USHUAIA, 11 FEB 2022

**VISTO:** los Expedientes del registro del Ministerio de Desarrollo Humano Letra: MDH-E Nº 14432/2021 y Nº 39087/2021, caratulados respectivamente: *"CONTRATACIÓN DIRECTA ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA LAS ÁREAS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO POR EL TÉRMINO DE TRES (3) MESES" y "ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA LAS ÁREAS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, POR EL PERIODO DE TRES (3) MESES"* y;

**CONSIDERANDO:**

Que por el expediente citado en primer término del visto, tramitó la locación de treinta (30) máquinas fotocopiadoras con scanner por el término de tres (3) meses para el Ministerio de Desarrollo Humano, efectuada en el mes de marzo del año 2021, por Contratación Directa N° 8/2021 y en los términos del artículo 18 inciso l) de la Ley Provincial Nº 1015.

Que dicho procedimiento, fue intervenido en el marco del Control Posterior, a través del Acta de Constatación TCP Nº 211/2021-PE (CONTROL POSTERIOR – PODER EJECUTIVO) relevando lo siguiente: "***IV – INCUMPLIMIENTO SUSTANCIAL:***

1. ***Incumplimiento a la Ley Provincial N.º 1015, artículo 33****, ya que se verifica según lo manifestado en nota a fojas 10/11, que la presente tramitación es la continuación de una anterior contratación directa, llevada a cabo por expediente N.º 50976-2020 por el término de tres (3) meses, siendo que el servicio prestado "… resulta esencial para el normal funcionamiento de las dependencias de esta administración". Y en este sentido, también se constata que mediante expediente N.º 39087-2021, se realiza una nueva contratación por igual plazo al finalizar el período de las presentes actuaciones.*

***V – INCUMPLIMIENTOS FORMALES:***

1. ***Incumplimiento a la Resolución OPC N.º 17/21, Anexo I, Capítulo I, Punto a.I.1.,*** *ya que no consta en las actuaciones la solicitud de los precios de referencia de los servicios a adquirir al área de Redeterminaciones y Precios de Referencia de la OPC.*
2. ***Incumplimiento a la Resolución OPC N.º 17/21, Anexo I, Capítulo I, Punto a.II.12****, toda vez que no obran en las presentes actuaciones, el registro del gasto en su etapa de Compromiso.*
3. ***Incumplimiento a la Ley Provincial N.º 531****, toda vez que se verifica la falta de comprobación de que el proveedor adjudicado, no se encuentre alcanzado por la inhabilitación dispuesta en el artículo 9° de la norma mencionada.*

***VI – NOTAS:***

- *Analizadas las actuaciones se constata que el acto administrativo de autorización del llamado incorporado a fojas 62/63 obra Disposición DGAF-MDH N.º 03/21 del 19/03/2021, ordena imputar, en su articulo segundo, a la UG1247 y UC1247, en tanto toda la tramitación, su registración y en el acto administración de aprobación y pago se imputa a la UG1219 y UC1219.*

*Realizado el análisis correspondiente, se procede a la devolución del expediente, el que consta de 138 fojas útiles, incluida la presente,* ***otorgándose un plazo de 5 días para dar respuesta a los apartamientos efectuados***".

Que posteriormente, mediante Nota Nº 207/2021 Letra: DGAF-MDH se recepcionó el descargo correspondiente, cuyos términos fueron analizados en el Informe Contable Nº 508/2021 Letra: TCP-PE, que reza: "***4.1. Incumplimientos sustanciales***

*Incumplimiento Sustancial N.º 1:* (...)

*Descargo:* *'...debido a la continuación de la prestación de servicio público de este Ministerio, considerando las necesidades y requerimientos que atañen al accionar social, entre las herramientas y recursos esenciales para la eficacia de las tramitaciones, se utiliza particularmente el servicio de*

*fotocopiadoras, tanto para la digitalización, copia y demás acciones en relación, siendo que la modalidad de contratación de este servicio resulta más óptimo, sobre todo considerando la operatividad y continuidad del mismo.*

*Es así, que a efectos de no interrumpir la prestación de servicios públicos, teniendo en cuenta además la particular situación que atravesó el funcionamiento del Estado desde un tiempo a esta parte, con períodos de reducción horaria, reducción de personal, readecuación de las partidas presupuestarias, así como otros imponderables producto de la pandemia, se utilizó en este caso la modalidad de compulsa abreviada a solo efecto de poder brindar el servicio de competencia que realiza este Ministerio.*

*Si bien, existen distintos procedimientos utilizados por la administración y que se efectúan en situación de normalidad, dicha modalidad de contratación, se puede entender como la más efectiva, ante la urgencia y necesidad, conforme a lo mencionado y a fin de no interrumpir el servicio, independientemente de la firma que obtenga dicha contratación, siendo que se efectuó difusión pública de la misma, y al menos tres potenciales proveedores.*

*Por lo cual esta administración entiende que se efectuaron varios procedimientos de contrataciones, en periodos mayores a quince (15) días según Decreto Provincial N.º 674/11, Anexo I, Punto 34 y en la Ley Provincial N.º 1015, Artículo 33, no incurriendo en desdoblamiento.*

*Asimismo se informa que mediante el Expediente N.º MDH-E-48913/21 se tramita la LICITACIÓN PÚBLICA N.º 01/21-RAF 109, correspondiente a la Contratación de Servicio de Fotocopiadoras para las áreas del Ministerio de Desarrollo Humano, por el término de dos (2) años, encontrándose rubricada la Resolución MDH N.º 2162/21, por la cual se autoriza el llamado a cotización el cual tiene fecha de apertura el día 08/11/21'.*

*<u>Análisis:</u> del descargo surge la confirmación del incumplimiento informado en el acta de constatación, al expresar que '...existen distintos de procedimientos utilizados por la administración y que se efectúan en situación de*

*normalidad, dicha modalidad de contratación, se puede entender como las más efectiva, ante la urgencia y necesidad (…) a fin de no interrumpir el servicio...'. En este sentido, cabe recordar que la existencia de distintos tipos procedimientos, no implica la libre elección de uno de ellos, si no que debería seguirse la regla general (esto es la licitación pública o concurso público). Ello, sobre todo, ante una necesidad que persistirá en el tiempo como es la que se busca satisfacer mediante la contratación del servicio bajo análisis.*

*A fin de fundar el incumplimiento realizado, se tomó conocimiento en esta Delegación de las actuaciones tramitadas bajo los siguientes expedientes:*

- *EXPTE. MDH-E-39087-2021, caratulado 'ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA LAS ÁREAS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, POR EL TERMINO DE TRES (3) MESES', con Acta de Constatación TCP N.º 212/2021 – PE (Control Posterior). Bajo estas actuaciones, se cubrió el período correspondiente al tercer trimestre de 2021.*
- *EXPTE. MDH-E-50976-2020, caratulado 'ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA EL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, PERIODODE TRES (3) MESES' (SIC), el cual no ha sido objeto de intervención, pero que comprende por lo manifestado en documentación obrante en el presente expediente, el período correspondiente al primer trimestre de 2021.*

*A su vez, cabe recordar que la situación reinante como consecuencia de la pandemia declarada, en el año en curso, no ha impedido llevar adelante otros procesos de licitaciones, por la misma administración.*

*Por todo lo antedicho, se considera que no ha sido subsanado el incumplimiento detectado.*

***4.2. Incumplimientos formales:***

*Incumplimiento Formal N.º 1:* (...)

***Descargo:*** *Los funcionarios brindan descargo según Nota N.º 207/2021 Letra: D.G.A.F.-M.D.H., de fecha 25/10/2021; concluyendo que: 'se ha tomado la debida atención para próximas actuaciones, instruyendo el personal a mi cargo sobre lo observado'.*

*Incumplimiento Formal N.º 2:* (...)

***Descargo****: Se verifica a fojas 139 incorporación del comprobante 'Compras Mayores Volante de Compromiso Definitivo Emisión Provisoria (con detalle)' N.º 149, RAF 109 DIR. GRAL ADMIN FINANCIERA MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, por un total de $846.000,00 por usuario: "ADEMARTIN", de fecha 18/03/2021.*

*Incumplimiento Formal N.º 3:* (...)

***Descargo:*** *A fojas 140/145 se constata incorporado el documento 'Registro de Deudores alimentarios morosos (Ley Provincial N.º 531)'; así mismo, en el descargo se indica: 'Informado que para futuras tramitaciones se incorporaran los mismos a las actuaciones'.*

*Así mismo, se deja constancia que los incumplimientos formales detectados han sido incorporados en el Registro de Incumplimientos Formales de esta Delegación a los fines de detectar reiteraciones en el marco de lo establecido en la Resolución Plenaria N.º 122/18 Anexo I, Acápite 1, Punto 1.1.1.*

***5. Conclusión***

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

*Respecto de los incumplimientos que no han sido subsanados, se elevan las actuaciones de referencia en el marco del punto 1.4.2. del Anexo I de la Resolución Plenaria N.° 122/2018 y se informan los siguientes puntos:*

*Normativa incumplida:* ***Incumplimiento a la Ley Provincial N.º 1015, artículo 33.***

*Acto administrativo:*

1. *Disposición DGAF-MDH N.º 003/21 del 19/03/2021, por la que se autoriza el llamado a Contratación Directa N.º 08/21 RAF 109, y*
2. *Resolución SEC. ADM. LEG. - M.D.H. N.º 088/21 del 31/03/2021, que aprueba el procedimiento de contratación y adjudica la Compra Directa N.º 08/2021 RAF 109.*
3. *Resolución Ss.A.L.-M.D.H. N.º 119/21 del 04/08/2021, que aprueba el gasto y dispone el pago por la prestación del servicio durante el mes de Junio 2021.*

*Agentes responsables: Dir. Gral. Adm. Financiera M.H.D. Ariel E. DEMARTIN, quien firma el acto administrativo de llamado a cotización, el Secretario Administrativo Legal, Fernando G. PONCE S, quien suscribe el acto administrativo de adjudicación y el Subsecretario Administrativo Legal, Osmin Sergio NAVARRO RUMINOTT quien aprueba el gasto y dispone el pago.*

*Presunto perjuicio fiscal: no es posible afirmar que los incumplimientos normativos detectados, hagan presumir la existencia de perjuicio al erario público.*

*Sin otro particular elevo a su consideración un ejemplar del presente informe junto al expediente de referencia, con 152 fojas útiles".*

Que a continuación y por Informe Contable Nº 516/2021 Letra: TCP-SC, el Secretario Contable a cargo, C.P. David R. BEHRENS compartió el Informe citado, considerando que subsistía el incumplimiento sustancial detectado y elevó el Expediente al Vocal de Auditoría, C.P.N. Hugo S. PANI.

Que por su parte, mediante el Expediente citado en segundo término del Visto, tramitó una nueva locación de treinta y un (31) máquinas fotocopiadoras con scanner por el término de tres (3) meses para el Ministerio de Desarrollo Humano, efectuada en el mes de junio del año 2021, por Contratación Directa N° 22/2021 y en los términos del artículo 18 inciso l) de la Ley Provincial Nº 1015.

Que la aludida contratación fue analizada mediante Acta de Constatación TCP Nº 212/2021-PE (CONTROL POSTERIOR - PODER

EJECUTIVO), en los siguientes términos: "(…) ***IV – INCUMPLIMIENTO SUSTANCIAL:***

1. ***Incumplimiento a la Ley Provincial N.º 1015, artículo 33****, ya que se verifica según lo manifestado en nota a fojas 09/11, que la presente tramitación es la continuación de una anterior contratación directa, llevada a cabo por expediente N.º 14432-2021 por el término de tres (3) meses, siendo que el servicio prestado '… resulta esencial para el normal funcionamiento de las dependencias de esta administración'. A su vez, ello toma relevancia toda vez que esta última, es la continuación de una previa contratación con igual objeto y duración, llevada a cabo por expediente N.º 50976-2020. En dicho lapso total, no se ha dado comienzo a la licitación correspondiente.*

***V – INCUMPLIMIENTOS FORMALES:***

1. ***Incumplimiento a la Resolución OPC N.º 17/21, Anexo I, Capítulo I, Punto a.I.1.,*** *ya que no consta en las actuaciones la solicitud de los precios de referencia de los servicios a adquirir al área de Redeterminaciones y Precios de Referencia de la OPC.*
2. ***Incumplimiento a la Resolución OPC N.º 17/21, Anexo I, Capítulo I, Punto a.II.12****, toda vez que no obran en las presentes actuaciones, el registro del gasto en su etapa de Compromiso.*
3. ***Incumplimiento a la Ley Provincial N.º 531****, toda vez que se verifica la falta de comprobación de que el proveedor adjudicado, no se encuentre alcanzado por la inhabilitación dispuesta en el artículo 9° de la norma mencionada.*

***VI – RECOMENDACIÓN:***

1. *Vista la Nota de Pedido incorporada a fojas 12, se observa que el inicio del tramite es por un total de $887.220,00, siendo este importe mayor al limite establecido por el jurisdiccional de compras y contrataciones para compras directas, fijado por el Decreto Provincial N.º 417/20. Por lo tanto, se recomienda para futuras tramitaciones, dar cabal cumplimiento al tramite correspondiente según el monto involucrado.*

*Realizado el análisis correspondiente, se procede a la devolución del expediente, el que consta de 111 fojas útiles, incluida la presente,* ***otorgándose un plazo de 5 días para dar respuesta a los apartamientos efectuados***".

Que ingresadas nuevamente las actuaciones con el descargo formal efectuado mediante Nota Nº 206/2021 Letra: DGAF-MDH, se emitió el Informe Contable N° 509/2021 Letra: TCP-PE, con el siguiente análisis: "***4.1. Incumplimientos sustanciales***

*Incumplimiento Sustancial N.º 1:* (...)

*Descargo: '...debido a la continuación de la prestación de servicio público de este Ministerio, considerando las necesidades y requerimientos que atañen al accionar social, entre las herramientas y recursos esenciales para la eficacia de las tramitaciones, se utiliza particularmente el servicio de fotocopiadoras, tanto para la digitalización, copia y demás acciones en relación, siendo que la modalidad de contratación de este servicio resulta más óptimo, sobre todo considerando la operatividad y continuidad del mismo.*

*Es así, que a efectos de no interrumpir la prestación de servicios públicos, teniendo en cuenta además la particular situación que atravesó el funcionamiento del Estado desde un tiempo a esta parte, con períodos de reducción horaria, reducción de personal, readecuación de las partidas presupuestarias, así como otros imponderables producto de la PANDEMIA MUNDIAL COVID-19, se utilizó en este caso la modalidad de compulsa abreviada a solo efecto de poder brindar el servicio de competencia que realiza este Ministerio.*

*Si bien, existen distintos procedimientos utilizados por la administración y que se efectúan en situación de normalidad, dicha modalidad de contratación, se puede entender como la más efectiva, ante la urgencia y necesidad, conforme a lo mencionado y a fin de no interrumpir el servicio, independientemente de la firma que obtenga dicha contratación, siendo que se efectuó difusión pública de la misma, y al menos tres potenciales proveedores.*

*Por lo cual esta administración entiende que se efectuaron varios procedimientos de contrataciones, en periodos mayores a quince (15) días según Decreto Provincial N.º 674/11, Anexo I, Punto 34 y en la Ley Provincial N.º 1015, Artículo 33, no incurriendo en desdoblamiento.*

*Asimismo se informa que mediante el Expediente N.º MDH-E-48913/21 se tramita la LICITACIÓN PÚBLICA N.º 01/21-RAF 109, correspondiente a la Contratación de Servicio de Fotocopiadoras para las áreas del Ministerio de Desarrollo Humano, por el término de dos (2) años, encontrándose rubricada la Resolución MDH N.º 2162/21, por la cual se autoriza el llamado a cotización el cual tiene fecha de apertura el día 08/11/21'.*

*<u>Análisis:</u> del descargo surge la confirmación del incumplimiento informado en el acta de constatación, al expresar que '...existen distintos de procedimientos utilizados por la administración y que se efectúan en situación de normalidad, dicha modalidad de contratación, se puede entender como las más efectiva, ante la urgencia y necesidad (…) a fin de no interrumpir el servicio...'. En este sentido, cabe recordar que la existencia de distintos tipos procedimientos, no implica la libre elección de uno de ellos, si no que debería seguirse la regla general (esto es la licitación pública o concurso público). Ello, sobre todo, ante una necesidad que persistirá en el tiempo como es la que se busca satisfacer mediante la contratación del servicio bajo análisis.*

*A fin de fundar el incumplimiento realizado, se tomó conocimiento en esta Delegación de las actuaciones tramitadas bajo los siguientes expedientes:*

- *EXPTE. MDH-E-14432-2021, caratulado 'CONTRATACION DIRECTA ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA LAS ÁREAS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO POR EL TERMINO DE TRES (3) MESES', con Acta de Constatación TCP N.º 211/2021 – PE (Control Posterior). Bajo estas actuaciones, se cubrió el período correspondiente al segundo trimestre de 2021.*

- *EXPTE. MDH-E-50976-2020, caratulado 'ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA EL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, PERIODODE TRES (3) MESES' (SIC), el cual no ha sido objeto de intervención, pero que comprende por lo manifestado en documentación obrante en el expediente citado en el punto anterior, el período correspondiente al primer trimestre de 2021.*

*A su vez, cabe recordar que la situación reinante como consecuencia de la pandemia declarada, en el año en curso, no ha impedido llevar adelante otros procesos de licitaciones, por la misma administración.*

*Por todo lo antedicho, se considera que no ha sido subsanado el incumplimiento detectado.*

***4.2. Incumplimientos formales***

*Incumplimiento Formal N.º 1:* (...)

***Descargo:*** *Los funcionarios brindan descargo según Nota N.º 206/2021 Letra: D.G.A.F.-M.D.H., de fecha 25/10/2021; concluyendo que: 'se ha tomado la debida atención para próximas actuaciones, instruyendo el personal a mi cargo sobre lo observado'.*

*Incumplimiento Formal N.º 2:* (...)

***Descargo****: Se verifica a fojas 112 incorporación del comprobante 'Compras Mayores Volante de Compromiso Definitivo Emisión Provisoria (con detalle)' N.º 317, RAF 109 DIR. GRAL ADMIN FINANCIERA MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, por un total de $809.100,00 por usuario: 'ADEMARTIN', de fecha 22/06/2021.*

*Incumplimiento Formal N.º 3:* (...)

***Descargo:*** *A fojas 113/118 se constata incorporado el documento 'Registro de Deudores alimentarios morosos (Ley Provincial N.º 531)'; asimismo, en el descargo se indica: 'Informado que para futuras tramitaciones se incorporaran los mismos a las actuaciones'.*

*Asimismo, se deja constancia que los incumplimientos formales detectados han sido incorporados en el Registro de Incumplimientos Formales de esta Delegación a los fines de detectar reiteraciones en el marco de lo establecido en la Resolución Plenaria N.º 122/18 Anexo I, Acápite 1, Punto 1.1.1.*

***5. Conclusión***

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

*Respecto de los incumplimientos que no han sido subsanados, se elevan las actuaciones de referencia en el marco del punto 1.4.2. del Anexo I de la Resolución Plenaria N.° 122/2018 y se informan los siguientes puntos:*

*Normativa incumplida:* ***Incumplimiento a la Ley Provincial N.º 1015, artículo 33****.*

*Acto administrativo:*

1. *Disposición DGAF-MDH N.º 011/21 del 23/06/2021, por la que se autoriza el llamado a Contratación Directa N.º 22/21 RAF 109, y*
2. *Resolución SEC. ADM. LEG. - M.D.H. N.º 170/21 del 01/07/2021, que aprueba el procedimiento de contratación y adjudica la Compra Directa N.º 22/2021 RAF 109.*

*Agentes responsables: Dir. Gral. Adm. Financiera M.H.D. Ariel E. DEMARTIN, quien firma el acto administrativo de llamado a cotización, y el Secretario Administrativo Legal, Fernando G. PONCE S., quien suscribe el acto administrativo de adjudicación.*

*Presunto perjuicio fiscal: no es posible afirmar que los incumplimientos normativos detectados, hagan presumir la existencia de perjuicio al erario público.*

*Sin otro particular elevo a su consideración un ejemplar del presente informe junto al expediente de referencia, con 124 fojas útiles".*

Que seguidamente, el Secretario Contable a cargo, C.P. David R. BEHRENS, por Informe Contable Nº 514/2021 Letra: TCP-SC, compartió el

criterio citado, indicando que subsistía el incumplimiento sustancial detectado; y elevó los actuados al señor Vocal de Auditoría.

Que posteriormente, los Expedientes del Visto fueron remitidos a la Secretaría Legal para su intervención, la que fue concretada en forma conjunta y a través del Informe Legal Nº 3/2022 Letra: TCP-CA, en los siguientes términos: "(…) *Los dos expedientes del corresponde, fueron aperturados el 15 de marzo y 19 junio del 2021 respectivamente, tal como se ve indicado en las caratulas de los mismos* (…) *a fin de dar impulso al pedido de contratar treinta (30) maquinas fotocopiadoras con scanner -en los dos casos- por el término de tres (3) meses, para ser utilizados en el ámbito del Ministerio.*

*Asimismo, en ambos obrados se hace la mención de la existencia de una última contratación tramitada en cada uno de ellos mediante los expedientes Nº 17227/2020 y Nº 14432/2021, los dos bajo la Letra: MDH-E, con el mismo objeto, correspondiente a la adquisición de 'máquinas con el estándar de fotocopiadoras láser monocromo – avanzadas- revl (Laser multifunción monocromo)'* (...)

***III. ANÁLISIS***

*En primer lugar, cabe señalar que la prohibición de desdoblamiento se encuentra prevista en el artículo 33 de la Ley provincial Nº 1015, en los siguientes términos: 'No se podrá fraccionar una contratación con la finalidad de eludir procedimientos de selección que se indiquen en la presente. Esta prohibición resulta independiente del origen de los fondos que las financien.*

*El funcionario o agente que incurre en la prohibición del presente artículo, será pasible de las penalidades establecidas en el artículo 11 de la presente ley'.*

*Asimismo, el instituto se encuentra regulado en el inciso 34 del artículo 34 del Anexo I del Decreto reglamentario Nº 674/2011, que reza: 'Queda prohibido el desdoblamiento de contrataciones sin importar el origen de los fondos que las financien. Se presumirá que existe desdoblamiento en las*

*solicitudes por trámites de contratación y en el uso de Fondos Permanentes y Caja Chica, del que serán responsables los agentes y funcionarios que hubieren acordado las respectivas autorizaciones, cuando en un lapso de quince (15) días hábiles se efectúen contrataciones de elementos pertenecientes a un mismo concepto, para la misma dependencia, se encuentre numeración de facturas de un mismo proveedor correlativas, no pudiendo justificarse las causas salvo que tengan carácter o causales de restricción de caja o prespuestarias debiendo justificar las excepciones (…)'.*

*A su vez, la Oficina de Anticorrupción expuso al respecto: '(…) Abstenerse de incurrir en desdoblamiento. Si bien la normativa de emergencia no prohíbe expresamente el fraccionamiento de las contrataciones, no debe interpretarse por ello que esta práctica se encuentra habilitada pues, además de violar las normas aplicables en materia de competencias por monto, contradice los principios de eficiencia y razonabilidad en las contrataciones. Estos principios rigen incluso en el procedimiento de emergencia, y apuntan a garantizar las ventajas de consolidar las demandas de los productos correspondientes a un mismo ítem o rubro en un único procedimiento, evitando la multiplicación de expedientes en trámite que incrementa la burocracia que sustrae recursos a la gestión de las compra (…). (IF-2020-32057444-APN-OA#PTE, Ciudad de Buenos Aires, 14/05/2020. Referencia: Recomendaciones para fortalecer la integridad y transparencia en contrataciones públicas celebradas en el marco de la emergencia por COVID-19 ).*

*Ahora bien, de las normas y doctrina transcriptas surge con claridad, que para que se configure un desdoblamiento indebido, es necesario que la finalidad tenida en miras por el funcionario responsable de las contrataciones fraccionadas, sea la de eludir el procedimiento de licitación en la selección de contratistas, evadiendo de ese modo formalidades tales como montos máximos establecidos para cada tipo de contratación, requisitos de publicidad y difusión, competencias para autorizar o aprobar los procedimientos, entre otras.*

*Por otra parte, la finalidad debe ser coincidente con el elemento objetivo previsto en el Decreto reglamentario Nº 674/2011, que implica que los contratos desdoblados tiendan a la obtención de elementos pertenecientes al mismo concepto y que éstos sean destinados a la misma dependencia, adjudicándole contratos que hubieran demandado un procedimiento diferente, más complejos, atendiendo a los montos totales involucrados.*

*Al respecto se refirió la Oficina Nacional Contrataciones, en los siguientes términos: '(…) I) La prohibición de desdoblamiento no significa una restricción lisa y llana de fraccionar procedimientos, sino en la medida en que su finalidad sea eludir los montos máximos permitidos para encuadrar determinados procedimientos de selección, o bien para eludir la intervención de alguna autoridad administrativa, en cuanto hace a las competencias para autorizar o aprobar los procedimientos, y con ello los controles a los que estaría sujeta la instrumentación de su firma.*

*II) Para que se configure la presunción de desdoblamiento deben darse en forma conjunta los requisitos indicados en el artículo 37 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 893/12, a saber: 1) Dentro de un lapso de TRES (3) meses, contados a partir del primer día de una convocatoria, se realice otra o varias convocatorias; 2) Esas convocatorias se realicen para adquirir bienes o contratar servicios pertenecientes a renglones afines al de la primera convocatoria; 3) No existan razones, debidamente documentadas en forma previa, que justifiquen el fraccionamiento.*

*III) No se configuraría la presunción de desdoblamiento si en cada caso el organismo contratante documenta en forma previa y adecuada la existencia de razones que justifiquen el fraccionamiento.*

*IV) El criterio establecido por el Reglamento aprobado por el Decreto Nº 893/12 para determinar la presunción se funda en la afinidad de los renglones, la que está dada en función de las actividades comerciales de los proveedores que fabrican, venden o distribuyen los distintos grupos de bienes o*

*servicios y la pertenencia de los bienes que integran los renglones a un mismo grupo de bienes o servicios(…)'. (Dictamen O.N.P. Nº 59/2013).*

*Como fuera expuesto, la prohibición de desdoblamiento también se encuentra presente en el ámbito Nacional, en el citado Decreto Nacional Nº 893/2012, el que se encuentra de manera más detallada que en el ámbito local.*

*Ahora bien, cabe hacer mención que, tanto la norma local como la nacional, han establecido un lapso de quince días hábiles y de tres meses, respectivamente, estableciendo pautas para presumir la configuración iuris tantum del desdoblamiento cuando concurran las características antes mencionadas, siempre y cuando no exista prueba en contrario.*

*Por lo tanto, para la configuración del instituto en los caso que no se cumpla rigurosamente con el plazo de 15 días establecido por la norma local, corresponderá analizar las particulares circunstancias del caso, para observar la existencia de los elementos objetivos y poder derivar de allí la existencia de la figura del desdoblamiento, más allá del plazo.*

*Por otra parte, se reconoce en ambos cuerpos normativos que podrá fraccionarse legítimamente una contratación si mediaren razones suficientes que justifiquen ese accionar y desacrediten que la finalidad del funcionario ha sido la de eludir el procedimiento de selección que hubiere correspondido de no producirse dicho desdoblamiento.*

*Asimismo, corresponde traer a colación lo tratado por este Tribunal de Cuentas con respecto al tema bajo análisis, en tanto se expuso en la Resolución Plenaria Nº 42/2016 que: '(…) no debe considerarse que hay desdoblamiento cuando se utilice -en todos los contratos fraccionados- el procedimiento de selección de contratistas por licitación pública, ya que dicho procedimiento es el más riguroso y tutela de modo más acabado los principios generales que rigen las contrataciones públicas, en particular los de publicidad, difusión, transparencia y concurrencia.*

*Que como corolario de lo expuesto, puede afirmarse que el desdoblamiento, en tanto implica un apartamiento a la normativa vigente en materia de contrataciones del Estado, constituye una violación al principio de legalidad que debe imperar en toda actuación administrativa, siendo pasibles de sanciones los funcionarios responsables por dicho apartamiento. Asimismo vale resaltar, que en los supuestos en que se configure un desdoblamiento indebido, se estaría incurriendo en una violación a los principios de concurrencia e igualdad, de esencial respeto en materia de contrataciones del Estado (…)'.*

*En consideración de lo expuesto, cabe en esta instancia analizar el caso puntual bajo estudio.*

*En primer lugar, corresponde indagar los elementos objetivos que requiere la norma -para que se configure el instituto del desdoblamiento- y, avocado en ese análisis, los mismos se encuentran dentro de la contratación del servicio de alquiler de fotocopiadoras que habrían sido adquiridos por el Ministerio de Desarrollo Humano.*

*Al respecto, es del caso recordar que el objeto de la contratación directa, refiere unicamente a la prestación del servicio de alquiler de fotocopiadoras, es decir, un único concepto reiterado en fracciones de tres meses* (...)

*Además, las citadas contrataciones fueron destinados a la misma dependencia, por lo que podríamos concluir que determinados elementos objetivos requeridos por la norma se habrían configurado, más allá del plazo y la falta de existencia de facturas correlativas.*

*Por otro lado, cabe poner de manifiesto el descargo del Ministerio de Desarrollo Humano respecto a la observación sustancial indicada por el Auditor Fiscal, en tanto interpretó que la modalidad de contratación utilizada se podría '(…) entender como la más efectiva, ante la urgencia y necesidad, conforme a lo mencionado y a fin de no interrumpir el servicio (…)', explicación que no*

*encuentra mérito suficiente para justificar ese proceder, atento que existe un procedimiento de excepción reglado para ese caso (art. 18 inc. b, Ley N° 1015).*

*A su vez, en relación a a la pandemia como circunstancia justificante señalada por la cartera Ministerial, es de destacar que no habría sido impedimento para esa misma administración y en esas mismas condiciones en orden a iniciar otros procedimientos por licitación pública, inclusive por el propio ministerio de desarrollo.*

*Es de destacar que las compras directas bajo análisis son consecutivas, iniciando cada nueva contratación al finalizar el periodo de tres meses de la anterior, lo que lleva a entender que no existieron circunstancias que hayan ocurrido antes de la apertura de la primera contratación que justifique el presunto fraccionamiento en las tres siguientes.*

*Desde otra óptica, tal como fue analizado por este Organismo de Control en varias contrataciones e inclusive la contratación propia de ese servicio en este ente, la contratación del servicio de impresión se realiza usualmente por un lapso de tiempo de dos años, por lo que resulta relevante cuestionar la presente contratación, en la que luego de finalizar un contrato de tres meses, se realizaron subsiguientes por similar plazo.*

*En consecuencia, atento a que el justificativo formulado por el cuentadante no alcanza para justificar los contratos sucesivos, se podría interpretar que el fraccionamiento efectuado tendría como objetivo eludir el procedimiento de licitación y, por ende, el del Control Preventivo de este Tribunal de Cuentas conforme su Plan de Acción (establecido por las Resoluciones Plenarias Nº 06/2020 y 194/2021), habilitando en consecuencia las facultades del inciso g) y h) de la Ley provincial Nº 50, respecto de los agentes que actuaron en esta contratación.*

*En este punto, entiendo prudente resaltar las nuevas circunstancias de hecho que se relacionan con lo aquí analizado – agregadas a las presentes actuaciones- por las que se denota la intención del Ministerio de Desarrollo*

*Humano de encaminar el procedimiento de contratación acorde a la normativa vigente.*

*Es así, que mediante la recepción de las ofertas recibidas para la Licitación Pública Nº 01/2021 – RAF 109, las que se ven reflejadas en Acta de Preadjudicación del 19 de noviembre del corriente, referente a la contratación de fotocopiadoras para las áreas del Ministerio de Desarrollo, tramitado a través del Expediente Administrativo Nº 48913/2021 Letra: MDH-E, se comenzaría a cumplir con lo establecido el régimen general de contrataciones para el sector público provincial.*

*Entonces, atento a que se estaría regularizando esta situación y que los otros incumplimientos normativos relevados en principio no revisten gravedad -en forma conjunta con la existencia de diversidad de adjudicatarios en la contrataciones fraccionadas-, entiendo que estarían dadas las condiciones para evaluar la aplicación del artículo 4° inciso h) de la Ley provincial Nº 50 en su graduación al mínimo.*

*En razón de lo expuesto en el último párrafo, cabe destacar que la potestad sancionatoria de este Órgano de Control encuentra su fundamento en la necesidad de cumplimentar con su cometido sobre los organismos que se encuentran bajo su fiscalización (conf. Superior Tribunal de Justicia en 'Aguirre' y 'Toledo Zulmelzu').*

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

*En orden a lo expuesto resta aclarar que las presentes actuaciones fueron remitidas a este Tribunal de Cuentas para el respectivo Control Posterior el 8/09/2021 (Expedientes Nº 39087/2021 y 25/10/2021 (Expediente*

*Nº 14432/2021), tal como surge del sistema S.I.G.A. y, teniendo en cuenta que la Resoluciones SEC. ADM. LEG. -M.D.H. Nº 119/2021 y Nº170/2021 fueron emitidas con fecha 19 y 23 de marzo de 2021, se entiende que su publicación en el Boletín Oficial no podría haber sido anterior a ella, por lo que aun no se encontrarían traspasadas las pautas temporales para el ejercicio de la potestad establecida en el artículo 4º inciso h) de la Ley provincial N.º 50.*

*Por otra parte, respecto a los funcionarios responsables identificados por el Auditor Fiscal interviniente, se comparte el criterio vertido respecto al Director General de Administración Financiero del Ministerio, señor Ariel E. DEMARTIN, por ser el que suscribió el acto administrativo de llamado que encuadro el procedimiento alejado de la licitación pública y el Secretario Administrativo Legal, Fernando G. PONCE S., por ser este quien firma el acto administrativo de adjudicación.*

*Por último, en relación a la existencia de Perjuicio Fiscal, el Auditor indicó: '(…) no es posible afirmar que los incumplimientos normativos detectados, hagan presumir la existencia de perjuicio al erario público', condiciendo quien suscribe con el pronunciamiento expuesto, máxime teniendo en cuenta la existencia de mínimamente una compulsa acotada con la concurrencia de varios adjudicatarios en los distintos procesos desdoblados y la adjudicación a diferentes oferentes.*

***IV. CONCLUSIÓN***

*Como corolario de todo lo expuesto, considero que en el caso bajo análisis existió un fraccionamiento de las contrataciones injustificado que perjudicó el legítimo Control Preventivo de este Tribunal, sin que fuera debidamente justificado por parte de la autoridad que lo llevo adelante, por lo que sería prudente evaluar -salvo mejor y elevado criterio- la aplicación del artículo 4° inciso h) de la Ley provincial N.º 50, que, en atención a hechos aquí expuestos, entiendo prudente recomendar su graduación al mínimo,*

*correspondiendo un apercibimiento a las autoridades del Ministerio de Desarrollo Humano detalladas ut supra*

*Sin otras consideraciones, se elevan las presentes para la prosecución del trámite".*

Que luego, por Nota Nº 30/2022 Letra: TCP-SL, el Secretario Legal a cargo, Dr. Pablo E. GENNARO compartió los términos del Informe Legal transcripto y elevó los Expedientes del Visto.

Que este Cuerpo Plenario de Miembros, comparte las conclusiones arribadas en el marco de sendos actuados, correspondiendo en esta instancia, aplicar una sanción de apercibimiento al Director General de Administración Financiera del Ministerio de Desarrollo Humano, señor Ariel E. DEMARTIN, por ser quien suscribió los actos administrativos de llamado a cotización y al entonces Secretario Administrativo Legal, actual Subsecretario Administrativo de Coordinación Administrativa de la Secretaría de Malvinas, Fernando G. PONCE SALAZAR, quien firmó los actos administrativos de adjudicación en los procedimientos de contratación tramitados en los Expedientes del Visto, contraviniendo el artículo 33 de la Ley provincial Nº 1015 y demás normativa afín.

Que sin perjuicio de lo anterior, corresponde hacer saber a los mencionados *ut supra* que en adelante, deberán extremar los recaudos tendientes a cumplimentar acabadamente la normativa vigente en materia de compras y contrataciones públicas, bajo apercibimiento de la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 4° inciso h) de la Ley provincial Nº 50.

Que el presente acto, se emite con el *quorum* previsto en el artículo 27 de la Ley provincial Nº 50, en virtud de la ausencia del Vocal Contador, C.P. Luis M. CAPELLANO, dispuesta por Resolución Plenaria Nº 5/2022.

Que los suscriptos, se encuentran facultados para el dictado de la presente, en virtud de las atribuciones conferidas en los artículos 1°, 4º inciso h), 26, 27, siguientes y concordantes de la Ley provincial Nº 50.

Por ello,

**EL TRIBUNAL DE CUENTAS**

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1º.-** Aprobar y hacer propios los términos de los Informes Contables Letra: TCP-PE Nº 508/2021 y Nº 509/2021 y el Informe Legal Nº 3/2022 Letra: TCP-CA. Ello, por los motivos expuestos en el Exordio.

**ARTÍCULO 2º.-** Aplicar una sanción de apercibimiento al Director General de Administración Financiera del Ministerio de Desarrollo Humano, señor Ariel E. DEMARTIN, por ser quien suscribió los actos administrativos de llamado a cotización y al entonces Secretario Administrativo Legal, actual Subsecretario Administrativo de Coordinación Administrativa de la Secretaría de Malvinas, Fernando G. PONCE SALAZAR, quien firmó los actos administrativos de adjudicación en los procedimientos de contratación tramitados en los Expedientes del Visto, contraviniendo el artículo 33 de la Ley provincial Nº 1015 y demás normativa afín.

**ARTÍCULO 3º**- Hacer saber a los nombrados en el artículo precedente que en adelante, deberán extremar los recaudos tendientes a cumplimentar acabadamente la normativa vigente en materia de compras y contrataciones públicas. Ello, bajo apercibimiento de la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 4° inciso h) de la Ley provincial Nº 50.

**ARTÍCULO 4º**- Notificar con remisión del Expediente del Visto, al Ministro de Desarrollo Humano, Marcelo MACIEL y con copia certificada de la presente, a su Director General de Administración Financiera, señor Ariel E. DEMARTIN y al entonces Secretario Administrativo Legal, actual Subsecretario Administrativo de Coordinación Administrativa de la Secretaría de Malvinas, Fernando G. PONCE SALAZAR.

**ARTÍCULO 5°.-** Notificar en sede del Organismo, al Secretario Legal a cargo Dr. Pablo E. GENNARO, para su anotación en el Registro de Sanciones y Multas y por su intermedio, a la letrada dictaminante; y al Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable, C.P. David R. BEHRENS y por su intermedio, al Auditor Fiscal actuante.

**ARTÍCULO 6°.-** Registrar. Comunicar. Publicar. Cumplido, archivar.

**RESOLUCIÓN PLENARIA Nº** 025 **/2022.-**

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

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

**INFORME CONTABLE N.º 508 / 2021**

**Letra: T.C.P. - P.E.**

**Ref.: Expediente N.º 14432/2021 Letra: MDH, caratulado: "CONTRATACIÓN DIRECTA ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA LAS ÁREAS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO POR EL TERMINO DE TRES (3) MESES"**

**Monto: $ 846.000,00**

**Área generadora: Dirección General de Administración Financiera - MDH**

**"CONTROL POSTERIOR"**

**Ushuaia, 07 de Diciembre de 2021**

## ÍNDICE

**1. Destinatario....3**
**2. Objeto....3**
**3. Antecedentes....3**
**4. Análisis....3**
4.1. Incumplimientos sustanciales....3
4.2. Incumplimientos formales....5
**5. Conclusión....6**

## 1. Destinatario

El presente informe esta dirigido a la Secretaría Contable.

## 2. Objeto

Se elevan las presentes actuaciones en el marco del Control Posterior, reglamentado en el punto 1.4 del Anexo I de la Resolución Plenaria N.º 122/2018.

## 3. Antecedentes

El expediente de referencia fue remitido en el marco del control posterior siendo intervenido mediante Acta de Constatación TCP N.° 211 – PE (fojas 134) del 15/10/2021, donde se dejaron plasmados un (01) incumplimiento sustancial, tres (03) incumplimientos formales y una (01) nota.

Posteriormente, el 25/10/2021 regresan las actuaciones con descargo formal al Acta de Constatación mediante Nota N.º 207/21 Letra D.G.A.F.-M.D.H., del 25/10/2021 a fojas 147/148, suscripta/o por RUIZ Marcela L., Secretaria Adm. Legal, y DEMARTIN Ariel E., Dir. Gral. Adm. Financiera, ambos del Ministerio de Desarrollo Humano.

## 4. Análisis

### 4.1. Incumplimientos sustanciales

Incumplimiento Sustancial N.º 1: *"**Incumplimiento a la Ley Provincial N.º 1015, artículo 33**, ya que se verifica según lo manifestado en nota a fojas 10/11, que la presente tramitación es la continuación de una anterior contratación directa, llevada a cabo por expediente N.º 50976-2021 por el término de tres (3) meses, siendo que el servicio prestado "… resulta esencial para el normal funcionamiento de las*

*dependencias de esta administración". Y en ese sentido, también se constata que mediante expediente N.º 39087-2021, se realiza una nueva contratación por igual plazo al finalizar el período de las presentes actuaciones".*

Descargo: *"...debido a la continuación de la prestación de servicio público de este Ministerio, considerando las necesidades y requerimientos que atañen al accionar social, entre las herramientas y recursos esenciales para la eficacia de las tramitaciones, se utiliza particularmente el servicio de fotocopiadoras, tanto para la digitalización, copia y demás acciones en relación, siendo que la modalidad de contratación de este servicio resulta más óptimo, sobre todo considerando la operatividad y continuidad del mismo.*

*Es así, que a efectos de no interrumpir la prestación de servicios públicos, teniendo en cuenta además la particular situación que atravesó el funcionamiento del Estado desde un tiempo a esta parte, con períodos de reducción horaria, reducción de personal, readecuación de las partidas presupuestarias, asícomo otros imponderables producto de la pandemia, se utilizó en este caso la modalidad de compulsa abreviada a solo efecto de poder brindar el servicio de competencia que realiza este Ministerio.*

*Si bien, existen distintos procedimientos utilizados por la administración y que se efectúan en situación de normalidad, dicha modalidad de contratación, se puede entender como la más efectiva, ante la urgencia y necesidad, conforme a lo mencionado y a fin de no interrumpir el servicio, independientemente de la firma que obtenga dicha contratación, siendo que se efectuó difusión pública de la misma, y al menos tres potenciales proveedores.*

*Por lo cual esta administración entiende que se efectuaron varios procedimientos de contrataciones, en periodos mayores a quince (15) días según Decreto Provincial N.º 674/11, Anexo I, Punto 34 y en la Ley Provincial N.º 1015, Artículo 33, no incurriendo en desdoblamiento.*

*Asimismo se informa que mediante el Expediente N.º MDH-E-48913/21 se tramita la LICITACIÓN PÚBLICA N.º 01/21-RAF 109, correspondiente a la Contratación de Servicio de Fotocopiadoras para las áreas del Ministerio de Desarrollo Humano, por el término de dos (2) años, encontrándose rubricada la Resolución MDH N.º 2162/21, por la cual se autoriza el llamado a cotización el cual tiene fecha de apertura el día 08/11/21."*

Análisis: del descargo surge la confirmación del incumplimiento informado en el acta de constatación, al expresar que "*...existen distintos de procedimientos utilizados por la administración y que se efectúan en situación de normalidad, dicha modalidad de contratación, se puede entender como las más efectiva, ante la urgencia y necesidad (…) a fin de no interrumpir el servicio...*". En este sentido, cabe recordar que la existencia de distintos tipos procedimientos, no implica la libre elección de uno de ellos, si no que debería seguirse la regla general (esto es la licitación pública o concurso público). Ello, sobre todo, ante una necesidad que persistirá en el tiempo como es la que se busca satisfacer mediante la contratación del servicio bajo análisis.

A fin de fundar el incumplimiento realizado, se tomó conocimiento en esta Delegación de las actuaciones tramitadas bajo los siguientes expedientes:

- EXPTE. MDH-E-39087-2021, caratulado "ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA LAS ÁREAS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, POR EL TERMINO DE TRES (3) MESES", con Acta de Constatación TCP N.º 212/2021 – PE (Control Posterior). Bajo estas actuaciones, se cubrió el período correspondiente al tercer trimestre de 2021.
- EXPTE. MDH-E-50976-2020, caratulado "ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA EL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, PERIODODE TRES (3) MESES" (SIC), el cual no ha sido objeto de intervención, pero que comprende por lo manifestado en documentación obrante en el presente expediente, el período correspondiente al primer trimestre de 2021.

A su vez, cabe recordar que la situación reinante como consecuencia de la pandemia declarada, en el año en curso, no ha impedido llevar adelante otros procesos de licitaciones, por la misma administración.

Por todo lo antedicho, se considera que no ha sido subsanado el incumplimiento detectado.

**4.2. Incumplimientos formales:**

Incumplimiento Formal N.º 1: *"**Incumplimiento a la Resolución OPC N.º 17/21, Anexo I, Capítulo I, Punto a.I.1.,** ya que no consta en las actuaciones la solicitud de los precios de referencia de los servicios a adquirir al área de Redeterminaciones y Precios de Referencia de la OPC."*

**Descargo:** Los funcionarios brindan descargo según Nota N.º 207/2021 Letra: D.G.A.F.-M.D.H., de fecha 25/10/2021; concluyendo que: *"se ha tomado la debida atención para próximas actuaciones, instruyendo el personal a mi cargo sobre lo observado"*.

Incumplimiento Formal N.º 2: *"**Incumplimiento a la Resolución OPC N.º 17/21, Anexo I, Capítulo I, Punto a.II.12**, toda vez que no obran en las presentes actuaciones, el registro del gasto en su etapa de Compromiso."*

**Descargo**: Se verifica a fojas 139 incorporación del comprobante "Compras Mayores Volante de Compromiso Definitivo Emisión Provisoria (con detalle)" N.º 149, RAF 109 DIR. GRAL ADMIN FINANCIERA MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, por un total de $846.000,00 por usuario: "ADEMARTIN", de fecha 18/03/2021.

Incumplimiento Formal N.º 3: *"**Incumplimiento a la Ley Provincial N.º 531**, toda vez que se verifica la falta de comprobación de que el proveedor*

*adjudicado, no se encuentre alcanzado por la inhabilitación dispuesta en el artículo 9° de la norma mencionada."*

**Descargo:** A fojas 140/145 se constata incorporado el documento "Registro de Deudores alimentarios morosos (Ley Provincial N.º 531)"; así mismo, en el descargo se indica: "*Informado que para futuras tramitaciones se incorporaran los mismos a las actuaciones*".

Así mismo, se deja constancia que los incumplimientos formales detectados han sido incorporados en el Registro de Incumplimientos Formales de esta Delegación a los fines de detectar reiteraciones en el marco de lo establecido en la Resolución Plenaria N.º 122/18 Anexo I, Acápite 1, Punto 1.1.1.

## 5. Conclusión

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

Respecto de los incumplimientos que no han sido subsanados, se elevan las actuaciones de referencia en el marco del punto 1.4.2. del Anexo I de la Resolución Plenaria N.° 122/2018 y se informan los siguientes puntos:

Normativa incumplida: **Incumplimiento a la Ley Provincial N.º 1015, artículo 33**.

*Acto administrativo:*

1. Disposición DGAF-MDH N.º 003/21 del 19/03/2021, por la que se autoriza el llamado a Contratación Directa N.º 08/21 RAF 109, y

2. Resolución SEC. ADM. LEG. - M.D.H. N.º 088/21 del 31/03/2021, que aprueba el procedimiento de contratación y adjudica la Compra Directa N.º 08/2021 RAF 109.
3. Resolución Ss.A.L.-M.D.H. N.º 119/21 del 04/08/2021, que aprueba el gasto y dispone el pago por la prestación del servicio durante el mes de Junio 2021.

Agentes responsables: Dir. Gral. Adm. Financiera M.H.D. Ariel E. DEMARTIN, quien firma el acto administrativo de llamado a cotización, el Secretario Administrativo Legal, Fernando G. PONCE S, quien suscribe el acto administrativo de adjudicación y el Subsecretario Administrativo Legal, Osmin Sergio NAVARRO RUMINOTT quien aprueba el gasto y dispone el pago.

Presunto perjuicio fiscal: no es posible afirmar que los incumplimientos normativos detectados, hagan presumir la existencia de perjuicio al erario público.

Sin otro particular elevo a su consideración un ejemplar del presente informe junto al expediente de referencia, con 152 fojas útiles.

Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia
07 DIC 2021
11:34 hs
RECIBIÓ:
Perla Marcela MINORI
Asist. de Administrativa
Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia

C.P. Sebastian ROBELIN
Auditor Fiscal
Tribunal de Cuentas de la Provincia

TRIBUNAL DE CUENTAS
FOLIO
Nº 121



**INFORME CONTABLE N.º 509 / 2021**

**Letra: T.C.P. - P.E.**

**Ref.: Expediente N.º 39087/2021 Letra: MDH, caratulado: "ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA LAS ÁREAS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, POR EL TERMINO DE TRES (3) MESES"**

**Monto: $ 809.100,00**

**Área generadora: Dirección General de Administ. Financiera - MDH**

**"CONTROL POSTERIOR"**

**Ushuaia, 07 de Diciembre de 2021**

## ÍNDICE

**1. Destinatario....3**
**2. Objeto....3**
**3. Antecedentes....3**
**4. Análisis....3**
4.1. Incumplimientos sustanciales....3
4.2. Incumplimientos formales....5
**5. Conclusión....6**

## 1. Destinatario

El presente informe esta dirigido a la Secretaría Contable.

## 2. Objeto

Se elevan las presentes actuaciones en el marco del Control Posterior, reglamentado en el punto 1.4 del Anexo I de la Resolución Plenaria N.º 122/2018.

## 3. Antecedentes

El expediente de referencia fue remitido en el marco del control posterior siendo intervenido mediante Acta de Constatación TCP N.° 212 – PE (fojas 108) del 15/10/2021, donde se dejaron plasmados un (01) incumplimiento sustancial, tres (03) incumplimientos formales y una (01) recomendación.

Posteriormente, el 25/10/2021 regresan las actuaciones con descargo formal al Acta de Constatación mediante Nota N.º 206/21 Letra D.G.A.F.-M.D.H., del 25/10/2021 a fojas 119/120, suscripta/o por RUIZ Marcela L., Secretaria Adm. Legal, y DEMARTIN Ariel E., Dir. Gral. Adm. Financiera, ambos del Ministerio de Desarrollo Humano.

## 4. Análisis

### 4.1. Incumplimientos sustanciales

Incumplimiento Sustancial N.º 1: *"**Incumplimiento a la Ley Provincial N.º 1015, artículo 33**, ya que se verifica según lo manifestado en nota a fojas 09/11, que la presente tramitación es la continuación de una anterior contratación directa, llevada a cabo por expediente N.º 14432-2021 por el término de tres (3) meses, siendo que el servicio prestado "… resulta esencial para el normal funcionamiento de las*

*dependencias de esta administración". A su vez, ello toma relevancia toda vez que esta última, es la continuación de una previa contratación con igual objeto y duración, llevada a cabo por expediente N.º 50976-2020. En dicho lapso total, no se ha dado comienzo a la licitación correspondiente"*

Descargo: *"...debido a la continuación de la prestación de servicio público de este Ministerio, considerando las necesidades y requerimientos que atañen al accionar social, entre las herramientas y recursos esenciales para la eficacia de las tramitaciones, se utiliza particularmente el servicio de fotocopiadoras, tanto para la digitalización, copia y demás acciones en relación, siendo que la modalidad de contratación de este servicio resulta más óptimo, sobre todo considerando la operatividad y continuidad del mismo.*

*Es así, que a efectos de no interrumpir la prestación de servicios públicos, teniendo en cuenta además la particular situación que atravesó el funcionamiento del Estado desde un tiempo a esta parte, con períodos de reducción horaria, reducción de personal, readecuación de las partidas presupuestarias, así como otros imponderables producto de la PANDEMIA MUNDIAL COVID-19, se utilizó en este caso la modalidad de compulsa abreviada a solo efecto de poder brindar el servicio de competencia que realiza este Ministerio.*

*Si bien, existen distintos procedimientos utilizados por la administración y que se efectúan en situación de normalidad, dicha modalidad de contratación, se puede entender como la más efectiva, ante la urgencia y necesidad, conforme a lo mencionado y a fin de no interrumpir el servicio, independientemente de la firma que obtenga dicha contratación, siendo que se efectuó difusión pública de la misma, y al menos tres potenciales proveedores.*

*Por lo cual esta administración entiende que se efectuaron varios procedimientos de contrataciones, en periodos mayores a quince (15) días según Decreto Provincial N.º 674/11, Anexo I, Punto 34 y en la Ley Provincial N.º 1015, Artículo 33, no incurriendo en desdoblamiento.*

*Asimismo se informa que mediante el Expediente N.º MDH-E-48913/21 se tramita la LICITACIÓN PÚBLICA N.º 01/21-RAF 109, correspondiente a la Contratación de Servicio de Fotocopiadoras para las áreas del Ministerio de Desarrollo Humano, por el término de dos (2) años, encontrándose rubricada la Resolución MDH N.º 2162/21, por la cual se autoriza el llamado a cotización el cual tiene fecha de apertura el día 08/11/21."*

Análisis: del descargo surge la confirmación del incumplimiento informado en el acta de constatación, al expresar que "*...existen distintos de procedimientos utilizados por la administración y que se efectúan en situación de normalidad, dicha modalidad de contratación, se puede entender como las más efectiva, ante la urgencia y necesidad (…) a fin de no interrumpir el servicio...*". En este sentido, cabe recordar que la existencia de distintos tipos procedimientos, no implica la libre elección de uno de ellos, si no que debería seguirse la regla general (esto es la licitación pública o concurso público). Ello, sobre todo, ante una necesidad que persistirá en el tiempo como es la que se busca satisfacer mediante la contratación del servicio bajo análisis.

A fin de fundar el incumplimiento realizado, se tomó conocimiento en esta Delegación de las actuaciones tramitadas bajo los siguientes expedientes:

- EXPTE. MDH-E-14432-2021, caratulado "CONTRATACION DIRECTA ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA LAS ÁREAS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO POR EL TERMINO DE TRES (3) MESES", con Acta de Constatación TCP N.º 211/2021 – PE (Control Posterior). Bajo estas actuaciones, se cubrió el período correspondiente al segundo trimestre de 2021.
- EXPTE. MDH-E-50976-2020, caratulado "ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA EL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, PERIODODE TRES (3) MESES" (SIC), el cual no ha sido objeto de intervención, pero que comprende por lo manifestado en documentación

obrante en el expediente citado en el punto anterior, el período correspondiente al primer trimestre de 2021.

A su vez, cabe recordar que la situación reinante como consecuencia de la pandemia declarada, en el año en curso, no ha impedido llevar adelante otros procesos de licitaciones, por la misma administración.

Por todo lo antedicho, se considera que no ha sido subsanado el incumplimiento detectado.

### 4.2. Incumplimientos formales

Incumplimiento Formal N.º 1: *"**Incumplimiento a la Resolución OPC N.º 17/21, Anexo I, Capítulo I, Punto a.I.1.,** ya que no consta en las actuaciones la solicitud de los precios de referencia de los servicios a adquirir al área de Redeterminaciones y Precios de Referencia de la OPC."*

***Descargo:*** Los funcionarios brindan descargo según Nota N.º 206/2021 Letra: D.G.A.F.-M.D.H., de fecha 25/10/2021; concluyendo que: "*se ha tomado la debida atención para próximas actuaciones, instruyendo el personal a mi cargo sobre lo observado*".

Incumplimiento Formal N.º 2: *"**Incumplimiento a la Resolución OPC N.º 17/21, Anexo I, Capítulo I, Punto a.II.12**, toda vez que no obran en las presentes actuaciones, el registro del gasto en su etapa de Compromiso."*

**Descargo**: Se verifica a fojas 112 incorporación del comprobante "Compras Mayores Volante de Compromiso Definitivo Emisión Provisoria (con detalle)" N.º 317, RAF 109 DIR. GRAL ADMIN FINANCIERA MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, por un total de $809.100,00 por usuario: "ADEMARTIN", de fecha 22/06/2021.

Incumplimiento Formal N.º 3: *"**Incumplimiento a la Ley Provincial N.º 531**, toda vez que se verifica la falta de comprobación de que el proveedor adjudicado, no se encuentre alcanzado por la inhabilitación dispuesta en el artículo 9° de la norma mencionada."*

**Descargo:** A fojas 113/118 se constata incorporado el documento "Registro de Deudores alimentarios morosos (Ley Provincial N.º 531)"; así mismo, en el descargo se indica: *"Informado que para futuras tramitaciones se incorporaran los mismos a las actuaciones"*

Así mismo, se deja constancia que los incumplimientos formales detectados han sido incorporados en el Registro de Incumplimientos Formales de esta Delegación a los fines de detectar reiteraciones en el marco de lo establecido en la Resolución Plenaria N.º 122/18 Anexo I, Acápite 1, Punto 1.1.1.

## 5. Conclusión

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

Respecto de los incumplimientos que no han sido subsanados, se elevan las actuaciones de referencia en el marco del punto 1.4.2. del Anexo I de la Resolución Plenaria N.° 122/2018 y se informan los siguientes puntos:

Normativa incumplida: **Incumplimiento a la Ley Provincial N.º 1015, artículo 33**.

*Acto administrativo:*

1. Disposición DGAF-MDH N.º 011/21 del 23/06/2021, por la que se autoriza el llamado a Contratación Directa N.º 22/21 RAF 109, y
2. Resolución SEC. ADM. LEG. - M.D.H. N.º 170/21 del 01/07/2021, que aprueba el procedimiento de contratación y adjudica la Compra Directa N.º 22/2021 RAF 109.

Agentes responsables: Dir. Gral. Adm. Financiera M.H.D. Ariel E. DEMARTIN, quien firma el acto administrativo de llamado a cotización, y el Secretario Administrativo Legal, Fernando G. PONCE S., quien suscribe el acto administrativo de adjudicación.

Presunto perjuicio fiscal: no es posible afirmar que los incumplimientos normativos detectados, hagan presumir la existencia de perjuicio al erario público.

Sin otro particular elevo a su consideración un ejemplar del presente informe junto al expediente de referencia, con 124 fojas útiles.

C.P. Sebastian ROBELIN
Auditor Fiscal
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Informe Legal Nº 3/2022.

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

Cde. Expte. Nº 14432/2021 y Nº 39087/2021 Letra: MDH-E

Ushuaia, 5 de enero de 2022.

**SEÑOR SECRETARIO LEGAL A/C**
**DR. PABLO ESTEBAN GENNARO**

Vienen a este Cuerpo de Abogados los expedientes del registro del Ministerio de Desarrollo Humano del corresponde, caratulados respectivamente: "***CONTRATACIÓN DIRECTA ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA LAS ÁREAS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO POR EL TERMINO DE TRES (3) MESES***" y "***ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA LAS ÁREAS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, POR EL TERMINO DE TRES (3) MESES***", a fin de tomar intervención y emitir el dictamen jurídico pertinente.

## I. ACLARACIÓN PREVIA

En primer término, corresponde indicar que la presente intervención tiene lugar en el marco del Control Posterior, cuyo procedimiento se encuentra reglamentado por la Resolución Plenaria Nº 122/2018.

En aquel acto se aclaró que: *"(…) este tipo de control, se vincula con el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial y el ejercicio de la potestad sancionatoria, respecto de los apartamientos normativos que se verifiquen, cuando el expediente no haya sido analizado en el marco del control*

*preventivo, o habiendo sido analizado aquellos no se hubieran concretado al momento del primer análisis, o que habiéndose concretado, no se encontraban subsanados en instancias de control preventivo (seguimiento) (…)".*

Cabe poner en resalto, que el análisis que se efectuará en el presente Informe Legal, se realizará de forma conjunta e integral respecto a los dos expedientes administrativos, en los que se encuentran los Informes Contables Nº 508/2021 y Nº 509/2021, ambos bajo la Letra: T.C.P.-P.E., suscriptos por el Auditor Fiscal, C.P. Sebastian ROBELÍN.

De allí que, en razón de las irregularidades identificadas en las Actas de Constatación TCP Nº 211/2021 y Nº 112/2021, ambas bajo la Letra: PE y los Informes Contables mencionados, -y habiéndose otorgado el correspondiente descargo al cuentadante- vuelve a tomar debida intervención la Secretaría Contable a través de los Informes Contables Nº 516/2021 y 514/2021, ambos bajo la Letra: TCP-S.C., en cumplimiento con la Disposición prevista en el punto 2.1 de la mentada Resolución Plenaria Nº 122/2018.

## II. ANTECEDENTES

Los dos expedientes del corresponde, fueron aperturados el 15 de marzo y 19 junio del 2021 respectivamente, tal como se ve indicado en las caratulas de los mismos. Ello, a raíz de las Notas obrantes en la segunda foja de cada actuación administrativa, emitidas por el Director General de Administración Financiera del Ministerio de Desarrollo Humano (en adelante "M.D.H."), señor Ariel E. DEMARTIN, las que se refleja que fueron efectuadas el 12 de diciembre del 2020 y el 19 de julio del 2021, a fin de dar impulso al pedido de contratar treinta (30) maquinas fotocopiadoras con scanner -en los dos casos- por el término de tres (3) meses, para ser utilizados en el ámbito del Ministerio.

Asimismo, en ambos obrados se hace la mención de la existencia de una última contratación tramitada en cada uno de ellos mediante los expedientes Nº 17227/2020 y Nº 14432/2021, los dos bajo la Letra: MDH-E, con el mismo objeto, correspondiente a la adquisición de "*maquinas con el estándar de fotocopiadoras láser monocromo – avanzadas- revl (Laser multifunción monocromo)*".

Por otra parte, los contratistas fueron seleccionados mediante el procedimiento de contratación directa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 inciso l) de la Ley provincial N° 1015, es decir, aquel que habilita la utilización de dicho mecanismo cuando el monto de la contratación no excede al establecido como tope en el jurisdiccional vigente.

Es del caso destacar, que respecto de esos actuados, este Órgano de Contralor efectuó el respectivo Control Posterior de las actuaciones mediante las Actas de Constatación mencionadas y realizó una serie de observaciones que, luego de producido el descargo por parte de las autoridades encargadas del desarrollo de las contrataciones, fueron mantenidas – en ambos expedientes aludidos - en razón a que se verificó que los expedientes se tramitaron en continuidad de una anterior contratación directa, además de incumplimientos a lo establecido en la Resolución OPC Nº 17/21 y Ley provincial Nº 531 "*REGISTRO DE DEUDORES ALIMENTARIOS MOROSOS*".

Es así, que respecto a la única observación sustancial formulada, el Auditor Fiscal interviniente indicó: "(…) ***Incumplimiento a la Ley Provincial N.º 1015, artículo 33*** (…) *que la presente tramitación es la continuación de una anterior contratación directa* (…)".

Por otra parte, cabe mencionar el descargo efectuado por el Director General de Administración Financiera, obrante a fojas 119/120 del expediente Nº 39087/2021 Letra: M.D.H.-E., en relación al presunto *desdoblamiento* producido, en el que afirmó: "(…) *debido a la continuación de la prestación de servicio público de este Ministerio, considerando las necesidades y requerimientos que atañen al accionar social, entre las herramientas y recursos esenciales para la eficacia de las tramitaciones, se utiliza particularmente el servicio de fotocopiadoras, tanto para la digitalización, copia y demás acciones en relación, siendo que la modalidad de contratación de este servicio resulta más óptimo, sobre todo considerando la operatividad y continuidad del mismo.*

*Es así, que a efectos de no interrumpir la prestación de servicios públicos, teniendo en cuenta además la particular situación que atravesó el funcionamiento del Estado desde un tiempo a esta parte, con períodos de reducción horaria, reducción de personal, readecuación de las partidas presupuestarias, así como otros imponderables producto de la PANDEMIA MUNDIAL COVID-19, se utilizó en este caso la modalidad de compulsa abreviada a solo efecto de poder brindar el servicio de competencia que realiza este Ministerio.*

*Si bien, existen distintos procedimientos utilizados por la administración y que se efectúan en situación de normalidad, dicha modalidad de contratación, se puede entender como la más efectiva, ante la urgencia y necesidad, conforme a lo mencionado y a fin de no interrumpir el servicio, independientemente de la firma que obtenga dicha contratación, siendo que se efectuó difusión pública de la misma, y al menos tres potenciales proveedores.*

*Por lo cual esta administración entiende que se efectuaron varios procedimientos de contrataciones, en periodos mayores a quince (15) días según Decreto Provincial N.º 674/11, Anexo I, Punto 34 y en la Ley Provincial N.º 1015, Artículo 33, no incurriendo en desdoblamiento.*

*Asimismo se informa que mediante el Expediente N.º MDH-E-48913/21 se tramita la LICITACIÓN PÚBLICA N.º 01/21-RAF 109, correspondiente a la Contratación de Servicio de Fotocopiadoras para las áreas del Ministerio de Desarrollo Humano, por el término de dos (2) años, encontrándose rubricada la Resolución MDH N.º 2162/21, por la cual se autoriza el llamado a cotización el cual tiene fecha de apertura el día 08/11/21".*

El descargo antes citado, obra en términos similares en el expediente Nº 14432/2021 Letra: M.D.H.-E., a fojas 147/148.

Finalmente, tras haberse decidido la adjudicación de las contrataciones, se emitieron las respectivas órdenes de compra y la Resoluciones SEC. ADM. LEG. -M.D.H. Nº 119/2021 y Nº 170/2021, que aprobaron los gastos y ordenaron los pagos de adjudicatarias, que en el caso del expediente Nº 14432/2021 Letra: MDH-E, fue al señor Aldo Raúl MENDEZ y en el expediente Nº 39087/2021 Letra: MDH-E, fue al señor Guillermo Alejandro SALERNO.

En el marco del Control Posterior, el Auditor Fiscal interviniente, C.P. Sebastián ROBELÍN, emitió los Informes Contables Nº 508/2021 y Nº 509/2021, ambos bajo la Letra: T.C.P.-P.E., en los que dio tratamiento a los dos expedientes mencionados en el corresponde, indicando que, si bien no habría habido perjuicio patrimonial alguno, cabía presumir el *desdoblamiento* de las contrataciones que tramitaron en esos actuados, configurándose así un apartamiento a la normativa vigente.

Asimismo, sin perjuicio del mantenimiento de la observación aludida, respecto a los incumplimientos formales, el Auditor Fiscal interviniente expuso en ambos expedientes: "(…) *Incumplimiento Formal N.º 1:* '***Incumplimiento a la***

***Resolución OPC N.º 17/21, Anexo I, Capítulo I, Punto a.I.1.,*** *ya que no consta en las actuaciones la solicitud de los precios de referencia de los servicios a adquirir al área de Redeterminaciones y Precios de Referencia de la OPC'.*

(…) *Incumplimiento Formal N.º 2: '**Incumplimiento a la Resolución OPC N.º 17/21, Anexo I, Capítulo I, Punto a.II.12**, toda vez que no obran en las presentes actuaciones, el registro del gasto en su etapa de Compromiso'.*

(…) *Incumplimiento Formal N.º 3: '**Incumplimiento a la Ley Provincial N.º 531**, toda vez que se verifica la falta de comprobación de que el proveedor adjudicado, no se encuentre alcanzado por la inhabilitación dispuesta en el artículo 9° de la norma mencionada'* (…).

Asimismo, se dejó constancia que los incumplimientos formales detectados fueron incorporados en el Registro de Incumplimientos Formales de la Delegación P.E. a los fines de detectar reiteraciones en el marco de lo establecido en la Resolución Plenaria Nº 122/18 Anexo I, Acápite 1, Punto 1.1.1.

Atento a las consideraciones mencionadas, el Auditor Fiscal a/c de la Secretaría Contable C.P. David Ricardo BEHRENS, suscribió los Informes Contables Nº 514/2021 y Nº 516/2021, ambos bajo la Letra: TCP-S.C., en los que compartió los criterios expuestos por el Auditor Fiscal interviniente, considerando subsistente el incumplimiento sustancial detectado.

## III. ANÁLISIS

En primer lugar, cabe señalar que la prohibición de *desdoblamiento* se encuentra prevista en el artículo 33 de la Ley provincial Nº 1015, en los siguientes términos: *"No se podrá fraccionar una contratación con la finalidad*

*de eludir procedimientos de selección que se indiquen en la presente. Esta prohibición resulta independiente del origen de los fondos que las financien.*

*El funcionario o agente que incurre en la prohibición del presente artículo, será pasible de las penalidades establecidas en el artículo 11 de la presente ley".*

Asimismo, el instituto se encuentra regulado en el inciso 34 del artículo 34 del Anexo I del Decreto reglamentario Nº 674/2011, que reza: "*Queda prohibido el desdoblamiento de contrataciones sin importar el origen de los fondos que las financien. Se presumirá que existe desdoblamiento en las solicitudes por trámites de contratación y en el uso de Fondos Permanentes y Caja Chica, del que serán responsables los agentes y funcionarios que hubieren acordado las respectivas autorizaciones, cuando en un lapso de quince (15) días hábiles se efectúen contrataciones de elementos pertenecientes a un mismo concepto, para la misma dependencia, se encuentre numeración de facturas de un mismo proveedor correlativas, no pudiendo justificarse las causas salvo que tengan carácter o causales de restricción de caja o prespuestarias debiendo justificar las excepciones* (…)".

A su vez, la Oficina de Anticorrupción expuso al respecto: "(…) *Abstenerse de incurrir en desdoblamiento. Si bien la normativa de emergencia no prohíbe expresamente el fraccionamiento de las contrataciones, no debe interpretarse por ello que esta práctica se encuentra habilitada pues, además de violar las normas aplicables en materia de competencias por monto, contradice los principios de eficiencia y razonabilidad en las contrataciones. Estos principios rigen incluso en el procedimiento de emergencia, y apuntan a garantizar las ventajas de consolidar las demandas de los productos correspondientes a un mismo ítem o rubro en un único procedimiento, evitando*

*la multiplicación de expedientes en trámite que incrementa la burocracia que sustrae recursos a la gestión de las compra* (…). (IF-2020-32057444-APN-OA#PTE, Ciudad de Buenos Aires, 14/05/2020. Referencia: Recomendaciones para fortalecer la integridad y transparencia en contrataciones públicas celebradas en el marco de la emergencia por COVID-19 ).

Ahora bien, de las normas y doctrina transcriptas surge con claridad, que para que se configure un *desdoblamiento* indebido, es necesario que la finalidad tenida en miras por el funcionario responsable de las contrataciones fraccionadas, sea la de eludir el procedimiento de licitación en la selección de contratistas, evadiendo de ese modo formalidades tales como montos máximos establecidos para cada tipo de contratación, requisitos de publicidad y difusión, competencias para autorizar o aprobar los procedimientos, entre otras.

Por otra parte, la finalidad debe ser coincidente con el elemento objetivo previsto en el Decreto reglamentario Nº 674/2011, que implica que los contratos desdoblados tiendan a la obtención de elementos pertenecientes al mismo concepto y que éstos sean destinados a la misma dependencia, adjudicándole contratos que hubieran demandado un procedimiento diferente, más complejos, atendiendo a los montos totales involucrados.

Al respecto se refirió la Oficina Nacional Contrataciones, en los siguientes términos: "(…) *I) La prohibición de desdoblamiento no significa una restricción lisa y llana de fraccionar procedimientos, sino en la medida en que su finalidad sea eludir los montos máximos permitidos para encuadrar determinados procedimientos de selección, o bien para eludir la intervención de alguna autoridad administrativa, en cuanto hace a las competencias para autorizar o aprobar los procedimientos, y con ello los controles a los que estaría sujeta la instrumentación de su firma.*

*II) Para que se configure la presunción de desdoblamiento deben darse en forma conjunta los requisitos indicados en el artículo 37 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 893/12, a saber: 1) Dentro de un lapso de TRES (3) meses, contados a partir del primer día de una convocatoria, se realice otra o varias convocatorias; 2) Esas convocatorias se realicen para adquirir bienes o contratar servicios pertenecientes a renglones afines al de la primera convocatoria; 3) No existan razones, debidamente documentadas en forma previa, que justifiquen el fraccionamiento.*

*III) No se configuraría la presunción de desdoblamiento si en cada caso el organismo contratante documenta en forma previa y adecuada la existencia de razones que justifiquen el fraccionamiento.*

*IV) El criterio establecido por el Reglamento aprobado por el Decreto Nº 893/12 para determinar la presunción se funda en la afinidad de los renglones, la que está dada en función de las actividades comerciales de los proveedores que fabrican, venden o distribuyen los distintos grupos de bienes o servicios y la pertenencia de los bienes que integran los renglones a un mismo grupo de bienes o servicios*(…)". (Dictamen O.N.P. Nº 59/2013).

Como fuera expuesto, la prohibición de desdoblamiento también se encuentra presente en el ámbito Nacional, en el citado Decreto Nacional Nº 893/2012, el que se encuentra de manera más detallada que en el ámbito local.

Ahora bien, cabe hacer mención que, tanto la norma local como la nacional, han establecido un lapso de quince días hábiles y de tres meses, respectivamente, estableciendo pautas para presumir la configuración *iuris tantum* del desdoblamiento cuando concurran las características antes mencionadas, siempre y cuando no exista prueba en contrario.

Por lo tanto, para la configuración del instituto en los caso que no se cumpla rigurosamente con el plazo de 15 días establecido por la norma local, corresponderá analizar las particulares circunstancias del caso, para observar la existencia de los elementos objetivos y poder derivar de allí la existencia de la figura del desdoblamiento, más allá del plazo.

Por otra parte, se reconoce en ambos cuerpos normativos que podrá fraccionarse legítimamente una contratación si mediaren razones suficientes que justifiquen ese accionar y desacrediten que la finalidad del funcionario ha sido la de eludir el procedimiento de selección que hubiere correspondido de no producirse dicho desdoblamiento.

Asimismo, corresponde traer a colación lo tratado por este Tribunal de Cuentas con respecto al tema bajo análisis, en tanto se expuso en la Resolución Plenaria Nº 42/2016 que: "(…) *no debe considerarse que hay desdoblamiento cuando se utilice -en todos los contratos fraccionados- el procedimiento de selección de contratistas por licitación pública, ya que dicho procedimiento es el más riguroso y tutela de modo más acabado los principios generales que rigen las contrataciones públicas, en particular los de publicidad, difusión, transparencia y concurrencia.*

*Que como corolario de lo expuesto, puede afirmarse que el desdoblamiento, en tanto implica un apartamiento a la normativa vigente en materia de contrataciones del Estado, constituye una violación al principio de legalidad que debe imperar en toda actuación administrativa, siendo pasibles de sanciones los funcionarios responsables por dicho apartamiento. Asimismo vale resaltar, que en los supuestos en que se configure un desdoblamiento indebido, se estaría incurriendo en una violación a los principios de concurrencia e igualdad, de esencial respeto en materia de contrataciones del Estado* (…)".

En consideración de lo expuesto, cabe en esta instancia analizar el caso puntual bajo estudio.

En primer lugar, corresponde indagar los elementos objetivos que requiere la norma -para que se configure el instituto del desdoblamiento- y, avocado en ese análisis, los mismos se encuentran dentro de la contratación del servicio de alquiler de fotocopiadoras que habrían sido adquiridos por el Ministerio de Desarrollo Humano.

Al respecto, es del caso recordar que el objeto de la contratación directa, refiere unicamente a la prestación del servicio de alquiler de fotocopiadoras, es decir, un único concepto reiterado en fracciones de tres meses, tal como fuera indicado por el Auditor Fiscal en el Informe Contable Nº 509/2021 Letra: T.C.P.-P.E.: "(…) *ante una necesidad que persistirá en el tiempo como es la que se busca satisfacer mediante la contratación del servicio bajo análisis.*

*A fin de fundar el incumplimiento realizado, se tomó conocimiento en esta Delegación de las actuaciones tramitadas bajo los siguientes expedientes:*

- *EXPTE. MDH-E-14432-2021, caratulado "CONTRATACIÓN DIRECTA ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA LAS ÁREAS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO POR EL TÉRMINO DE TRES (3) MESES", con Acta de Constatación TCP N.º 211/2021 – PE (Control Posterior). Bajo estas actuaciones, se cubrió el período correspondiente al segundo trimestre de 2021.*

- *EXPTE. MDH-E-50976-2020, caratulado "ALQUILER DE FOTOCOPIADORAS PARA EL MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, PERÍODO DE TRES (3) MESES" (SIC), el cual no ha sido objeto de intervención, pero que comprende por lo manifestado en documentación obrante en el expediente citado en el punto anterior, el período correspondiente al primer trimestre de 2021* (…)".

Además, las citadas contrataciones fueron destinados a la misma dependencia, por lo que podríamos concluir que determinados elementos objetivos requeridos por la norma se habrían configurado, más allá del plazo y la falta de existencia de facturas correlativas.

Por otro lado, cabe poner de manifiesto el descargo del Ministerio de Desarrollo Humano respecto a la observación sustancial indicada por el Auditor Fiscal, en tanto interpretó que la modalidad de contratación utilizada se podría "(…) *entender como la más efectiva, ante la urgencia y necesidad, conforme a lo mencionado y a fin de no interrumpir el servicio* (…)", explicación que no encuentra merito suficiente para justificar ese proceder, atento que existe un procedimiento de excepción reglado para ese caso (art. 18 inc. b, Ley N° 1015).

A su vez, en relación a a la pandemia como circunstancia justificante señalada por la cartera Ministerial, es de destacar que no habría sido impedimento para esa misma administración y en esas mismas condiciones en orden a iniciar otros procedimientos por licitación pública, inclusive por el propio ministerio de desarrollo.

Es de destacar que las compras directas bajo análisis son consecutivas, iniciando cada nueva contratación al finalizar el periodo de tres meses de la anterior, lo que lleva a entender que no existieron circunstancias que hayan

ocurrido antes de la apertura de la primera contratación que justifique el presunto fraccionamiento en las tres siguientes.

Desde otra óptica, tal como fue analizado por este Organismo de Control en varias contrataciones e inclusive la contratación propia de ese servicio en este ente, la contratación del servicio de impresión se realiza usualmente por un lapso de tiempo de dos años, por lo que resulta relevante cuestionar la presente contratación, en la que luego de finalizar un contrato de tres meses, se realizaron subsiguientes por similar plazo.

En consecuencia, atento a que el justificativo formulado por el cuentadante no alcanza para justificar los contratos sucesivos, se podría interpretar que el fraccionamiento efectuado tendría como objetivo eludir el procedimiento de licitación y, por ende, el del Control Preventivo de este Tribunal de Cuentas conforme su Plan de Acción (establecido por las Resoluciones Plenarias Nº 06/2020 y 194/2021), habilitando en consecuencia las facultades del inciso g) y h) de la Ley provincial Nº 50, respecto de los agentes que actuaron en esta contratación.

En este punto, entiendo prudente resaltar las nuevas circunstancias de hecho que se relacionan con lo aquí analizado – agregadas a las presentes actuaciones- por las que se denota la intención del Ministerio de Desarrollo Humano de encaminar el procedimiento de contratación acorde a la normativa vigente.

Es así, que mediante la recepción de las ofertas recibidas para la Licitación Pública Nº 01/2021 – RAF 109, las que se ven reflejadas en Acta de Preadjudicación del 19 de noviembre del corriente, referente a la contratación de fotocopiadoras para las áreas del Ministerio de Desarrollo, tramitado a través del

Expediente Administrativo Nº 48913/2021 Letra: MDH-E, se comenzaría a cumplir con lo establecido el régimen general de contrataciones para el sector público provincial.

Entonces, atento a que se estaría regularizando esta situación y que los otros incumplimientos normativos relevados en principio no revisten gravedad -en forma conjunta con la existencia de diversidad de adjudicatarios en la contrataciones fraccionadas-, entiendo que estarían dadas las condiciones para evaluar la aplicación del artículo 4° inciso h) de la Ley provincial Nº 50 en su graduación al mínimo.

En razón de lo expuesto en el último párrafo, cabe destacar que la potestad sancionatoria de este Órgano de Control encuentra su fundamento en la necesidad de cumplimentar con su cometido sobre los organismos que se encuentran bajo su fiscalización (conf. Superior Tribunal de Justicia en *"Aguirre"* y *"Toledo Zulmelzu"*).

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

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

La mentada jurisprudencia fue adoptada por el Cuerpo de Miembros de este Tribunal de Cuentas mediante el Acuerdo Plenario Nº 1744.

En orden a lo expuesto resta aclarar que las presentes actuaciones fueron remitidas a este Tribunal de Cuentas para el respectivo Control Posterior el 8/09/2021 (Expedientes Nº 39087/2021 y 25/10/2021 (Expediente Nº 14432/2021), tal como surge del sistema S.I.G.A. y, teniendo en cuenta que la Resoluciones SEC. ADM. LEG. -M.D.H. Nº 119/2021 y Nº170/2021 fueron emitidas con fecha 19 y 23 de marzo de 2021, se entiende que su publicación en el Boletín Oficial no podría haber sido anterior a ella, por lo que aun no se encontrarían traspasadas las pautas temporales para el ejercicio de la potestad establecida en el artículo 4º inciso h) de la Ley provincial N.º 50.

Por otra parte, respecto a los funcionarios responsables identificados por el Auditor Fiscal interviniente, se comparte el criterio vertido respecto al Director General de Administración Financiero del Ministerio, señor Ariel E. DEMARTIN, por ser el que suscribió el acto administrativo de llamado que encuadro el procedimiento alejado de la licitación pública y el Secretario Administrativo Legal, Fernando G. PONCE S., por ser este quien firma el acto administrativo de adjudicación.

Por último, en relación a la existencia de Perjuicio Fiscal, el Auditor indicó: "(…) *no es posible afirmar que los incumplimientos normativos detectados, hagan presumir la existencia de perjuicio al erario público*", coincidiendo quien suscribe con el pronunciamiento expuesto, máxime teniendo en cuenta la existencia de mínimamente una compulsa acotada con la concurrencia de varios adjudicatarios en los distintos procesos desdoblados y la adjudicación a diferentes oferentes.

## IV. CONCLUSIÓN

Como corolario de todo lo expuesto, considero que en el caso bajo análisis existió un fraccionamiento de las contrataciones injustificado que perjudicó el legítimo Control Preventivo de este Tribunal, sin que fuera debidamente justificado por parte de la autoridad que lo llevo adelante, por lo que sería prudente evaluar -salvo mejor y elevado criterio- la aplicación del artículo 4° inciso h) de la Ley provincial N.º 50, que en atención a hechos aquí expuestos, entiendo prudente recomendar su graduación al mínimo, correspondiendo un apercibimiento a las autoridades del Ministerio de Desarrollo Humano detalladas *ut supra*.

Sin otras consideraciones, se elevan las presentes para la prosecución del tramite.

Dra. María Fernanda LUJÁN
ABOGADA
Mat. N° 833 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia