



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



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO  
ANTÁRTIDA  
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

Dictamen Legal N° 15 /2019

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

Cde.: Exptes. 19855-EC-2017.

Ushuaia, 04 SEP. 2019

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

Viene a la Secretaría Legal el expediente del corresponde, perteneciente al registro del Gobierno Provincial, caratulado: **"S/ CONTRATACIÓN DE CONSULTORA ESPECIALIZADA EN DESARROLLOS PORTUARIOS"**, en función de la remisión efectuada por el Secretario Contable a/c CP. Rafael A. CHORÉN.

#### **I. ANTECEDENTES.**

En este sentido, cabe señalar que el Auditor Fiscal subrogante, CP Sebastián ROBELÍN realizó el control del expediente mencionado, emitiendo en consecuencia el Informe Contable N° 263/19 Letra: TCP-PE, por medio del cual detalló una serie de observaciones formuladas respecto del procedimiento de contratación, tanto en el marco del control preventivo como posterior.

Una de las observaciones, por la que llega el expediente a análisis de esta Secretaría Legal, refiere a que se habría incurrido en un incumplimiento a la cláusula 6° del Pliego de Bases y Condiciones, aprobado por Resolución M.E. N° 849/17, que dispone: *“La jurisdicción o entidad contratante podrá elaborar circulares aclaratorias o modificatorias al pliego de bases y condiciones, de oficio o como respuesta a consultas.*

*Las circulares aclaratorias serán emitidas por la Dirección General de Contrataciones debiendo ser comunicadas con dos (2) días como mínimo de anticipación a la fecha fijada para la presentación de las ofertas a todas las personas que hubiesen descargado el pliego, y a aquellas que hubiesen efectuado la consulta si la circular se emitiera como consecuencia de ello, e incluirlas como parte integrante del pliego y difundirlas en el sitio de internet de la Provincia [www.compras.tierradelfuego.gov.ar](http://www.compras.tierradelfuego.gov.ar).*

*Las circulares modificatorias, y aquellas por las cuales se suspenda o prorrogue la fecha de apertura o la de presentación de las ofertas, serán emitidas por la Dirección General de Contrataciones y difundidas, publicadas y comunicadas en los mismos medios en que se difundió, publicó y comunicó el llamado original. Asimismo, deberán ser comunicadas a todas las personas que hubiesen descargado el pliego, y al que hubiere efectuado la consulta si la circular se emitiera como consecuencia de ello, con el mismo plazo mínimo de antelación. También deberán incluirse como parte integrante del Pliego y difundirse en el sitio de internet [www.compras.tierradelfuego.gov.ar](http://www.compras.tierradelfuego.gov.ar).”.*

Oportunamente, mediante el Acta de Constatación N° 3/2018 – P.E., (fs. 264/269) la Auditora Fiscal C.P. Noelia Mercedes PESARESI, observó que



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



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO  
ANTARTIDA  
E ISLAS DEL ATLANTICO SUR



"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

no se agregó en las actuaciones constancia de la publicación y difusión de las circulares modificatorias autorizadas por Resoluciones M.E. N° 901/17 y N° 920/17 en los medios en los que se publicó el llamado original, verificándose un apartamiento a la citada clausula 6° del Pliego.

En función de ello las actuaciones son giradas desde el Ministerio de Economía al Director General de Contrataciones, Lic. Gustavo PIETROBON, en orden a que se "*levantes las observaciones*" (conf. fs. 270).

Es así que el Director General de Contrataciones emite la Nota N° 113/18 Letra D.C.G. - 798 (fs. 281) por la que informa respecto al procedimiento de notificación de proveedores cuando se produce una circular aclaratoria / modificatoria dentro de una Licitación Pública, señalando que en esos casos, una vez producida la circular aclaratoria, se procede a difundirla en la página web de compras <http://compras.tierradelfuego.gov.ar/> y a notificar de la misma a todos aquellos proveedores que han descargado el pliego de bases y condiciones.

Aclara que desde esa Dirección cuentan con la información de quienes fueron los proveedores que descargaron los pliegos de licitaciones ya que, previo a la habilitación de la descarga, los interesados deben llenar un formulario con datos básicos de contacto para ser notificado de las circulares que puedan producirse. Luego de completar el formulario, el proveedor puede acceder al pliego y el sistema les envía un mail de aviso de descarga con los datos aportados. En el caso de las circulares modificatorias se procede de igual forma,

añadiéndose a dicho procedimiento la difusión en los medios gráficos de difusión masiva.

Por último adjuntan un reporte del correo oficial “licitaciones@tierradelfuego.gov.ar”, a través del cual se ha obtenido la información de los proveedores que han descargado el pliego de la Licitación Pública N° 51/17.

Al respecto el Ministro de Economía emitió la Nota N° 28/18 Letra: M.E. por la que informó a la señora Gobernadora, respecto de la observación bajo análisis, que la totalidad de las circulares modificatorias, incluidas las autorizadas por la Resolución M.E. N° 901/17 y N° 920/17, fueron notificadas a todos los correos electrónicos de los potenciales oferentes, de conformidad a la metodología descrita y tal como surge a fs. 237/240, no encontrándose, a su criterio, vulnerados los principios de concurrencia, transparencia y economía, por lo que correspondería el levantamiento de la observación.

Posteriormente, en el marco del control posterior, se emitió el Acta de Constatación N° 150/2018 – P.E., y en relación con esta observación, la Auditora Fiscal CP María Paula PARDO, indicó que si bien se tomó conocimiento de lo indicado a fs. 281 por a Dirección General de Contrataciones, y lo indicado por el Ministro de Economía en la Nota N° 28/18 Letra M.E., entendió que no se había acreditado la difusión y publicación de la circular modificatoria, incumpliendo la cláusula 6 del pliego de bases y condiciones, por lo que no consideró subsanada la observación.



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



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO  
ANTARTIDA  
E ISLAS DEL ATLANTICO SUR

"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

En este mismo sentido, se emitió el Inforem Contable N° 263/19 Letra: T.C.P.-P.E., por el que el Auditor Fiscal subrogante, C.P. Sebastián ROBELÍN, y que derivó en la consulta legal formulada a esta Secretaría.

## II. ANÁLISIS.

Sobre el particular resulta dable señalar que este Tribunal de Cuentas ya se ha expedido respecto del tópico referente al trámite que debe imprimirse a las circulares modificatorias de los Pliegos de Bases y Condiciones, así como a las consecuencias que acarrea el incumplimiento de ello.

En ese sentido, se ha indicado: *“Que en esta tesitura, cualquier modificación sustancial de las bases originarias del Pliego de Bases y Condiciones, genera la obligación del Estado de publicarlas por los mismos medios que el llamado original. Ello a fin de garantizar los principios de legalidad, igualdad, publicidad y concurrencia que rigen en todas las licitaciones realizadas por reparticiones estatales. Amén de resultar el Pliego ley para las partes en estos procedimientos.*

*Que tal como lo indicara el maestro COMADIRA, dichos principios rigen no solo respecto de los oferentes presentados, sino de todos aquellos posibles oferentes que -en su caso- se autoexcluyeron en función de las bases del llamado original. Resulta así un deber ineludible de la Administración el dar la oportunidad de conocer las nuevas bases a todos los posibles oferentes y ello sólo se cumple publicando estas modificaciones en los mismos medios que el*

*llamado original, lo que en los hechos implica efectuar un nuevo llamado”* (conforme Resolución Plenaria N° 92/2015).

En aquella oportunidad se entendió que se habían vulnerado los citados principios, ya que se había modificado por circular aclaratoria los límites para el rechazo de ofertas por superar el Presupuesto Oficial, y se había omitido publicar dicha modificación, lo cual implicaba en los hechos un nuevo llamado.

La situación fáctica no es exactamente igual en los presentes actuados, conforme se expone a continuación, ya que no se modificó el Pliego de Bases y Condiciones en sus cláusulas, sino que se prorrogó la fecha de apertura por un lado, y se evacuó una consulta por el otro.

En este sentido cabe aclarar que en el llamado original, realizado a través de la Resolución M.E. N° 849/17, se autorizó a la Dirección General de Contrataciones, dependiente de la Subsecretaría de Contrataciones del Ministerio de Economía, a establecer las fechas y horas límites para la recepción de ofertas y apertura de sobres.

Así las cosas, a fs. 40 se agrega el “*Llamado a Licitación*” emitido por la Directora de Administración, Lic. Luisina GIOVANELLI, en donde se establece como fecha límite de recepción de ofertas el 20/11/2017 a las 11.00 hs. y a fs. 41 la constancia de difusión del llamado en la página web TDF compras, a fs. 42 la Nota 1538/17 Letra D.G.C. (445) por la que se solicita al Secretario de Medios, Sr. Miguel VITOLA, autorización para su difusión a través de los medios a su cargo y diarios de circulación provincial los días 27/10/17, 30/10/17,



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



"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

31/10/17, 01/11/17 y 02/11/17, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley provincial N° 1015, artículo 34.

A fs. 43 se agrega la Nota N° 1537/17 Letra: D.G.C. (445) dirigida al Boletín Oficial, a los mismos fines, y a fs. 46/50, se adjuntan las constancias de la publicación del llamado en el Boletín Oficial, de donde surge la fecha de apertura estipulada para el día 20/11/17 a las 14.00 hs.

Luego a fs. 51 se agrega copia fiel de la Resolución M.E. N° 901/17, por la que el Ministro de Economía autoriza la Circular Modificatoria N° 1, estipulándose expresamente que la misma formaba parte del Pliego de Bases y Condiciones y por el artículo 3° se estableció que debía publicarse y difundirse de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6° del Pliego de Bases y Condiciones, agregándose como anexo la mentada circular, por la que se dispuso como fecha límite de recepción de ofertas el 05/12/17 a las 14.00 hs.

Por otro lado, mediante Resolución M.E. N° 920/17 (fs. 53) se autorizó la Circular Aclaratoria N° 1 y se ordenó su publicación y difusión en los mismos términos, agregándose como Anexo I la misma. Cabe aclarar que por dicha circular se volvió a modificar la fecha de recepción de ofertas, esta vez para el 01/12/2017 a las 11.00 hs., siendo la fecha de apertura ese mismo día a las 14.00 hs.

A fs. 59/68 se incorporan las constancias de publicación en los diarios Del Fin del Mundo y en El Sureño, del llamado original.

Así las cosas, en función de las previsiones de la cláusula 6° del Pliego de Bases y Condiciones, cabe destacar que ambas circulares debieron ser difundidas, publicadas y comunicadas en los mismos medios en que se difundió, publicó y comunicó el llamado original. Asimismo, debió ser comunicada a todas las personas que hubiesen descargado el pliego, y al que efectuó la consulta, con el mismo plazo mínimo de antelación. También debía incluirse como parte integrante del Pliego y difundirse en el sitio de internet [www.compras.tierradelfuego.gov.ar](http://www.compras.tierradelfuego.gov.ar).”

Sobre el particular debo señalar que, contrariamente a lo observado por los Auditores intervinientes, de la compulsa de las actuaciones surge cumplimentado el deber de difusión de ambas circulares.

En este sentido, a fs. 234 se agrega copia de mail de la página TDF compras, de donde surge la difusión de la Licitación Pública N° 51/17 y de las dos circulares emitidas, asimismo a 237/238, se agrega “copia de mail”, de un mail remitido el 17/11/2017 por el área de Licitaciones a diferentes empresas, referente a la Circular Modificatoria N° 1, que prorrogaba la fecha de apertura para el 05/12/17, adjuntando la mentada circular y a fs. 239/242 se agrega copia de mail de fecha 24/11/17 dirigido a varias empresas por parte del área de Licitaciones, en donde se agrega copia de la Resolución M.E. N° 920/17 que autorizó la Circular Aclaratoria N° 1, que también modificó la fecha de apertura al 01/12/17.



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



"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

A fs 243 se agrega copia de mail con las consultas formuladas por la firma SERMAN & ASOCIADOS S.A. Consultora, y a fs. 244/246 la respuesta dada al mismo.

En función de ello, cabe concluir que hubo un cumplimiento parcial de la cláusula 6 del Pliego de Bases y Condiciones, ya que se acredita haber puesto en conocimiento de las Circulares emitidas a las empresas que descargaron el Pliego, y se verificó su difusión en el sitio de internet de la Provincia [www.compras.tierradelfuego.gov.ar](http://www.compras.tierradelfuego.gov.ar). Sin embargo, se omitió su publicación en los mismos medios gráficos que el llamado original (Diario del Fin del Mundo y El Sureño) ni en el Boletín Oficial.

Respecto del deber de difusión y publicación, el artículo 35 de la Ley provincial N° 1015 dispone: *"Artículo 35.- Revocación de los Actos Administrativos del Procedimiento de Contratación. La comprobación de que en un llamado a contratación se hayan omitido los requisitos de publicidad y difusión previa, en los casos en que la norma lo exija (...) dará lugar a la revocación inmediata del procedimiento, cualquiera fuere el estado de trámite en que se encuentre, y a la iniciación de las actuaciones sumariales pertinentes"*.

En el caso se habría cumplido con la publicidad y difusión del llamado original, y con la difusión de las circulares aclaratoria y modificatoria, al encontrarse ambas subidas en la pagina web TDF compras y haberse comunicado vía mail a los que descargaron el Pliego, pero -como se dijo- se habría incumplido con la publicidad en los mismos medios gráficos y en el Boletín Oficial.

Sin perjuicio de ello, cabe aclarar -en cuanto a las causales de nulidad de los actos administrativos- que la Ley provincial N° 141, dispone: “**Artículo 110.- Será nulo de nulidad absoluta el acto que hubiere sido dictado con: (...) c) violación absoluta del procedimiento legal (...)**”.

En el caso no podría entenderse que existió una violación absoluta del procedimiento, por lo que no se vería afectada la validez del Decreto N° 0461/18 de adjudicación.

En cuanto al deber de revocación previsto en el artículo 35 de la Ley 1015, debe indicarse que ello se dispone respecto del incumplimiento de la difusión y publicidad del llamado original, lo cual surge acreditado en las actuaciones y, en lo atinente a las modificaciones, el cumplimiento fue parcial.

### **III. CONCLUSIÓN.**

En función de los antecedentes agregados a las actuaciones, cabe concluir que existió un incumplimiento parcial en el procedimiento de contratación previsto en la cláusula 6 del Pliego de Bases y Condiciones, al haberse omitido cumplir con publicación de ambas Circulares en los mismos medios gráficos que el llamado original, así como en el Boletín Oficial, acreditándose únicamente la difusión en la página TDF compras y la comunicación via mail a los posibles oferentes que descargaron el Pliego de Bases y Condiciones.



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



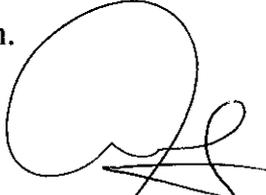
TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO  
ANTARTIDA  
E ISLAS DEL ATLANTICO SUR

"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

Así las cosas, si bien ello pudo afectar en alguna medida los principios de igualdad, concurrencia y publicidad propios de toda licitación pública, entiendo que no se da el supuesto del artículo 35 de la Ley provincial N° 1015, así como tampoco la causal de nulidad absoluta prevista en la Ley provincial N° 141, artículo 110, inciso c), ya que no hubo una violación absoluta del procedimiento, por lo que tampoco se daría una causal de nulidad de la adjudicación.

Sin perjuicio de ello, debería compelerse a la Administración a que acredite en su caso el cumplimiento de tales preceptos (publicidad en los mismos medios gráficos y Boletín Oficial), ya que de modo contrario se habría incurrido en un apartamiento normativo, a la cláusula 6° del Pliego de Bases y Condiciones y el artículo 34 de la Ley provincial N° 1015, lo cual los haría pasible de sanciones, conforme lo dispuesto en la Ley provincial N° 50, artículo 4°, inciso h).

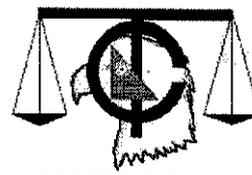
Elevo el presente a su consideración.

  
Dra. María Juja DE LA FUENTE  
Asesora Letrada  
Tribunal de Cuentas de la Provincia





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



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO  
ANTÁRTIDA  
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

502

"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

Expte. N° 19855, Letra EC

Ushuaia, 5 de septiembre de 2019.

**SEÑOR SECRETARIO CONTABLE A/C**

**C.P. RAFAEL A. CHOREN**

Comparto los términos del Dictamen Legal N° 15/2019, Letra T.C.P.-A.L., obrante a fojas 496/501 de las presentes y suscripto por la Asesora Letrada Dr. María Julia DE LA FUENTE, que da respuesta a lo requerido por usted a fojas 495.

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

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

