



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

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

Informe Legal N° 83/2018

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

Cde.: Expte. EC N° 23402/2014

Ushuaia, 12 de junio de 2018.

SEÑOR SECRETARIO LEGAL
DR. SEBASTIAN OSADO VIRUEL

Viene al Cuerpo de Abogados el expediente del corresponde, perteneciente al registro de la Gobernación de la Provincia de Tierra del Fuego, caratulado: "*S/ REGLAMENTACIÓN NUEVA LEY DE CONTRATACIONES Y GESTIÓN DE BIENES DE USO*", a fin de tomar intervención, emitiendo el dictamen jurídico pertinente.

ANTECEDENTES

Las presentes actuaciones, fueron remitidas por indicación del señor Ministro de Economía, C.P. José Daniel LABROCA, con el objeto de solicitar la intervención de este Tribunal de Cuentas en lo relativo a un proyecto de actualización de los montos del Jurisdiccional de Compras y Contrataciones aprobado por Decreto N° 3487/17, reglamentario del artículo 21 de la Ley provincial N° 1015.

A tal fin, se adjuntó la propuesta elaborada por la Directora General de Contrataciones, Lic. Luisina GIOVANELLI, a través de la Nota N°: NO-2018-00007079-GDETDF-DGCO#MECO -con la anuencia del señor

Ministro de Economía, José Daniel LABROCA- así como también, la proyección del Decreto cuya emisión estiman pertinente.

En su propuesta, la licenciada GIOVANELLI recordó que el Decreto provincial N° 3487/17 redeterminó los montos de su antecesor N° 415/15 al mes de octubre de 2017 *“(...) no habiéndose actualizado previamente los mismos desde su entrada en vigencia en febrero del 2015”*, exponiendo a continuación que aquello *“(...) probablemente pudo haber causado un perjuicio para el Estado dado que afectó directamente la elección de los procedimientos de adquisición de la Provincia y pudo haber generado un mal uso de los recursos públicos, siempre que la complejidad y monto de cada compra o contratación no ameritó los niveles de difusión, publicación y tiempos administrativos que oportunamente se emplearon”*.

Seguidamente, detalló los aumentos acaecidos hasta ese entonces y elaboró un proyecto de actualización -indicando que la fuente de información utilizada constituía el Índice de Precios al Consumidor difundido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (IPC – INDEC)- de acuerdo al siguiente detalle:

“1. OCTUBRE 2017 A DICIEMBRE 2017;

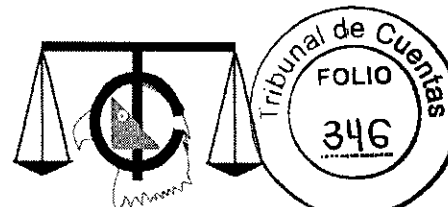
En este período se evidencia una variación porcentual del índice del cuatro coma cincuenta y dos por ciento (4,52%).

2. ENERO 2018 A MARZO 2018:

Durante estos meses el incremento fue de seis coma cincuenta y dos por ciento (6,52%), lo que se traduce en un incremento mensual promedio de dos coma diecisiete por ciento (2,17%). Al respecto, y a fin de que los montos no convengan atrasados, se extrapola ese porcentaje promedio a doce (12) meses,



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

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

suponiendo un incremento anual (según este promedio) de veintiséis coma siete por ciento (26,07%) para el 2018.

Finalmente, considerando los dos períodos indicados precedentemente, es factible estimar un incremento porcentual, desde la última actualización, que alcanza el treinta coma cincuenta y nueve por ciento (30,59%).

De esta manera, los montos que propongo para la actualización del Decreto Jurisdiccional de Compras y Contrataciones N° 3487/17 son los siguientes:

Procedimiento	Valor Jurisdiccional	Porcentaje de actualización	Nuevo Valor	Valor propuesto
Compra Directa	\$360.000,00	30,59%	\$470.124,00	\$470.000,00
Licitación Privada	\$1.100.000,00	30,59%	\$1.436.490,00	\$1.440.000,00
Licitación Pública	Sin límite	-	-	Sin límite
Servicios Básicos	Sin límite	-	-	Sin límite

Arribadas las actuaciones a este Tribunal de Cuentas, tomó intervención la Secretaría Contable y mediante la emisión del Informe Letra: T.C.P. - P.E. N° 258/18, el Auditor Fiscal, C.P. Leonardo BARBOZA, examinó la documentación remitida y concluyó que la actualización de los montos del Anexo

II del Decreto provincial N° 3487/17 debería ser del 15,2%, con base en los argumentos que a continuación se transcriben:

“(…) el Decreto Reglamentario del artículo 21° establece el concepto de 'actualización de los montos', y tal como lo expresa la Nota Número NO-2018-00007778-GDETDF-MECO el procedimiento que se realiza es el de 'extrapolar' la variaciones porcentuales a diciembre 2018. -Dicha extrapolación conlleva linealmente a asumir una inflación constante, no teniendo en cuenta la tendencia de dichas variaciones (...)

La metodología de 'extrapolación/actualización' realizada consiste a su vez un mix de criterios, dado que toma el promedio de las variaciones de los meses enero, febrero, marzo 2018, lo anualiza, y suma a ello la variación acumulada de octubre a diciembre 2017 de los índices obtenidos (...)

A continuación se expone un cuadro comparativo entre los valores aprobados mediante el Decreto Provincial N° 3487/17, en su Anexo II y el que se pretende del resultado de la modificación. De dicha comparación se verifica que el aumento promedio ronda el 30,73%. $((30,91+30,56)/2)$.

CUADRO DE COMPARATIVO PONDERADO A DIC2018			
TIPO PROCEDIMIENTO	MONTO ANEXO II DTO 3487/17	MONTO PROYECTO	% ACTUALIZADO
COMPRA DIRECTA	\$360.000,00	\$470.000,00	30,56%
LICITACION PRIVADA	\$1.100.000,00	\$1.440.000,00	30,91%

Por otro lado los índices de Precios al Consumidor, Nivel General: Elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (IPC-INDEC), para el período octubre 2017 a marzo 2018 son:



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

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

Variación de IPC respecto del mes anterior						
Oct/17	Nov/17	Dic/17	Ene/18	Feb/18	Mar/18	Abr/18
1,50%	1,40%	3,10%	1,80%	2,40%	2,30%	2,70%

Fuente: https://www.indec.gov.ar/informesdeprensa_antecedentes

Se puede observar que el cuadro anterior es coincidente en términos porcentuales con la información obrante a fojas 334, y que la tasa acumulada desde octubre 2017 a abril 2018 se corresponde con un 15,2%".

ANÁLISIS

En forma preliminar, corresponde encauzar las presentes actuaciones en el marco de la Resolución Plenaria N° 124/2016, que reglamenta la función consultiva que ostenta este Organismo de Control en virtud del artículo 2° inciso i) de la Ley provincial N° 50.

Dicha Resolución, estipula en su artículo primero diversos requisitos que deben cumplimentarse a efectos de solicitar el correspondiente asesoramiento, entre los que se encuentra: "d) *Que en forma previa hayan tomado intervención los Servicios Jurídicos o Asesorías Letradas permanentes de las áreas relacionadas con el tema en cuestión, con emisión del respectivo dictamen, el que deberá contener: i) Resumen de la cuestión objeto de la consulta; ii) Relación de los antecedentes y circunstancias que sirvan como elemento de juicio para resolver; iii) Análisis específico, exhaustivo y profundo de la situación concreta objeto de consulta y iv) Opinión concreta, fundada en las normas jurídicas o antecedentes aplicables al caso tratado (...)*".

Conforme el artículo 26 incisos 2) y 3) de la Ley de Ministerios N° 1060, corresponde a la Secretaría Legal y Técnica de la Provincia, efectuar el análisis técnico formal y sustancial de todos los proyectos de normas legales con carácter previo a la firma de la Gobernadora y asesorar a la Administración central, emitiendo opinión legal sobre los asuntos que se someten a su conocimiento.

Sobre el particular, cabe señalar que no surge en estos actuados intervención del mentado Organismo con emisión del respectivo dictamen, incumpliendo en consecuencia, el recaudo comprendido en el artículo 1° inciso d) de la Resolución Plenaria citada *ut supra*.

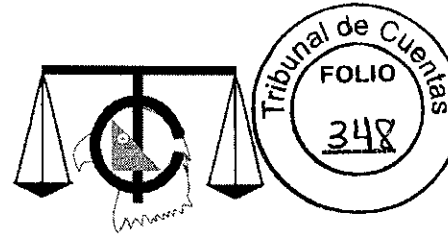
A su vez, el artículo 99 inciso d) de la Ley provincial de Procedimiento Administrativo N° 141 prevé -en relación con los requisitos esenciales del acto administrativo- que: *“antes de su emisión, deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos o intereses”*.

Por consiguiente, se advierte que de subsistir aquella falencia, el Decreto en cuestión contendría un defecto en su elemento procedimiento, que deviene subsanable *a posteriori* de conformidad con la Doctrina del Fallo “Duperial” de la Corte Suprema de Justicia Nacional.

Desde otra arista, en lo que concierne al análisis de competencia, se estima que la materia objeto de examen resulta propia de este Organismo de Control, en función de lo dispuesto en los artículos 1°, 2° inciso i) y 4° inciso b) de la Ley provincial N° 50.



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



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

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

En concreto, el proyecto de acto remitido derogaría los Decretos provinciales N° 3487/17 y N° 100/18, aprobando un nuevo Jurisdiccional de Compras y Contrataciones a utilizarse bajo el régimen de la Ley provincial N° 1015, por entender que los montos máximos de adjudicación aplicables a los mecanismos de contratación directa y licitación o concurso privado, han quedado desactualizados, dado el contexto económico.

Siguiendo ese razonamiento, es que se proyecta un incremento de los montos previstos que alcanza un treinta con cincuenta y siete por ciento (30,57%); manteniendo los órganos competentes para intervenir en las distintas etapas de compra o contratación, así como los criterios de actualización objetivos plasmados en el Anexo I del Decreto N° 3487/17.

Aquel porcentaje, converge de sumar las variaciones porcentuales del índice de precios al consumidor, nivel general (INDEC) acaecidas durante los meses de octubre/diciembre 2017 (4,52%) y el incremento producido entre enero y marzo de 2018 (6,52%) que, dividido en partes iguales entre los meses que comprenden dicho período y multiplicado por doce (12) -efectuando una suerte de proyección/extrapolación de aumento hasta diciembre de 2018- alcanzaría un 26,07%.

Ahora bien, previo a analizar la metodología descripta, corresponde especificar que el plexo normativo vigente en materia de contrataciones del sector público provincial, comprende el régimen general aprobado por Ley provincial N° 1015, las disposiciones del Capítulo II, Título III del Decreto provincial N° 674/11 y demás reglamentación afín.

En efecto, el artículo 17 inciso a) de la Ley citada dispone que: “(...) *La licitación o concurso privado será de aplicación cuando el valor estimado de los contratos no supere el que determine la reglamentación (...)*”.

Por su parte, el artículo 18 inciso l) reza: “*Podrá contratarse en forma directa (...) l) cuando el monto presunto del contrato no supere el máximo que fije la reglamentación (...)*” y en concordancia con ello, el artículo 21 reitera que los montos establecidos para dichos procedimientos de selección, serán determinados por la reglamentación.

Como es sabido, la facultad para emitir Decretos y Reglamentos emerge del artículo 135 inciso 3 de la Constitución Provincial y se encuentra en cabeza del Gobernador de la Provincia, resultando en consecuencia competente para actualizar los montos del Jurisdiccional de Compras y Contrataciones, el titular del Poder ejecutivo.

Sin embargo, el ejercicio de aquella prerrogativa no resulta discrecional *in totum*, sino que debe respetar los parámetros previstos en la norma legal, los procedimientos de emisión formal y los principios que conforman el bloque de juridicidad, entre los que se encuentra el de razonabilidad.

Calificada Doctrina, expone al respecto que: “a) *La unicidad del ordenamiento jurídico presupone que la totalidad de él regula la conducta administrativa debida. Consecuentemente, la discrecionalidad queda atrapada implícita o explícitamente en este sistema.*

Es decir que no se desarrolla fuera del derecho, tampoco deviene sólo de la norma legal, sino que actúa en los más diversos estamentos administrativos y en mayor o menor porcentaje en toda la pirámide normativa, e incluso en los



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

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

principios del derecho, cuando éstos son fuente directa del accionar estatal. El objeto de estos principios generales es orientar el mecanismo de realización de la Constitución en un proceso dinámico, ya que como dice Modugno, no es exclusivamente 'ordo ordinans et ordinatus' sino una síntesis de ambos elementos.

En concreto, la función de estos principios generales se dirige a fundamentar, interpretar e integrar el orden jurídico.

b) Si la administración tiene el deber de sujetarse a un cuerpo sistemático dando primacía a los preceptos constitucionales, y los jueces tienen la atribución-deber de analizar la adecuación positiva o negativa de la norma aplicable, a la luz de lo reglado por la Constitución, debe inferirse que cuando busquemos la fuente de la discrecionalidad en todo silogismo lógico-jurídico, debemos partir necesariamente del análisis de la hermenéutica constitucional y sus principios emergentes (...)

c) La jerarquía presupone también, en su faz práctica, que el Ejecutivo, mediante la actividad particular o reglamentaria, no contradiga lo dispuesto por la ley. Asimismo, los actos administrativos no pueden oponerse a los actos generales de la administración, como tampoco pueden derogarlos singularmente, cualquiera que fuere la intensidad de lo reglado o de lo discrecional (...)" (SESIN, Domingo Juan, Administración Pública. Actividad Reglada, Discrecional y Técnica. Depalma, Buenos Aires, 1994, páginas 25/26).

A mayor abundamiento, la Jurisprudencia ha afirmado que la Administración Pública, sea centralizada o descentralizada, debe guiar su proceder en función de las normas que fijan sus atribuciones, precisando: "9º Que ya se ha abandonado el vetusto principio de que la ley era un límite del obrar

administrativo, para concluir que aquella constituye el presupuesto mismo de su actividad, lográndose así el moderno principio de la positive bindung, o vinculación positiva de la Administración a la ley, que sostiene que la certeza de la validez de cualquier accionar administrativo es postulable en la medida en que pueda referírsela a un precepto jurídico, o que, partiendo de un principio jurídico, se derive de él -como cobertura legal- la actuación administrativa.

Surge así, que lo que es propio en general de los sujetos privados -art. 19, CN.- no lo sea para la Administración, la que no pueda obrar sin que el ordenamiento la autorice expresamente (...)

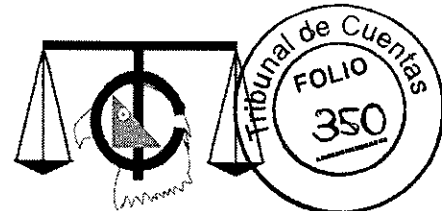
Ello por cuanto el 'postulado de la permisión' (está permitido lo que no está prohibido; art. 19, CN.), juega en relación a los habitantes (el citado artículo constitucional está ubicado en el capítulo único que trata los derechos y garantías de éstos) y no respecto del Estado y sus órganos jerarcas, respecto a los cuales la propia norma fundamental regula, en disposiciones posteriores, la competencia que le es atribuible" (CNACAF, "Peso, Agustín", 13/06/1985).

Ahora bien, a través del Decreto N° 415/15 se reglamentó el artículo 21 de la Ley provincial N° 1015, estableciendo que: "A los efectos de practicar la actualización de los montos establecidos en el Jurisdiccional de Compras y Contrataciones, corresponde considerar la variación de los índices de precios que publica la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia o la oficina que en un futuro la reemplace".

Posteriormente, a fin de contemplar diversas eventualidades como la falta de publicación de índices por parte de los organismos estadísticos de referencia, el Decreto N° 3487/17 modificó el artículo transcrito y dispuso que: "A los efectos de establecer criterios de actualización objetivos de los montos



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

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

obrantes en el Anexo II del presente Decreto Jurisdiccional de Compras y Contrataciones, corresponde considerar la variación porcentual mensual del Índice de Precios al Consumidor, Nivel General, elaborado por el Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censos (IPC - TDF), y en caso de no encontrarse disponible, deberá utilizarse el que difunda el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (IPC - INDEC) o el que elabore la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda de la ciudad de Buenos Aires (IPC-BA), u órganos que en futuro los reemplacen, según resulte pertinente".

Además, estatuyó el Jurisdiccional de Compras y Contrataciones a utilizarse por las distintas áreas de la Administración Central y organismos autárquicos y descentralizados, con un aumento del setenta y uno con sesenta y seis por ciento (71,66%) respecto de los montos máximos de adjudicación previstos en su antecesor; cuya razonabilidad fuera oportunamente analizada por este Tribunal de Cuentas, a través de la Resolución Plenaria N° 14/2018 -que aprobó el Informe Legal N° 247/2017, Letra: T.C.P. - C.A. y el Informe Contable N° 15/2018, Letra: T.C.P. - G.E.A.-.

Finalmente, el artículo 1° del Decreto N° 100/18 detalló la evolución de los índices de precios utilizados para arribar a esos valores porcentuales y determinó su incorporación al Decreto provincial N° 3487/17 como Considerando noveno.

Los antecedentes normativos reseñados, permiten elucidar que el incremento de los montos máximos del Jurisdiccional de Compras y Contrataciones vigente, debe obedecer ciertos "criterios objetivos de actualización" materializados en la preexistencia de Informes concretos emitidos

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

por Organismos competentes, que revelen las variaciones mensuales de índices de precios al consumidor.

Ello, constituye el presupuesto fáctico necesario para investir el obrar administrativo de razonabilidad y no se estima adecuado al espectro de Juridicidad soslayar su cumplimiento en el ejercicio de las potestades discrecionales.

Por consiguiente, estimo que el criterio de extrapolación propuesto a través de la Nota N°: NO-2018-00007079-GDETDF-DGCO#MECO resulta inadecuado por constituir un pronóstico a futuro a la luz de los recaudos exigidos por la reglamentación, basados en la existencia concreta de un índice relativo al período analizado.

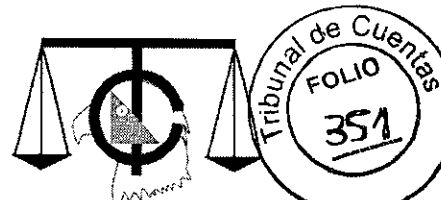
Asimismo, si nos remitimos al criterio preponderante receptado por el Código Civil y Comercial de Nación en materia interpretativa, *“La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento”* (artículo 2°).

Es decir que, la actividad dirigida a desentrañar la significación de una norma en casos de duda u oscuridad, le ha asignado prioridad al sentido de las palabras, en el entendimiento de que aquellas han sido elegidas para expresar la voluntad concreta del precepto legal en forma reflexiva y deliberada.

Al respecto, cabe poner de resalto que el término *“actualización”* según la Real Academia Española alude a *“hacer actual algo, darle actualidad. Poner al día datos, normas, salarios”* por lo tanto, tampoco podría desde esa vía de estudio



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

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

proyectarse un aumento a futuro, implicando el apartamiento de dicho sentido un esfuerzo mayor en la fundamentación.

Por último, resulta oportuno señalar que el artículo 27 del Decreto provincial N° 674/11 refiere en forma expresa a la "anualidad" de la actualización, resultando aquel, el criterio temporal aplicable a la materia.

En virtud de ello, se colige que el Decreto provincial N° 3487/17 no podría modificarse hasta tanto no transcurra dicha pauta temporal.

Como corolario del análisis precedente, se estima que el Proyecto de acto remitido, se encontraría viciado en su elemento causa, por carecer de sustento normativo y prescindir del presupuesto fáctico requerido por la reglamentación -existencia de un índice relativo al período actualizado-.

CONCLUSIÓN

En función de lo expuesto, el Decreto tal como se proyecta contendría defectos en sus elementos causa y procedimiento; recaudos esenciales del acto administrativo enumerados en el artículo 99 incisos b) y d) de la Ley provincial de Procedimiento Administrativo N° 141, con las consecuencias jurídicas establecidas en el artículo 110 inciso d) de dicha Ley.

En mérito a las consideraciones vertidas, se elevan las presentes actuaciones para la prosecución del trámite, adjuntándose el proyecto de acto que, de compartir el criterio aquí sustentado, se estima dictar.



Dra. María Victoria CHORÉN
ABOGADA
Mat. N° 814 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Señor Vocal Contador
en ejercicio de la Presidencia
CP Diego Martín Roscos

Conforme el criterio vertido por
la Dra. María Victoria Chorén en el Informe Legal
N° 23/2018 Letra TCPA y demás actuaciones
con el proyecto de acto administrativo cuyo emi-
sión se estima pertinente.

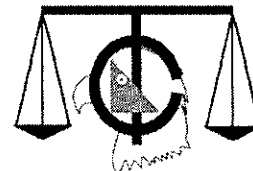


Dr. Sebastián OSORIO VIRUEL
Secretario General
Tribunal de Cuentas

21 JUN 2018



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

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

USHUAIA,

VISTO: el Expediente Letra: EC N° 23402/2014, del registro de la Gobernación de la Provincia de Tierra del Fuego, caratulado: "S/ *REGLAMENTACIÓN NUEVA LEY DE CONTRATACIONES Y GESTIÓN DE BIENES DE USO*" y;

CONSIDERANDO:

Que las actuaciones del Visto, fueron remitidas por indicación del señor Ministro de Economía, C.P. José Daniel LABROCA, con el objeto de solicitar la intervención de este Tribunal de Cuentas en lo relativo a un proyecto de actualización de los montos del Jurisdiccional de Compras y Contrataciones aprobado por Decreto N° 3487/17, reglamentario del artículo 21 de la Ley provincial N° 1015.

Que a tal fin, se adjuntó la propuesta elaborada a través de la Nota N°: NO-2018-00007079-GDETDF-DGCO#MECO, por la Directora General de Contrataciones, Lic. Luisina GIOVANELLI -con la anuencia del señor Ministro de Economía, C.P. José Daniel LABROCA- así como también, la proyección del Decreto cuya emisión estiman pertinente.

Que en su propuesta, la licenciada GIOVANELLI recordó que el Decreto provincial N° 3487/17 redeterminó los montos de su antecesor N° 415/15 al mes de octubre de 2017 "*(...) no habiéndose actualizado previamente los mismos desde su entrada en vigencia en febrero del 2015*", exponiendo a continuación que aquello "*probablemente pudo haber causado un perjuicio para el Estado dado que afectó directamente la elección de los procedimientos de adquisición de la Provincia y pudo haber generado un mal uso de los recursos públicos, siempre que la complejidad y monto de cada compra o contratación no*

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

ameritó los niveles de difusión, publicación y tiempos administrativos que oportunamente se emplearon”.

Que seguidamente, detalló los aumentos acaecidos hasta ese entonces y elaboró un proyecto de actualización -indicando que la fuente de información utilizada constituía el Índice de Precios al Consumidor difundido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (IPC – INDEC)- de acuerdo al siguiente detalle:

“1. OCTUBRE 2017 A DICIEMBRE 2017;

En este período se evidencia una variación porcentual del índice del cuatro coma cincuenta y dos por ciento (4,52%).

2. ENERO 2018 A MARZO 2018:

Durante estos meses el incremento fue de seis coma cincuenta y dos por ciento (6,52%), lo que se traduce en un incremento mensual promedio de dos coma diecisiete por ciento (2,17%). Al respecto, y a fin de que los montos no convengan atrasados, se extrapola ese porcentaje promedio a doce (12) meses, suponiendo un incremento anual (según este promedio) de veintiséis coma siete por ciento (26,07%) para el 2018.

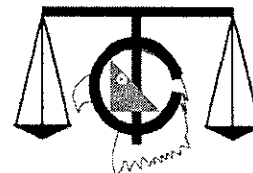
Finalmente, considerando los dos períodos indicados precedentemente, es factible estimar un incremento porcentual, desde la última actualización, que alcanza el treinta coma cincuenta y nueve por ciento (30,59%).

De esta manera, los montos que propongo para la actualización del Decreto Jurisdiccional de Compras y Contrataciones N° 3487/17 son los siguientes:

Procedimiento	Valor Jurisdiccional	Porcentaje de actualización	Nuevo Valor	Valor propuesto
Compra Directa	\$360.000,00	30,59%	\$470.124,00	\$470.000,00
Licitación Privada	\$1.100.000,00	30,59%	\$1.436.490,00	\$1.440.000,00



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

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

Licitación Pública	Sin límite	-	-	Sin límite
Servicios Básicos	Sin límite	-	-	Sin límite

Que en ese marco, tomó intervención la Secretaría Contable y mediante la emisión del Informe Letra: T.C.P. - P.E. N° 258/18, el Auditor Fiscal, C.P. Leonardo BARBOZA, examinó la documentación remitida y concluyó que la actualización de los montos del Anexo II del Decreto provincial N° 3487/17 debería ser del 15,2%, con base en los argumentos que a continuación se transcriben: "(...) el Decreto Reglamentario del artículo 21° establece el concepto de 'actualización de los montos', y tal como lo expresa la Nota Número NO-2018-00007778-GDETDF-MECO el procedimiento que se realiza es el de 'extrapolar' la variaciones porcentuales a diciembre 2018. -Dicha extrapolación conlleva linealmente a asumir una inflación constante, no teniendo en cuenta la tendencia de dichas variaciones (...)

La metodología de 'extrapolación/actualización' realizada consiste a su vez un mix de criterios, dado que toma el promedio de las variaciones de los meses enero, febrero, marzo 2018, lo anualiza, y suma a ello la variación acumulada de octubre a diciembre 2017 de los índices obtenidos (...)

A continuación se expone un cuadro comparativo entre los valores aprobados mediante el Decreto Provincial N° 3487/17, en su Anexo II y el que se pretende del resultado de la modificación. De dicha comparación se verifica que el aumento promedio ronda el 30,73%. $((30,91 + 30,56)/2)$.

CUADRO DE COMPARATIVO PONDERADO A DIC2018			
TIPO PROCEDIMIENTO	MONTO ANEXO II DTO 3487/17	MONTO PROYECTO	% ACTUALIZADO
COMPRA DIRECTA	\$360.000,00	\$470.000,00	30,56%
LICITACION PRIVADA	\$1.100.000,00	\$1.440.000,00	30,91%

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

Por otro lado los índices de Precios al Consumidor, Nivel General: Elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (IPC-INDEC), para el período octubre 2017 a marzo 2018 son:

Variación de IPC respecto del mes anterior						
Oct/17	Nov/17	Dic/17	Ene/18	Feb/18	Mar/18	Abr/18
1,50%	1,40%	3,10%	1,80%	2,40%	2,30%	2,70%

Fuente: https://www.indec.gov.ar/informesdeprensa_antiguos

Se puede observar que el cuadro anterior es coincidente en términos porcentuales con la información obrante a fojas 334, y que la tasa acumulada desde octubre 2017 a abril 2018 se corresponde con un 15,2%”.

Que en lo sucesivo, tomó intervención el área legal de este Organismo de Contralor, emitiéndose en consecuencia, el Informe Legal N° 83/2018, Letra: T.C.P. - C.A. suscripto por la Dra. María Victoria CHORÉN, que en su parte pertinente reza: “(...) Conforme el artículo 26 incisos 2) y 3) de la Ley de Ministerios N° 1060, corresponde a la Secretaría Legal y Técnica de la Provincia, efectuar el análisis técnico formal y sustancial de todos los proyectos de normas legales con carácter previo a la firma de la Gobernadora y asesorar a la Administración central, emitiendo opinión legal sobre los asuntos que se someten a su conocimiento.

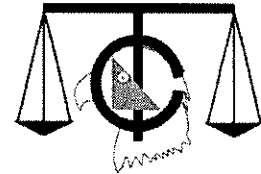
Sobre el particular, cabe señalar que no surge en estos actuados intervención del mentado Organismo con emisión del respectivo dictamen(...)

Por consiguiente, se advierte que de subsistir aquella falencia, el Decreto en cuestión contendría un defecto en su elemento procedimiento, que deviene subsanable a posteriori de conformidad con la Doctrina del Fallo 'Duperial' de la Corte Suprema de Justicia Nacional.

Desde otra arista, en lo que concierne al análisis de competencia, se estima que la materia objeto de examen resulta propia de este Organismo de Control, en función de lo dispuesto en los artículos 1°, 2° inciso i) y 4° inciso b) de la Ley provincial N° 50.



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



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

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

En concreto, el proyecto de acto remitido derogaría los Decretos provinciales N° 3487/17 y N° 100/18, aprobando un nuevo Jurisdiccional de Compras y Contrataciones a utilizarse bajo el régimen de la Ley provincial N° 1015, por entender que los montos máximos de adjudicación aplicables a los mecanismos de contratación directa y licitación o concurso privado, han quedado desactualizados, dado el contexto económico.

Siguiendo ese razonamiento, es que se proyecta un incremento de los montos previstos que alcanza un treinta con cincuenta y siete por ciento (30,57%); manteniendo los órganos competentes para intervenir en las distintas etapas de compra o contratación, así como los criterios de actualización objetivos plasmados en el Anexo I del Decreto N° 3487/17.

Aquel porcentaje, converge de sumar las variaciones porcentuales del índice de precios al consumidor, nivel general (INDEC) acaecidas durante los meses de octubre/diciembre 2017 (4,52%) y el incremento producido entre enero y marzo de 2018 (6,52%) que, dividido en partes iguales entre los meses que comprenden dicho período y multiplicado por doce (12) -efectuando una suerte de proyección/extrapolación de aumento hasta diciembre de 2018- alcanzaría un 26,07%.

Ahora bien, previo a analizar la metodología descripta, corresponde especificar que el plexo normativo vigente en materia de contrataciones del sector público provincial, comprende el régimen general aprobado por Ley provincial N° 1015, las disposiciones del Capítulo II, Título III del Decreto provincial N° 674/11 y demás reglamentación afín.

En efecto, el artículo 17 inciso a) de la Ley citada dispone que: '(...) La licitación o concurso privado será de aplicación cuando el valor estimado de los contratos no supere el que determine la reglamentación (...)'

Por su parte, el artículo 18 inciso l) reza: 'Podrá contratarse en forma directa (...) l) cuando el monto presunto del contrato no supere el máximo que fije

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



la reglamentación (...) y en concordancia con ello, el artículo 21 reitera que los montos establecidos para dichos procedimientos de selección, serán determinados por la reglamentación.

Como es sabido, la facultad para emitir Decretos y Reglamentos emerge del artículo 135 inciso 3 de la Constitución Provincial y se encuentra en cabeza del Gobernador de la Provincia, resultando en consecuencia competente para actualizar los montos del Jurisdiccional de Compras y Contrataciones, el titular del Poder ejecutivo.

Sin embargo, el ejercicio de aquella prerrogativa no resulta discrecional in totum, sino que debe respetar los parámetros previstos en la norma legal, los procedimientos de emisión formal y los principios que conforman el bloque de juridicidad, entre los que se encuentra el de razonabilidad.

Calificada Doctrina, expone al respecto que: 'a) La unicidad del ordenamiento jurídico presupone que la totalidad de él regula la conducta administrativa debida. Consecuentemente, la discrecionalidad queda atrapada implícita o explícitamente en este sistema.

Es decir que no se desarrolla fuera del derecho, tampoco deviene sólo de la norma legal, sino que actúa en los más diversos estamentos administrativos y en mayor o menor porcentaje en toda la pirámide normativa, e incluso en los principios del derecho, cuando éstos son fuente directa del accionar estatal. El objeto de estos principios generales es orientar el mecanismo de realización de la Constitución en un proceso dinámico, ya que como dice Modugno, no es exclusivamente 'ordo ordinans et ordinatus' sino una síntesis de ambos elementos.

En concreto, la función de estos principios generales se dirige a fundamentar, interpretar e integrar el orden jurídico (...) (SESIN, Domingo Juan, Administración Pública. Actividad Reglada, Discrecional y Técnica. Depalma, Buenos Aires, 1994, páginas 25/26).

A mayor abundamiento, la Jurisprudencia ha afirmado que la Administración Pública, sea centralizada o descentralizada, debe guiar su



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

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

proceder en función de las normas que fijan sus atribuciones, precisando: '9º Que ya se ha abandonado el vetusto principio de que la ley era un límite del obrar administrativo, para concluir que aquella constituye el presupuesto mismo de su actividad, lográndose así el moderno principio de la positive bindung, o vinculación positiva de la Administración a la ley, que sostiene que la certeza de la validez de cualquier accionar administrativo es postulable en la medida en que pueda referírsela a un precepto jurídico, o que, partiendo de un principio jurídico, se derive de él -como cobertura legal- la actuación administrativa.

Surge así, que lo que es propio en general de los sujetos privados -art. 19, CN.- no lo sea para la Administración, la que no pueda obrar sin que el ordenamiento la autorice expresamente (...)

Ello por cuanto el 'postulado de la permisión' (está permitido lo que no está prohibido; art. 19, CN.), juega en relación a los habitantes (el citado artículo constitucional está ubicado en el capítulo único que trata los derechos y garantías de éstos) y no respecto del Estado y sus órganos jerarcas, respecto a los cuales la propia norma fundamental regula, en disposiciones posteriores, la competencia que le es atribuible' (CNACAF, 'Peso, Agustín', 13/06/1985).

Ahora bien, a través del Decreto N° 415/15 se reglamentó el artículo 21 de la Ley provincial N° 1015, estableciendo que: 'A los efectos de practicar la actualización de los montos establecidos en el Jurisdiccional de Compras y Contrataciones, corresponde considerar la variación de los índices de precios que publica la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia o la oficina que en un futuro la reemplace'.

Posteriormente, a fin de contemplar diversas eventualidades como la falta de publicación de índices por parte de los organismos estadísticos de referencia, el Decreto N° 3487/17 modificó el artículo transcrito y dispuso que: 'A los efectos de establecer criterios de actualización objetivos de los montos obrantes en el Anexo II del presente Decreto Jurisdiccional de Compras y

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



Contrataciones, corresponde considerar la variación porcentual mensual del Índice de Precios al Consumidor, Nivel General, elaborado por el Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censos (IPC - TDF), y en caso de no encontrarse disponible, deberá utilizarse el que difunda el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (IPC - INDEC) o el que elabore la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda de la ciudad de Buenos Aires (IPC-BA), u órganos que en futuro los reemplacen, según resulte pertinente'.

Además, estatuyó el Jurisdiccional de compras y contrataciones a utilizarse por las distintas áreas de la Administración Central y organismos autárquicos y descentralizados, con un aumento del setenta y uno con sesenta y seis por ciento (71,66%) respecto de los montos máximos de adjudicación previstos en su antecesor; cuya razonabilidad fuera oportunamente analizada por este Tribunal de Cuentas, a través de la Resolución Plenaria N° 14/2018 -que aprobó el Informe Legal N° 247/2017, Letra: T.C.P. - C.A. y el Informe Contable N° 15/2018, Letra: T.C.P. - G.E.A.-.

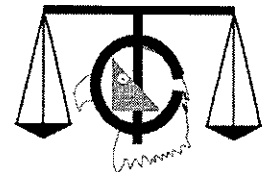
Finalmente, el artículo 1° del Decreto N° 100/18 detalló la evolución de los índices de precios utilizados para arribar a esos valores porcentuales y determinó su incorporación al Decreto provincial N° 3487/17 como Considerando noveno.

Los antecedentes normativos reseñados, permiten elucidar que el incremento de los montos máximos del Jurisdiccional de Compras y Contrataciones vigente, debe obedecer ciertos 'criterios objetivos de actualización' materializados en la preexistencia de Informes concretos emitidos por Organismos competentes, que revelen las variaciones mensuales de índices de precios al consumidor.

Ello, constituye el presupuesto fáctico necesario para invertir el obrar administrativo de razonabilidad y no se estima adecuado al espectro de



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



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

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

Juridicidad soslayar su cumplimiento en el ejercicio de las potestades discrecionales.

Por consiguiente, estimo que el criterio de extrapolación propuesto a través de la Nota N°: NO-2018-00007079-GDETDF-DGCO#MECO resulta inadecuado por constituir un pronóstico a futuro a la luz de los recaudos exigidos por la reglamentación, basados en la existencia concreta de un índice relativo al período analizado (...)

Por último, resulta oportuno señalar que el artículo 27 del Decreto provincial N° 674/11 refiere en forma expresa a la 'anualidad' de la actualización, resultando aquel, el criterio temporal aplicable a la materia.

En virtud de ello, se colige que el Decreto provincial N° 3487/17 no podría modificarse hasta tanto no transcurra dicha pauta temporal.

Como corolario del análisis precedente, se estima que el Proyecto de acto remitido, se encontraría viciado en su elemento causa, por carecer de sustento normativo y prescindir del presupuesto fáctico requerido por la reglamentación -existencia de un índice relativo al período actualizado- (...)"

Que el señor Secretario Legal, Dr. Sebastián OSADO VIRUEL, compartió los términos del Informe Legal N° 83/2018 Letra: T.C.P.-C.A.

Que los suscriptos, comparten y hacen propio el criterio sustentado en el Informe Legal N° 83/2018 Letra: T.C.P.-C.A.

Que este Cuerpo Plenario de Miembros, se encuentra facultado para el dictado de la presente, de conformidad con los artículos 26, 27 y concordantes de la Ley provincial N° 50 y sus modificatorias.

Por ello,



EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Aprobar el Informe Contable N° 258/2018, Letra: T.C.P. - P.E. y el Informe Legal N° 83/2018, Letra: T.C.P. - C.A., cuyos términos se hacen propios, los que en copia certificada forman parte de la presente.

ARTÍCULO 2º.- Dar por concluida la intervención de este Tribunal de Cuentas en el marco del Expediente del registro de la Gobernación de la Provincia de Tierra del Fuego, caratulado: “S/ *REGLAMENTACIÓN NUEVA LEY DE CONTRATACIONES Y GESTIÓN DE BIENES DE USO*”. Ello, por los motivos expuestos en el exordio.

ARTÍCULO 3º.- Notificar con copia certificada de la presente, del Informe Contable N° 258/2018, Letra: T.C.P. - P.E. y del Informe Legal N° 83/2018, Letra: T.C.P. - C.A. al señor Ministro de Economía, C.P. José Daniel LABROCA y efectuar la remisión de las actuaciones.

ARTÍCULO 4º.- Notificar en la sede de este Organismo, al Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable, C.P. Rafael A. CHORÉN, al señor Secretario Legal, Dr. Sebastián OSADO VIRUEL, al Auditor Fiscal, C.P. Leonardo BARBOZA y a la Dra. María Victoria CHORÉN.

ARTÍCULO 5º.- Por Secretaría Privada del Cuerpo Plenario de Miembros registrar, publicar. Cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA N° /2018.

