



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

USHUAIA, 17 MAR 2023

VISTO: el Expediente del registro del Ministerio de Salud N° MS-E-56909-2022, caratulado: "ADQUISICIÓN ANUAL DE INSUMOS ALIMENTARIOS PARA HOSPITALES Y CENTROS ASISTENCIALES PROVINCIALES"; y

CONSIDERANDO:

Que en el marco de las actuaciones del Visto se emitió la Disposición de Secretaría Contable N.º 08/2023 del 22 de febrero de 2023 (fojas 381/383), por la que se resolvió: "(...) **ARTÍCULO 1º.-** Mantener la observación sustancial N° 1, del Título IV – OBSERVACIÓN SUSTANCIAL, del Acta de Constatación TCP N.º 14/2023 – PE (Control Preventivo – Poder Ejecutivo) efectuada en instancia de control preventivo, por los motivos expuestos en los considerandos (...)".

Que la observación mantenida por la Disposición Contable citada se describe en el Acta de Constatación TCP N.º 14/2023 – PE (Control Preventivo – Poder Ejecutivo) (fojas 347/352) como: "(...) **IV- OBSERVACIÓN SUSTANCIAL: 1. Se observa el apartamiento a lo dispuesto en la Resolución O.P.C. N.º 55/2021, Anexo I, Punto 3. Competencia** el cual establece:

'La Oficina Provincial de Contrataciones de oficio o a petición de uno o más organismos, seleccionará a proveedores mediante Licitaciones Públicas para procurar el suministro directo de bienes o servicios a las jurisdicciones o entidades contratantes; teniendo competencia para establecer en cada uno de los convenios marco celebrados, la forma, plazo, cantidad y demás condiciones en que se ejecutará el mismo.

A tal fin, deberá centralizar la información de los insumos requeridos solicitando a las diversas jurisdicciones el detalle de los bienes y/o servicios requeridos por sus áreas...’.

Lo anterior en atención que no surge de las actuaciones que la O.P.C. haya centralizado la información de los insumos requeridos solicitando a las diversas jurisdicciones, Ministerios y Secretarías de Estado, que contratan habitualmente insumos alimentarios a fin de generar el convenio marco de insumos alimentarios.

Dado que con la implementación del convenio marco se busca la unificación y agilización del procedimiento de contratación, en este caso, de insumos alimentarios, de los distintos ministerios y secretarías de estado, la OPC debe realizar un relevamiento exhaustivo en relación a necesidades de todas las áreas (...)”

Que posteriormente a fojas 385, mediante la Nota Externa N.º 214/2023, Letra: TCP-PE del 23 de febrero de 2023, la Auditora Fiscal C.P. María Paula PARDO da traslado de la citada Disposición al Ministerio de Salud.

Que a raíz de ello, a fojas 386/393 el Subdirector de la Oficina Provincial de Contrataciones Abogado Emiliano FOSSATTO el 7 de marzo de 2023, mediante Nota N.º 093/2023, Letra: OPC ofrece el descargo en el marco de lo dispuesto en el inciso f) del punto 4 de la Resolución Plenaria N.º 01/01, modificada por su similar N.º 89/02.

Que seguidamente tomó intervención la Asesora Letrada Dra. María Belén URQUIZA emitiendo el Dictamen Legal N.º 8/2023, Letra: TCP-AL del 14 de marzo de 2023 (fojas 395/400), donde realizó el siguiente análisis: “(...) *La Ley provincial N.º 1015, en su artículo 17 inciso d) define al Convenio Marco de la siguiente manera: ‘Los procedimientos de licitación o el concurso pueden ser: (...) d) Convenio marco: es un acuerdo que, sin fijar cantidades definitivas de contratación, pretende acordar precios y condiciones de contratación*



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

determinada durante un periodo de tiempo definido. Podrá ser de aplicación para adquirir bienes y servicios estandarizados, es decir con características técnicas que puedan ser inequívocamente especificadas e identificadas y que tienen un mercado permanente’.

Como se desprende de la lectura de la norma, con su redacción se establecieron los presupuestos que deben darse, para que el procedimiento de Licitación o Concurso, pueda llevarse adelante a través de dicha modalidad.

Ahora bien, en uso de las facultades otorgadas por el artículo 9 de la Ley provincial N° 1015, la Oficina Provincial de Contrataciones, emitió la Resolución O.P.C. N° 55/2021 a través de la cual reglamentó el artículo 17 inciso d) de la citada norma, adicionando condiciones para la celebración de Convenios Marco, a las ya establecidas por la Ley provincial N° 1015.

En sus considerandos se subrayó el fin que persigue esta modalidad, indicando que con ella se pretende ‘agilizar la adquisición de bienes y servicios de uso común para dotar a las diversas áreas pertenecientes a la Administración Central de los insumos necesarios para cumplir en forma óptima las tareas que le fueran asignadas’, ‘la unificación y agilización del procedimiento de contratación’, el ‘ahorro en los costos a erogar’ y una ‘mayor optimización en el proceso posterior de suministro’.

Bajo esa premisa, en el punto 3 ‘Competencia’ del Anexo I, se estableció que, planteada la necesidad de adquirir bienes y servicios mediante ella, se ‘deberá centralizar la información de los insumos requeridos solicitando a las diversas jurisdicciones el detalle de los bienes y/o servicios requeridos por sus áreas’.

Es decir que, previo a llevar adelante el procedimiento de selección, en principio, corresponde que la Oficina Provincial de Contrataciones ponga en conocimiento de ello a las jurisdicciones, a fin de que indiquen si poseen la necesidad de adquirir los bienes y servicios en cuestión, para llevar adelante un

sólo procedimiento y así ‘unificar y agilizar el procedimiento de contratación’, ‘agilizar la adquisición de bienes y servicios de uso común’, el ‘ahorro en los costos a erogar’ y una ‘mayor optimización en el proceso posterior de suministro’ (conforme lo manifiestan los Considerandos de la Res. O.P.C. N° 55/2021).

Tal es así, que en el último párrafo del punto 3. de la Resolución bajo análisis, se establece una limitación por incumplir esta regla, de la siguiente manera: ‘Aquellas áreas que no remitan la información requerida en tiempo oportuno, no podrán posteriormente contratar por fuera del convenio, los insumos comprendidos dentro de los convenios marco celebrados por la Oficina Provincial de Contrataciones’.

Ahora bien, ello no implica a mi entender que frente a circunstancias particulares pueda la Oficina Provincial de Contrataciones llevar adelante una Licitación Pública bajo esta modalidad, apartándose de la regla general del 2° párrafo del punto 3 del Anexo I de la Resolución O.P.C N° 55/2021.

Para estos supuestos excepcionales, el primer párrafo del acto analizado, reza: ‘La Oficina Provincial de Contrataciones de oficio o a petición de uno o más organismos, seleccionará a proveedores mediante Licitaciones Públicas para procurar el suministro directo de bienes o servicios a las jurisdicciones o entidades contratantes; teniendo competencia para establecer en cada uno de los convenios marco celebrados, la forma, plazo, cantidad y demás condiciones en que se ejecutará el mismo (...)’ (el subrayado me pertenece).

Es decir, se pone en cabeza de la Oficina Provincial de Contrataciones la competencia para que, ante una necesidad determinada planteada por un área o advertida ella, de oficio, pueda en el caso particular, fijar las condiciones en que se ejecutará el convenio.

Sin embargo, las razones que conllevan a apartarse de la regla general prevista por la norma, debería hallarse debidamente fundamentada por la O.P.C. (como autoridad encargada de efectuar el procedimiento de selección) para dotar de razonabilidad el alejamiento del fin instruido por la Ley provincial N° 1015 al



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

definir el Convenio Marco y por la propia Oficina Provincial de Contrataciones al establecer su reglamentación.

En este supuesto en particular, por Acta de Constatación TCP N° 14/2023 – P.E. (Control Preventivo – Poder Ejecutivo), se observó lo siguiente: **'Se observa el apartamiento a lo dispuesto en la Resolución O.P.C. N° 55/2021, Anexo I, Punto 3. Competencia (...)**

Lo anterior en atención que no surge de las actuaciones que la O.P.C. haya centralizado la información de los insumos requeridos solicitando a las diversas jurisdicciones, Ministerios y Secretarías de Estado, que contratan habitualmente insumos alimentarios a fin de generar el convenio de insumos alimentarios, dado que con la implementación del convenio marco se busca la unificación y agilización del procedimiento de contratación, en este caso, de insumos alimentarios, de los distintos ministerios y secretarías de estado, la OPC debe realizar un relevamiento exhaustivo en relación a necesidades de todas las áreas'.

Ello, en razón de haber advertido que frente a la solicitud cursada por el Ministerio de Salud provincial a través de la Nota adjunta a fojas 22/26 para proceder a la adquisición anual de insumos alimentarios para los establecimientos de salud de la Provincia mediante el procedimiento previsto en el artículo 17 inciso d) de la Ley provincial N° 1015, se autorizó el llamado a Licitación Pública bajo modalidad Convenio Marco N° 3/2022 (fs. 55/78), sin haber previamente consultado a las demás jurisdicciones ni motivar el porqué de dicha decisión.

Notificada el Acta para efectuar el descargo, el Subdirector de la Oficina Provincial de Contrataciones, abogado Emiliano FOSSATTO informó que: '(...) el convenio marco puede operar de oficio como a requerimiento del área; en este caso es lo que procede, por ello es que no se realiza el relevamiento integral de las necesidades por el hecho de que en el ejercicio de la descentralización el Ministerio puede requerir de manera directa el encuadre y son los que originan la

necesidad, siendo ellos los que tienen el conocimiento de lo necesario. Caso contrario ocurre cuando desde la Oficina Provincial de Contrataciones se impulsa el convenio, como ser el de insumos para la Dirección Provincial de Insumos, el de neumáticos para la Administración Central o bien el potencial de librería y fotocopidora, donde lo previo a todo es el relevamiento de las necesidades’.

Además, indicó que: ‘(...) en razón del insumo solicitado para cubrir la necesidad y su condición, la cual es diferente en cada uno de los posibles requirentes toda vez que influyen varios factores existe una dificultad para poder coordinar los mismos parámetros como ser entregas, fraccionamientos, disponibilidad de acopio, más allá de que el insumo si sea estandarizado; por ello, cada uno expresa su necesidad y se procede conforme se expuso’.

Al respecto, comparto el criterio vertido por la Auditora Fiscal C.P. Paula PARDO en el Informe Contable N° 52/2023 Letra: TCP-PE (Control Preventivo), de que los motivos expuestos por el Funcionario no constituyen un fundamento que permita apartarse de la regla impuesta por la norma y dar lugar a dejar sin efecto la Observación Sustancial.

Lo anterior, atento a que si bien la necesidad que motiva el procedimiento de selección bajo la modalidad de Convenio Marco puede surgir a pedido del área requirente como de Oficio por la Oficina Provincial de Contrataciones, la norma al establecer las condiciones para que éste opere, en ningún momento ciñe su cumplimiento según quien sea el requirente, debiéndose dar en ambos casos el procedimiento conforme lo establece la regla.

Ya se sostuvo en el Informe Legal N° 25/2023 Letra: T.C.P.-C.A., que: ‘(...) más allá de que en el Punto 3 del Anexo I de la Resolución N° 55/2021, Letra O.P.C. establece que la Oficina Provincial de Contrataciones seleccionará a los proveedores mediante Licitación Pública, teniendo competencia para establecer en cada uno de los convenios marcos celebrados, la forma, plazo, cantidad y demás condiciones en que se ejecutará dicho acuerdo, también, dicha norma



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

sostiene imperativamente que la O.P.C. deberá centralizar la información de los insumos requeridos por sus áreas.

Por ende, podría decirse que el argumento del organismo al sostener que no se realizó el relevamiento integral de las necesidades de las diversas jurisdicciones debido a que el convenio marco se llevó a cabo por requerimiento del Ministerio de Salud, que por su descentralización puede requerir directamente el encuadre de la contratación, tiene asidero en una interpretación parcial de la norma arriba indicada.

Más allá, de que podría tenerse en cuenta la interpretación de la reglamentación formulada por la OPC, ya que es la misma oficina que dictó la Resolución N° 55/2021, en este caso, dicha interpretación no es conteste con otros aspectos importantes de dicha reglamentación.

Es decir, que la O.P.C, señala que no hizo un relevamiento integral de las distintas jurisdicciones ya que el encuadre de la contratación como Convenio Marco se efectuó a petición del Ministerio de Salud, lo que no surge del propio texto de la norma y, además, al no hacerse la respectiva solicitud al resto de las jurisdicciones, tampoco, se estaría cumpliendo con otros aspectos que fija dicha resolución con respecto a los Convenios Marco (...)

Por consiguiente, podríamos sostener que el encuadre de la solicitud se haya hecho a petición de oficio no obsta a que se deba realizar el respectivo requerimiento al resto de las jurisdicciones, cuyo objetivo es centralizar información para la adquisición de bienes y/o servicios a efectos de acordar precios, ahorrar costos, agilizar y optimizar el proceso de compras, entre otros beneficios que podrían obtenerse mediante el Convenio Marco’.

Asimismo, se resaltó que: ‘(...) si bien la O.P.C. en uso de las facultades para establecer en cada uno de los convenios marco celebrados, podría determinar la forma, plazo, cantidad y demás condiciones en que se ejecutará el mismo, al ejercerlas debe justificarse en forma concreta y no en forma genérica

como lo indica en el párrafo precedente, puesto que, en este caso concreto dicha facultad estaría siendo ejercida contra el propio espíritu de centralización.

Ahora bien, remitidas las actuaciones al Ministerio de Salud a fin de que sus autoridades tomen conocimiento de la Disposición Secretaría Contable TCP N° 8/2023, tomó nuevamente intervención el Subsecretario de la Oficina Provincial de Contrataciones, Abogado Emiliano FOSSATTO a través de la Nota N° 93/2023 Letra: O.P.C.

Allí, en su parte pertinente expuso que: ‘(...) desde esta oficina no se encuentran escollos a que se lleven adelante convenios marcos por diferentes reparticiones, más allá de que el bien sea estandarizado, por que los requerimientos y las particularidades de la efectiva prestación del servicio es la que el área requirente conoce y puede determinar el mejor cumplimiento de la prestación y de alcanzar satisfacer la necesidad (...) materialmente por momento es infructuoso pensar en un solo convenio marco con un pliego del cual se desprenden tantos anexos como estructuras lo requieran; pero ello no deja de ser un anhelo y se plantea en la revisión integral de la Resolución O.P.C. N° 55/2021’.

Además, informó que: ‘(...) mediante distintos tipos de procedimientos, de licitaciones y contrataciones, similares insumos alimentarios a los del presente convenio se han adquirido para las diferentes instituciones y organismos que requieren normalmente de este tipo de bienes, motivo por el cual al momento de llevar adelante el procedimiento para la cartera de salud, la adquisición de los insumos para el resto de los organismos que demandan los productos en cuestión de manera habitual, como educación y desarrollo humano, ya se encontraban en ejecución’.

Conforme se desprende de lo anterior, el motivo por el cual la Oficina Provincial de Contrataciones se habría apartado de la regla general prevista por el 2° párrafo del punto 3 del Anexo I de la Resolución O.P.C. N° 55/2021, autorizando un llamado a Licitación en el marco del artículo 17 inciso d) ‘Convenio Marco’ sin iniciar el trámite para centralizar la información de los



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

insumos requeridos por el Ministerio de Salud solicitándola a las diferentes Jurisdicciones, sería en principio que, al momento de efectuar la cartera Ministerial la solicitud, ya se encontraban en trámite procedimientos para la adquisición de esos insumos para los Organismos que suelen requerirlos de manera habitual (Educación y Desarrollo Humano), por lo que se decidió seguir el camino de la excepción.

Sumado a ello, no cabe perder de vista que de lo informado por el Subsecretario de la O.P.C. y el antecedente de la solicitud efectuada por el Ministerio de Salud, en este supuesto en particular, los productos a adquirir refieren a insumos alimentarios con determinadas especificaciones técnicas, ya que serán utilizados para la elaboración de preparaciones de dietas generales y terapéuticas de los desayunos, almuerzos, meriendas, colaciones y cenas de pacientes de Hospitales y Centros Asistenciales de la Provincia; lo que tornaría menos probable que fuesen necesitados por otros Ministerios que no sean los de Educación y Desarrollo Humano (como bien hizo saber el abogado Emiliano FOSSATTO).

Ahora bien, sin perjuicio de que del descargo surge adecuadamente el motivo por el cual la Oficina Provincial de Contrataciones se apartó de la regla prevista en la Resolución O.P.C. N° 55/2021, éste debería haberse efectuado y acreditado en el expediente en el momento oportuno, es decir previo a autorizar el llamado a Licitación Pública bajo la Modalidad de Convenio Marco.

En consecuencia, entiendo que en este supuesto particular, el apartamiento de la regla general prevista en el 2º párrafo del punto 3 del Anexo I de la Resolución O.P.C. N° 55/2021, se encontraría, aunque de manera extemporánea, debidamente acreditado.

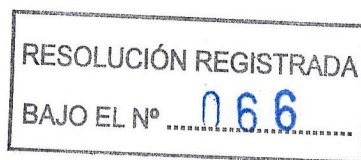
A mayor abundamiento, cabe tener presente que aquí estamos en presencia de un Convenio Marco realizado en concordancia con los presupuestos

que la Ley provincial N° 1015 artículo 17 inciso d) establece para llevar a cabo el procedimiento de selección bajo esta modalidad.

CONCLUSIÓN.

Como corolario de lo expuesto en los apartados anteriores, en esta instancia entiendo que si bien se vulneró la Resolución de la Oficina Provincial de Contrataciones N° 55/2021, al haberse apartado de la regla que establece la solicitud a las diversas jurisdicciones del detalle de los bienes o servicios requeridos para centralizar la información de los insumos pedidos por el Ministerio de Salud; sin indicar -previo al inicio del procedimiento de selección- los motivos que acarrearón su apartamiento, dado que éste fue realizado en concordancia con los requisitos exigidos por la Ley provincial N° 1015 inciso d) y que del descargo del Subsecretario de la OPC abogado Emiliano FOSSATTO surge una fundamentación que si bien hecha extemporáneamente resultaría razonable; estimo prudente sugerir que, en caso de compartir el Plenario de Miembros lo aquí expuesto, se levante la Observación Sustancial N° 1 mantenida por la Disposición Secretaría Contable TCP N° 8/2023.

Lo anterior, sin perjuicio de hacerle saber a las autoridades del Ministerio de Salud y de la Oficina Provincial de Contrataciones (como Órgano con competencias otorgadas por el artículo 9 de la Ley provincial N° 1015), que para cumplir con el fin estatuido por la norma al prever la modalidad de Convenio Marco, cual es, sumados a los de la Ley provincial N° 1015, 'agilizar la adquisición de bienes y servicios de uso común para dotar a las diversas áreas pertenecientes a la Administración Central de los insumos necesarios para cumplir de forma óptima las tareas que le fueran asignadas' y 'la unificación y agilización del procedimiento de contratación (...) ahorro en los costos a erogar y (...) mayor optimización en el proceso posterior de suministro (...) ' (conforme Considerandos de la Resolución OPC N° 55/2021), deberá estarse a la regla dispuesta en el 2° párrafo del punto 3 'Competencia' del Anexo I de la Resolución bajo análisis.



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

Ahora bien, en caso de que ante una circunstancia particular deba establecer condiciones específicas en que se ejecutará el convenio que impliquen un apartamiento a la regla arriba mencionada; los fundamentos que motiven dicha excepción, deberán encontrarse debidamente acreditados previo al inicio del procedimiento de selección correspondiente en el expediente en particular.

Ello, bajo la premisa de que la excepción en ningún caso puede transformarse en la regla general, haciéndoles saber a las autoridades correspondientes de que, en caso de no dar cumplimiento a lo aquí indicado, el incumplimiento a la norma será pasible de ser observada con carácter sustancial por los Auditores Fiscales de este Tribunal de Cuentas, en oportunidad del ejercicio de control que llevan adelante (...)"

Que el Secretario Legal a cargo Dr. Pablo E. GENNARO, en su Nota Interna N.º 504/2023, Letra: TCP-SL (fojas 401), compartió el criterio expuesto en el Dictamen Legal antes mencionado.

Que este Cuerpo Plenario de Miembros hace propios los términos del Dictamen Legal N.º 8/2023, Letra: TCP-AL., resultando procedente en consecuencia levantar la observación por el incumplimiento sustancial mantenida por la Disposición de la Secretaría Contable TCP N.º 08/2023 y efectuar las recomendaciones propuestas.

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

Que los suscriptos se encuentran facultados para emitir el presente acto en virtud de lo dispuesto por los artículos 2º, 4º y 27 de la Ley provincial N.º 50 y la Resolución Plenaria N.º 1/2001, punto 4, inciso f), modificada por su similar N.º 89/2002.

Por ello,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Aprobar y hacer propios los términos del Dictamen Legal N.º 8/2023, Letra: TCP-AL., que forman parte integrante de la presente. Ello, en virtud de los motivos expuestos en los considerandos.

ARTÍCULO 2°.- Levantar la observación por el incumplimiento sustancial mantenida por la Disposición de la Secretaría Contable TCP N.º 08/2023. Ello en virtud de lo expuesto en los considerandos.

ARTÍCULO 3°.- Hacer saber a la Ministra de Salud Dra. Judit DI GIGLIO y en su carácter de Órgano con competencias otorgadas por el artículo 9 de la Ley provincial N.º 1015 a la Directora de la Oficina Provincial de Contrataciones Dra. Tamara ALBARRACIN y al Subdirector de la Oficina Provincial de Contrataciones, Dr. Emiliano FOSSATTO, que para cumplir con el fin estatuido por la norma al prever la modalidad de Convenio Marco deberá como regla general estarse a lo dispuesto en el 2º párrafo del punto 3 'Competencia' del Anexo I de la Resolución OPC N.º 55/2021.

ARTÍCULO 4°.- Hacer saber a la Directora de la Oficina Provincial de Contrataciones Dra. Tamara ALBARRACIN y al Subdirector de la Oficina Provincial de Contrataciones, Dr. Emiliano FOSSATTO en su carácter de Órgano con competencias otorgadas por el artículo 9 de la Ley provincial N.º 1015, que en caso de que ante una circunstancia particular deba establecer condiciones específicas que impliquen un apartamiento a la regla mencionada en el artículo anterior, los fundamentos que motiven dicha excepción, deberán encontrarse debidamente acreditados previo al inicio del procedimiento de selección correspondiente en el expediente en particular y ante su ausencia, su incumplimiento será pasible de ser observado con carácter sustancial por los Auditores Fiscales de este Tribunal de Cuentas, en oportunidad del ejercicio de control que llevan adelante.



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

ARTÍCULO 5°.- Notificar con remisión de las actuaciones del Visto a la Ministra de Salud Dra. Judit DI GIGLIO, a la Directora de la Oficina Provincial de Contrataciones Dra. Tamara ALBARRACIN y al Subdirector de la Oficina Provincial de Contrataciones, Dr. Emiliano FOSSATTO.

ARTÍCULO 6°.- Notificar al Secretario Contable a cargo, C.P. David R. BEHRENS, y por su intermedio a la Auditora Fiscal interviniente y al señor Secretario Legal a/c Dr. Pablo Esteban GENNARO y por su intermedio a la Dra. María Belén URQUIZA.

ARTÍCULO 7°.- Registrar, comunicar, publicar. Cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA N° 066 /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 - 40° Aniversario de la Restauración de la Democracia"

Dictamen Legal N.º 8/2023

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

Ref.: Expte N° 56909/2022

Letra: MS-E-

Ushuaia, 14 de marzo de 2023

AL SECRETARIO LEGAL A/C

DR. PABLO E. GENNARO

Viene a esta Asesoría Letrada, el Expediente del corresponde, perteneciente al Registro del Ministerio de Salud, caratulado: *"S/ADQUISICIÓN ANUAL DE INSUMOS ALIMENTARIOS PARA HOSPITALES Y CENTROS ASISTENCIALES PROVINCIALES"*, a fin de tomar intervención.

ANTECEDENTES.

En primer lugar, entiendo prudente subrayar que, en razón de la brevedad, respecto de los antecedentes de autos, me remito a lo analizado en el Informe Contable N° 52/2023 Letra: TCP-PE (Control Preventivo) agregado a fojas 368 a 372 y al Informe Legal N° 25/2023 Letra: T.C.P.-C.A. (fs. 374/379).

Sin embargo, en esta instancia considero necesario recordar que el Incumplimiento Sustancial objeto de análisis en las presentes actuaciones es el siguiente: *"Se observa el apartamiento a lo dispuesto en la Resolución O.P.C. N° 55/2021, Anexo I, Punto 3. Competencia (...)"*

Lo anterior en atención que no surge de las actuaciones que la O.P.C. haya centralizado la información de los insumos requeridos solicitando a las diversas jurisdicciones, Ministerios y Secretarías de Estado, que contratan habitualmente insumos alimentarios a fin de generar el convenio de insumos alimentarios, dado que con la implementación del convenio marco se busca la unificación y agilización del procedimiento de contratación, en este caso, de insumos alimentarios, de los distintos ministerios y secretarías de estado, la OPC debe realizar un relevamiento exhaustivo en relación a necesidades de todas las áreas” (conf. I.C N° 52/2023 TCP-PE).

Dicha Observación Sustancial fue mantenida por la Disposición Secretaría Contable TCP N°8/2023 que en su parte pertinente reza: “**ARTÍCULO 1°.** - Mantener la observación sustancial N° 1, del Título IV-OBSERVACIÓN SUSTANCIAL del Acta de Constatación TCP N° 014/2023 –PE (Control Preventivo- Poder Ejecutivo) efectuada en instancias de control preventivo (...)”.

Asimismo, a través de la Nota Externa N° 214/2023 Letra: TCP-PE la Auditora Fiscal C.P. María Paula PARDO, puso en conocimiento al Ministerio de Salud provincial del mentado Acto Administrativo, lo que motivó la remisión a este Organismo de Control de la Nota N° 93/2023 Letra: O.P.C. suscripta por el Subdirector de la Oficina Provincial de Contrataciones, Abogado Emiliano FOSSATTO.

ANÁLISIS.

La Ley provincial N° 1015, en su artículo 17 inciso d) define al Convenio Marco de la siguiente manera: “Los procedimientos de licitación o el concurso pueden ser: (...) d) Convenio marco: es un acuerdo que, sin fijar cantidades definitivas de contratación, pretende acordar precios y condiciones de



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

contratación determinada durante un periodo de tiempo definido. Podrá ser de aplicación para adquirir bienes y servicios estandarizados, es decir con características técnicas que puedan ser inequívocamente especificadas e identificadas y que tienen un mercado permanente".

Como se desprende de la lectura de la norma, con su redacción se establecieron los presupuestos que deben darse, para que el procedimiento de Licitación o Concurso, pueda llevarse adelante a través de dicha modalidad.

Ahora bien, en uso de las facultades otorgadas por el artículo 9 de la Ley provincial N° 1015, la Oficina Provincial de Contrataciones, emitió la Resolución O.P.C. N° 55/2021 a través de la cual reglamentó el artículo 17 inciso d) de la citada norma, adicionando condiciones para la celebración de Convenios Marco, a las ya establecidas por la Ley provincial N° 1015.

En sus considerandos se subrayó el fin que persigue esta modalidad, indicando que con ella se pretende *"agilizar la adquisición de bienes y servicios de uso común para dotar a las diversas áreas pertenecientes a la Administración Central de los insumos necesarios para cumplir en forma óptima las tareas que le fueran asignadas", "la unificación y agilización del procedimiento de contratación", el "ahorro en los costos a erogar" y una "mayor optimización en el proceso posterior de suministro".*

Bajo esa premisa, en el punto 3 *"Competencia"* del Anexo I, se estableció que, planteada la necesidad de adquirir bienes y servicios mediante ella, se *"deberá centralizar la información de los insumos requeridos solicitando a las diversas jurisdicciones el detalle de los bienes y/o servicios requeridos por sus áreas"*.

Es decir que, previo a llevar adelante el procedimiento de selección, en principio, corresponde que la Oficina Provincial de Contrataciones ponga en conocimiento de ello a las jurisdicciones, a fin de que indiquen si poseen la necesidad de adquirir los bienes y servicios en cuestión, para llevar adelante un sólo procedimiento y así *“unificar y agilizar el procedimiento de contratación”, “agilizar la adquisición de bienes y servicios de uso común”, el “ahorro en los costos a erogar” y una “mayor optimización en el proceso posterior de suministro”* (conforme lo manifiestan los Considerandos de la Res. O.P.C. N° 55/2021).

Tal es así, que en el último párrafo del punto 3. de la Resolución bajo análisis, se establece una limitación por incumplir esta regla, de la siguiente manera: *“Aquellas áreas que no remitan la información requerida en tiempo oportuno, no podrán posteriormente contratar por fuera del convenio, los insumos comprendidos dentro de los convenios marco celebrados por la Oficina Provincial de Contrataciones”*.

Ahora bien, ello no implica a mi entender que frente a circunstancias particulares pueda la Oficina Provincial de Contrataciones llevar adelante una Licitación Pública bajo esta modalidad, apartándose de la regla general del 2° párrafo del punto 3 del Anexo I de la Resolución O.P.C N° 55/2021.

Para estos supuestos excepcionales, el primer párrafo del acto analizado, reza: *“La Oficina Provincial de Contrataciones de oficio o a petición de uno o más organismos, seleccionará a proveedores mediante Licitaciones Públicas para procurar el suministro directo de bienes o servicios a las jurisdicciones o entidades contratantes; teniendo competencia para establecer en cada uno de los convenios marco celebrados, la forma, plazo, cantidad y demás condiciones en que se ejecutará el mismo (...)”* (el subrayado me pertenece).



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

Es decir, se pone en cabeza de la Oficina Provincial de Contrataciones la competencia para que, ante una necesidad determinada planteada por un área o advertida ella, de oficio, pueda en el caso particular, fijar las condiciones en que se ejecutará el convenio.

Sin embargo, las razones que conllevan a apartarse de la regla general prevista por la norma, debería hallarse debidamente fundamentada por la O.P.C. (como autoridad encargada de efectuar el procedimiento de selección) para dotar de razonabilidad el alejamiento del fin instruido por la Ley provincial N° 1015 al definir el Convenio Marco y por la por la propia Oficina Provincial de Contrataciones al establecer su reglamentación.

En este supuesto en particular, por Acta de Constatación TCP N° 14/2023 – P.E. (Control Preventivo – Poder Ejecutivo), se observó lo siguiente: ***“Se observa el apartamiento a lo dispuesto en la Resolución O.P.C. N° 55/2021, Anexo I, Punto 3. Competencia (...)”***

Lo anterior en atención que no surge de las actuaciones que la O.P.C. haya centralizado la información de los insumos requeridos solicitando a las diversas jurisdicciones, Ministerios y Secretarías de Estado, que contratan habitualmente insumos alimentarios a fin de generar el convenio de insumos alimentarios, dado que con la implementación del convenio marco se busca la unificación y agilización del procedimiento de contratación, en este caso, de insumos alimentarios, de los distintos ministerios y secretarías de estado, la OPC debe realizar un relevamiento exhaustivo en relación a necesidades de todas las áreas”.

9 Ello, en razón de haber advertido que frente a la solicitud cursada por el Ministerio de Salud provincial a través de la Nota adjunta a fojas 22/26 para

proceder a la adquisición anual de insumos alimentarios para los establecimientos de salud de la Provincia mediante el procedimiento previsto en el artículo 17 inciso d) de la Ley provincial N° 1015, se autorizó el llamado a Licitación Pública bajo modalidad Convenio Marco N° 3/2022 (fs. 55/78), sin haber previamente consultado a las demás jurisdicciones ni motivar el porqué de dicha decisión.

Notificada el Acta para efectuar el descargo, el Subdirector de la Oficina Provincial de Contrataciones, abogado Emiliano FOSSATO informó que: *“(...) el convenio marco puede operar de oficio como a requerimiento del área; en este caso es lo que procede, por ello es que no se realiza el relevamiento integral de las necesidades por el hecho de que en el ejercicio de la descentralización el Ministerio puede requerir de manera directa el encuadre y son los que originan la necesidad, siendo ellos los que tienen el conocimiento de lo necesario. Caso contrario ocurre cuando desde la Oficina Provincial de Contrataciones se impulsa el convenio, como ser el de insumos para la Dirección Provincial de Insumos, el de neumáticos para la Administración Central o bien el potencial de librería y fotocopidora, donde lo previo a todo es el relevamiento de las necesidades”*.

Además, indicó que: *“(...) en razón del insumo solicitado para cubrir la necesidad y su condición, la cual es diferente en cada uno de los posibles requirentes toda vez que influyen varios factores existe una dificultad para poder coordinar los mismos parámetros como ser entregas, fraccionamientos, disponibilidad de acopio, más allá de que el insumo si sea estandarizado; por ello, cada uno expresa su necesidad y se procede conforme se expuso”*.

Al respecto, comparto el criterio vertido por la Auditora Fiscal C.P. Paula PARDO en el Informe Contable N° 52/2023 Letra: TCP-PE (Control Preventivo), de que los motivos expuestos por el Funcionario no constituyen un



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

fundamento que permita apartarse de la regla impuesta por la norma y dar lugar a dejar sin efecto la Observación Sustancial.

Lo anterior, atento a que si bien la necesidad que motiva el procedimiento de selección bajo la modalidad de Convenio Marco puede surgir a pedido del área requirente como de Oficio por la Oficina Provincial de Contrataciones, la norma al establecer las condiciones para que éste opere, en ningún momento ciñe su cumplimiento según quien sea el requirente, debiéndose dar en ambos casos el procedimiento conforme lo establece la regla.

Ya se sostuvo en el Informe Legal N° 25/2023 Letra: T.C.P.-C.A., que:
"(...) más allá de que en el Punto 3 del Anexo I de la Resolución N° 55/2021, Letra O.P.C. establece que la Oficina Provincial de Contrataciones seleccionará a los proveedores mediante Licitación Pública, teniendo competencia para establecer en cada uno de los convenios marcos celebrados, la forma, plazo, cantidad y demás condiciones en que se ejecutará dicho acuerdo, también, dicha norma sostiene imperativamente que la O.P.C. deberá centralizar la información de los insumos requeridos por sus áreas.

Por ende, podría decirse que el argumento de organismo al sostener que no se realizó el relevamiento integral de las necesidades de las diversas jurisdicciones debido a que el convenio marco se llevó a cabo por requerimiento del Ministerio de Salud, que por su descentralización puede requerir directamente el encuadre de la contratación, tiene asidero en una interpretación parcial de la norma arriba indicada.

Más allá, de que podría tenerse en cuenta la interpretación de la reglamentación formulada por la OPC, ya que es la misma oficina que dictó la

Resolución N° 55/2021, en este caso, dicha interpretación no es conteste con otros aspectos importantes de dicha reglamentación.

Es decir, que O.P.C, señala que no hizo un relevamiento integral de las distintas jurisdicciones ya que el encuadre de la contratación como Convenio Marco se efectuó a petición del Ministerio de Salud, lo que no surge del propio texto de la norma y, además, al no hacerse la respectiva solicitud al resto de las jurisdicciones, tampoco, se estaría cumpliendo con otros aspectos que fija dicha resolución con respecto a los Convenios Marco (...)

Por consiguiente, podríamos sostener que encuadre de la solicitud se haya hecho a petición de oficio no obsta a que se deba realizar el respectivo requerimiento al resto de las jurisdicciones, cuyo objetivo es centralizar información para la adquisición de bienes y/o servicios a efectos de acordar precios, ahorrar costos, agilizar y optimizar el proceso de compras, entre otros beneficios que podrían obtenerse mediante el Convenio Marco”.

Asimismo, se resaltó que: “(...) si bien la O.P.C. en uso de las facultades para establecer en cada uno de los convenios marco celebrados, podría determinar la forma, plazo, cantidad y demás condiciones en que se ejecutara el mismo, al ejercerlas debe justificarse en forma concreta y no en forma genérica como lo indica en el párrafo precedente, puesto que, en este caso concreto dicha facultad estaría siendo ejercida contra el propio espíritu de centralización”.

Ahora bien, remitidas las actuaciones al Ministerio de Salud a fin de que sus autoridades tomen conocimiento de la Disposición Secretaría Contable TCP N° 8/2023, tomó nuevamente intervención el Subsecretario de la Oficina Provincial de Contrataciones, Abogado Emiliano FOSSATO a través de la Nota N° 93/2023 Letra: O.P.C.



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

Allí, en su parte pertinente expuso que: *"(...) desde esta oficina no se encuentran escollos a que se lleven adelante convenios marcos por diferentes reparticiones, más allá de que el bien sea estandarizado, por que los requerimientos y las particularidades de la efectiva prestación del servicio es la que el área requirente conoce y puede determinar el mejor cumplimiento de la prestación y de alcanzar satisfacer la necesidad (...) materialmente por momento es infructuoso pensar en un solo convenio marco con un pliego del cual se desprenden tantos anexos como estructuras lo requieran; pero ello no deja de ser un anhelo y se plantea en la revisión integral de la Resolución O.P.C. N° 55/2021"*.

Además, informó que: *"(...) mediante distintos tipos de procedimientos, de licitaciones y contrataciones, similares insumos alimentarios a los del presente convenio se han adquirido para las diferentes instituciones y organismos que requieren normalmente de este tipo de bienes, motivo por el cual al momento de llevar adelante el procedimiento para la cartera de salud, la adquisición de los insumos para el resto de los organismos que demandan los productos en cuestión de manera habitual, como educación y desarrollo humano, ya se encontraban en ejecución"*.

Conforme se desprende de lo anterior, el motivo por el cual la Oficina Provincial de Contrataciones se habría apartado de la regla general prevista por el 2° párrafo del punto 3 del Anexo I de la Resolución O.P.C. N° 55/2021, autorizando un llamado a Licitación en el marco del artículo 17 inciso d) *"Convenio Marco"* sin iniciar el trámite para centralizar la información de los insumos requeridos por el Ministerio de Salud solicitándola a las diferentes Jurisdicciones, sería en principio que, al momento de efectuar la cartera Ministerial la solicitud, ya se encontraban en trámite procedimientos para la adquisición de esos insumos para los Organismos que suelen requerirlos de manera habitual

(Educación y Desarrollo Humano), por lo que se decidió seguir el camino de la excepción.

Sumado a ello, no cabe perder de vista que de lo informado por el Subsecretario de la O.P.C. y el antecedente de la solicitud efectuada por el Ministerio de Salud, en este supuesto en particular, los productos a adquirir refieren a insumos alimentarios con determinadas especificaciones técnicas, ya que serán utilizados para la elaboración de preparaciones de dietas generales y terapéuticas de los desayunos, almuerzos, meriendas, colaciones y cenas de pacientes de Hospitales y Centros Asistenciales de la Provincia; lo que tornaría menos probable que fuesen necesitados por otros Ministerios que no sean los de Educación y Desarrollo Humano (como bien hizo saber el abogado Emiliano FOSSATTO).

Ahora bien, sin perjuicio de que del descargo surge adecuadamente el motivo por el cual la Oficina Provincial de Contrataciones se apartó de la regla prevista en la Resolución O.P.C. N° 55/2021, éste debería haberse efectuado y acreditado en el expediente en el momento oportuno, es decir previo a autorizar el llamado a Licitación Pública bajo la Modalidad de Convenio Marco.

En consecuencia, entiendo que en este supuesto particular, el apartamiento de la regla general prevista en el 2° párrafo del punto 3 del Anexo I de la Resolución O.P.C. N° 55/2021, se encontraría, aunque de manera extemporánea, debidamente acreditado.

A mayor abundamiento, cabe tener presente que aquí estamos en presencia de un Convenio Marco realizado en concordancia con los presupuestos que la Ley provincial N° 1015 artículo 17 inciso d) establece para llevar a cabo el procedimiento de selección bajo esta modalidad.



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

CONCLUSIÓN.

Como corolario de lo expuesto en los apartados anteriores, en esta instancia entiendo que si bien se vulneró la Resolución de la Oficina Provincial de Contrataciones N° 55/2021, al haberse apartado de la regla que establece la solicitud a las diversas jurisdicciones del detalle de los bienes o servicios requeridos para centralizar la información de los insumos pedidos por el Ministerio de Salud; sin indicar -previo al inicio del procedimiento de selección- los motivos que acarrearón su apartamiento, dado que éste fue realizado en concordancia con los requisitos exigidos por la Ley provincial N° 1015 inciso d) y que del descargo del Subsecretario de la OPC abogado Emiliano FOSSATO surge una fundamentación que si bien hecha extemporáneamente resultaría razonable; estimo prudente sugerir que, en caso de compartir el Plenario de Miembros lo aquí expuesto, se levante la Observación Sustancial N° 1 mantenida por la Disposición Secretaría Contable TCP N° 8/2023.

Lo anterior, sin perjuicio de hacerle saber a las autoridades del Ministerio de Salud y de la Oficina Provincial de Contrataciones (como Órgano con competencias otorgadas por el artículo 9 de la Ley provincial N° 1015), que para cumplir con el fin estatuido por la norma al prever la modalidad de Convenio Marco, cual es, sumados a los de la Ley provincial N° 1015, *“agilizar la adquisición de bienes y servicios de uso común para dotar a las diversas áreas pertenecientes a la Administración Central de los insumos necesarios para cumplir de forma óptima las tareas que le fueran asignadas” y “la unificación y agilización del procedimiento de contratación (...) ahorro en los costos a erogar y (...) mayor optimización en el proceso posterior de suministro (...)”* (conforme Considerandos de la Resolución OPC N° 55/2021), deberá estarse a la regla

dispuesta en el 2º párrafo del punto 3 “*Competencia*” del Anexo I de la Resolución bajo análisis.

Ahora bien, en caso de que ante una circunstancia particular deba establecer condiciones específicas en que se ejecutará el convenio que impliquen un apartamiento a la regla arriba mencionada; los fundamentos que motiven dicha excepción, deberán encontrarse debidamente acreditados previo al inicio del procedimiento de selección correspondiente en el expediente en particular.

Ello, bajo la premisa de que la excepción en ningún caso puede transformarse en la regla general, haciéndoles saber a las autoridades correspondientes de que, en caso de no dar cumplimiento a lo aquí indicado, el incumplimiento a la norma será pasible de ser observada con carácter sustancial por los Auditores Fiscales de este Tribunal de Cuentas, en oportunidad del ejercicio de control que llevan adelante.

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



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