja el criterio de conveniencia de oferta adoptado por esa comisión, realice un cuadro comparativo y trate las impugnaciones oportunamente realizadas por los oferentes.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 – AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Como respuesta al requerimiento (fojas 800/806), la Comisión Evaluadora de Ofertas emitió los Informes N.º 5 y N.º 6, Letra: I.P.V.yH (CEO), ambos del 27 de abril de 2021.

Entonces, a fojas 811/812 se agrega la Resolución I.P.V.yH. N.º 754/2021 del 28 de abril de 2021, por la que la Presidenta de la Entidad revoca la Resolución I.P.V.yH. N.º 411/2021 por no estar debidamente motivada y por no cumplir con los requisitos esenciales estipulados en el artículo 99 de la Ley provincial N.º 141.

En consecuencia, a fojas 814/815 consta la Resolución I.P.V.yH. N.º 755/2021 que preadjudica la Licitación Pública N.º 5/20 Renglón 1 (Ushuaia) a la empresa SEA S.R.L. por la suma de Pesos doce millones ochenta y cinco mil setecientos dos con 56/100 (\$ 12.085.702,56); Renglón 2 (Tolhuin) a la firma SEA S.R.L. por la suma de Pesos un millón seiscientos noventa y un mil novecientos ochenta y uno con 76/100 (\$ 1.691.981,76) y Renglón 3 (Río Grande) a la empresa GONZÁLEZ MARÍA ESTHER por la suma de Pesos once millones doscientos ocho mil con 00/100 (\$ 11.208.000,00).

En último término, por la Nota N.º 447, Letra: I.P.V.yH., del 28 de abril de 2021, la Presidenta de la Entidad apeló lo decidido en la Disposición Contable N.º 04/21. (...)

ACLARACIÓN PREVIA

En primer lugar y atento a que este Organismo de Control tomó intervención en estas actuaciones en el marco de control preventivo sobre un acto administrativo de preadjudicación, entiendo prudente referirme al momento del control preventivo y al tipo de control que lleva adelante el Tribunal de Cuentas.

Ello fue expuesto nuevamente ante la Oficina Provincial de Contrataciones en el marco del análisis de la Resolución O.P.C. N.º 84/20 en la

10 N

Resolución Plenaria N.º 191/2020, afirmando allí: '(...) corresponde distinguir al control previo, del control preventivo y del control posterior. Respecto de este tópico resulta esclarecedor lo expresado por la doctrina en cuanto señala: 'Control previo, preventivo y posterior, según se realice antes o después de que un acto administrativo adquiera eficacia.

Alessi expresa que la función fiscalizadora es preventiva si es anterior a la adopción de la medida o a su ejecución, manifestándose 'mediante una autorización cuando sea anterior a la emanación del acto, en un visto bueno cuando preceda a la ejecución de la medida pero no a su emanación'. El control represivo o sucesivo implica intervenir después de la medida, traduciéndose en la anulación de la medida considerada ilegítima.

Para Linares, el control preventivo tiende a impedir el acto irregular -o sus efectos- mientras que el represivo procura impedir que dictado dicho acto quede firme o produzca efectos, por lo que su 'virtualidad sancionatoria es la revocación por ilegitimidad del acto y a veces su sustitución'.

Se ha señalado que el control previo contempla los casos de intervención del organismo del control externo, realizados con anterioridad a la emisión del acto administrativo, mientras que el control preventivo tiende al control realizado sobre actos ya dictados y donde la actuación de aquellos organismos precede a la ejecución de los mismos. De esta forma, surge del control previo una proposición o sugerencia que puede o no ser implementada por el requirente, salvo en los casos en que los órganos de control se pronuncien con alcance de doctrina legal obligatoria; mientras que el pronunciamiento, consecuencia del control preventivo sobre un acto, es obligatorio, atento que la observación del mismo suspende su eficacia, y la resolución positiva habilita la ejecución del acto administrativo.

La declaración de lima del INTOSAI definió al control previo como aquel que se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

o administrativas. Puede ser ejercido tanto por una Entidad Fiscalizadora Superior como por otras instituciones de control.

El control posterior es aquel que se ejercita luego que los actos se han ejecutado. Las críticas de las que ha sido objeto se encuentran en considerar que cuando los órganos sólo efectúan un control posterior, el mismo llega tarde, ya que solamente sirve 'para hacer jugar la responsabilidad de los funcionarios públicos intervinientes, en cambio la clave es que estos organismos tengan un control preventivo, en forma efectiva, es decir, con potestades de carácter paralizante del acto que se va a instrumentar, porque de nada vale tener un control posterior cuando ya el acto se ejecutó y se produjo perjuicio a la comunidad y el interés público' (IVANEGA, Miriam Mabel, Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, páginas 70/71).

Una vez descriptos los distintos tipos de controles que existen, cabe determinar cuál es el control que tiene asignado normativamente este Tribunal de Cuentas. Para ello debemos acudir a nuestra Carta Magna Provincial y a la Ley provincial Nº 50.

Comenzado con nuestra Constitución Provincial, encontramos que, en su parte pertinente, el inciso 2º del artículo 166 prevé expresamente: 'Intervenir preventivamente en los actos administrativos que dispongan gasto' (énfasis propio).

A su vez, la Ley provincial Nº 50 en los artículos referidos a este aspecto dicen: Artículo 2º: 'De conformidad con lo establecido por la Constitución Provincial, el Tribunal de Cuentas ejercerá las siguientes funciones: a) Intervenir preventivamente en los actos administrativos que dispusieren fondos públicos; b) ejercer el control posterior, de legalidad y financiero, de los actos administrativos sobre inversión de fondos, percepción de caudales

Handwritten signature and initials.

públicos u operaciones financiero – patrimoniales del Estado provincial que hubieren sido objeto de intervención preventiva y hayan sido observadas' (énfasis y entrecomillado es propio).

Artículo 4º: 'El Tribunal de Cuentas tiene las siguientes atribuciones: (...) b) observar los actos administrativos que dispusieren gastos por transgresión de disposiciones legales o reglamentarias' (énfasis agregado).

Artículo 30: 'Las observaciones, totales o parciales, formuladas por el Tribunal de Cuentas en el control preventivo, serán comunicadas al órgano emisor suspendiendo la ejecución del acto en todo o en la parte observada. El titular del poder o ente sujeto a control, podrá insistir en el cumplimiento de los actos observados por el Tribunal de Cuentas, asumiendo la responsabilidad exclusiva por ello' (énfasis y entrecomillado propio).

Artículo 32: 'El control preventivo' de los actos, omisiones o cuentas, se realizará por el por el método de auditoria que establezca el Tribunal, el que de ninguna manera podrá obstaculizar o demorar el desarrollo de las funciones del órgano controlado. 'El control preventivo' será obligatorio, toda vez que lo requiera el Poder Ejecutivo provincial o el ente sujeto a control. La inexistencia de control preventivo con observación, obsta a su posterior intervención por el Tribunal de Cuentas (énfasis y entrecomillado propio).

Como se aprecia, tanto nuestra Constitución Provincial como la Ley Orgánica que rige la actividad y función de este Tribunal de Cuentas hacen referencia inequívocamente a la existencia de un control 'preventivo' y 'no previo', cuyos conceptos y alcances jurídicos -como quedó explicitado- son sustancialmente diferentes.

Ahora bien, en cuanto a la conceptualización jurídica del control preventivo, como se indicó, se ejerce respecto de actos administrativos emitidos y no ejecutados (es decir, sin que todavía hayan adquirido eficacia). En cambio, en el denominado control previo éste se ejerce con anterioridad a la emisión del



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

acto administrativo y se vincula más típicamente con funciones de carácter consultivo del Órgano de Contralor.

Por otra parte y con referencia al alcance de dicho control, surge claramente que al ejercitarse el control preventivo y en el supuesto de existir, por ejemplo, una observación, ocasionaría la suspensión (total o parcial) de la ejecución del acto administrativo (conf. arts. 4° y 30 de la Ley provincial N° 50); el que podría recobrar su ejecutividad mediante el levantamiento de dicha observación ante las diferentes instancias procedimentales que recorre el cuentadante (Auditor, Secretaría Contable, Plenario de Miembros); o mediante el trámite de insistencia por parte del titular del Poder o Ente sujeto a control, quienes asumen la responsabilidad exclusiva por ello, según lo previsto en el artículo 30 de la Ley provincial N° 50.

Esta circunstancia –momento de intervención- fue plasmada asimismo en las recientes Resoluciones Plenarias N.º 09/2016, N.º 18/2018 y N.º 06/2020, donde se estableció que '(...) las actuaciones serán intervenidas una única vez, previo a la adjudicación o firma del contrato o materialización de la orden de compra, salvo que el Auditor Fiscal considere necesario en algún caso muy significativo solicitarlo nuevamente y en aquellos casos que se detecten observaciones, los que se deberán remitir nuevamente a la delegación de control, a fin de meritar el descargo (...)’.

Entonces, corresponde sugerir se haga saber a Titular de la Entidad, que el criterio de este Organismo de Control en cuanto a la oportunidad de intervención para el ejercicio del control preventivo por parte del Tribunal de Cuentas en las contrataciones públicas, debe situarse una vez emitido el acto administrativo de adjudicación y sin que se haya notificado al contratante de la administración, ni publicado en el Boletín Oficial o en el sitio del Órgano rector.

Handwritten signature in blue ink.

Nótese, que el referido tratamiento en la oportunidad aquí indicada, además hubiese evitado la Observación N.º 5.

ANÁLISIS

(...) Ahora, entrando al análisis de estas actuaciones, respecto al artículo 1º de la Disposición Secretaría Contable N.º 4/2021, que mantiene la observación con carácter sustancial atento a la falta de explicitación de los motivos que condujeron a preadjudicar las ofertas indicadas en el artículo 1º de la Resolución I.P.V. y H. N.º 411 (fs. 742/743), por resultar arbitrario en definitiva el criterio de selección de la oferta más conveniente, en primer término se visualiza que la autoridad emisora del acto lo dejó sin efecto por falta de motivación.

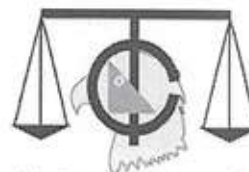
En segundo término, se requirió a la Comisión Evaluadora de Ofertas un análisis pormenorizado que explicita el criterio de conveniencia de oferta adoptado por ésta, lo que derivó en la emisión del Informe N.º 5, que en apariencia, daría una justificación razonable a las conclusiones vertidas en orden de determinar la oferta mas conveniente para cada renglón, por lo que en apariencia correspondería sobre ello, sea levantada la observación.

Sin perjuicio de lo aconsejado, sugiero que de manera previa a que tome conocimiento el Cuerpo Plenario de Miembros, se dé nueva intervención a la Secretaría Contable para que sea analizada la razonabilidad de los cálculos justificatorios que se agregan al Informe mencionado de la Comisión.

En tercer lugar y a raíz de lo informado por la Comisión Evaluadora de Ofertas, la Presidenta de la Entidad dictó la Resolución I.P.V. y H. N.º 755/2021 por la que dispuso preadjudicar la Licitación Pública N.º 5/20 Renglón 1 (Ushuaia) a la empresa SEA S.R.L. por la suma de Pesos doce millones ochenta y cinco mil setecientos dos con 56/100 (\$ 12.085.702,56); Renglón 2 (Tolhuin) a la firma SEA S.R.L. por la suma de Pesos un millón seiscientos noventa y un mil novecientos ochenta y uno con 76/100



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

(\$1.691.981,76) y Renglón 3 (Río Grande) a la empresa GONZÁLEZ MARÍA ESTHER por la suma de Pesos once millones doscientos ocho mil con 00/100 (\$11.208.000,00).

Asimismo, y respecto a la observación plasmada en el punto 2 (Observación Formal N° 5) del Título IV CONTESTA ACTA DE CONSTATAción TCP N.º 15/2021 - AOP del Acta de Constatación TCP N.º 17/202 1 A.O.P. (Control Preventivo I.P.V.yH.) mencionada en el artículo 1º de la Disposición Secretaría Contable N.º 004/2021 bajo análisis, efectuada por no haberse resuelto las impugnaciones por la autoridad competente para aprobar la contratación -decisión que no puede ser posterior a la adjudicación- se desprende de la nueva documentación aportada, que la autoridad emisora del acto otorgó nueva intervención a la Comisión Evaluadora de Ofertas a los efectos de que trate las impugnaciones oportunamente realizadas por los oferentes, emitiéndose el Informe N.º 006/2021 -fojas 804/806-.

En tal sentido y por las razones expuestas, entiendo prudente sugerir que también sea levantada la observación citada en último término, haciendo saber a la Señora Presidenta de la Entidad, que de manera previa a la adjudicación, deberá emitirse el dictamen legal que analice la procedencia de las impugnaciones, su posterior comunicación a la Comisión Evaluadora de Ofertas y el dictado del acto que resuelva las mismas de conformidad a los incisos 16 y 17 del Apartado II, Capítulo II, Anexo 1 de la Resolución OPC N.º 84/20 (hoy punto 14.2 y 14.3 – Resolución OPC N.º 17/21) y lo previsto en el Punto 61, Art 34, Anexo 1 del Decreto Provincial N.º 674/11.

En otro orden, ingresando al análisis de las observaciones formales plasmadas en los puntos 1 (Observaciones Formales N.º 1, 2, 3 y 4) y 3 (Observación Formal N° 6) del Título IV CONTESTA ACTA DE CONSTATAción TCP N.º 15/202 1 - AOP del Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 —

10

A.O.P. (Control Preventivo — I.P.V.yH.), se transcriben a continuación a fin de conocer su contenido:

1. Incumplimiento a lo establecido en el art 33 de la Ley Provincial N.º 495 y el inc. 3 del Apartado 1, Capítulo II, Anexo I de la Resolución OPC N.º 84/20, en virtud de proceder al llamado a licitación e incluso al dictamen de la comisión evaluadora de ofertas sin la reserva de crédito correspondiente. No obstante, se incorporó de manera extemporánea el volante de imputación preventiva 2021 (fs. 729).

2. Incumplimiento a lo establecido en el inc. a), Punto III, Anexo III de la Resolución OPC N.º 202/20, en virtud de que no consta el envío del llamado por correo electrónico a todos los oferentes inscriptos en el Registro de Proveedores del Estado del rubro correspondiente. Sobre este punto se remite a lo expuesto en el Punto 3 del Informe Legal N.º 57/2021 TCP-C.A. (fs. 760/763).

3. Incumplimiento a lo establecido en el inc. 13 del Apartado II, Capítulo II, Anexo 1 de la Resolución OPC N.º 84/20, en virtud de que no consta en las actuaciones la carga de ofertas y generación de la planilla comparativa de precios por medio del sistema. No obstante, se verifica confección propia de lo antedicho (fs. 616/620).

4. Incumplimiento a lo establecido en el inc. 15 del Apartado II, Capítulo II, Anexo I de la Resolución OPC N.º 84/20, en virtud de que no consta difusión del acta de Preadjudicación en la web de la OPC.

5. Incumplimiento a lo establecido en los incisos 16 y 17 del Apartado II, Capítulo II, Anexo 1 de la Resolución OPC N.º 84/20 y lo previsto en el Punto 61, Art 34, Anexo 1 del Decreto Provincial N.º 674/11, en virtud de no haberse resuelto las impugnaciones por la autoridad competente para aprobar la contratación, decisión que no puede ser posterior a la adjudicación.

6. Incumplimiento a lo establecido en la cláusula 29 del Pliego, en virtud de que no consta intervención de la Comisión de Preadjudicación ante el



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

desistimiento de oferta de la firma originalmente preadjudicada a SEINCO S.A. (fs. 732).

-En lo que respecta a la Observación N° 1, debo señalar que efectivamente el trámite dispuesto para la imputación preventiva del gasto conforme surge de las constancias adunadas a fojas 729, fue practicado en forma extemporánea.

Ello, por cuanto no se respetó el momento para realizar el registro de la contabilidad presupuestaria vulnerando así el momento en que debió ser efectuado, conforme surge del artículo 33 de la Ley provincial N° 495 y del artículo 31° del Decreto Provincial N° 1122/02, reglamentario de la citada ley; circunstancias que no fueron objeto de análisis por parte de la Presidenta de la Entidad al momento de efectuar su descargo.

Sin perjuicio de todo lo expuesto, debo también destacar que si bien el objeto de la observación se centra en un incumplimiento normativo al haberse efectuado una registración contable en forma tardía, en rigor de verdad, la imputación preventiva, independientemente de considerar su inoportunidad en el tiempo, fue efectivamente practicada en el expediente tal y como lo ratifica la Auditora Fiscal en la observación de fojas 774.

-En relación a la Observación formal N.º 2 efectuada por no constar el envío del llamado por correo electrónico a todos los oferentes inscriptos en el Registro de Proveedores del Estado del rubro correspondiente, es preciso remarcar que la Resolución O.P.C. N° 202/2020 que estableció dicho requisito adicional, entró en vigor el 20 de noviembre de 2020 (B.O. 4743), es decir solo dos (2) días hábiles antes de la emisión del acto que autorizaba el llamado efectuado el 24 de noviembre de 2020, lo que favoreció a que en el mentado acto administrativo se haya incurrido en el error de referir a un régimen legal en

12
T

desuso y, en consecuencia, de omitir enviar por correo electrónico la invitación a ofertar.

-Ahora, sobre la Observación formal N.º 3 dispuesta por no constar en las actuaciones la carga de ofertas y generación de la planilla comparativa de precios por medio del sistema, surge de las manifestaciones efectuadas por el Ente a fojas 780 su reconocimiento y justificación al expresar: '(...) es correcto mencionar que el IPV y H inició la implementación del sistema geN Financiero en el ejercicio 2021, motivo por el cual al momento de la apertura de ofertas no se contaba con el sistema y se procedió a hacerlo a través de una planilla propia. En este sentido, las contrataciones llevadas adelante actualmente, como las futuras licitaciones ya poseen la carga de ofertas y generación de planillas comparativas de precios a través del sistema geN Financiero' (lo resaltado y subrayado es propio).

-Respecto de la Observación formal N.º 4 efectuada por el hecho de no constar la difusión del acta de Preadjudicación en la web de la O.P.C., se constató posteriormente que existió una publicación el día 29 de marzo de 2021 pero de manera incompleta, ya que solo se visualiza el reverso del Informe de la Comisión Evaluadora de Ofertas.

Esta circunstancia se encuentra expresamente prevista en los puntos 60 y 61 del artículo 34, Anexo I del Decreto Provincial N.º 674/11 como en el inciso 15 del apartado II, Capítulo II, Anexo I de la Resolución OPC N.º 84/20, actualmente reemplazada por su similar N.º 17/21, que en una aplicación armoniosa imponen la completa publicidad del Acta de la Comisión Evaluadora o del Acto de preadjudicación en su caso cuando así corresponda, pero con transcripción íntegra de los fundamentos cuando se realicen remisiones.

Ahora bien, habiéndose revocado la Resolución I.P.V. y H. N.º 411/2021 y emitido en su reemplazo la Resolución I.P.V. y H. N.º 755/2021, entiendo prudente levantar la observación N.º 4 y en el marco del control posterior verificar el efectivo cumplimiento de la publicación de este nuevo acto



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

incluyendo la totalidad de los Informes de la Comisión Evaluadora de Ofertas, bajo expreso apercibimiento del uso de las facultades del inciso h) del artículo 4 de la Ley provincial N.º 50.

-Por último en cuanto a la Observación formal N.º 6, efectuada en virtud de que no consta intervención de la Comisión de Preadjudicación ante el desistimiento de oferta de la firma originalmente preadjudicada a SEINCO S.A. (fs. 732), entiendo que la misma deviene por las especiales circunstancias de los obrados en abstracta respecto a los renglones 1 y 3 por el motivo de quedar un solo oferente, en el primer caso por no cotizar la firma González María Esther y en el segundo por haber sido rechazada la oferta de SEA S.R.L. por inconveniente – fojas 724, 725 y 778/779-.

Ahora respecto al renglón 2, en virtud de que solamente quedarían en puja las firmas SEA S.R.L. y GONZÁLEZ MARÍA ESTHER, entiendo que corresponde que la Comisión de Evaluación de Ofertas debió emitir el orden de mérito para así dotar con mayor información a la autoridad que posteriormente debe dictar el acto de adjudicación.

Cabe hacer notar que no basta el cuadro comparativo de ofertas, como lo explicita la Comisión Evaluadora, ya que si bien por aplicación del punto 54 del Anexo I del Decreto provincial N.º 674/11 debe confeccionarse, también es una obligación de la Comisión formular el orden de mérito, tal como lo dispone el punto 56 del citado acto reglamentario.

No obstante ello, de las actuaciones se desprende que el Director General del Área de Asuntos Jurídicos y Notariales, mediante Nota N.º 67, Letra: DGAJyN del 4 de marzo de 2021, Abogado Sergio F. GIADAS aconsejó a la Vicepresidencia de la Entidad que la Comisión Evaluadora de Ofertas ya había emitido opinión estando el Titular de la Entidad en condiciones de dictar el acto de preadjudicación.

[Handwritten signature]

A ello se le suma lo expresado por la Presidenta del Ente a fojas 786 al momento de efectuar el descargo sobre esta observación formal en la Nota N.º 360, Letra: IPV (P), comunicando: '(...) Cuando uno de los oferentes manifiesta su desistimiento respecto del Renglón II, a fojas 732, el Vicepresidente manifiesta y siguiendo el cuadro comparativo realizado por propia Comisión en cuadro comparativo, según la segunda oferta, esto en cuanto la más económica de las restantes', visualizándose allí la metodología de selección efectuada por el Titular de la Entidad al momento del dictado del acto de preadjudicación.

Luego, a raíz de la emisión de la Disposición Secretaría Contable N.º 04/2021, la Titular del I.P.V. revocó la Resolución de preadjudicación y dio nueva intervención a la Comisión de Evaluación de Oferta, emitiendo ésta el Informe N.º 5, donde si bien no se desprende un orden de mérito, el mismo se asemejaría, por la particularidad de existir solo dos oferentes a raíz del desistimiento de la firma SEINCO S.A.

Se transcribe lo manifestado por la Comisión a fojas 803: 'Nótese en el caso puntual del Renglón 2 para la ciudad de Tolhuin, que esta Comisión Evaluadora entiende frente al desistimiento del oferente originalmente preadjudicado 'SEINCO S.A.' (a fojas 732), oportuna su decisión de preadjudicar a la firma SEA S.R.L., ya que la misma presenta una estructura de costos de \$ 1.691.981,76 acorde a las necesidades del servicio esperado por el IPVyH, frente al de la empresa GONZALEZ MARIA ESTHER que totaliza en su estructura de costos (a fojas 330) un valor total de \$ 1.848.000,00'.

En tal sentido, entiendo que respecto al renglón 2 el mismo también devendría en abstracto.

Sin perjuicio de todo lo expuesto, hay que tener en cuenta que las Observaciones formales N.º 1, N.º 2 y N.º 3 son Observaciones meramente formales y con carácter de insalvables y, que más allá del reproche a efectuarse



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

por los incumplimientos normativos que les dio origen, no habría posibilidad de que sean subsanadas.

En tal sentido, en oportunidad de expedirse este Organismo de Contralor por Acuerdo Plenario N° 2328, el Vocal Abogado a/c de la Presidencia Dr. Miguel LONGHITANO manifestó en su voto: '(...) debo destacar que a esta altura de los acontecimientos el hecho observado resulta insalvable para el cuentadante, y por lo tanto, sin posibilidad de corregirlo (...) considero que la vía de la 'insistencia' no es el camino adecuado para este tipo de observaciones, por cuanto lo que aquí se analiza es una conducta contraria a los postulados de las normas que reglamentan la ejecución del gasto; conducta ésta que se encuentra consumada y sin posibilidad de ser revertida por medio de una corrección que importe recuperar su legitimidad. (...)'

En esa línea, al tratarse de un acto 'insalvable' por encontrarse ya ejecutado, hace que el procedimiento aplicable sea el previsto para el apartamiento normativo. (...)'

Por tal motivo, al encontrarse ejecutado el acto y ser imposible su corrección por cuanto no se puede volver en el tiempo para sanear cuestiones estrictamente relacionadas con su oportunidad, es decir, con fechas, la ley especial en la materia y aplicable al caso encuadra a estos acontecimientos como 'incumplimiento normativos', dotando al Tribunal de Cuentas de una potestad sancionadora con el objeto de evitar que esos incumplimientos se repitan en el futuro'.

Efectuado de ese modo el estudio de los antecedentes arrojados, se puede concluir que los apartamientos formales revelados, constituyen sin más una falta de apego a las normas, cuya entidad, dadas las circunstancias del caso y atento a la falta de perjuicio fiscal para este tipo de observaciones formales, correspondería -a criterio del suscripto- y en esta oportunidad formular

TDN

recomendaciones a la Titular de la Entidad, haciéndose saber que en el futuro deberán extremar los recaudos para evitar este tipo de transgresiones a la ley bajo apercibimiento de la aplicación de sanciones.

Sobre las recomendaciones expresadas precedentemente, entiendo que es una solución adecuada para el caso, ya que si bien las observaciones fueron mantenidas en la Disposición de Secretaría Contable N.º 04/2021 lo que supone el trámite de insistencia, al analizar su alcance, como ‘observaciones formales insalvables’, no les resulta tocante la fórmula de levantar o mantener la observación, por encontrarse justamente dentro del análisis del control posterior, conforme se sostuvo en la Resolución Plenaria N.º 103/2016.

En tal sentido, las Observaciones formales N.º 1, N.º 2 y N.º 3, son de carácter insalvable, motivo por el que correspondería dejarlas sin efecto en los términos del trámite del inciso G) punto 4, del Anexo I de la Resolución Plenaria N.º 01/2001”.

Que tomando en consideración el análisis expuesto, el Secretario Legal a cargo emitió la siguiente conclusión: “En atención a los nuevos elementos aportados, en especial el acto de revocación de la Resolución IPVyH N.º 411/2021, Informes N.º 005 y N.º 006 de la Comisión Evaluadora de Ofertas y el acto de preadjudicación Resolución IPVyH N.º 755/2021-, a criterio del suscripto en principio estaría cumplimentada la fundamentación necesaria para justificar el acto administrativo objeto de la Observación sustancial plasmada en el punto 1 del Título V OBSERVACIÓN SUSTANCIAL del Título IV CONTESTA ACTA DE CONSTATACIÓN TCP N.º 15/2021 - AOP del Acta de Constatación TCP N.º 17/202 1 A.O.P. (Control Preventivo I.P.V.yH.) que refiere el artículo 1º de la Disposición Secretaría Contable N.º 004/2021, correspondiendo su levantamiento.

En ese orden y para el caso de compartir el criterio aquí expuesto, respecto de esa observación sustancial sugiero que de manera previa a que tome conocimiento el Cuerpo Plenario de Miembros, se dé nueva intervención a la



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Secretaría Contable para que se analice la razonabilidad de los cálculos justificatorios que se agregan al Informe 05/2021 de la Comisión.

En el mismo sentido se propone levantar la Observación formal N.º 5 plasmada en el punto 1 del ACTA DE CONSTATAción TCP N.º 15/202 1 - AOP y Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 - A.O.P. (Control Preventivo - I.-P.V.yH.) y mantenida por el artículo 1º de la Resolución Secretaría Contable TCP N.º 4/2021, sugiriendo hacer saber a la Señora Presidenta de la Entidad, que en el marco del control posterior, se verificará que de manera previa a la adjudicación, se acredite la existencia de dictamen legal que fundamente la procedencia de las impugnaciones, su posterior comunicación a la Comisión Evaluadora de Oferta y el dictado del acto que resuelva las mismas de conformidad a los incisos 15.1, 15.2, 15.3, 16 y 17 del Apartado II, Capítulo II, Anexo 1 de la Resolución OPC N.º 84/20 y lo previsto en el Punto 61, Art 34, Anexo 1 del Decreto Provincial N.º 674/11.

Ahora, respecto a la Observación formal N.º 4 plasmada en el punto 1 del ACTA DE CONSTATAción TCP N.º 15/202 1 - AOP y Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 - A.O.P. (Control Preventivo - I.P.V.yH.) y mantenida por el artículo 2º de la Resolución Secretaría Contable TCP N.º 4/2021, sugiero su levantamiento, haciendo saber a la Titular de la Entidad que en el marco del control posterior se verificará el cumplimiento de la publicación en el sitio de la OPC de la Resolución I.P.V. y H. N.º 755/2021 que incluya la totalidad de los Informes efectuados por la Comisión Evaluadora de Ofertas.

Por otro lado, sugiero dejar sin efecto el trámite en los términos del inciso G) punto 4, del Anexo I de la Resolución Plenaria N.º 01/2001, la observación plasmada en el punto 1 (Observaciones Formales N.º 1, 2 y 3 del Título IV CONTESTA ACTA DE CONSTATAción TCP N.º 15/202 1 - AOP del Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 - A.O.P. (Control Preventivo - I.P.V.-

Handwritten signature in blue ink.

yH.), mantenida por el artículo 2º de la Resolución Secretaría Contable TCP N.º 4/2021, atento a su carácter de insalvables y el accionar posterior de la Titular de la Entidad.

Por lo tanto, teniendo en consideración todo lo precedentemente expuesto, la especial relevancia del carácter insalvable de las observaciones formales y la carencia de consecuencias patrimoniales para el Estado, sugiero que el acto administrativo a dictarse por el Cuerpo Plenario de Miembros contemple una recomendación a la Presidenta del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat Arq. Leticia HERNÁNDEZ, en el sentido de que en el futuro se deberá verificar el cumplimiento a la normativa vigente reseñada, bajo apercibimiento de que la reiteración de estos incumplimientos importará la aplicación de sanciones en orden a las previsiones del artículo 4º inc. h) de la Ley Provincial N° 50, reglamentado por el Decreto Provincial N° 1917/99.

En cuanto a la Observación formal N.º 6, conforme a los argumentos esgrimidos, las nuevas constancias aportadas y el análisis efectuado, entiendo que la misma deviene en abstracta, sugiriendo su levantamiento, más allá de recomendar a futuro el estricto cumplimiento de la normativa que dio fundamento ésta.

Por último, entiendo prudente hacer saber a la Titular del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat, que la oportunidad de intervención para el ejercicio del control preventivo por parte del Tribunal de Cuentas en las contrataciones públicas, debe situarse una vez emitido el acto administrativo de adjudicación y sin que se haya notificado al contratante de la administración, ni publicado en el Boletín Oficial o en el sitio del Órgano rector”.

Que finalmente, a través del Informe Contable N° 162/2021 Letra: TCP-AOP, se realizó el análisis de razonabilidad de los cálculos justificatorios obrantes en el Informe N° 05/2021 Letra: IPVyH (CEO) emitidos por la Comisión Evaluadora de Ofertas, en el marco de la apelación a la Disposición de



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 – AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Secretaría Contable TCP N° 4/2021. En esa línea se indicó: "(...) **II – Limitaciones al alcance**

No se cuenta con información relativa a la situación de revista de los empleados que prestarían efectivos servicios como ser antigüedad, vacaciones, adicionales y premios que unilateralmente el empleador brinde a sus trabajadores, entre otros ítems laborales que permitan una mejor aproximación al costo laboral real.

Se desconoce el sistema de costeo empleado por la firma SEA SRL a los efectos de tomar sus decisiones empresariales y cotizar lo que efectivamente presenta en su estructura de costos (fs. 536/538).

No es posible dimensionar el impacto que generará la aplicación del instituto de Redeterminación de Precios previsto en el Anexo IV de la Resolución OPC N.° 202/20 reglamentario del artículo 36 de la Ley Provincial N.° 1015 y su aplicación armónica con las cláusulas 15 y 16 del Pliego aprobado por Resolución IPVyH N.° 1125/20.

Por último, no se logró verificar que los valores y las categorías de los trabajadores que prestan el servicio de limpieza se ajusten a lo acordado en el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) de Comercio N.° 130/75 vigente en la provincia al momento de presentación de las propuestas, tomándose como base de cálculo los valores referenciados por la propia comisión evaluadora de ofertas. (...)

IV – Análisis

(...) Nuevos descargos

Mediante el Informe N.° 05 Letra: IPVyH (CEO), la Comisión Evaluadora de Ofertas designada por la Resolución IPVyH N.° 07/20 sostiene entre otras cosas que '...en el supuesto caso que SEA SRL fuese finalmente la

[Handwritten signature]

adjudicada para el renglón 3, difícilmente pueda obtener un rédito económico suficiente sin cercenar la calidad del servicio prestado y el cumplimiento efectivo de las obligaciones laborales que conlleve el desarrollo de su actividad productiva, en el marco del C.C.T. de Comercio N° 130/75 presentado en su estructura de costos de fecha 22 de diciembre del 2020 ...’.

En cuanto al resto de los renglones, la Comisión indica que ‘...la firma SEA S.R.L., para el renglón 1 y para el 2, basándonos en su estructura de costos podría eventualmente cumplir con el servicio ofertado...’. Además afirman que ‘...Frente a la insistencia por parte del TCP mediante las seguidas Actas de Constatación ya referenciadas, esta Comisión entiende que no deja de ser oportuno brindar una justificación más explícita y acabada ...’.

Afortunadamente para sustentar lo anterior, la Comisión suma un valioso examen brindando un cuadro comparativo del total de los costos laborales, de acuerdo según ellos con el CCT de Comercio N.º 130/75 vigente al momento de presentación de ofertas, arribando en definitiva a los siguientes datos:

Tipo de prestación	Costos laborales mensuales		
	Ushuaia	Tolhuin	Río Grande
Jornada completa	\$ 104.307,72		\$ 89.883,78
Media jornada	\$ 52.153,86	\$ 44.941,89	\$ 44.941,89
2 horas diarias	\$ 26.076,93		\$ 22.470,94

De la cláusula 3° del Pliego de Bases y Condiciones según lo aprobado en el Anexo II de la Resolución IPVyH N.º 1125/20, se establecen las especificaciones de la contratación, que resumidamente se puede expresar de la siguiente manera:

Tipo de prestación	Cantidad de trabajadores		
	Ushuaia	Tolhuin	Río Grande
Jornada completa	2		2
Media jornada	3	1	3
2 hs. 4 veces por semana	1		
2 hs. 1 vez por semana			1



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Cabe aclarar que la cantidad de trabajadores precedentemente indicados, son la cantidad mínima que debe cotizar el oferente y que el lugar de prestación de servicios se encuentra ubicado en distintos espacios físicos de cada ciudad expresamente detallado en el Pliego.

Ahora bien, multiplicando los costos laborales mensuales con la cantidad de trabajadores como mínimo que requiere la contratación, se podría inferir el costo laboral mensual y a su vez, compartiendo el criterio de la Comisión, multiplicarlo por 26, que sería los 24 meses de la duración del contrato más 2 meses considerando la incidencia del sueldo anual complementario (SAC).

Tipo de prestación	Costo laboral mínimo		
	Ushuaia	Tolhuin	Río Grande
Jomada completa	\$ 208.615,44		\$ 179.767,56
Media jomada	\$ 156.461,58	\$ 44.941,89	\$ 134.825,67
2 hs. 4 veces por semana	\$ 20.861,54		
2 hs. 1 vez por semana			\$ 4.494,19
Total Mensual	\$ 385.938,56	\$ 44.941,89	\$ 319.087,42
Total Contratación	\$ 10.034.402,66	\$ 1.168.489,14	\$ 8.296.272,87

Adviértase una discrepancia con los valores arribados por la Comisión, ya que ésta optó por tratar al costo laboral de un trabajador que presta servicios 2 horas por semana (5 días) de modo indistinto, siendo que según lo previsto en el Pliego se solicitó para Ushuaia la prestación del servicio 4 veces por semana y en Río Grande solo 1 vez por semana.

Del análisis de la propuesta formulada por el oferente SEA SRL, la cual presentó su estructura de costos mensual a fojas 536/538, se desprende que existen dos grandes grupos de costos, por un lado, lo que estrictamente se refiere a 'costo laboral' (remuneración bruta, vacaciones, SAC, etc.) y por otro lado 'otros costos' (insumos, gastos generales, impuestos, tasas e incluye la utilidad).

[Handwritten signature]

A partir del total mensual se puede arribar a la oferta económica efectivamente presentada, la que se puede exponer de la siguiente manera:

SEA SRL	Estructura de costos mensuales		
	Ushuaia	Tolhuin	Río Grande
Costo laboral	\$ 395.564,61	\$ 51.189,65	\$ 257.841,86
Otros Costos	\$ 108.006,33	\$ 19.309,59	\$ 85.130,77
Total Mensual	\$ 503.570,94	\$ 70.499,24	\$ 342.972,63
Total Contratación	\$ 12.085.702,56	\$ 1.691.981,76	\$ 8.231.343,12

Con los datos anteriores, respecto al renglón 1 de la ciudad de Ushuaia podemos contrastar los cálculos elaborados por la Comisión y los propios, con la información presentada por la firma SEA SRL:

Ushuaia	Cotización SEA	Cálculo Comisión	Cálculo propio
Costo laboral mensual mín.	\$ 395.564,61	\$ 391.153,95	\$ 385.938,56
Total mensual cotizado	\$ 503.570,94	\$ 503.570,94	\$ 503.570,94
Diferencia mensual	\$ 108.006,33	\$ 112.416,99	\$ 117.632,38
Costo laboral total contrato	\$ 9.493.550,64	\$ 10.170.002,58	\$ 10.034.402,66
Total contratación cotizado	\$ 12.085.702,56	\$ 12.085.702,56	\$ 12.085.702,56
Diferencia contrato	\$ 2.592.151,92	\$ 1.915.699,98	\$ 2.051.299,90

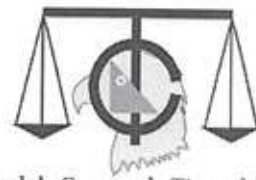
En cuanto a la ciudad de Tolhuin (renglón 2), siguiendo la metodología propuesta, se desprende que:

Tolhuin	Cotización SEA	Cálculo Comisión	Cálculo propio
Costo laboral mensual mín.	\$ 51.189,65	\$ 44.941,89	\$ 44.941,89
Total mensual cotizado	\$ 70.499,24	\$ 70.499,24	\$ 70.499,24
Diferencia mensual	\$ 19.309,59	\$ 25.557,35	\$ 25.557,35
Costo laboral total contrato	\$ 1.228.551,60	\$ 1.168.489,09	\$ 1.168.489,14
Total contratación cotizado	\$ 1.691.981,76	\$ 1.691.981,76	\$ 1.691.981,76
Diferencia contrato	\$ 463.430,16	\$ 523.492,67	\$ 523.492,62

Por último, en cuanto a la ciudad de Río Grande (renglón 3) surge que:



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Río Grande	Cotización SEA	Cálculo Comisión	Cálculo propio
Costo laboral mensual mín.	\$ 257.841,86	\$ 337.064,16	\$ 319.087,42
Total mensual cotizado	\$ 342.972,63	\$ 342.972,63	\$ 342.972,63
Diferencia mensual	\$ 85.130,77	\$ 5.908,47	\$ 23.885,21
Costo laboral total contrato	\$ 6.188.204,64	\$ 8.763.668,16	\$ 8.296.272,87
Total contratación cotizado	\$ 8.231.343,12	\$ 8.231.343,12	\$ 8.231.343,12
Diferencia contrato	\$2.043.138	(\$532.325)	(\$64.930)

De acuerdo con los cuadros precedentes, se podría deducir que una vez descontado el costo laboral al valor cotizado, de ser suficiente la diferencia se estaría en condiciones de afrontar el grupo de 'otros costos' como presumiblemente sucede con los renglones 1 y 2.

En caso contrario, de no ser suficiente la diferencia o si la misma es negativa, no se estaría en condiciones de afrontar el grupo de 'otros costos', tal como se presume sucedería con el renglón 3.

V – Conclusión:

En función al análisis realizado en el apartado anterior, corresponde indicar que los cálculos justificatorios que se agregan al Informe N.º 05/2021 Letra: IPVyH (CEO) efectuados por la Comisión Evaluadora de Ofertas poseen un aceptable grado de razonabilidad, sin perjuicio de las limitaciones al alcance formuladas en el apartado II del presente informe".

Que las actuaciones fueron elevadas por Nota Interna N° 956/2021 Letra: TCP-SC a la Vocalía de Auditoría.

Que este Cuerpo Plenario de Miembros, comparte y hace propio el análisis vertido por el Secretario Legal a cargo, Dr. Pablo E. GENNARO en el Informe Legal N° 95/2021 Letra: TCP-SL, así como las conclusiones del Informe Contable N° 162/2021, Letra: TCP-AOP, correspondiendo en esta instancia expedirse respecto de la apelación interpuesta por la Presidenta del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat, Arq. Leticia HERNÁNDEZ, contra de la Disposición de Secretaría Contable TCP N° 4/2021.

[Handwritten signature]

Que de conformidad con el análisis de la documentación remitida por dicho Organismo conjuntamente con la Nota N° 447 Letra: IPVyH (P), corresponde hacer saber a la Presidenta del IPVyH las conclusiones arribadas en el marco del Expediente del Visto; puntualizando asimismo, que la oportunidad de intervención para el ejercicio del control preventivo por parte de este Tribunal de Cuentas en las contrataciones públicas, se constituye una vez emitido el acto administrativo de adjudicación y en forma previa a la notificación del contratante de la administración y a la publicación en el Boletín Oficial o en el sitio del Órgano rector.

Que este acto administrativo, se emite con el *quorum* previsto en el artículo 27 de la Ley provincial N° 50, en virtud de la ausencia del Vocal Contador, C.P. Luis M. CAPELLANO, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Plenaria N° 101/2021.

Que los suscriptos, se encuentran facultados para el dictado de la presente atento a las previsiones de los artículos 2° inciso a), 4° inciso g), 26, 27, 30 y concordantes de la Ley provincial N° 50, así como de la Resolución Plenaria N° 1/2001, modificada por su par N° 89/2002.

Por ello,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Aprobar y hacer propios los términos del Informe Legal N° 95/2021 Letra: TCP-SL y del Informe Contable N° 162/2021 Letra: TCP-AOP. Ello, por los motivos expuestos en el Exordio.

ARTÍCULO 2°.- Levantar la Observación sustancial del punto 1 del Título V OBSERVACIÓN SUSTANCIAL del Acta de Constatación TCP N° 17/2021 Letra: A.O.P., así como la Observación formal N° 5 plasmada en el punto 2 del Título IV del Acta de Constatación TCP N° 17/2021 Letra: A.O.P. -mantenidas



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

ambas en el artículo 1° de la Disposición de Secretaría Contable TCP N° 4/2021-. Ello, en virtud de la revocación de la Resolución IPVyH N° 411/2021, lo expuesto en los Informes N° 5 y N° 6 de la Comisión Evaluadora de Ofertas y el acto de preadjudicación efectuado por Resolución IPVyH N° 755/2021.

ARTÍCULO 3°.- Hacer saber a la Presidenta del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat, Arq. Leticia HERNÁNDEZ, que en el marco del control posterior se verificará que de manera previa a la adjudicación, se haya acreditado la existencia del dictamen legal que fundamente la procedencia de las impugnaciones, su posterior comunicación a la Comisión Evaluadora de Oferta y el dictado del acto que las resuelva, de conformidad con la normativa vigente.

ARTÍCULO 4°.- Levantar la Observación formal N° 4 plasmada en el punto 1 del Título IV del Acta de Constatación TCP N° 17/2021 Letra: A.O.P., mantenida en el artículo 2° de la Disposición de Secretaría Contable TCP N° 4/2021, haciéndole saber a la Presidenta del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat, Arq. Leticia HERNÁNDEZ, que en el marco del control posterior se verificará el efectivo cumplimiento de la publicación en el sitio web de la Oficina Provincial de Contrataciones, de la Resolución IPVyH N° 755/2021, con la totalidad de los Informes efectuados por la Comisión Evaluadora de Ofertas. Ello, por los motivos expuestos en el Exordio.

ARTÍCULO 5°.- Hacer saber a la Presidenta del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat, Arq. Leticia HERNÁNDEZ que atento al carácter de insalvables de las Observaciones Formales N° 1, 2 y 3 contenidas en el punto 1 del Título IV del Acta de Constatación TCP N° 17/2021 Letra: A.O.P. y mantenidas en el artículo 2° de la Disposición de Secretaría Contable TCP N° 4/2021, se recomienda que en futuras tramitaciones, extreme los recaudos tendientes a la observancia estricta del plexo normativo reseñado en el Exordio, bajo apercibimiento ante su reiteración, de la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 4° inc. h) de la Ley Provincial N° 50.

ARTÍCULO 6°.- Hacer saber a la Presidenta del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat, Arq. Leticia HERNÁNDEZ, que en el entendimiento de que la Observación formal N° 6 contenida en el punto 3 del Título IV del Acta de Constatación TCP N° 17/2021 Letra: A.O.P. y mantenida en el artículo 2° de la Disposición de Secretaría Contable TCP N° 4/2021 ha devenido abstracta conforme al análisis efectuado, se recomienda que en futuras tramitaciones extreme los recaudos tendientes a la observancia estricta del plexo normativo reseñado en el Exordio, bajo apercibimiento ante su reiteración, de la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 4° inc. h) de la Ley Provincial N° 50.

ARTÍCULO 7°.- Hacer saber a la Presidenta del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat, Arq. Leticia HERNÁNDEZ, que la oportunidad de intervención para el ejercicio del control preventivo por parte de este Tribunal de Cuentas en las contrataciones públicas, se constituye una vez emitido el acto administrativo de adjudicación y en forma previa a la notificación del contratante de la administración y a la publicación en el Boletín Oficial o en el sitio del Órgano rector.

ARTÍCULO 8°.- Por Secretaría del Cuerpo Plenario de Miembros, notificar con remisión de las actuaciones, a la Presidenta del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat, Arq. Leticia HERNÁNDEZ.

ARTÍCULO 9°.- Notificar en la sede del Organismo, al Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable, C.P. Rafael A. CHORÉN y por su intermedio, a los profesionales intervinientes, quienes deberán efectuar el control dispuesto en los artículos 4° y 5° de la presente; y al Letrado a cargo de la Secretaría Legal, Dr. Pablo E. GENNARO y por su intermedio, a la letrada actuante.

ARTÍCULO 10.- Registrar, publicar. Cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA N° 117 /2021.-

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



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

818

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Informe Legal N° 95 /2021

Letra: T.C.P. - S.L.

Cde. Expte. N°: 1307/2020, Letra: IP

Ushuaia, 6 de mayo de 2021.

SEÑOR VOCAL ABOGADO
EN EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA
Dr. Miguel LONGHITANO

Viene a esta Secretaría Legal el expediente del corresponde, perteneciente al registro del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat, caratulado: **"LICITACIÓN PÚBLICA I.P.V. Y H. N° 0005/20 - CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA DEPENDENCIAS IPV USHUAIA, TOLHUIN Y RIO GRANDE"**, a fin de tomar intervención.

ANTECEDENTES RELEVANTES

Las presentes actuaciones son intervenidas por este Tribunal de Cuentas en el marco de las funciones de control preventivo establecido en el artículo 166, inciso 2° de la Constitución Provincial y en el artículo 2° inciso a) de la Ley provincial N° 50, sustituido por el artículo 1° de la Ley provincial N° 871.

En una primera instancia y en ese marco, se labró el Acta de Constatación TCP N° 15/202 1 A.O.P. (Control Preventivo I.P.V.yH.) del 26 de marzo de 2021 obrante a fojas 772/776, suscripta por el Auditor Fiscal C.P.

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL
"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

María Paz GARCÍA
Secretaría Privada
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Leonardo VIVAS AHUMADA, por la que formuló seis observaciones formales y dos requerimientos:

“1. Incumplimiento a lo establecido en el art 33 de la Ley Provincial N.º 495 y el inc. 3 del Apartado 1, Capítulo II, Anexo I de la Resolución OPC N.º 84/20, en virtud de proceder al llamado a licitación e incluso al dictamen de la comisión evaluadora de ofertas sin la reserva de crédito correspondiente. No obstante, se incorporó de manera extemporánea el volante de imputación preventiva 2021 (fs. 729).

2. Incumplimiento a lo establecido en el inc. a), Punto III, Anexo III de la Resolución OPC N.º 202/20, en virtud de que no consta el envío del llamado por correo electrónico a todos los oferentes inscriptos en el Registro de Proveedores del Estado del rubro correspondiente. Sobre este punto se remite a lo expuesto en el Punto 3 del Informe Legal N.º 57/2021 TCP-C.A. (fs. 760/763).

3. Incumplimiento a lo establecido en el inc. 13 del Apartado II, Capítulo II, Anexo 1 de la Resolución OPC N.º 84/20, en virtud de que no consta en las actuaciones la carga de ofertas y generación de la planilla comparativa de precios por medio del sistema. No obstante, se verifica confección propia de lo antedicho (fs. 616/620).

4. Incumplimiento a lo establecido en el inc. 15 del Apartado II, Capítulo II, Anexo I de la Resolución OPC N.º 84/20, en virtud de que no consta difusión del acta de Preadjudicación en la web de la OPC.

5. Incumplimiento a lo establecido en los incisos 16 y 17 del Apartado II, Capítulo II, Anexo 1 de la Resolución OPC N.º 84/20 y lo previsto



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

819

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

en el Punto 61, Art 34, Anexo 1 del Decreto Provincial N.º 674/11, en virtud de no haberse resuelto las impugnaciones por la autoridad competente para aprobar la contratación, decisión que no puede ser posterior a la adjudicación.

6. Incumplimiento a lo establecido en la cláusula 29 del Pliego, en virtud de que no consta intervención de la Comisión de Preadjudicación ante el desistimiento de oferta de la firma originalmente preadjudicada a SEINCO S.A. (fs. 732).

Téngase en cuenta que no se dictaminó un orden de mérito a fin de realizar las preadjudicaciones, por lo que ante dicha novedad, corresponde que se expida la comisión evaluadora de ofertas nuevamente sobre que propuesta resulta la más conveniente".

Seguidamente se transcriben los requerimientos:

"1. Se solicita a la Comisión de Preadjudicación brindar una mayor explicación de los motivos que condujeron a desestimar aquellas ofertas que aplican el Convenio Colectivo de Trabajo N.º 281/1996, atento a lo expuesto en el Punto 1 del Informe Legal N.º 57/2021 TCP-C.A. (fs. 751/759).

2. En línea a lo anterior, dado que la resolución por la que se adjudica la contratación no estaría suficientemente motivada, se solicita brindar una acabada explicación de las razones que llevaron al funcionario firmante a elegir la oferta mas conveniente para cada renglón, tomando en consideración todos los cuestionamientos que fueron plasmados en las actuaciones y que podrían generar dudas respecto de la conveniencia de la adjudicación

"COPIA FIEL DEL ORIGINAL"
"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

Maria Paz GONZALEZ
Secretaría Privada

Tribunal de Cuentas de la Provincia

respectiva, atento a lo expuesto en el Punto 5 del Informe Legal N.º 57/21 TCP-C.A. (fs. 767/769) ante la consulta del Informe Contable TCP N.º 58/21 TCP-AOP (fs. 748). Asimismo se deberá tener presente la observación formal N.º 6 de la presente Acta de Constatación”.

Luego, en una segunda instancia, tras los descargos efectuados por el cuentadante, se labró el Acta de Constatación T.C.P. N.º 17/2021 — A.O.P. (Control Preventivo— I.P.V.yH.) del 13 de abril 2021 obrante a fojas 783/785, suscripta por el Auditor Fiscal C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA, por la que se afirmó que no consta descargo alguno de las dos primeras observaciones formales, considerando que las mismas, así como las observaciones 3 y 4, revisten el carácter de insalvables; en cuanto a que las observaciones formales 5 y 6 se consideran mantenidas por no resultar suficientes los argumentos esgrimidos.

En la mencionada acta de constatación, se dio por cumplimentado el requerimiento N.º 1; y en cuanto al identificado como N.º 2, no sólo no se considera cumplido, sino que da origen a un nuevo incumplimiento sustancial que se transcribe a continuación:

“1. Se observa con carácter sustancial la falta de explicación de los motivos que condujeron preadjudicar las ofertas indicadas en el Art 10 de la Resolución IPVyH N.º 411 (fs. 742/743), toda vez que resulta arbitrario el criterio de selección de la oferta más conveniente afectando los principios que rigen en materia de contrataciones públicas.

Lo anterior surge manifiesto cuando al preadjudicarse el renglón 3 a favor de la oferta de GONZÁLEZ MARIA ESTHER, se sostiene entre otras cosas, que la oferta de menor precio correspondiente a SEA SRL no podría tener



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

820

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

relación entre la utilidad y el cumplimiento efectivo del servicio, atento a la escala salarial del CGT que aplica, argumentos alineados a las impugnaciones formuladas tanto por DUNEZAT MARTIN JORGE (fs. 641/647), como por GONZÁLEZ MARIA ESTHER (fs. 656/658).

Sin embargo, dicha inteligencia fue deliberadamente omitida cuando se le adjudica a SEA SRL el renglón 1 en un principio (fs. 724) y luego se le suma el renglón 2, ante el desistimiento del oferente originalmente preadjudicado (fs. 732/733). Dicho con otras palabras, no se trasluce como una firma se encontraría imposibilitada de cumplir el efectivo servicio del renglón 3 pero si de los renglones 1 y 2, siendo que su relación utilidad/costas sería el mismo para toda la provincia.

A ello se suma que no ha sido tratado ni resuelto en las presentes actuaciones las impugnaciones que se apoyan en este punto, ya que el Informe N.º 01/21 DDyC en su apartado II, indica que la Comisión de Preadjudicación tiene el deber de expedirse al respecto en su informe final, siendo que esto finalmente no aconteció a lo largo de las actuaciones, ni en la Nota N.º 29 — IPV CEO (fs. 724), ni en su ampliación mediante Informe N.º 01 IPV CEO (fs. 725), ni en la intervención Informe S/N IPV CEO (fs. 778/779), como así tampoco en oportunidad de formular descargos a los requerimientos del Acta de Constatación TCP N.º 15/2021 AOP.

Lo anterior fue motivo de consulta a la Secretaría Legal de este organismo de control donde se coincidió en la necesidad de que conste una acabada explicación de las razones que llevaron a los funcionarios actuantes a optar por la oferta más conveniente de cada renglón, tomando en consideración

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Maria Paz GONZALEZ
"Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son y serán Argentinas"
Secretaría Fiscal
Tribunal de Cuentas de la Provincia

todos los cuestionamientos (entiéndase las impugnaciones no tratadas ni resueltas), que fueron plasmadas en las actuaciones y que generan dudas respecto de la conveniencia de la preadjudicación respectiva”.

Posteriormente, el 14 de abril de 2021, reingresan las actuaciones a este Tribunal con 787 fojas, adjuntando documentación y descargo formal a los reparos efectuados mediante la Nota N.º 360/2021 Letra: IPV (P), rubricada por la Presidenta del Instituto Provincial de la Vivienda y Hábitat.

A raíz de su análisis, se emitió el Informe Contable N.º 129/202 Letra: T.C.P.-A.O.P. suscripto por los Auditores Fiscales C.P. Yésica FLECHA y C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA, agregado a fojas 788/793, quienes arriban a las siguientes conclusiones en el apartado:

“Análisis descargo a Observación Sustancial N.º 1: Atento a la falta de elementos que expliquen los motivos por los que a la firma SEA SRL se le alega la imposibilidad de prestar el servicio en la ciudad de Río Grande bajo el argumento de que no le cierra la relación utilidad/costos dado el CCT que aplica, mientras que a su vez obviando lo que se dijo antes, en el contexto de no haberse tratado las impugnaciones que versan sobre este asunto, se procede a preadjudicar la prestación de servicios del resto de las ciudades de la provincia a dicho oferente, se recomienda por lo expuesto mantener la presente observación sustancial”.

Continúan diciendo: **“Análisis descargo a Observación Formal N.º 5: (...) En virtud de reconocerse la falta de tratamiento de dichas impugnaciones se recomienda mantener la presente observación formal”.**



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Luego mencionan: **"Análisis descargo a Observación Formal N.º 6:**
(...) no se vislumbran elementos que permitan la subsanación de la presente observación de carácter meramente formal, por lo que se recomienda mantener la presente observación considerándose de carácter insalvable, dada la instancia en la que nos adentramos.

No obstante cabe mencionar que dicho reparo normativo se encuentra sustentado en una de las cláusulas del pliego licitatorio, donde se desprende la función primordial de la Comisión de Preadjudicación en determinar la propuesta más conveniente, conforme criterio de selección previsto en el art. 34, apartado 56 del decreto provincial N.º 674/11, la que prevé establecer un orden de mérito, que de haber existido hubiese sido de suma utilidad ante el desistimiento de una oferta, máxime cuando el criterio de selección no resulta homogéneo en considerar siempre la de menor precio."

En relación al requerimiento, en el apartado exponen: **"Análisis descargo a Requerimiento N.º 2: Atento la formulación de la Observación Sustancial N.º 1 del Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 AOP, se recomienda considerar que el presente requerimiento deviene en abstracto"**.

A su turno, la Secretaría Contable en atención a los argumentos esgrimidos por los Auditores Fiscales intervinientes, mediante Disposición Secretaría Contable T.C.P. N.º 04/2021 del 21 de abril de 2021 (fojas 794/797) concluye mantener las observaciones plasmadas en el punto 1 del Título V OBSERVACIÓN SUSTANCIAL y en el punto 2 (Observación Formal N.º 5) del Título IV CONTESTA ACTA DE CONSTATAción TCP N.º 15/2021 - AOP del Acta de Constatación TCP N.º 17/202 A.O.P. (Control Preventivo L.P.V.yH.).

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

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

Secretaría Privada
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Así también, resuelve mantener con carácter de insalvables, las observaciones plasmadas en los puntos 1 (Observaciones Formales N.º 1, 2, 3 y 4) y 3 (Observación Formal N.º 6) del Título IV CONTESTA ACTA DE CONSTATACIÓN TCP N.º 15/202 1 - AOP del Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 — A.O.P. (Control Preventivo — I.P.V.yH.), dejando constancia que las mismas serán tenidas en cuenta como antecedentes en instancias del control posterior a fin determinar la aplicabilidad del trámite previsto para el ejercicio de las facultades acordadas a este Plenario de Miembros por los incisos g) y/o h) del artículo 4º de la Ley provincial N.º 50.

Luego mediante Nota Externa N.º 564/2021, Letra: T.C.P.-A.O.P., del 22 de abril de 2021 el Auditor Fiscal C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA notificó de lo resuelto por la Secretaría Contable a la Presidenta del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat, a los fines previstos en el inciso f) del punto 4 de la Resolución Plenaria N.º 01/01 modificada por su similar N.º 89/02 (fojas 798).

Posteriormente, el 23 de abril de 2021 -fojas 799- el Director General de Asuntos Jurídicos y Notariales Dr. Osvaldo L. ALBEIRO, por instrucciones de la Presidenta de la Entidad envió estos obrados a la Comisión Evaluadora de Ofertas solicitando un pormenorizado tratamiento con informe de carácter financiero, de donde surja el criterio de conveniencia de oferta adoptado por esa comisión, realice un cuadro comparativo y trate las impugnaciones oportunamente realizadas por los oferentes.

Como respuesta al requerimiento (fojas 800/806), la Comisión Evaluadora de Ofertas emitió los Informes N.º 5 y N.º 6, Letra: I.P.V.yH (CEO), ambos del 27 de abril de 2021.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

822

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Entonces, a fojas 811/812 se agrega la Resolución I.P.V.yH. N.º 754/2021 del 28 de abril de 2021, por la que la Presidenta de la Entidad revoca la Resolución I.P.V.yH. N.º 411/2021 por no estar debidamente motivada y por no cumplir con los requisitos esenciales estipulados en el artículo 99 de la Ley provincial N.º 141.

En consecuencia, a fojas 814/815 consta la Resolución I.P.V.yH. N.º 755/2021 que preadjudica la Licitación Pública N.º 5/20 Renglón 1 (Ushuaia) a la empresa SEA S.R.L. por la suma de Pesos doce millones ochenta y cinco mil setecientos dos con 56/100 (\$ 12.085.702,56); Renglón 2 (Tolhuin) a la firma SEA S.R.L. por la suma de Pesos un millón seiscientos noventa y un mil novecientos ochenta y uno con 76/100 (\$ 1.691.981,76) y Renglón 3 (Río Grande) a la empresa GONZÁLEZ MARÍA ESTHER por la suma de Pesos once millones doscientos ocho mil con 00/100 (\$ 11.208.000,00).

En último término, por la Nota N.º 447, Letra: I.P.V.yH., del 28 de abril de 2021, la Presidenta de la Entidad apeló lo decidido en la Disposición Contable N.º 04/21 con los siguientes argumentos:

"(...) Que en virtud de dichas observaciones y siendo las mismas atendibles, es que se revocó la Resolución IPV y H N.º 0411/21.

Con el fin de un mejor proveer, se dio nueva intervención a la Comisión Evaluadora de Ofertas, a los fines que se cabal tratamiento al Punto 2 de la Observación Formal V, funde clara y objetivamente el criterio de selección respecto del Oferente por el cual dicha comisión entendió conveniente la Oferta presentada por GONZALEZ MARIA ESTHER, y no así la presentada por SEA

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL
"Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

Maria Paz HOWLAND

Secretaría Privada

Tribunal de Cuentas de la Provincia

SRL, siendo esta última de menor cuantía que la anterior. Asimismo de tratamiento a las impugnaciones según se indica en Acta de Constatación TCP N.º 17/2021, Punto V.

Que la mentada Comisión ha emitido Informes N.º 005 y 006 mediante los cuales se da tratamiento a las impugnaciones, y asimismo se funda objetivamente las razones que llevaron a aconsejar se preadjudique el Renglón 3, a la oferente GONZALEZ MARIA ESTHER. A dicho informe esta Presidencia, en merito a la brevedad se remite en todas sus partes, en la comprensión que se ha dado respuesta a lo requerido por ese órgano de control.

Que con el fin de llevar a término el proceso licitatorio oportunamente iniciado, es que se entendió pertinente emitir nueva Resolución de Preadjudicación, con el fin de dar cumplimiento previa intervención de ese órgano de control a lo prescripto en Resolución Plenaria N.º 01/01, Punto 1.

En el entendimiento que se han atendido las observaciones de carácter sustancial realizadas, se solicita se haga lugar a la presente APELACIÓN, y por lo tanto se levante la OBSERVACIÓN SUSTANCIAL, sostenida por el Secretario Contable en su Disposición N.º 04/2021”.

ACLARACIÓN PREVIA

En primer lugar y atento a que este Organismo de Control tomó intervención en estas actuaciones en el marco de control preventivo sobre un acto administrativo de preadjudicación, entiendo prudente referirme al momento del control preventivo y al tipo de control que lleva adelante el Tribunal de Cuentas.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

823

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Ello fue expuesto nuevamente ante la Oficina Provincial de Contrataciones en el marco del análisis de la Resolución O.P.C. N.º 84/20 en la Resolución Plenaria N.º 191/2020, afirmando allí: "(...) corresponde distinguir al control previo, del control preventivo y del control posterior. Respecto de este tópico resulta esclarecedor lo expresado por la doctrina en cuanto señala: 'Control previo, preventivo y posterior, según se realice antes o después de que un acto administrativo adquiera eficacia.

Alessi expresa que la función fiscalizadora es preventiva si es anterior a la adopción de la medida o a su ejecución, manifestándose 'mediante una autorización cuando sea anterior a la emanación del acto, en un visto bueno cuando preceda a la ejecución de la medida pero no a su emanación'. El control represivo o sucesivo implica intervenir después de la medida, traduciéndose en la anulación de la medida considerada ilegítima.

Para Linares, el control preventivo tiende a impedir el acto irregular - o sus efectos- mientras que el represivo procura impedir que dictado dicho acto quede firme o produzca efectos, por lo que su 'virtualidad sancionatoria es la revocación por ilegitimidad del acto y a veces su sustitución'.

Se ha señalado que el control previo contempla los casos de intervención del organismo del control externo, realizados con anterioridad a la emisión del acto administrativo, mientras que el control preventivo tiende al control realizado sobre actos ya dictados y donde la actuación de aquellos organismos precede a la ejecución de los mismos. De esta forma, surge del control previo una proposición o sugerencia que puede o no ser implementada por el requirente, salvo en los casos en que los órganos de control se pronuncien

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

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

Secretaría Privada

Tribunal de Cuentas de la Provincia

con alcance de doctrina legal obligatoria; mientras que el pronunciamiento, consecuencia del control preventivo sobre un acto, es obligatorio, atento que la observación del mismo suspende su eficacia, y la resolución positiva habilita la ejecución del acto administrativo.

La declaración de lima del INTROSAI definió al control previo como aquel que se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas. Puede ser ejercido tanto por una Entidad Fiscalizadora Superior como por otras instituciones de control.

El control posterior es aquel que se ejercita luego que los actos se han ejecutado. Las críticas de las que ha sido objeto se encuentran en considerar que cuando los órganos sólo efectúan un control posterior, el mismo llega tarde, ya que solamente sirve “para hacer jugar la responsabilidad de los funcionarios públicos intervinientes, en cambio la clave es que estos organismos tengan un control preventivo, en forma efectiva, es decir, con potestades de carácter paralizante del acto que se va a instrumentar , porque de nada vale tener un control posterior cuando ya el acto se ejecutó y se produjo perjuicio a la comunidad y el interés público’ (IVANEGA, Miriam Mabel, Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, páginas 70/71).

Una vez descriptos los distintos tipos de controles que existen, cabe determinar cuál es el control que tiene asignado normativamente este Tribunal de Cuentas. Para ello debemos acudir a nuestra Carta Magna Provincial y a la Ley provincial N° 50.

Comenzado con nuestra Constitución Provincial, encontramos que, en su parte pertinente, el inciso 2° del artículo 166 prevé expresamente:



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

824

"2021 – AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

'Intervenir preventivamente en los actos administrativos que dispongan gasto'
(énfasis propio).

A su vez, la Ley provincial N° 50 en los artículos referidos a este aspecto dicen: Artículo 2º: 'De conformidad con lo establecido por la Constitución Provincial, el Tribunal de Cuentas ejercerá las siguientes funciones: a) Intervenir preventivamente en los actos administrativos que dispusieren fondos públicos; b) ejercer el control posterior, de legalidad y financiero, de los actos administrativos sobre inversión de fondos, percepción de caudales públicos u operaciones financiero – patrimoniales del Estado provincial que hubieren sido objeto de intervención preventiva y hayan sido observadas' (énfasis y entrecomillado es propio).

Artículo 4º: 'El Tribunal de Cuentas tiene las siguientes atribuciones: (...) b) observar los actos administrativos que dispusieren gastos por transgresión de disposiciones legales o reglamentarias' (énfasis agregado).

Artículo 30: 'Las observaciones, totales o parciales, formuladas por el Tribunal de Cuentas en el control preventivo, serán comunicadas al órgano emisor suspendiendo la ejecución del acto en todo o en la parte observada. El titular del poder o ente sujeto a control, podrá insistir en el cumplimiento de los actos observados por el Tribunal de Cuentas, asumiendo la responsabilidad exclusiva por ello' (énfasis y entrecomillado propio).

Artículo 32: 'El control preventivo' de los actos, omisiones o cuentas, se realizará por el por el método de auditoria que establezca el Tribunal, el que de ninguna manera podrá obstaculizar o demorar el desarrollo de las funciones

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

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

Secretaría Privada

Tribunal de Cuentas de la Provincia

del órgano controlado. 'El control preventivo' será obligatorio, toda vez que lo requiera el Poder Ejecutivo provincial o el ente sujeto a control. La inexistencia de control preventivo con observación, obsta a su posterior intervención por el Tribunal de Cuentas (énfasis y entrecomillado propio).

Como se aprecia, tanto nuestra Constitución Provincial como la Ley Orgánica que rige la actividad y función de este Tribunal de Cuentas hacen referencia inequívocamente a la existencia de un control 'preventivo' y 'no previo', cuyos conceptos y alcances jurídicos -como quedó explicitado- son sustancialmente diferentes.

Ahora bien, en cuanto a la conceptualización jurídica del control preventivo, como se indicó, se ejerce respecto de actos administrativos emitidos y no ejecutados (es decir, sin que todavía hayan adquirido eficacia). En cambio, en el denominado control previo éste se ejerce con anterioridad a la emisión del acto administrativo y se vincula más típicamente con funciones de carácter consultivo del Órgano de Contralor.

Por otra parte y con referencia al alcance de dicho control, surge claramente que al ejercitarse el control preventivo y en el supuesto de existir, por ejemplo, una observación, ocasionaría la suspensión (total o parcial) de la ejecución del acto administrativo (conf. arts. 4º y 30 de la Ley provincial N° 50); el que podría recobrar su ejecutividad mediante el levantamiento de dicha observación ante las diferentes instancias procedimentales que recorre el cuentadante (Auditor, Secretaría Contable, Plenario de Miembros); o mediante el trámite de insistencia por parte del titular del Poder o Ente sujeto a control, quienes asumen la responsabilidad exclusiva por ello, según lo previsto en el artículo 30 de la Ley provincial N° 50.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

825

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Esta circunstancia –momento de intervención- fue plasmada asimismo en las recientes Resoluciones Plenarias N.º 09/2016, N.º 18/2018 y N.º 06/2020, donde se estableció que "(...) las actuaciones serán intervenidas una única vez, previo a la adjudicación o firma del contrato o materialización de la orden de compra, salvo que el Auditor Fiscal considere necesario en algún caso muy significativo solicitarlo nuevamente y en aquellos casos que se detecten observaciones, los que se deberán remitir nuevamente a la delegación de control, a fin de meritar el descargo (...)".

Entonces, corresponde sugerir se haga saber a Titular de la Entidad, que el criterio de este Organismo de Control en cuanto a la oportunidad de intervención para el ejercicio del control preventivo por parte del Tribunal de Cuentas en las contrataciones públicas, debe situarse una vez emitido el acto administrativo de adjudicación y sin que se haya notificado al contratante de la administración, ni publicado en el Boletín Oficial o en el sitio del Órgano rector.

Nótese, que el referido tratamiento en la oportunidad aquí indicada, además hubiese evitado la Observación N.º 5.

ANÁLISIS

Estas actuaciones son remitidas a esta Secretaría Legal en el marco del control preventivo, con el objeto de que dictamine sobre las observaciones plasmadas en el punto 1 del Título V OBSERVACIÓN SUSTANCIAL y en el punto 2 (Observación Formal N.º 5) del Título IV CONTESTA ACTA DE CONSTATAción TCP N.º 15/2021 - AOP del Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 A.O.P. (Control Preventivo I.P.V.yH.) y, con carácter de insalvables,

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL
"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur son y serán Argentinas"
Mónica Paz Espinoza
Secretaría Privada
Tribunal de Cuentas de la Provincia

las observaciones plasmadas en los puntos 1 (Observaciones Formales N.º 1, 2, 3 y 4) y 3 (Observación Formal N.º 6) del Título IV CONTESTA ACTA DE CONSTATACIÓN TCP N.º 15/202 1 - AOP del Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 — A.O.P. (Control Preventivo — I.P.V.yH.), mantenidas por la Disposición Secretaría Contable N.º 04/2021.

Ahora, entrando al análisis de estas actuaciones, respecto al artículo 1º de la Disposición Secretaría Contable N.º 4/2021, que mantiene la observación con carácter sustancial atento a la falta de explicitación de los motivos que condujeron a preadjudicar las ofertas indicadas en el artículo 1º de la Resolución I.P.V. y H. N.º 411 (fs. 742/743), por resultar arbitrario en definitiva el criterio de selección de la oferta más conveniente, en primer término se visualiza que la autoridad emisora del acto lodejó sin efecto por falta de motivación.

En segundo término, se requirió a la Comisión Evaluadora de Ofertas un análisis pormenorizado que explicita el criterio de conveniencia de oferta adoptado por ésta, lo que derivó en la emisión del Informe N.º 5, que en apariencia, daría una justificación razonable a las conclusiones vertidas en orden de determinar la oferta mas conveniente para cada renglón, por lo que en apariencia correspondería sobre ello, sea levantada la observación.

Sin perjuicio de lo aconsejado, sugiero que de manera previa a que tome conocimiento el Cuerpo Plenario de Miembros, se dé nueva intervención a la Secretaría Contable para que sea analizada la razonabilidad de los cálculos justificatorios que se agregan al Informe mencionado de la Comisión.

En tercer lugar y a raíz de lo informado por la Comisión Evaluadora de Ofertas, la Presidenta de la Entidad dictó la Resolución I.P.V. y H. N.º 755/2021 por la que dispuso preadjudicar la Licitación Pública N.º 5/20



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

826

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Renglón 1 (Ushuaia) a la empresa SEA S.R.L. por la suma de Pesos doce millones ochenta y cinco mil setecientos dos con 56/100 (\$ 12.085.702,56); Renglón 2 (Tolhuin) a la firma SEA S.R.L. por la suma de Pesos un millón seiscientos noventa y un mil novecientos ochenta y uno con 76/100 (\$1.691.981,76) y Renglón 3 (Río Grande) a la empresa GONZÁLEZ MARÍA ESTHER por la suma de Pesos once millones doscientos ocho mil con 00/100 (\$11.208.000,00).

Asimismo, y respecto a la observación plasmada en el punto 2 (Observación Formal N° 5) del Título IV CONTESTA ACTA DE CONSTATAción TCP N.° 15/2021 - AOP del Acta de Constatación TCP N.° 17/202 1 A.O.P. (Control Preventivo I.P.V.yH.) mencionada en el artículo 1° de la Disposición Secretaría Contable N.° 004/2021 bajo análisis, efectuada por no haberse resuelto las impugnaciones por la autoridad competente para aprobar la contratación -decisión que no puede ser posterior a la adjudicación- se desprende de la nueva documentación aportada, que la autoridad emisora del acto otorgó nueva intervención a la Comisión Evaluadora de Ofertas a los efectos de que trate las impugnaciones oportunamente realizadas por los oferentes, emitiéndose el Informe N.° 006/2021 -fojas 804/806-.

En tal sentido y por las razones expuestas, entiendo prudente sugerir que también sea levantada la observación citada en último término, haciendo saber a la Señora Presidenta de la Entidad, que de manera previa a la adjudicación, deberá emitirse el dictamen legal que analice la procedencia de las impugnaciones, su posterior comunicación a la Comisión Evaluadora de Ofertas y el dictado del acto que resuelva las mismas de conformidad a los incisos 16 y 17 del Apartado II, Capítulo II, Anexo 1 de la Resolución OPC N.° 84/20 (hoy

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

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

Tribunal de Cuentas de la Provincia

punto 14.2 y 14.3 – Resolución OPC N.º 17/21) y lo previsto en el Punto 61, Art 34, Anexo 1 del Decreto Provincial N.º 674/11.

En otro orden, ingresando al análisis de las observaciones formales plasmadas en los puntos 1 (Observaciones Formales N.º 1, 2, 3 y 4) y 3 (Observación Formal N.º 6) del Título IV CONTESTA ACTA DE CONSTATAción TCP N.º 15/202 1 - AOP del Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 — A.O.P. (Control Preventivo — I.P.V.yH.), se transcriben a continuación a fin de conocer su contenido:

“1. Incumplimiento a lo establecido en el art 33 de la Ley Provincial N.º 495 y el inc. 3 del Apartado 1, Capítulo II, Anexo I de la Resolución OPC N.º 84/20, en virtud de proceder al llamado a licitación e incluso al dictamen de la comisión evaluadora de ofertas sin la reserva de crédito correspondiente. No obstante, se incorporó de manera extemporánea el volante de imputación preventiva 2021 (fs. 729).

2. Incumplimiento a lo establecido en el inc. a), Punto III, Anexo III de la Resolución OPC N.º 202/20, en virtud de que no consta el envío del llamado por correo electrónico a todos los oferentes inscriptos en el Registro de Proveedores del Estado del rubro correspondiente. Sobre este punto se remite a lo expuesto en el Punto 3 del Informe Legal N.º 57/2021 TCP-C.A. (fs. 760/763).

3. Incumplimiento a lo establecido en el inc. 13 del Apartado II, Capítulo II, Anexo 1 de la Resolución OPC N.º 84/20, en virtud de que no consta en las actuaciones la carga de ofertas y generación de la planilla comparativa de precios por medio del sistema. No obstante, se verifica confección propia de lo antedicho (fs. 61 6/620).



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

827

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

4. Incumplimiento a lo establecido en el inc. 15 del Apartado II, Capítulo II, Anexo I de la Resolución OPC N.º 84/20, en virtud de que no consta difusión del acta de Preadjudicación en la web de la OPC.

5. Incumplimiento a lo establecido en los incisos 16 y 17 del Apartado II, Capítulo II, Anexo 1 de la Resolución OPC N.º 84/20 y lo previsto en el Punto 61, Art 34, Anexo 1 del Decreto Provincial N.º 674/11, en virtud de no haberse resuelto las impugnaciones por la autoridad competente para aprobar la contratación, decisión que no puede ser posterior a la adjudicación.

6. Incumplimiento a lo establecido en la cláusula 29 del Pliego, en virtud de que no consta intervención de la Comisión de Preadjudicación ante el desistimiento de oferta de la firma originalmente preadjudicada a SEINCO S.A. (fs. 732).

-En lo que respecta a la Observación N.º 1, debo señalar que efectivamente el trámite dispuesto para la imputación preventiva del gasto conforme surge de las constancias adunadas a fojas 729, fue practicado en forma extemporánea.

Ello, por cuanto no se respetó el momento para realizar el registro de la contabilidad presupuestaria vulnerando así el momento en que debió ser efectuado, conforme surge del artículo 33 de la Ley provincial N.º 495 y del artículo 31º del Decreto Provincial N.º 1122/02, reglamentario de la citada ley; circunstancias que no fueron objeto de análisis por parte de la Presidenta de la Entidad al momento de efectuar su descargo.

[Firma manuscrita]

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

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

Secretaría Privada

Tribunal de Cuentas de la Provincia

Sin perjuicio de todo lo expuesto, debo también destacar que si bien el objeto de la observación se centra en un incumplimiento normativo al haberse efectuado una registración contable en forma tardía, en rigor de verdad, la imputación preventiva, independientemente de considerar su inoportunidad en el tiempo, fue efectivamente practicada en el expediente tal y como lo ratifica la Auditora Fiscal en la observación de fojas 774.

-En relación a la Observación formal N.º 2 efectuada por no constar el envío del llamado por correo electrónico a todos los oferentes inscriptos en el Registro de Proveedores del Estado del rubro correspondiente, es preciso remarcar que la Resolución O.P.C. N.º 202/2020 que estableció dicho requisito adicional, entró en vigor el 20 de noviembre de 2020 (B.O. 4743), es decir solo dos (2) días hábiles antes de la emisión del acto que autorizaba el llamado efectuado el 24 de noviembre de 2020, lo que favoreció a que en el mentado acto administrativo se haya incurrido en el error de referir a un régimen legal en desuso y, en consecuencia, de omitir enviar por correo electrónico la invitación a ofertar.

-Ahora, sobre la Observación formal N.º 3 dispuesta por no constar en las actuaciones la carga de ofertas y generación de la planilla comparativa de precios por medio del sistema, surge de las manifestaciones efectuadas por el Ente a fojas 780 su reconocimiento y justificación al expresar: *“(...) es correcto mencionar que el IPV y H inició la implementación del sistema geN Financiero en el ejercicio 2021, motivo por el cual al momento de la apertura de ofertas no se contaba con el sistema y se procedió a hacerlo a través de una planilla propia. En este sentido, las contrataciones llevadas adelante actualmente, como las futuras licitaciones ya poseen la carga de ofertas y generación de planillas comparativas de precios a través del sistema geN Financiero”* (lo resaltado y subrayado es propio).



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

828

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

-Respecto de la Observación formal N.º 4 efectuada por el hecho de no constar la difusión del acta de Preadjudicación en la web de la O.P.C., se constató posteriormente que existió una publicación el día 29 de marzo de 2021 pero de manera incompleta, ya que solo se visualiza el reverso del Informe de la Comisión Evaluadora de Ofertas.

Esta circunstancia se encuentra expresamente prevista en los puntos 60 y 61 del artículo 34, Anexo I del Decreto Provincial N.º 674/11 como en el inciso 15 del apartado II, Capítulo II, Anexo I de la Resolución OPC N.º 84/20, actualmente reemplazada por su similar N.º 17/21, que en una aplicación armoniosa imponen la completa publicidad del Acta de la Comisión Evaluadora o del Acto de preadjudicación en su caso cuando así corresponda, pero con transcripción íntegra de los fundamentos cuando se realicen remisiones.

Ahora bien, habiéndose revocado la Resolución I.P.V. y H. N.º 411/2021 y emitido en su reemplazo la Resolución I.P.V. y H. N.º 755/2021, entiendo prudente levantar la observación N.º 4 y en el marco del control posterior verificar el efectivo cumplimiento de la publicación de este nuevo acto incluyendo la totalidad de los Informes de la Comisión Evaluadora de Ofertas, bajo expreso apercibimiento del uso de las facultades del inciso h) del artículo 4 de la Ley provincial N.º 50.

-Por último en cuanto a la Observación formal N.º 6, efectuada en virtud de que no consta intervención de la Comisión de Preadjudicación ante el desistimiento de oferta de la firma originalmente preadjudicada a SEINCO S.A. (fs. 732), entiendo que la misma deviene por las especiales circunstancias de los obrados en abstracta respecto a los renglones 1 y 3 por el motivo de quedar un

solo oferente, en el primer caso por no cotizar la firma González María Esther y en el segundo por haber sido rechazada la oferta de SEA S.R.L. por inconveniente – fojas 724, 725 y 778/779-.

Ahora respecto al renglón 2, en virtud de que solamente quedarían en puja las firmas SEA S.R.L. y GONZALEZ MARÍA ESTHER, entiendo que corresponde que la Comisión de Evaluación de Ofertas debió emitir el orden de mérito para así dotar con mayor información a la autoridad que posteriormente debe dictar el acto de adjudicación.

Cabe hacer notar que no basta el cuadro comparativo de ofertas, como lo explicita la Comisión Evaluadora, ya que si bien por aplicación del punto 54 del Anexo I del Decreto provincial N.º 674/11 debe confeccionarse, también es una obligación de la Comisión formular el orden de mérito, tal como lo dispone el punto 56 del citado acto reglamentario.

No obstante ello, de las actuaciones se desprende que el Director General del Área de Asuntos Jurídicos y Notariales, mediante Nota N.º 67, Letra: DGAJyN del 4 de marzo de 2021, Abogado Sergio F. GIADAS aconsejó a la Vicepresidencia de la Entidad que la Comisión Evaluadora de Ofertas ya había emitido opinión estando el Titular de la Entidad en condiciones de dictar el acto de preadjudicación.

A ello se le suma lo expresado por la Presidenta del Ente a fojas 786 al momento de efectuar el descargo sobre esta observación formal en la Nota N.º 360, Letra: IPV (P), comunicando: *“(…) Cuando uno de los oferentes manifiesta su desistimiento respecto del Renglón II, a fojas 732, el Vicepresidente manifiesta y siguiendo el cuadro comparativo realizado por propia Comisión en cuadro comparativo, según la segunda oferta, esto en cuanto la más económica*



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

829

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

de las restantes", visualizándose allí la metodología de selección efectuada por el Titular de la Entidad al momento del dictado del acto de preadjudicación.

Luego, a raíz de la emisión de la Disposición Secretaría Contable N.º 04/2021, la Titular del I.P.V. revocó la Resolución de preadjudicación y dio nueva intervención a la Comisión de Evaluación de Oferta, emitiendo ésta el Informe N.º 5, donde si bien no se desprende un orden de mérito, el mismo se asemejaría, por la particularidad de existir solo dos oferentes a raíz del desistimiento de la firma SEINCO S.A.

Se transcribe lo manifestado por la Comisión a fojas 803: "Nótese en el caso puntual del Renglón 2 para la ciudad de Tolhuin, que esta Comisión Evaluadora entiende frente al desistimiento del oferente originalmente preadjudicado 'SEINCO S.A.' (a fojas 732), oportuna su decisión de preadjudicar a la firma SEA S.R.L., ya que la misma presenta una estructura de costos de \$ 1.691.981,76 acorde a las necesidades del servicio esperado por el IPVýH, frente al de la empresa GONZALEZ MARIA ESTHER que totaliza en su estructura de costos (a fojas 330) un valor total de \$ 1.848.000,00".

En tal sentido, entiendo que respecto al renglón 2 el mismo también devendría en abstracto.

Sin perjuicio de todo lo expuesto, hay que tener en cuenta que las Observaciones formales N.º 1, N.º 2 y N.º 3 son Observaciones meramente formales y con carácter de insalvables y, que más allá del reproche a efectuarse por los incumplimientos normativos que les dio origen, no habría posibilidad de que sean subsanadas.

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

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

Secretaría Privada
Tribunal de Cuentas de la Provincia

En tal sentido, en oportunidad de expedirse este Organismo de Contralor por Acuerdo Plenario N° 2328, el Vocal Abogado a/c de la Presidencia Dr. Miguel LONGHITANO manifestó en su voto: *"(...) debo destacar que a esta altura de los acontecimientos el hecho observado resulta insalvable para el cuentadante, y por lo tanto, sin posibilidad de corregirlo. (...) considero que la vía de la 'insistencia' no es el camino adecuado para este tipo de observaciones, por cuanto lo que aquí se analiza es una conducta contraria a los postulados de las normas que reglamentan la ejecución del gasto; conducta ésta que se encuentra consumada y sin posibilidad de ser revertida por medio de una corrección que importe recuperar su legitimidad (...)*

En esa línea, al tratarse de un acto 'insalvable' por encontrarse ya ejecutado, hace que el procedimiento aplicable sea el previsto para el apartamiento normativo (...)

Por tal motivo, al encontrarse ejecutado el acto y ser imposible su corrección por cuanto no se puede volver en el tiempo para sanear cuestiones estrictamente relacionadas con su oportunidad, es decir, con fechas, la ley especial en la materia y aplicable al caso encuadra a estos acontecimientos como 'incumplimiento normativos', dotando al Tribunal de Cuentas de una potestad sancionadora con el objeto de evitar que esos incumplimientos se repitan en el futuro".

Efectuado de ese modo el estudio de los antecedentes arrimados, se puede concluir que los apartamientos formales revelados, constituyen sin más una falta de apego a las normas, cuya entidad, dadas las circunstancias del caso y atento a la falta de perjuicio fiscal para este tipo de observaciones formales, correspondería -a criterio del suscripto- y en esta oportunidad formular recomendaciones a la Titular de la Entidad, haciéndose saber que en el futuro



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

830

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

deberán extremar los recaudos para evitar este tipo de transgresiones a la ley bajo apercibimiento de la aplicación de sanciones.

Sobre las recomendaciones expresadas precedentemente, entiendo que es una solución adecuada para el caso, ya que si bien las observaciones fueron mantenidas en la Disposición de Secretaría Contable N.º 04/2021 lo que supone el trámite de insistencia, al analizar su alcance, como "*observaciones formales insalvables*", no les resulta tocante la fórmula de levantar o mantener la observación, por encontrarse justamente dentro del análisis del control posterior, conforme se sostuvo en la Resolución Plenaria N.º 103/2016.

En tal sentido, las Observaciones formales N.º 1, N.º 2 y N.º 3, son de carácter insalvable, motivo por el que correspondería dejarlas sin efecto en los términos del trámite del inciso G) punto 4, del Anexo I de la Resolución Plenaria N.º 01/2001.

CONCLUSIÓN

En atención a los nuevos elementos aportados, en especial el acto de revocación de la Resolución IPVyH N.º 411/2021, Informes N.º 005 y N.º 006 de la Comisión Evaluadora de Ofertas y el acto de preadjudicación Resolución IPVyH N.º 755/2021-, a criterio del suscripto en principio estaría cumplimentada la fundamentación necesaria para justificar el acto administrativo objeto de la Observación sustancial plasmada en el punto 1 del Título V OBSERVACIÓN SUSTANCIAL del Título IV CONTESTA ACTA DE CONSTATAción TCP N.º 15/2021 - AOP del Acta de Constatación TCP N.º 17/202 1 A.O.P. (Control

Preventivo I.P.V.yH.) que refiere el artículo 1° de la Disposición Secretaría Contable N.º 004/2021, correspondiendo su levantamiento.

En ese orden y para el caso de compartir el criterio aquí expuesto, respecto de esa observación sustancial sugiero que de manera previa a que tome conocimiento el Cuerpo Plenario de Miembros, se dé nueva intervención a la Secretaría Contable para que se analice la razonabilidad de los cálculos justificatorios que se agregan al Informe 05/2021 de la Comisión.

En el mismo sentido se propone levantar la Observación formal N.º 5 plasmada en el punto 1 del ACTA DE CONSTATAción TCP N.º 15/202 1 - AOP y Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 — A.O.P. (Control Preventivo — I.P.V.yH.) y mantenida por el artículo 1° de la Resolución Secretaría Contable TCP N.º 4/2021, sugiriendo hacer saber a la Señora Presidenta de la Entidad, que en el marco del control posterior, se verificará que de manera previa a la adjudicación, se acredite la existencia de dictamen legal que fundamente la procedencia de las impugnaciones, su posterior comunicación a la Comisión Evaluadora de Oferta y el dictado del acto que resuelva las mismas de conformidad a los incisos 15.1, 15.2, 15.3, 16 y 17 del Apartado II, Capítulo II, Anexo 1 de la Resolución OPC N.º 84/20 y lo previsto en el Punto 61, Art 34, Anexo 1 del Decreto Provincial N.º 674/11.

Ahora, respecto a la Observación formal N.º 4 plasmada en el punto 1 del ACTA DE CONSTATAción TCP N.º 15/202 1 - AOP y Acta de Constatación TCP N.º 17/2021 — A.O.P. (Control Preventivo — I.P.V.yH.) y mantenida por el artículo 2° de la Resolución Secretaría Contable TCP N.º 4/2021, sugiero su levantamiento, haciendo saber a la Titular de la Entidad que en el marco del control posterior se verificará el cumplimiento de la publicación en el sitio de la OPC de la Resolución I.P.V. y H. N.º 755/2021 que



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

831

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

incluya la totalidad de los Informes efectuados por la Comisión Evaluadora de Ofertas.

Por otro lado, sugiero dejar sin efecto el trámite en los términos del inciso G) punto 4, del Anexo I de la Resolución Plenaria N° 01/2001, la observación plasmada en el punto 1 (Observaciones Formales N° 1, 2 y 3 del Título IV CONTESTA ACTA DE CONSTATAción TCP N° 15/2021 - AOP del Acta de Constatación TCP N° 17/2021 — A.O.P. (Control Preventivo — I.P.V.yH.), mantenida por el artículo 2° de la Resolución Secretaría Contable TCP N° 4/2021, atento a su carácter de insalvables y el accionar posterior de la Titular de la Entidad.

Por lo tanto, teniendo en consideración todo lo precedentemente expuesto, la especial relevancia del carácter insalvable de las observaciones formales y la carencia de consecuencias patrimoniales para el Estado, sugiero que el acto administrativo a dictarse por el Cuerpo Plenario de Miembros contemple una recomendación a la Presidenta del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat Arq. Leticia HERNANDEZ, en el sentido de que en el futuro se deberá verificar el cumplimiento a la normativa vigente reseñada, bajo apercibimiento de que la reiteración de estos incumplimientos importará la aplicación de sanciones en orden a las previsiones del artículo 4° inc. h) de la Ley Provincial N° 50, reglamentado por el Decreto Provincial N° 1917/99.

En cuanto a la Observación formal N° 6, conforme a los argumentos esgrimidos, las nuevas constancias aportadas y el análisis efectuado, entiendo que la misma deviene en abstracta, sugiriendo su levantamiento, más allá de

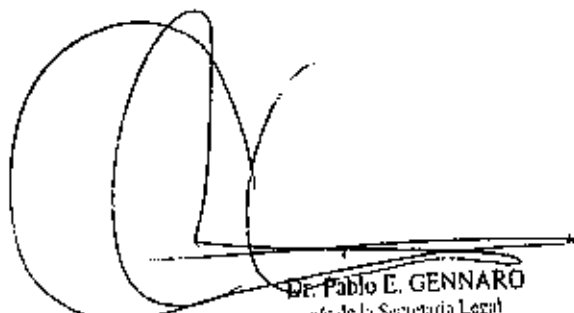
ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Mario Paz GOWLAND
"Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son y serán Argentinas"
Tribunal de Cuentas de la Provincia

recomendar a futuro el estricto cumplimiento de la normativa que dio fundamento ésta.

Por último, entiendo prudente hacer saber a la Titular del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat, que la oportunidad de intervención para el ejercicio del control preventivo por parte del Tribunal de Cuentas en las contrataciones públicas, debe situarse una vez emitido el acto administrativo de adjudicación y sin que se haya notificado al contratante de la administración, ni publicado en el Boletín Oficial o en el sitio del Órgano rector.

En consecuencia, elevo a usted las presentes para su continuidad.


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

Pase al Secretario Contable a sus efectos:
PRESIDENCIA USHUAIA.

07 MAY 2021

Dr. Miguel LONAHITANO
Vicepresidente
Tribunal de Cuentas de la Provincia



ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Maria PASCOWLAND
Secretaría Privada
Tribunal de Cuentas de la Provincia



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

NOTA INTERNA N° 92/21
LETRA: T.C.P.-S.C.

Ushuaia, 10 de mayo de 2021

AL AUDITOR FISCAL

C.P. Leonardo VIVAS AHUMADA

S _____ / _____ D

Ref.: Expte. N.º 1307/2020 Letra: **IPV**, caratulado: "LICITACIÓN PÚBLICA I.P.V. YH. N.º 0005/20 - CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA IPV USHUAIA, TOLHUIN Y RIO GRANDE".

Por medio de la presente me dirijo a Usted a los efectos de remitirle el expediente de la referencia, obrando a fs. 818/831 Informe Legal N.º 95/2021 Letra: T.C.P.-S.L. suscripto por el Secretario Legal A/C Dr. Pablo E. GENNARO, a fin de solicitarle, efectúe el análisis de la razonabilidad de los cálculos justificatorios que se agregan al Informe 05/2021 de la Comisión, según lo requerido en el segundo párrafo del título "CONCLUSIÓN" del informe antes citado.

[Handwritten signature]
A/C Dr. Pablo E. GENNARO
Tribunal de Cuentas de la Provincia
[Handwritten signature]
C.P. Marcelo Martín IRIGOTIA
AUDITOR FISCAL
"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

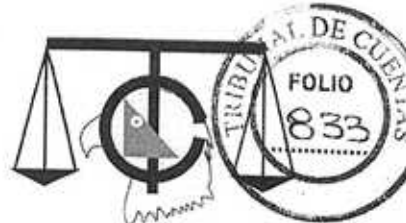
ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Maria Paz GOWLAND
Secretaria Ejecutiva
Tribunal de Cuentas de la Provincia

11/5/21 12:05/6



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

**"Análisis de razonabilidad de los
cálculos justificatorios que se agregan
al Informe 05/2021 de la Comisión
Evaluadora de Ofertas Licitación
Pública IPVyH N.º 05/2020"**

Tribunal de Cuentas
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Maria Paz BOWLAND
Secretaria Privada

Tribunal de Cuentas de la Provincia



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur



"2021 – Año del Trigésimo Aniversario de la Constitución Provincial"

INFORME CONTABLE N.º 162 /2021

Letra: TCP – AOP

Cde. Expte. N.º 1307/2020, Letra: IP

"Análisis de razonabilidad de los cálculos justificatorios que se agregan al
Informe 05/2021 de la Comisión Evaluadora de Ofertas Licitación Pública
IPVyH N.º 05/2020"

Identificación del Organismo auditado: INSTITUTO PROVINCIAL DE
VIVIENDA Y HÁBITAT

ÍNDICE

I – Objeto.....	3
II – Limitaciones al alcance.....	3
III – Antecedentes.....	4
IV – Análisis.....	5
Introducción.....	5
Nuevos descargos.....	6
V – Conclusión.....	10

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL.

Maria Paz BOWLAND
Secretaria Privada

Tribunal de Cuentas de la Provincia

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



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur



"2021 – Año del Trigésimo Aniversario de la Constitución Provincial"

I – Objeto

El objeto del presente informe consiste en efectuar el análisis de razonabilidad de los cálculos justificatorios que se agregan al Informe N.º 05/2021 Letra: IPVyH (CEO) de la Comisión Evaluadora de Ofertas correspondiente a la Licitación Pública N.º 05/20, en el marco de la apelación a lo decidido por la Disposición Contable N.º 04/21.

II – Limitaciones al alcance

No se cuenta con información relativa a la situación de revista de los empleados que prestarían efectivos servicios como ser antigüedad, vacaciones, adicionales y premios que unilateralmente el empleador brinde a sus trabajadores, entre otros ítems laborales que permitan una mejor aproximación al costo laboral real.

Se desconoce el sistema de costeo empleado por la firma SEA SRL a los efectos de tomar sus decisiones empresariales y cotizar lo que efectivamente presenta en su estructura de costos (fs. 536/538).

No es posible dimensionar el impacto que generará la aplicación del instituto de Redeterminación de Precios previsto en el Anexo IV de la Resolución OPC N.º 202/20 reglamentario del artículo 36 de la Ley Provincial N.º 1015 y su aplicación armónica con las cláusulas 15 y 16 del Pliego aprobado por Resolución IPVyH N.º 1125/20.

Por último, no se logró verificar que los valores y las categorías de los trabajadores que prestan el servicio de limpieza se ajusten a lo acordado en el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) de Comercio N.º 130/75 vigente en la provincia al momento de presentación de las propuestas, tomándose como base de cálculo los valores referenciados por la propia comisión evaluadora de ofertas.

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Maria Paz GOWLAND
Secretaría Privada

Tribunal de Cuentas de la Provincia

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

III – Antecedentes

El 10/03/2020 ingresan las presentes actuaciones por el que se tramita la Licitación Pública N.º 05/20 referente a la contratación del servicio de limpieza del IPVyH para las tres ciudades de la provincia.

En una primer instancia, se solicitó intervención a la Secretaría Legal mediante el Informe Contable N.º 58/2021 – AOP (fs. 745/749), a los efectos de evacuar una serie de dudas jurídicas dadas las características propias del trámite, entre ellas, el tratamiento dispuesto para la determinación de la oferta más conveniente.

Mediante el Informe Legal N.º 57/2021 Letra: TCP-CA (fs. 751/769) las mismas fueron resueltas, procediéndose a emitir el Acta de Constatación TCP N.º 15/2021 – AOP (fs. 772/776), derivando ello en 6 observaciones de carácter meramente formales y 2 requerimientos tendientes a esclarecer el arribo de la oferta más conveniente de cada renglón.

Una vez recibido los descargos (fs. 777/782) se emitió el Acta de Constatación TCP 17/2021 – AOP (fs. 783/785), donde se concluyó considerar a las primeras 4 observaciones formales el carácter de insalvables. Sin embargo en cuanto a las observaciones formales N.º 5 y 6, se concluyó mantenerlas por considerar que en dicha oportunidad, eran susceptibles de subsanación.

En cuanto a los requerimientos, se consideró cumplimentado el primero de ellos, no así el segundo dada la falta de explicación de los motivos de selección de las ofertas preadjudicadas, cuestión que derivó en una observación sustancial a los efectos de habilitar las vías recursivas al cuentadante previstas en las Resoluciones Plenarias N.º 01/2001 y N.º 89/2002.

Cabe mencionar que atento al criterio sentado en el artículo 8 de la Resolución Plenaria N.º 103/2015 en relación a la diferenciación de las observaciones sustanciales de las meramente formales en el marco del control



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2021 - Año del Trigésimo Aniversario de la Constitución Provincial"

preventivo, y a su vez las salvables de las insalvables, se efectuaron los reparos normativos señalados.

Así las cosas, en oportunidad a la apelación ante el Secretario Contable, se emitió el Informe Contable 129/2021 - AOP (fs. 788/793), donde se recomendó el mantenimiento tanto de la observación sustancial, como de la observación formal 5. En otro plano, respecto al resto de las observaciones formales, se recomendó el mantenimiento de las mismas pero con el carácter de insalvables.

Compartido lo anterior por el Secretario Contable se emitió la Disposición Contable N.º 04/2021, la que fuese apelada ante el Cuerpo Plenario de Miembros, emitiéndose el Informe Legal N.º 95/2021 Letra: TCP-SL (fs. 818/831), solicitando a la Secretaría Contable el análisis de razonabilidad de los cálculos justificatorios que se agregan al Informe 05/2021 de la Comisión Evaluadora de Ofertas.

IV - Análisis

Introducción

La observación sustancial se fundamenta en la falta de explicaciones de como se determinó la oferta más conveniente de cada renglón de la Licitación Pública N.º 05/20, dado que el criterio de selección no siempre se basó en la oferta más económica, es decir aquella que presente el menor precio.

En el entendimiento de que la falta de fundamentos acreditados en el expediente lesiona los principios que rigen en materia de contrataciones públicas, considerando que dicha proceder resulta manifiestamente arbitrario, máxime cuando las impugnaciones que versan sobre este punto no han sido analizadas ni resueltas, se instó al cuentadante en las sucesivas instancias previas a que acredite como se arribó a la oferta mas conveniente de cada renglón.

COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Maria BANCOWLAND
Secretaría Privada

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

Ello cobra especial importancia dado que para descartar a la oferta de menor precio del renglón 3 correspondiente a la firma SEA SRL, se concluyó que los valores cotizados por este oferente no resultan suficientes para afrontar sus costos, entre ellos el laboral, imposibilitando la prestación del servicio del renglón 3, mientras que en el mismo acto se le preadjudica el renglón 1 y en otra instancia el renglón 2.

Ante la falta de certezas de como la misma empresa que se encuentra imposibilitada de cumplir el efectivo servicio en la ciudad de Río Grande (renglón 3) si lo estaría para las ciudades de Ushuaia y Tolhuin (renglones 1 y 2 respectivamente), siendo que el costo laboral surge de la aplicación de un mismo CCT y que dicho tema fue objeto de impugnación por otras firmas, reitero sin que el cuentadante las traté y resolviere, nos encontramos en la presente instancia.

Nuevos descargos

Mediante el Informe N.º 05 Letra: IPVyH (CEO), la Comisión Evaluadora de Ofertas designada por la Resolución IPVyH N.º 07/20 sostiene entre otras cosas que *"...en el supuesto caso que SEA SRL fuese finalmente la adjudicada para el renglón 3, difícilmente pueda obtener un rédito económico suficiente sin cercenar la calidad del servicio prestado y el cumplimiento efectivo de las obligaciones laborales que conlleve el desarrollo de su actividad productiva, en el marco del C.C.T. de Comercio N.º 130/75 presentado en su estructura de costos de fecha 22 de diciembre del 2020 ..."*

En cuanto al resto de los renglones, la Comisión indica que *"...la firma SEA S.R.L., para el renglón 1 y para el 2, basándonos en su estructura de costos podría eventualmente cumplir con el servicio ofertado ..."*. Además afirman que *"...Frente a la insistencia por parte del TCP mediante las seguidas Actas de*



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur



"2021 - Año del Trigésimo Aniversario de la Constitución Provincial"

Constatación ya referenciadas, esta Comisión entiende que no deja de ser oportuno brindar una justificación más explícita y acabada ...".

Afortunadamente para sustentar lo anterior, la Comisión suma un valioso examen brindando un cuadro comparativo del total de los costos laborales, de acuerdo según ellos con el CCT de Comercio N.º 130/75 vigente al momento de presentación de ofertas, arribando en definitiva a los siguientes datos:

Tipo de prestación	Costos laborales mensuales		
	Ushuaia	Tolhuin	Río Grande
Jornada completa	\$ 104.307,72		\$ 89.883,78
Media jornada	\$ 52.153,86	\$ 44.941,89	\$ 44.941,89
2 horas diarias	\$ 26.076,93		\$ 22.470,94

De la cláusula 3º del Pliego de Bases y Condiciones según lo aprobado en el Anexo II de la Resolución IPVyH N.º 1125/20, se establecen las especificaciones de la contratación, que resumidamente se puede expresar de la siguiente manera:

Tipo de prestación	Cantidad de trabajadores		
	Ushuaia	Tolhuin	Río Grande
Jornada completa	2		2
Media jornada	3	1	3
2 hs. 4 veces por semana	1		
2 hs. 1 vez por semana			1

Cabe aclarar que la cantidad de trabajadores precedentemente indicados, son la cantidad mínima que debe cotizar el oferente y que el lugar de prestación de servicios se encuentra ubicado en distintos espacios físicos de cada ciudad expresamente detallado en el Pliego.

Ahora bien, multiplicando los costos laborales mensuales con la cantidad de trabajadores como mínimo que requiere la contratación, se podría inferir el costo laboral mensual y a su vez, compartiendo el criterio de la Comisión, multiplicarlo por 26, que sería los 24 meses de la duración del contrato más 2 meses considerando la incidencia del sueldo anual complementario (SAC).

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Maria Paz BOWLAND
Secretaria Privada

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

Tipo de prestación	Costo laboral mínimo		
	Ushuaia	Tolhuin	Río Grande
Jornada completa	\$ 208.615,44		\$ 179.767,56
Media jornada	\$ 156.461,58	\$ 44.941,89	\$ 134.825,67
2 hs. 4 veces por semana	\$ 20.861,54		
2 hs. 1 vez por semana			\$ 4.494,19
Total Mensual	\$ 385.938,56	\$ 44.941,89	\$ 319.087,42
Total Contratación	\$ 10.034.402,66	\$ 1.168.489,14	\$ 8.296.272,87

Adviértase una discrepancia con los valores arribados por la Comisión, ya que ésta optó por tratar al costo laboral de un trabajador que presta servicios 2 horas por semana (5 días) de modo indistinto, siendo que según lo previsto en el Pliego se solicitó para Ushuaia la prestación del servicio 4 veces por semana y en Río Grande solo 1 vez por semana.

Del análisis de la propuesta formulada por el oferente SEA SRL, la cual presentó su estructura de costos mensual a fojas 536/538, se desprende que existen dos grandes grupos de costos, por un lado, lo que estrictamente se refiere a “costo laboral” (remuneración bruta, vacaciones, SAC, etc.) y por otro lado “otros costos” (insumos, gastos generales, impuestos, tasas e incluye la utilidad).

A partir del total mensual se puede arribar a la oferta económica efectivamente presentada, la que se puede exponer de la siguiente manera:

SEA SRL	Estructura de costos mensuales		
	Ushuaia	Tolhuin	Río Grande
Costo laboral	\$ 395.564,61	\$ 51.189,65	\$ 257.841,86
Otros Costos	\$ 108.006,33	\$ 19.309,59	\$ 85.130,77
Total Mensual	\$ 503.570,94	\$ 70.499,24	\$ 342.972,63
Total Contratación	\$ 12.085.702,56	\$ 1.691.981,76	\$ 8.231.343,12

Con los datos anteriores, respecto al renglón 1 de la ciudad de Ushuaia podemos contrastar los cálculos elaborados por la Comisión y los propios, con la información presentada por la firma SEA SRL:



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur



"2021 – Año del Trigésimo Aniversario de la Constitución Provincial"

Ushuaia	Cotización SEA	Cálculo Comisión	Cálculo propio
Costo laboral mensual mín.	\$ 395.564,61	\$ 391.153,95	\$ 385.938,56
Total mensual cotizado	\$ 503.570,94	\$ 503.570,94	\$ 503.570,94
Diferencia mensual	\$ 108.006,33	\$ 112.416,99	\$ 117.632,38
Costo laboral total contrato	\$ 9.493.550,64	\$ 10.170.002,58	\$ 10.034.402,66
Total contratación cotizado	\$ 12.085.702,56	\$ 12.085.702,56	\$ 12.085.702,56
Diferencia contrato	\$ 2.592.151,92	\$ 1.915.699,98	\$ 2.051.299,90

En cuanto a la ciudad de Tolhuin (renglón 2), siguiendo la metodología propuesta, se desprende que:

Tolhuin	Cotización SEA	Cálculo Comisión	Cálculo propio
Costo laboral mensual mín.	\$ 51.189,65	\$ 44.941,89	\$ 44.941,89
Total mensual cotizado	\$ 70.499,24	\$ 70.499,24	\$ 70.499,24
Diferencia mensual	\$ 19.309,59	\$ 25.557,35	\$ 25.557,35
Costo laboral total contrato	\$ 1.228.551,60	\$ 1.168.489,09	\$ 1.168.489,14
Total contratación cotizado	\$ 1.691.981,76	\$ 1.691.981,76	\$ 1.691.981,76
Diferencia contrato	\$ 463.430,16	\$ 523.492,67	\$ 523.492,62

Por último, en cuanto a la ciudad de Río Grande (renglón 3) surge que:

Río Grande	Cotización SEA	Cálculo Comisión	Cálculo propio
Costo laboral mensual mín.	\$ 257.841,86	\$ 337.064,16	\$ 319.087,42
Total mensual cotizado	\$ 342.972,63	\$ 342.972,63	\$ 342.972,63
Diferencia mensual	\$ 85.130,77	\$ 5.908,47	\$ 23.885,21
Costo laboral total contrato	\$ 6.188.204,64	\$ 8.763.668,16	\$ 8.296.272,87
Total contratación cotizado	\$ 8.231.343,12	\$ 8.231.343,12	\$ 8.231.343,12
Diferencia contrato	\$ 2.043.138	(\$532.325)	(\$64.930)

De acuerdo con los cuadros precedentes, se podría deducir que una vez descontado el costo laboral al valor cotizado, de ser suficiente la diferencia se estaría en condiciones de afrontar el grupo de "otros costos" como presumiblemente sucede con los renglones 1 y 2.

En caso contrario, de no ser suficiente la diferencia o si la misma es negativa, no se estaría en condiciones de afrontar el grupo de "otros costos", tal como se presume sucedería con el renglón 3.

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Marta Paz GARCIA
Secretaría Privada

Tribunal de Cuentas de la Provincia

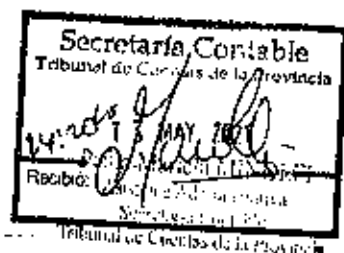
"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

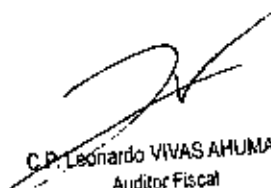
V – Conclusión:

En función al análisis realizado en el apartado anterior, corresponde indicar que los cálculos justificatorios que se agregan al Informe N.º 05/2021 Letra: IPVyH (CEO) efectuados por la Comisión Evaluadora de Ofertas poseen un aceptable grado de razonabilidad, sin perjuicio de las limitaciones al alcance formuladas en el apartado II del presente informe.

Por todo lo expuesto, elevo el presente Informe Contable, a los efectos de su consideración y continuidad del trámite, salvo mejor y elevado criterio.

Ushuaia, 13 de Mayo de 2021.-




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

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL
Maria Paz GOMYLAND
Secretaria Privada
Tribunal de Cuentas de la Provincia