



"2023 – 40º Aniversario de la Restauración de la Democracia "

USHUAIA, 28 MAR 2023

VISTO: el Expediente del Registro del Instituto Fueguino de Turismo N° IFT-E-586-2022 caratulado: "OBRAS DE INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA"; y

CONSIDERANDO:

Que por las actuaciones del Visto tramita la intervención solicitada a fojas 155 por el Presidente del Instituto Fueguino de Turismo, Dn. Dante G. QUERCIALI donde solicitó el asesoramiento del Tribunal de Cuentas mediante la Nota N° 44/2023, Letra: IN.FUE.TUR., en los siguientes términos: *"Tengo el agrado de dirigirme a Uds. en mi carácter de Presidente del Instituto Fueguino de Turismo, con el fin de solicitar su intervención respecto de la Redeterminación de Precios que se tramita mediante Expediente Electrónico E-586-2022, ello en virtud de lo requerido por la Auditoría General del Instituto: 'solicitar al T.C.P. con carácter de asesoramiento, su opinión en el marco de la Resolución Plenaria N° 124/2016 'Normas de procedimiento para el tratamiento de las consultas que se formulan al Tribunal de Cuentas y área legal del Instituto' (...)"*.

Que en el marco de la ejecución de un contrato de obra pública se labró el Informe de Auditoría Interna N° 97/2023, Letra: D.A.I. (In.Fue.Tur), del 1° de febrero de 2023, incorporado a fojas 146 vuelta/147, en cuyo punto "V. Análisis de la intervención" se realizó el siguiente requerimiento: ***"Considerando que en los pliegos licitatorios no tenía previsto un régimen de redeterminaciones de precios, y ajustar el contrato mediante un acuerdo de partes vulneraría el Principio de Concurrencia Igualdad de los Oferentes.***

Asimismo, la Resolución Plenaria del T.C.P. N° 07/2003 establece en su Art. 2° como límite de su intervención las redeterminaciones que se correspondan hasta la Recepción Provisoria de las Obras, y teniendo en cuenta que la solicitud por parte de la Empresa de redeterminación de precios es de

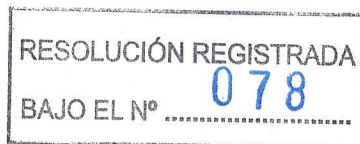
"Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes son argentinos"

fecha 12 de septiembre de 2022, posterior al Acta de Recepción Provisoria Definitiva de fecha 2 de septiembre, se sugiere que previo a dar curso a la redeterminación de precios, solicitar al T.C.P. con carácter de asesoramiento, su opinión en el marco de la Resolución Plenaria N° 124/2016 ‘Normas de procedimiento para el tratamiento de consultas que se formulan al Tribunal de Cuentas y área legal del Instituto’.

Que una vez hechos los descargos, en el Informe de Auditoría Interna N° 143/2023 – D.A.I. –(In.Fue.Tur.), del 9 de febrero de 2023, incorporado a fojas 151, se señaló: “(...) Se mantiene el Requerimiento del Informe de Auditoría Interna N° 97/2023 en función del trámite que se pretende realizar viola el ‘Principio de Concurrencia e Igualdad de los Oferentes’, como así también dicho procedimiento no respeta el pliego de bases y condiciones Generales y Particulares (...)”.

Que seguidamente tomó intervención la Secretaría Legal emitiendo el Informe Legal N° 28/2023, Letra: TCP-CA (fojas 156/160) donde el Dr. Luis Mario GRASSO, luego de un pormenorizado análisis concluyó: “(...) El análisis realizado se enmarcó en la función de asesoramiento, conforme lo solicitó el Presidente del Instituto Fueguino de Turismo, Dn. Dante G. QUERCIALI (a fojas 155), y se limitó a las consultas originadas en el Informe de Auditoría Interna N° 97/2023, Letra: D.A.I. (In.Fue.Tur), del 1° de febrero de 2023, incorporado a fojas 146 vta./147.

Como resultado del mismo, se sugiere considerar que los pliegos de condiciones generales y particulares no son la única norma a la que están sujetos los contratos de obra pública. Por el contrario, debería tenerse presente que están sometidos a un plexo jurídico que incluye la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la ley de obras públicas y por sus reglamentaciones nacionales, provinciales –entre la que está incluida la Ley provincial N° 1112– y municipales, y a las interpretaciones que de tales normas han realizado los jueces.



"2023 – 40º Aniversario de la Restauración de la Democracia "

A partir de ello, habría de considerarse que la redeterminación de precios: a) es inherente al contrato de obra pública; b) es de orden público; c) resulta de aplicación siempre que se acredite la afectación de la ecuación económico-financiera en los términos previstos en el régimen aplicable; y d) que su aplicación no afectaría los principios de igualdad y concurrencia.

Para el caso en concreto, teniendo presente que la Disposición N° 100/2021, Letra: S.P.I. IN.FUE.TUR (a fojas 60), expresamente reconoce que las fuentes de financiamiento son la Secretaría de Gobierno de la Nación y el Instituto Fueguino de Turismo, el régimen jurídico de redeterminación de precios válido, vigente y aplicable sería el ratificado en la Ley provincial N° 1112.

Por ello, se sugiere adecuar las actuaciones y luego, si se cumpliesen los recaudos, solicitar que se calcule la redeterminación de precios de la obra conforme lo establecido en el Decreto nacional N° 691/2016 (...)"

Que el Secretario Legal a cargo Dr. Pablo Esteban GENNARO mediante Nota Interna N° 439/2023, Letra: TCP-SL (fojas 161) compartió el criterio del Informe Legal citado precedentemente y seguidamente se dió intervención a la Secretaría Contable, por intermedio del Vocal de Auditoría (fojas 161 vta.).

Que a raíz de ello, se emitió el Informe Contable N° 112/2023, Letra: TCP-AOP (fojas 163/169), donde la Auditora Fiscal C.P. Yésica S. FLECHA concluye: "(...) En virtud del análisis efectuado, y tomando en consideración todo lo actuado en el expediente, se efectúan las siguientes recomendaciones:

1. Adecuar las actuaciones al régimen jurídico correspondiente conforme lo concluido en Informe Legal N° 28/2023 Letra: T.C.P. – C.A. (Decreto Nacional N° 691/2016).

2. Cursar los trámites administrativos pertinentes para readecuar lo acordado en la Adenda I al contrato registrado bajo el N° 05/21.

3. *Rectificar la Resolución IN.FUE.TUR. N° 76/2023 (aprobatoria del proyecto de la Adenda 1 del contrato de obra).*

4. *Para futuras contrataciones contemplar en el Pliego de Bases y Condiciones el Régimen de Redeterminaciones de Precios aplicable, toda vez que –si bien se desprende de la interpretación legal que lo que no estuviere previsto en los pliegos se resolvería con un plexo jurídico de fondo conformado (Constitución Nacional, Constitución Provincial, ley de obras públicas, reglamentaciones nacionales, provinciales)- aquellas cuestiones no acordadas en dicha instancia podrían ocasionar posteriormente perjuicios administrativos en el procedimiento, como también vulnerar el mantenimiento de la ecuación económico-financiera inherente a los contratos de obra pública, más cuando dicha situación ha sido advertida oportunamente por parte de este Tribunal de Cuentas, tal lo detallado en los apartados anteriores.*

5. *Por último, y en la misma línea, se refuerza la importancia de apegar las tramitaciones a toda pauta establecida en la legislación vigente, atento a que la presentación por parte de la contratista excede a los NOVENTA (90) días corridos que el decreto correspondiente estipula como admisibles en la Redeterminación de Precios Definitivas (...)*”.

Que el Secretario Contable a cargo C.P. David Ricardo BEHRENS mediante Nota Interna N° 569/2023, Letra: TCP-SC (fojas 170) compartió el criterio del Informe Contable citado precedentemente

Que este Cuerpo Plenario de Miembros comparte y hace propios los términos del Informe Legal N° 28/2023, Letra: TCP-CA y del Informe Contable N° 112/2023, Letra: TCP-AOP, correspondiendo emitir el presente acto.

Que la presente se emite con el *quorum* previsto en el artículo 27 de la Ley provincial N° 50, en virtud de lo dispuesto en la Resolución Plenaria N° 30/2023.

Que los suscriptos se encuentran facultados para emitir el presente acto en virtud de lo dispuesto por los artículos 2° inciso i), 26 y concordantes de la Ley



"2023 – 40° Aniversario de la Restauración de la Democracia "

provincial N° 50, así como también por lo dispuesto en la Resolución Plenaria N° 124/2016.

Por ello,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Aprobar y hacer propios los términos del Informe Legal N° 28/2023, Letra: TCP-CA y del Informe Contable N° 112/2023, Letra: TCP-AOP, que forman parte integrante de la presente. Ello, en virtud de lo dispuesto en los considerandos.

ARTÍCULO 2°.- Poner en conocimiento al Presidente del Instituto Fueguino de Turismo, Dn. Dante G. QUERCIALI, el análisis efectuado en los informes mencionados en el artículo precedente a los fines que realice las consideraciones que estime pertinentes. Ello, en virtud de lo expuesto en los Considerandos.

ARTÍCULO 3°.- Notificar con remisión de las actuaciones al Presidente del Instituto Fueguino de Turismo, Dn. Dante G. QUERCIALI.

ARTÍCULO 4°.- Notificar en la sede de este Organismo al Secretario Legal a/c Dr. Pablo E. GENNARO y por su intermedio al letrado interviniente y al Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable, C.P. David R. BEHRENS y por su intermedio a la Auditora Fiscal interviniente.

ARTÍCULO 5°.- Registrar, publicar. Cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA N° 078 /2023.

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

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



"2023 - 40º Aniversario de la Restauración de la Democracia".

Informe Legal N.º 28/2023

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

Ref.: Expte. N.º IFT-E-586-2022

Ushuaia, 8 de marzo de 2023

AL SECRETARIO LEGAL

DR. PABLO E. GENNARO

Viene a este Cuerpo de Abogados el Expediente de la referencia, caratulado: **"OBRAS DE INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA"**, con el objeto de emitir opinión jurídica en relación al pedido de asesoramiento efectuado en la Nota N° 44/2023, Letra: IN.FUE.TUR., suscripta por el Presidente del Instituto Fueguino de Turismo, Dn. Dante QUERCIALI.

I.- ANTECEDENTES:

En el marco de la ejecución de un contrato de obra pública se labró el Informe de Auditoría Interna N° 97/2023, Letra: D.A.I. (In.Fue.Tur), del 1º de febrero de 2023, incorporado a fojas 146 vuelta/147, en cuyo punto "V. Análisis de la intervención" se realizó el siguiente requerimiento:

"Considerando que en los pliegos licitatorios no tenían previsto un régimen de redeterminaciones de precios, y ajustar el contrato mediante un

acuerdo de partes vulneraría el Principio de Concurrencia de Igualdad de los Oferentes.

Asimismo, la Resolución Plenaria del T.C.P. N° 07/2003 establece en su Art. 2° como límite a su intervención las redeterminaciones que se correspondan hasta la Recepción Provisoria de Obras, y teniendo en cuenta que la solicitud por parte de la Empresa de redeterminación de precios es de fecha 12 de septiembre de 2022, posterior al Acta de Recepción Provisoria Definitiva de fecha 2 de septiembre, se sugiere que previo a dar curso a la redeterminación de precios, solicitar al T.C.P. con carácter de asesoramiento, su opinión en el marco de la Resolución Plenaria N° 124/2016 'Normas de procedimiento para el tratamiento de consultas que se formulan al Tribunal de Cuentas y área legal del Instituto.'

Una vez hechos los descargos, en el Informe de Auditoría Interna N° 143/2023 – D.A.I. –(In.Fue.Tur.), del 9 de febrero de 2023, incorporado a fojas 151, se señaló: “Se mantiene el Requerimiento del Informe de Auditoría Interna N° 97/2023 en función del trámite que se pretende realizar viola el ‘Principio de Concurrencia e Igualdad de los Oferentes’, como así también dicho procedimiento no respeta el pliego de bases y condiciones generales y particulares”.

En razón de ello, el Presidente del Instituto Fueguino de Turismo, Dn. Dante QUERCIALI solicitó el asesoramiento del Tribunal de Cuentas mediante la Nota N° 44/2023, Letra: IN.FUE.TUR., en los siguientes términos:

“Tengo el agrado de dirigirme a Uds. en mi carácter de Presidente del Instituto Fueguino de Turismo, con el fin de solicitar su intervención respecto de la Redeterminación de Precios que se tramita mediante Expediente Electrónico E-586-2022, ello en virtud de lo requerido por la Auditoría General



"2023 - 40° Aniversario de la Restauración de la Democracia".

del Instituto: 'solicitar al T.C.P. con carácter de asesoramiento, su opinión en el marco de la Resolución Plenaria N° 124/2016 'Normas de procedimiento para el tratamiento de las consultas que se formulan al Tribunal de Cuentas y área legal del Instituto'".

II. ANÁLISIS

Toda vez que, conforme lo solicitado por la Presidencia del Instituto Fueguino de Turismo en la Nota N° 44/2023, Letra: IN.FUE.TUR, del 16 de febrero de 2023, incorporada a fojas 155, el presente no se enmarca en la tarea de control sino en la función de asesoramiento.

De ahí que, sin perjuicio de las observaciones que puedan realizar los Auditores Fiscales y el área técnica en ocasión del control, en esta instancia solo se analizarán los dos requerimientos de la Auditoría Interna, a saber: 1°) Si es posible la aplicación de la redeterminación de precios a pesar de no estar previsto en el pliego; 2°) La aplicación de la Resolución Plenaria del N° 07/2003 del Tribunal de Cuentas en este caso en concreto.

Sobre dichos asuntos se puede anticipar que la redeterminación de precios es un instituto inherente al contrato de obra pública, que se desprende de las normas de fondo y que su aplicación no estaría subordinada únicamente a que esté nombrado en el pliego de la licitación.

En cuanto al régimen jurídico aplicable, toda vez que se trata de una obra con financiamiento nacional y provincial, estaría sometido a la Ley provincial N° 1112 en la que ratifica el Decreto provincial N° 1367/2016, de

adhesión al Decreto nacional N° 691/2016 y sus normas complementarias, y no correspondería la utilización de Decreto provincial N° 73/2003.

II.1. La redeterminación de precios es inherente al contrato de obra pública

Un dato de la realidad es que es normal que ocurran distorsiones en los valores adjudicados en los contratos de obra pública en aquellos períodos en los que se sufre tanto una inflación sostenida como la devaluación de la moneda nacional respecto de aquellas en las que se fijan los precios de los insumos de obra.

Es de público y notorio conocimiento que ese es el contexto en el que se vienen desarrollando todas las obras públicas de la provincia y la que aquí se analiza no es una excepción.

Si bien esas variables económicas no son consecuencia de decisiones tomadas por la administración provincial, y aceptando que existe un deber especial de previsión que le corresponde a los contratistas, no podría escapar a cualquier análisis racional que es una obligación del comitente mantener el equilibrio económico-financiero del contrato, cualquiera que sea el contratista y siempre que se hayan verificado ciertos requisitos.

Tales recaudos mínimos son: que la selección del contratista se haya realizado dentro de los procedimientos reglados, que los valores cotizados hayan sido serios, que los precios de los insumos de obra se hayan incrementado de tal modo que se impida el recupero de los costos reales o se vea afectada una razonable ganancia empresarial, que el desequilibrio no sea consecuencia del accionar de la propia empresa y que la variación de precios afectase el normal desenvolvimiento del plan de trabajo.



"2023 - 40° Aniversario de la Restauración de la Democracia".

En este caso en concreto, se trata de una licitación privada, en la que hubo amplia y documentada difusión, selección previa y concurrencia de oferentes (dos empresas, ambas con precios no temerarios, como se puede corroborar a fojas 9 vuelta y 10).

Los precios postulados, con su estructura de costos y plan de trabajo, son los elementos a partir de los cuales se podría sostener la seriedad de ambas ofertas y fueron el criterio que definió la adjudicación de la obra.

Ahora bien, es claro que *"(...) el precio tiene que encontrarse determinado al momento en que se celebra el acuerdo contractual por la naturaleza misma del contrato, lo determinado es solo el precio en su valor nominal, pero no en su valor real, el que dependerá de distintas alternativas que han de producirse durante la ejecución de los trabajos. Es que, por aquel principio de equivalencia real, el verdadero precio en el contrato de obra pública se adecua más al concepto de valor destinado a compensar la prestación efectivamente ejecutada"* (BARRA, Rodolfo, *"El contrato de obra pública"*, T. III, Ed. Ábaco, 1988, pág. 876).

El concepto es claro: cualquiera de las ofertas que hubiese sido elegida, sólo haría referencia a un valor nominal, ya que el precio real de la obra dependería de factores que no se podían ni prever ni conocer al momento de adjudicar.

De ahí que el principio de igualdad adquiere múltiples perspectivas: por un lado, el precio que reciba el contratista ha de ser proporcional al establecido en el procedimiento de selección con las adecuaciones a la realidad de los costos de la obra ejecutada. Solo por dar ejemplos, desde la adjudicación

el 28 de abril de 2021 hasta el pedido de redeterminación el 12 de septiembre de 2022, hubo múltiples aumentos de combustibles; salarios; materiales (maderas, hierro, cemento); costo financiero; repuestos de maquinaria, herramientas y vehículos; etc. Por otro, esa adecuación a la realidad es aplicable a cualquiera de los oferentes a los que se hubiere adjudicado la obra, toda vez que se desprende de normas generales y abstractas, que están jerárquicamente por encima del pliego y son conocidas por todos.

Además, la norma aplicable al caso no se agota en los pliegos de la licitación. Aunque no estuviere previsto en el orden de prelación en Condición General 5.3 (a fojas 65 vuelta), el pliego está subordinado a un plexo jurídico de fondo conformado, entre otros, por la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la ley de obras públicas y por las reglamentaciones nacionales, provinciales –entre la que está incluida la Ley provincial N° 1112– y municipales.

Es a partir de dicho conjunto de normas que, por equidad, se debe ajustar el precio nominal licitado a la realidad, de tal modo de no afectar groseramente la ecuación económico-financiera del contrato.

Téngase presente como precedente que la Procuración del Tesoro de la Nación, en su momento y respecto de la Ley nacional N° 12.910 -de variaciones del costo de la obra pública- determinó que “(...) *el régimen de variación de costos es de orden público, careciendo incluso de relevancia la falta de previsión expresa en el contrato*” (Dictámenes, 134:38; 151:371). En el mismo sentido deberían entenderse que las Leyes provinciales N° 572, N° 1112 y N° 1408, en sus condiciones de validez, vigencia y aplicabilidad, no están subordinadas a los pliegos.

De ahí que pueda afirmarse razonablemente que, más allá que puede haber varias normas que establezcan el modo de cálculo del reajuste, la cláusula



"2023 - 40° Aniversario de la Restauración de la Democracia".

de redeterminación es parte del precio contractual. Así se ha resuelto en sede judicial, donde se sentenció que "(...) *el precio de la oferta más la cláusula de reajuste integra el 'precio' del contrato, por lo que integra el derecho de propiedad, gozando consecuentemente de la protección del artículo 17 de la Constitución Nacional*" (Corte Suprema de Justicia de la Nación, "*Pizarro Araoz c. D.G. Fabricaciones militares*", Fallos 308:323).

Confirmando el criterio, el Máximo Tribunal nacional ha señalado que: "(...) *uno de los principios que regulan el contrato de obra pública es el mantenimiento de la ecuación económico-financiera, razón por la cual su contenido incorpora una obligación de precio cierto cuyo monto resulta netamente determinable*" (en la causa: "*Salamone, Antonio Pascual c/ D. N. V. s/ nulidad de resolución*", Fallos: 311:1914).

Entonces, a partir de las fuentes legales y jurisprudenciales, así como de los precedentes administrativos, se puede sostener razonablemente que el tanto el mantenimiento de la ecuación económico-financiera como la cláusula de ajuste son inherentes al contrato de obra pública.

II.1. Régimen de redeterminaciones aplicable

En cuanto cuál es el régimen de redeterminación aplicable, tengo para mí que uno de los criterios determinantes es la fuente de financiamiento.

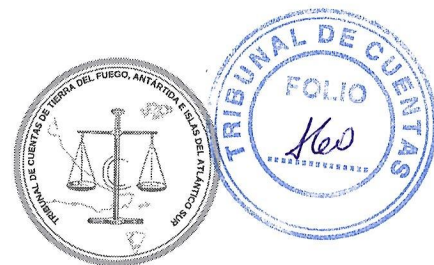
Toda vez que la obra se realizó con fondos nacionales y provinciales, como se puede verificar en la Disposición N° 100/2021, Letra: S.P.I. IN.FUE.TUR, cuya copia se adjuntó a fojas 60; y que el régimen aplicable es el

previsto en la Ley provincial N° 1112, que ratificó el Decreto provincial N° 1367/2016 (adhesión al Decreto nacional N° 691/2016 y sus normas complementarias), el segundo requerimiento carecería de sustento.

Puede verificarse en la publicación del Decreto provincial N° 1367/2016 (B.O. 3696, del 5 de agosto de 2016) que el objeto de esta norma es el de mantener el equilibrio de la ecuación económico-financiera original de los contratos de obra pública durante el plazo de su duración, cuando sean financiados total o parcialmente con Fondos del Estado Nacional.

Es más, en su artículo 2° expresamente decide: *“Establecer que el Régimen de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública y de Consultoría de Obra Pública de la Administración Pública Nacional aprobado por Decreto Nacional N° 691/16, referido en el artículo 1° del presente, será aplicable a todos aquellos contratos de obra pública financiados total o parcialmente con fondos del Estado Nacional, regidos por Ley Nacional N° 13.064 y sus leyes modificatorias y complementarias, como así también sobre los contratos de Consultoría de Obras Públicas regidos por la Ley de Servicios de Consultoría N° 22.460 que tengan un objeto directamente relacionado con una obra pública, al solo efecto de poder mantener el equilibrio de la ecuación económico-financiera respectivo”*.

De ahí que, más allá de las recomendaciones que haya hecho la Dirección Provincial de Redeterminaciones a fojas 90 vuelta, sería prudente adecuar estas actuaciones al régimen jurídico que corresponde.



"2023 - 40° Aniversario de la Restauración de la Democracia".

III. CONCLUSIONES

El análisis realizado se enmarcó en la función de asesoramiento, conforme lo solicitó el Presidente del Instituto Fueguino de Turismo, Dn. Dante G. QUERCIALI (a fojas 155), y se limitó a las consultas originadas en el Informe de Auditoría Interna N° 97/2023, Letra: D.A.I. (In.Fue.Tur), del 1° de febrero de 2023, incorporado a fojas 146 vta./147.

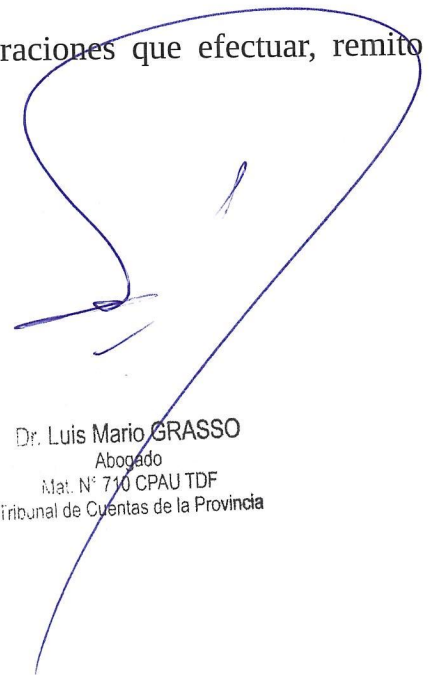
Como resultado del mismo, se sugiere considerar que los pliegos de condiciones generales y particulares no son la única norma a la que están sujetos los contratos de obra pública. Por el contrario, debería tenerse presente que están sometidos a un plexo jurídico que incluye la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la ley de obras públicas y por sus reglamentaciones nacionales, provinciales –entre la que está incluida la Ley provincial N° 1112– y municipales, y a las interpretaciones que de tales normas han realizado los jueces.

A partir de ello, habría de considerarse que la redeterminación de precios: a) es inherente al contrato de obra pública; b) es de orden público; c) resulta de aplicación siempre que se acredite la afectación de la ecuación económico-financiera en los términos previstos en el régimen aplicable; y d) que su aplicación no afectaría los principios de igualdad y concurrencia.

Para el caso en concreto, teniendo presente que la Disposición N° 100/2021, Letra: S.P.I. IN.FUE.TUR (a fojas 60), expresamente reconoce que las fuentes de financiamiento son la Secretaría de Gobierno de la Nación y el Instituto Fueguino de Turismo, el régimen jurídico de redeterminación de precios válido, vigente y aplicable sería el ratificado en la Ley provincial N° 1112.

Por ello, se sugiere adecuar las actuaciones y luego, si se cumpliesen los recaudos, solicitar que se calcule la redeterminación de precios de la obra conforme lo establecido en el Decreto nacional N° 691/2016.

Sin otras consideraciones que efectuar, remito las actuaciones para continuidad del trámite



Dr. Luis Mario GRASSO
Abogado
Mat. N° 710 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia



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



INFORME CONTABLE

INFORME CONTABLE N° 112/2023

Letra: TCP-AOP

Ref.: Expediente N.º 586/2022 Letra: IF, caratulado: “OBRAS DE INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA”

Asesoramiento conforme Resolución Plenaria N° 124/2016

Auditora Fiscal: Yésica S. FLECHA

Ushuaia, 20 de Marzo de 2023

[Handwritten signature]

TRIBUNAL DE CUENTAS

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



"2023 – 40° Aniversario de la Restauración de la Democracia"

Asesoramiento conforme Resolución Plenaria N° 124/2016

Índice

1.	Destinatario	5
2.	Objeto.....	5
3.	Marco normativo.....	5
4.	Aclaraciones Previas	5
5.	Antecedentes	6
6.	Análisis	10
7.	Conclusión	12

14



"2023 – 40° Aniversario de la Restauración de la Democracia"

1. Destinatario

El presente informe está dirigido la Secretaría Contable.

2. Objeto

Se elevan las presentes actuaciones en el marco del artículo 9° de la Resolución Plenaria N.º 124/2016.

3. Marco normativo

A los efectos de analizar la materia objeto de estudio, el presente informe se ha enmarcado en lo establecido en el Régimen de Redeterminaciones de Precios:

- Ley Provincial N° 1112 en la que ratifica el Decreto provincial N° 1367/2016, de adhesión al Decreto nacional N° 691/2016 y sus normas complementarias.
- Ley Provincial N° 572 en la que ratifica el Decreto provincial N° 73/2003.
- Resolución Plenaria N° 07/2003.

4. Aclaraciones Previas

Vienen las actuaciones a este Grupo Especial de Obras Públicas mediante Nota N° 464/2023 Letra: TCP-SC del 09/03/2023, a los efectos de solicitar el análisis de las actuaciones en complemento del Informe Legal N° 28/2023 Letra: TCP-CA suscripto por el Dr. Abogado Luis Mario GRASSO, ello en el marco del artículo 9° de la Resolución Plenaria N.º 124/2016.

[Handwritten signature]

Al respecto, se informa que el expediente de marras tramita la aprobación de las Redeterminaciones de Precios Definitivas de la obra “Sendero Laguna Esmeralda” – expediente madre N° 210-DU-2018 - habiéndose dado intervención por parte de este Tribunal de Cuentas labrándose Acta de Constatación TCP N° 28/2021-AOP (Control Preventivo) y Acta de Constatación TCP N° 273/2021-AOP (Control Posterior).

Es dable aclarar que en el pliego de la obra no se contempla expresamente el Régimen de Redeterminaciones de Precios, no obstante ello la contratista solicitó formalmente tal aplicación el 12/09/2022 (fs. 02 vta.), siendo que el 02/03/2022 se firmó el Acta de Recepción Provisoria (fs. 25 vta.) y el 30/09/2022 se firmó el Acta de Recepción Definitiva (fs. 27). El régimen implementado se encuadró en el Decreto Provincial N° 73/2003.

5. Antecedentes

- Fs. 2 vta./05 vta., obra Nota de la contratista CAT-MAG SA del 12/09/2022 mediante la cual remite planillas de redeterminación de precios solicitando su verificación y aprobación.
- Fs. 07 vta., se remite para análisis del MMO RUDIANDER del MOySP con fecha del 29/09/2022.
- Fs. 08 vta., el 17/10/2022 se le solicita al Lic. Juan Manuel PAVLOV documentación necesaria para poder proceder al requerido análisis, la cual es incorporada al expediente de fs. 09 vta. a 88 y se vuelve a remitir mediante nota del 19/10/2022 incorporada a fs. 89.
- Fs. 90/90 vta. se adjunta Informe 06/2022 – Letra: MOySP-DPRP del 28/10/2022, suscripto por el MMO RUDIANDIER, en el cual expresa la implementación del Decreto Provincial N° 73/2003 entendiendo que la fuente de financiamiento sería de origen provincial (INFUETUR) y recomienda que



"2023 – 40° Aniversario de la Restauración de la Democracia"

previo a impulsar cualquier tramitación suscribir una adenda contractual que fije la norma sugerida.

Asimismo, efectuada una revisión inicial de los cálculos presentados por la contratista se encontraron una serie de inconsistencias, por cuanto propone confeccionar de oficio los cálculos de redeterminación de precios.

- Fs. 92 vta., el 28/10/2022 el Lic. Juan Manuel PAVLOV solicita al Director Provincial Coordinación Gral. la intervención de la Dirección de Asuntos Jurídicos.
- Fs. 94 vta./96, obra el Informe DAJ N° 148/2022 del 01/11/2022 suscripto por la Ab. Lucrecia Mendieta AGUILA, Directora de Asuntos Jurídicos, en el cual entiende que sería de aplicación el Decreto Provincial N° 73/2003, y una adenda contractual contemplando el Régimen de Redeterminación de Precios establecido. Luego, sugiere realizar una adenda de contrato de obra pública con el acta de redeterminación de precios y –por último- girar las actuaciones al Tribunal de Cuentas para su debida intervención.
- Fs. 99, obra Nota de la contratista CAT-MAG SA del 12/11/2022 mediante la cual da conformidad para que se realice de oficio la redeterminación de precios.
- Fs. 103/110 vta., se incorpora documentación relacionada al pago del anticipo financiero de la obra y del cálculo de la redeterminación de precios.
- Fs. 111 vta./112, obra Informe 281/2022 – Letra: MOySP-DPRP del 07/12/2022, suscripto por el MMO RUDIANDER CONTE, Cristian en su carácter de Director Provincial de Redeterminaciones, procediendo con el análisis efectuado en su informe anterior e instruye qué cuestiones administrativas deberían realizarse para poder avanzar con el trámite.

- Fs. 113/123, se incorporan los actos administrativos de aprobación de las certificaciones de obra N° 1 a 6.
- Fs. 126, obra Nota sin numerar del Departamento Contable informando que se cuenta con disponibilidad presupuestaria en el inciso 42 (construcciones). Suscribe Joaquín VITERBORI.
- Fs. 127/129, se adjunta proyecto de acto administrativo en el cual se autoriza el gasto por \$2.056.169,06; se aprueba el proyecto de adenda de contrato de obra pública, el proyecto de acta de redeterminación de precios, la metodología de liquidación de los certificados de las redeterminaciones definitivas, la imputación del gasto a la partida 42.2 y se establece la presentación del ajuste de la póliza de seguro de cumplimiento de contrato.
- Fs. 131/132, obra el Informe DAJ N° 04/2023 del 06/01/2023 suscripto por la Ab. Lucrecia Mendieta AGUILA, Directora de Asuntos Jurídicos, en el cual sugiere del desglose del proyecto del acto administrativo analizado expresando sus fundamentos y señala la omisión del mes base acordado en dicho proyecto.
- Fs. 133/134, se adjunta la Resolución IN.FUE.TUR. N° 76/2023 del 17/01/2023, en la cual se aprueba el Proyecto de Adenda I al Contrato de Obra Pública registrado bajo el N° 05/2021 (Anexo I).
- Fs. 135 vta., obra Volante de Imputación Preventiva N° 52, Ejercicio 2023, por la suma de \$2.056.169,06 a la partida 42, UC2100, 2101UG.
- Fs. 136 vta., Adenda I al contrato registrado bajo el N° 05/21, de fecha 23/01/2023, en la cual las partes adhieren al Decreto Provincial N° 73/03.
- Fs. 137 vta./139, se adjunta proyecto de acto administrativo en el cual se autoriza el gasto por \$2.056.169,06; se aprueba la redeterminación definitiva para la obra (Anexo I), el proyecto de Acta de Redeterminación de Precios (Anexo I), la metodología de liquidación de los certificados a partir de las redeterminaciones definitivas (Anexo II), la imputación del gasto a la partida



"2023 – 40° Aniversario de la Restauración de la Democracia"

42.2 y se establece la presentación del ajuste de la póliza de seguro de cumplimiento de contrato.

- Fs. 141/143 vta., se incorpora Resolución INFUETUR N° 06/2022 del 07/01/2022 mediante la cual se reconoce y aprueba nuevo Plan de Trabajos e Inversiones (Anexos I a III).
- Fs. 145 vta., Anexo XII – Resolución CGP N° 38/2021, Lista de Control: Redeterminación de Precios del 30/01/2023, suscripta por PAVLOV Juan Manuel.
- Fs. 146 vta./147 obra Informe de Auditoría Interna N° 97/2023 – DAI (In.Fue.Tur.) del 01/02/2023, suscripto por el Contador Público CAMPOS Fabián Alberto, en el cual sugiere dar intervención al TCP en con carácter de asesoramiento en el marco de la Resolución Plenaria N° 124/2016 en relación a:
 - 1) La vulneración de los principios de Concurrencia e Igualdad de los Oferentes por no estar previsto en el pliego un régimen de redeterminaciones de precios;
 - 2) Dar intervención al TCP en el marco de la Resolución Plenaria N° 07/2003, atento a que allí se establece como fecha límite hasta la Recepción Provisoria de las Obras.

Se adjuntan los descargos a fs. 148 a 150.

- Fs. 151/151 vta. obra Informe de Auditoría Interna N° 143/2023 – DAI (In.Fue.Tur.) del 09/02/2023, suscripto por el Contador Público CAMPOS Fabián Alberto, en el cual expresa “se mantiene el Requerimiento del Informe de Auditoría Interna N° 97/2023 en función que del trámite que se pretende realizar viola el “Principio de Concurrencia e Igualdad de los Oferentes”, como

*“Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos
e insulares correspondientes son argentinos”*

así también dicho procedimiento no respeta el pliego de bases y condiciones Generales y Particulares.”

- Fs. 153 vta., se adjunta Nota sin numerar del 16/02/2023 suscripta por el Director Provincial DAMONTE Eduardo Germán, indicando que “corresponde que el presente expediente se remita en consulta al TCP para que se expida respecto a la redeterminación solicitada por el contratista.”
- Fs. 155, se incorpora Nota N° 44/2023 Letra: IN.FUE.TUR. del 16/02/2023, suscripta por el Presidente del organismo, remitiendo las actuaciones a este Tribunal de Cuentas en el marco de la Resolución Plenaria N° 124/2016.
- Fs. 156, obra Informe Legal N° 28/2023 Letra: TCP-CA del 08/03/2023, suscripto por el Dr. Abogado Luis Mario GRASSO, concluyendo por un lado que, la aplicación del régimen de redeterminación de precios no afectaría los principios de igualdad y concurrencia, y por el otro, sugiere adecuar las actuaciones y -cumplidos los recaudos- solicitar que se calcule la redeterminación de precios de la obra conforme lo establecido en el Decreto nacional N° 691/2016.

6. Análisis

En función de la documentación incorporada en las presentes actuaciones, las cuales se han detallado en el apartado anterior, la consulta planteada por parte del Presidente del Infuetur Sr. Dante QUERCIALI, de acuerdo a la recomendación efectuada por parte del Auditoría Interna de dicho Organismo, y las conclusiones arribadas en Informe Legal N° 28/2023 Letra: TCP-CA las cuales se han enfocado en dos cuestiones, a saber: 1°) Si es posible la aplicación de la redeterminación de precios a pesar de no estar previsto en el pliego; 2°) La aplicación de la Resolución Plenaria del N° 07/2003 del Tribunal de Cuentas en este caso en concreto, se procede a la intervención por parte de esta Área de Auditoría de Obras Públicas.



"2023 – 40° Aniversario de la Restauración de la Democracia"

Del análisis efectuado en el Informe Legal previamente citado, el Dr. GRASSO concluye: *"...se sugiere considerar que los pliegos de condiciones generales y particulares no son la única norma a la que están sujetos los contratos de obra pública. Por el contrario, debería tenerse presente que están sometidos a un plexo jurídico que incluye la Constitución Provincial, la ley de obras públicas y por sus reglamentaciones nacionales, provinciales –entre la que está incluida la Ley provincial N° 1112- y municipales, y a las interpretaciones que de tales normas han realizado los jueces."* Y agrega que -a partir de ello- la aplicación de la redeterminación de precios no afectaría los principios de igualdad y concurrencia.

Por otro lado, analiza que la Disposición N° 100/2021 Letra: S.P.I. IN.FUE.TUR. expresamente reconoce que las fuentes de financiamiento son la Secretaría de Gobierno de la Nación y el Instituto Fueguino de Turismo, por cuanto el régimen jurídico de redeterminación de precios válido, vigente y aplicable sería el ratificado en la Ley provincial N° 1112, sugiriendo en consecuencia adecuar las actuaciones y –cumplidos los recaudos- solicitar se calcule la redeterminación de precios de la obra conforme lo establecido en el Decreto nacional N° 691/2016.

Ahora bien, en lo que respecta al análisis efectuado desde esta área de Obras Públicas, pudo constatarse que al momento de realizarse la intervención de la contratación en el marco del Control Preventivo allí se había señalado la importancia de contemplar determinadas cuestiones en el pliego que hacen a los elementos necesarios respecto a la aplicación del régimen de Redeterminaciones de Precios (Acta de Constatación TCP N° 028/2021-AOP, apartado VII-RECOMENDACIONES, punto 1).

No obstante, de acuerdo a los antecedentes incorporados en el expediente, se verifica que el Organismo no sólo prescindió de instrumentar el régimen en cuestión, sino que la solicitud de la contratista fue cursada luego de

aprobada el Acta de Recepción Provisoria de la obra y próximo a materializarse el Acta de Recepción Definitiva.

Al respecto, amerita dejar expresado que –no obstante los fondos que financiarían los certificados de Redeterminaciones de Precios de la obra provendrían del Estado Provincial- el Área Legal de este Tribunal de Cuentas entiende que corresponde la aplicación de la Ley provincial N° 1112 en la que ratifica el Decreto provincial N° 1367/2016, de adhesión al Decreto nacional N° 691/2016, en tanto la financiación de la presente obra resulta ser mixta, conforme el convenio marco suscripto entre la Nación y la Provincia.

Finalmente, es dable traer a colación lo normado en el Art. 32 dentro del Capítulo IV-REDETERMINACIÓN DEFINITIVA DE PRECIOS, en el cual se estipula que el cálculo por parte de la contratista “...*debe ser presentado, además, en soporte digital y de forma tal que permita la trazabilidad del mismo para su verificación dentro de los NOVENTA (90) días corridos posteriores a la suscripción del acta de recepción provisoria*” (el destacado es propio). Para el caso en concreto, el Acta de Recepción Provisoria data de fecha 02/03/2022 y la solicitud de Redeterminación de Precios se efectuó en fecha 12/09/2022.

7. Conclusión

En virtud del análisis efectuado, y tomando en consideración todo lo actuado en el expediente, se efectúan las siguientes recomendaciones:

1. Adecuar las actuaciones al régimen jurídico correspondiente conforme lo concluido en Informe Legal N° 28/2023 Letra: T.C.P. – C.A. (Decreto Nacional N° 691/2016).
2. Cursar los trámites administrativos pertinentes para readecuar lo acordado en la Adenda I al contrato registrado bajo el N° 05/21.
3. Rectificar la Resolución IN.FUE.TUR. N° 76/2023 (aprobatoria del proyecto de la Adenda 1 del contrato de obra).



"2023 – 40º Aniversario de la Restauración de la Democracia"

4. Para futuras contrataciones contemplar en el Pliego de Bases y Condiciones el Régimen de Redeterminaciones de Precios aplicable, toda vez que –si bien se desprende de la interpretación legal que lo que no estuviere previsto en los pliegos se resolvería con un plexo jurídico de fondo conformado (Constitución Nacional, Constitución Provincial, ley de obras públicas, reglamentaciones nacionales, provinciales)- aquellas cuestiones no acordadas en dicha instancia podrían ocasionar posteriormente perjuicios administrativos en el procedimiento, como también vulnerar el mantenimiento de la ecuación económico-financiera inherente a los contratos de obra pública, más cuando dicha situación ha sido advertida oportunamente por parte de este Tribunal de Cuentas, tal lo detallado en los apartados anteriores.
5. Por último, y en la misma línea, se refuerza la importancia de apegar las tramitaciones a toda pauta establecida en la legislación vigente, atento a que la presentación por parte de la contratista excede a los NOVENTA (90) días corridos que el decreto correspondiente estipula como admisibles en la Redeterminación de Precios Definitivas.

Sin otro particular elevo a su consideración un ejemplar del presente informe junto al expediente de referencia, con 169 fojas útiles.


C.P. Yésica FLECHA
AUDITORA FISCAL
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia

20 MAR. 2022

RECIBIÓ:  Paula Mariela MINOLFI
Asistente Administrativa
Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia