



Informe Legal N° 135/2018

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

Expte. Nº: 109/2018, Letra: T.C.P. - V.A.

Ushuaia, 21 de septiembre de 2018

SEÑOR SECRETARIO LEGAL DR. SEBASTIAN OSADO VIRUEL

Viene a este Cuerpo de Abogados el expediente perteneciente al registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado "DENUNCIA PRESENTADA CONTRA LA SRA. MARGARITA GALLARDO S/ CONTRATACIÓN EFECTUADA POR EL EVENTO EN LA PCIA. DE LA COSSPRA", a fin de elaborar el informe legal requerido por el punto 10 del Anexo I, de la Resolución Plenaria Nº 363/2015, en el marco de la investigación ordenada por Resolución Plenaria Nº 144/2018.

HECHOS

Conforme surge de la denuncia presentada por el señor Gustavo CAICHEO y el señor Anibal TORRES, en el carácter de Vocal por Pasivos y Activos respectivamente de la Obra Social de la Provincia de Tierra del Fuego (O.S.P.T.F.) y por la señora Monica C. DIAZ y la señora Elisa DIETRICH, en su carácter de Vocal por Activos y Pasivos respectivamente de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego (C.P.S.P.T.F), la por entonces Presidenta de la Obra Social de la Provincia de Tierra del Fuego (O.S.P.T.F.), señora Aida

Margarita GALLARDO, con motivo de la realización en la provincia de la Reunión de la Junta Ampliada del Consejo de Obras y Servicios Sociales Provinciales de la República Argentina (COSSPRA), habría aprobado contrataciones cuyos procedimientos no se adecuarían a la normativa vigente y habría otorgado un anticipo con cargo a rendir por un total de pesos ciento veinte mil (\$ 120.000) para afrontar gastos de logística del evento.

Puntualmente indicaron los denunciantes, que los mecanismos de contratación seleccionados para la adquisición de los bienes y servicios requeridos para el desarrollo del evento no habrían tenido en consideración las previsiones del Decreto provincial Nº 1575/2017, que estableció el jurisdiccional para la O.S.P.T.F.

Asimismo señalaron, que al desarrollar las contrataciones aludidas, se habría vulnerado la prohibición de desdoblamiento dispuesta por el artículo 33 de la Ley provincial Nº 1015 y que se habría incumplido la previsión del artículo 35 de la misma ley, en cuanto a los mecanismos idóneos para la publicidad y difusión de los procedimientos contractuales desarrollados.

A tal fin, acompañaron copia simple de las Resoluciones de Presidencia O.S.P.T.F. N° 589/2018, N° 639/2018, N° 679/2018 y N° 680/2018 (fs. 4/7).

En virtud de la denuncia formulada en esta sede, la letrada Maribel PASTOR en el Informe Legal Nº 76/2018 de este Tribunal, entendió pertinente la promoción de una investigación para dilucidar los hechos denunciados, aconsejado la instrucción de la misma a un profesional Abogado con la asistencia de un





Auditor Fiscal, acompañando asimismo al expediente, copia simple de las Resoluciones de Presidencia O.S.P.T.F. Nº 638/2018, Nº 663/2018 y Nº 709/2018.

Atento a lo actuado, este Tribunal dictó la Resolución Plenaria Nº 144/0218 y dispuso, la apertura y sustanciación de la investigación a cargo de la Dra. Susana GRASSI y el Dr. Pablo Esteban GENNARO, con la asistencia del Auditor Fiscal C.P.N Daniel A. MALDONES.

En el marco de la investigación, los Letrados y el Auditor Fiscal a cargo emitieron el Informe Legal Nº 85/2018, determinando allí el objeto de la investigación y el curso de acción a llevar para sustanciarla, requiriendo mediante posterior Nota Nº 1238/2018 dirigida a la Presidenta del Ente, información respecto de la sustanciación del evento investigado y la remisión de todo expediente que hubiere tramitado gastos relacionado con este.

Así las cosas, mediante Nota N° 609/2018 la Licenciada Liliana M. CONTI en su carácter de Presidenta, respondió los interrogantes y remitió los expedientes N° 1511 Letra P, caratulado "Junta ampliada COSSPRA Mayo 2018 Alquiler Salón – Cenas"; N° 1741 Letra C, caratulado "Contratación Tolkeyen Pat. Turismo Para COSSPRA"; N° 682 Letra P, caratulado "EVENTOS DE COSSPRA EN TDF (RESTAURANTES)"; N° 2012 Letra P, caratulado "JUNTA EJECUTIVA COSSPRA"; N° 373 Letra P, caratulado "EROGACION ES EVENTO COSSPRA EN USHUAIA"; N° 1262 Letra P, caratulado "JUNTA AMPLIADA COSSPRA"; N° 918 Letra F, caratulado "1° QUINCENA DE MARZO DE 2018-RENDICION N° 5 CAJA CHICA" y N° 916 letra F, caratulado "RENDICION

 N° 5/2018 – 1° QUINCENA MARZO 2018", todos del registro de la Obra Social de la Provincia de Tierra del Fuego.

En relación al Expediente N° 681/2018, informó que se encontraría actualmente en proceso de búsqueda por la Circular N° 4/2018 emitida por la Presidencia del Ente y que tendría dos fojas.

Por último y a los fines de indagar acerca de posibles pagos efectuados en el marco del expediente N° 681/2018, se remitió al Organismo la Nota N° 1843/2018, solicitando se informen si existen ordenes de pago expedidas en relación con ese expediente.

En respuesta, por Nota Nº 653/2018 Letra OSPTF - Presidencia suscripta por la licenciada Liliana M. CONTI en carácter de presidenta, se informó que no existen pagos relacionados con el expediente Nº 681/2018.

ANÁLISIS

En virtud del Informe Legal Nº 85/2018, Letra T.C.P.- C.A., la presente investigación está circunscripta a dilucidar los siguientes aspectos:

- 1) Cuáles fueron las contrataciones desarrolladas con motivo de la realización del evento de la COSSPRA.
- 2) Si los procedimientos contractuales aludidos, en su consideración global, habrían configurado un desdoblamiento de contrataciones.





- 3) Si los procedimientos contractuales considerados individualmente, se adecuaron a la normativa vigente, poniendo especial atención a lo relativo al régimen de publicidad y difusión de las convocatorias.
- 4) Si el otorgamiento del anticipo con cargo a rendir se produjo conforme a lo dispuesto en la Resolución de Contaduría General Nº 18/12.

No se entiende necesario ampliar el objeto de la investigación, por despejar los expedientes acompañados y analizados las dudas necesarias para dilucidar la denuncia a resolver en la presente.

En relación al punto primero, de los antecedentes colectados y de los expedientes acompañados por el Ente, se pueden reseñar las siguientes contrataciones:

a) La contratación efectuada por la Resolución Presidencia OS.P.T.F. Nº 589/2018, dada en el marco del expediente Nº 1511 Letra P, caratulado "*Junta ampliada COSSPRA Mayo 2018 Alquiler Salón — Cenas*", que adjudicó a la empresa Arakur S.A. por el monto de ciento sesenta y dos mil doscientos setenta pesos (\$ 162.270,00) y la Resolución de Presidencia O.S.P.T.F. Nº 639/2018, dada en el marco del mismo expediente, que amplió el monto de la contratación a la misma empresa en pesos catorce mil setecientos cincuenta (\$14.750,00).

Ambas contrataciones se abonaron con la Disposición Dirección Gral. Admin. Nº 1238/2017 (sic) (fs. 54) previa intervención de la Auditoría Interna del

Organismo mediante los Informes UAI Nº 1878/2018 y UAI Nº 2247/2018 (fs. 21 y 44 respectivamente), no obstando este último la continuidad del trámite; y del Tribunal de Cuentas mediante Acta de Constatación de Control Posterior Nº 035/2018-Deleg. O.S.P.T.F. (fs. 62), no detectándose incumplimiento alguno en su tramitación.

Atento al error detectado en relación al año de la Disposición mencionada, se procedió a solicitar la rectificación de la misma en relación al año de su emisión.

El objeto de la contratación correspondió a la locación de los salones y servicio de comida parcial, necesario para llevar adelante el evento del COSSPRA, correspondiente a un salón para la apertura del evento (amplia capacidad) para el 23 de mayo del 2018; salón con capacidad mínima de 40 personas para sustanciar el curso el 23 de mayo de 2018 y dos salones por media jornada para 45 personas el 24 de mayo del 2018, debiendo incluir dos almuerzos, dos servicios de café y una cena, es decir, los lugares físicos donde se llevó adelante el evento que incluyó el servicio de café para el evento, dos almuerzos y una cena.

b) La contratación efectuada por la Resolución Presidencia O.S.P.T.F. Nº 638/2018 (fs. 32), dada en el marco del expediente Nº 1741 Letra C, caratulado "Contratación Tolkeyen Pat. Turismo Para COSSPRA", que adjudicó por el monto de veinticuatro mil ochocientos pesos (\$ 24.800,00) a la empresa Tolkeyen Patagonia Turismo S.A, abonada conforme a la Disposición de la Dirección Gral. Admin. Nº 2047/2018 (fs. 47).





La contratación fue intervenida por la Auditoría Interna del Organismo mediante los Informes UAI N° 2171/208 y UAI N° 2246/2018 (fs. 27 y 31 respectivamente), levantándose en este último las observaciones realizadas. Luego a fojas 35 intervino este Tribunal mediante Acta de Constatación de Control Posterior N° 36/2018 – Deleg. O.S.P.T.F., por la cual se informó por Nota la falta de validación de la factura N° 2951 de fojas 34, subsanándose a fojas 38.

El objeto de la contratación corresponde a un servicio de navegación por el Canal de Beagle (incluye Isla de los Pájaros, Isla de los Lobos y Faro Les Eclaireurs, por 3 horas) para 40 personas para el 23 de mayo del corriente.

c) La contratación efectuada por la Resolución Presidencia O.S.P.T.F. Nº 679/2018 (fs. 41), dada en el marco del expediente Nº 682 Letra P, caratulado "EVENTOS DE COSSPRA EN TDF (RESTAURANTES)", que adjudicó por el monto de trescientos mil pesos (\$ 300.000,00) a la empresa Volver S.R.L. Esta contratación fue dada de baja a posterior por la Resolución Presidencia O.S.P.T.F. Nº 709/2018, no abonándose monto alguno por la misma.

La contratación fue intervenida por la Auditoría Interna del Organismo a fojas 33 mediante el Informe UAI Nº 2404/2018, realizando varias observaciones que fueron subsanadas a posterior, a excepción de aquella observación relacionada con la irrazonabilidad en el precio, que fue mantenida en el posterior Informe UAI Nº 2424/2018 (fs. 38).

Mediante Nota Externa N° 1046/2018, Letra TCP-Deleg. OSPTF, se devolvieron estas actuaciones, solicitando que las mismas sean nuevamente remitidas en instancia de control posterior.

El objeto de la contratación fue un servicio de cenas temáticas con visita guiada al museo del presidio el 24 de abril, para 40 personas. Atento a haber cancelado la contratación reseñada, se procedió a contratar a la empresa Skua S.R.L. para proveer un servicio de comida con un costo de pesos cuarenta y seis mil trescientos (\$46.300,00), incluyendo unicamente la cena. Esta última contratación se abonó con fondos del anticipo con cargo a rendir (fs. 50), otorgado en el marco del expediente Nº 2012, Letra P, caratulado "JUNTA EJECUTIVA COSSPRA".

d) En el expediente Nº 2012 Letra P, caratulado "JUNTA EJECUTIVA COSSPRA", se otorgó un anticipo con cargo a rendir por el monto de pesos ciento veinte mil (\$120.000), aprobado mediante Resolución de Presidencia O.S.P.T.F. Nº 663/2018 (fs. 13).

En estos actuados se rindieron comprobantes de contrataciones variadas relacionadas al transporte de las autoridades de las delegaciones participantes, transporte de elementos necesarios para los eventos, ampliación de los servicios de café a servirse en los cursos, compra de souvenirs y materiales para entregar a los asistentes y alquiler de vehículos entre otros.

Este expediente se encuentra actualmente con observaciones realizadas por la Auditoría Interna a la espera de ser resultas por el cuentadante.





e) La orden de compra N° 4 (fs. 14) dada en el marco del expediente N° 373 Letra P, caratulado "EROGACION ES EVENTO COSSPRA EN USHUAIA", por el monto de pesos trece mil quinientos (\$ 13.500,00) al proveedor Juan Daniel TRICARICO, no fue intervenida por la Auditoría Interna y por el Tribunal de Cuentas, por abonarse con el Fondo Permanente Operativo Ushuaia del Ente.

La contratación tuvo por objeto la adquisición de 30 relojes con base de lenga con detalles de siglas institucionales, a un precio unitario de pesos cuatrocientos cincuenta (\$450,00), para ser entregados como souvenir a los participantes del evento.

f) La contratación efectuada por la Resolución Presidencia O.S.P.T.F. Nº 680/2018 (fs. 36) dada en el marco del expediente Nº 1262 Letra P, caratulado "JUNTA AMPLIADA COSSPRA", que adjudicó por el monto de pesos treinta y ocho mil quinientos (\$ 38.500,00) a la empresa Alma Emprendimientos S.R.L.

La contratación fue intervenida por la Auditoría Interna con Informe UAI N° 2436/2018, UAI N° 3456/2018 y UAI N° 3566/2018 a fojas 35, 52 y 54 respectivamente, sin que se mantengan observaciones que obsten la continuidad del trámite. A fojas 38 el Tribunal de Cuentas devolvió sin intervención las actuaciones, solicitando sean remitidas nuevamente a control una vez efectuado el trámite de pago.

El objeto de la contratación fue un servicio de comida (cena) para 35 personas el 22 de mayo y se abonó mediante la Disposición Dirección Gral. Admin. Nº 1983/2018 (fs. 55).

Posteriormente, las actuaciones fueron giradas nuevamente a este Tribunal de Cuentas de acuerdo a lo solicitado en la Nota Externa Nº 1179/18 de fojas 38, adjuntándose a posterior (fs. 40) la factura Nº 140 y demás documentación inherente a la contratación, como asimismo los comprobantes de pago de la prestación que se abonó conforme a la Disposición de la Dirección Gral. Admin. Nº 1983/2018 (fs. 55).

g) Los Expedientes N° 916-F-2018 y N° 918-F-2018, si bien fueron remitidos en el marco de los requerimientos efectuados, no se observó en ellos gastos relacionados con el evento investigado, por lo que fueron devueltos al Ente.

En relación al punto segundo a investigar, es menester reseñar preliminarmente la normativa aplicable al caso.

El artículo 33 de la Ley provincial N° 1015 dispone: "No se podrá fraccionar una contratación con la finalidad de eludir procedimientos de selección que se indiquen en la presente. Esta prohibición resulta independiente del origen de los fondos que las financien. El funcionario o agente que incurre en la prohibición del presente artículo, será pasible de las penalidades establecidas en el artículo 11 de la presente ley".





ONE DESTRUCTA IND CALCE &

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

El desdoblamiento también se encuentra regulado en el inciso 34 del artículo 34, del Anexo I del Decreto reglamentario Nº 674/2011 -vigente en virtud de lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley provincial Nº 1015- que reza: "Queda prohibido el desdoblamiento de contrataciones sin importar el origen de los fondos que las financien. Se presumirá que existe desdoblamiento en las solicitudes por trámites de contratación y en el uso de Fondos Permanentes y Caja Chica, del que serán responsables los agentes y funcionarios que hubieren acordado las respectivas autorizaciones, cuando en un lapso de quince (15) días hábiles se efectúen contrataciones de elementos pertenecientes a un mismo concepto, para la misma dependencia, se encuentre numeración de facturas de un mismo proveedor correlativas, no pudiendo justificarse las causas salvo que tengan carácter o causales de restricción de caja o presupuestarias debiendo justificar las excepciones".

En relación al análisis del alcance V características del desdoblamiento, este Tribunal sostuvo en los considerandos de la Resolución Plenaria Nº 42/16 "(...) Que surge con claridad de las normas transcriptas, que para que se configure un desdoblamiento indebido, es necesario que la finalidad tenida en miras por el funcionario responsable de las contrataciones fraccionadas, sea la de eludir determinados procedimientos complejos de selección de contratistas, evadiendo de ese modo formalidades tales como montos máximos establecidos para cada tipo de contratación, requisitos de publicidad y difusión, competencias para autorizar o aprobar los procedimientos, entre otras. Que a su vez, dicha finalidad debe ser concurrente con el elemento objetivo previsto en las normas, que implica que los contratos desdoblados tiendan a la obtención de 'elementos pertenecientes a un mismo concepto' y que éstos sean destinados a la misma dependencia, pero fundamentalmente debe presumirse de

las circunstancias del caso, que intenta beneficiarse a un proveedor adjudicándole contratos que hubieran demandado un procedimiento diferente, atendiendo a los montos totales involucrados (...)".

Que, según razona el aludido informe legal, en ambas legislaciones se reconoce que podría fraccionarse legítimamente una contratación si mediaren razones suficientes que justifiquen ese accionar y desacrediten que la finalidad del funcionario ha sido la de eludir el procedimiento de selección que hubiere correspondido de no producirse dicho desdoblamiento (...)".

Sin embargo, a mi modo de ver, no resulta acreditado con las constancias de los expedientes el elemento subjetivo del fraccionamiento prohibido por la norma, dado por la finalidad de los funcionarios de eludir los procedimientos de selección que hubieren correspondido, como tampoco surge claro el fin de beneficiar a un proveedor determinado. Por cuanto las emisoras invitadas a cotizar no fueron las mismas en los tres procedimientos, ni tampoco existió identidad en los proveedores que fueron adjudicados en cada caso".

Como se observa, del análisis del caso particular dentro del marco de la denuncia y de la interpretación de los artículos transcriptos realizadas por este Tribunal en casos similares, se puede derivar la necesidad de corroborar la presencia de un elemento objetivo como presupuesto de la existencia de desdoblamiento en las contrataciones bajo análisis, caracterizado como la contratación de "elementos pertenecientes a un mismo concepto"; a la par de derivar también la necesaria existencia de un elemento subjetivo, entendido como





la voluntad del funcionario de desdoblar la contratación, con el objetivo de eludir los procedimientos se selección normados.

En relación al primero de los elementos, surge que algunos de los objetos de las contrataciones llevadas adelante son notoriamente disimiles y no pertenecientes a un mismo concepto; otros objetos de contratación si bien son similares, se podría justificar válidamente el motivo de su desdoblamiento (servicios de cena en diferentes restaurantes de la ciudad en tres noches diferenciadas).

En relación a los objetos notoriamente disimiles, se observa que una de las contrataciones era un paseo en catamarán por el Canal de Beagle; otra tenía por objeto el alquiler de salones para llevar adelante el evento y sus respectivos servicios de café; por otro lado se contrató la compra de souvenires para los asistentes y materiales de publicidad a entregarse durante la sustanciación del curso.

En relación a las contrataciones que tienen objetos similares (cenas en diferentes restaurantes), a entender de esta parte se podría justificar válidamente por la tipologia del evento y características de sus asistentes, el ubicar a los invitados en diferentes restaurantes de la ciudad en cada una de las noches, con el objeto de mostrar la gastronomía de la ciudad y sus diferentes locaciones.

Un elemento importante a destacar en estas contrataciones, es que en aquellas efectivamente adjudicadas se seleccionó al adjudicatario entre oferentes

diferentes en cada una de las contrataciones, teniendo asimismo variaciones de precio mínimas dentro de un rango similar (a excepción de aquella dada de baja).

Reforzando la idea, se estima que en principio, no existiría en el mercado ninguna empresa que pueda ofrecer la amplia variedad de objetos contratados por si sola sin tener que tercerizar o subcontratar a otras empresas para cumplir parte de ese objeto, lo que incrementaría el costo de la contratación.

En relación al elemento subjetivo, definido como la voluntad del agente de desdoblar las contrataciones teniendo en miras la elusión del procedimiento correspondiente para beneficiar a un proveedor en particular, de la consideración global de las contrataciones efectuadas, no surgiría indicio alguno que haga suponer la existencia de ese elemento subjetivo, puesto que no fueron invitados a cotizar los mismos oferentes a cada una de las contrataciones directas (en especial aquellas de similar objeto), a la par que resultaron adjudicados tres diferentes oferentes en las contrataciones de similar objeto (servicios de cena).

Desde otra arista, la suma abonada por todas las contrataciones efectivamente llevadas a cabo (excluyendo la derogada Resolución de Presidencia O.S.P.T.F. Nº 679/2018 por \$300.000), incluyendo las abonadas mediante el uso de Fondo Permanente, no alcanzaría en principio, al monto mínimo establecido para la licitación privada conforme al jurisdiccional del Ente aprobado por el Decreto provincial Nº 1575/17, que dispone como base para realizar licitaciones privadas el monto de pesos trescientos cuarenta mil (\$340.000).





En consecuencia, al no haber elementos objetivos que hagan presuponer esta voluntad subjetiva, se debe tener la misma por no probada.

En relación al punto 3, se observa que la totalidad de los expedientes de contratación directa detallados precedentemente, contienen la impresión de los comprobantes de publicidad y difusión en la página Web de la OSEF, no habiéndose reglamentado en el Decreto provincial Nº 79/15 para este tipo de contrataciones, procedimiento alguno para su publicidad y difusión, por lo que se entiende que los procedimientos se adecuaron a lo normado en relación al régimen de publicidad.

En relación al punto 4), se observa que el Organismo se encuentra actualmente en proceso de subsanar las objeciones formuladas por la Auditoría Interna en relación a la rendición de cuentas de los gastos efectuados mediante el anticipo con cargo a rendir.

Atento a ello y a los fines de no entorpecer la tramitación de la rendición de cuentas por ser variadas y complejas las observaciones al procedimiento realizadas por la Auditoría Interna, se entiende propicio sugerir al Cuerpo Plenario de Miembros, que difiera el análisis de la rendición de cuentas ordenando por la Resolución Plenaria Nº 144/0218, para continuarla por los canales ordinarios de contralor a cargo del Auditor Fiscal de la Obra Social, sugiriendo asimismo, que se estipule un plazo prudencial en el caso particular, para la remisión a este Tribunal del expediente para su intervención, en razón de lo normado por el artículo 38 de la Ley provincial Nº 50.

CONCLUSIÓN

Atento al análisis precedente se recomienda al Cuerpo Plenario de Miembros, la conclusión de la presente investigación y archivo de las actuaciones en razón de no existir a criterio de los instructores desdoblamiento en las contrataciones analizadas, como así tampoco, incumplimiento de los procedimientos de publicidad y difusión en cada una de ellas.

Por otro lado, se recomienda excluir el análisis del anticipo con cargo a rendir de esta investigación por las razones expuestas *ut supra*, debiéndose darse su contralor en el marco del control regular que lleva adelante este Tribunal por intermedio del Auditor Fiscal a cargo de la O.S.P.T.F., sugiriendo asimismo, que se otorgue un plazo prudencial para la remisión del expediente expediente N° 2012 Letra P, caratulado "*JUNTA EJECUTIVA COSSPRA*" del registro de la O.S.P.T.F, en razón del plazo del artículo 38 de la Ley provincial N° 50.

Se elevan las presentes a los fines de la continuidad del trámite.

Dr. Pablo Esteban GENNARO Abogado

Mat. Nº 782 CPAU TDF Tribunal de Cuentas de la Provincia

CPN Daniel A. MALDONES
Alibition Fiscal
Tilbunal de Cugnitas de la Provincia





e Islas del Atlántico Sur

"2018 – Año de los 44 Héroes del Submarino ARA San Juan"

Expediente del Tribunal de Cuentas de la Provincia

Letra, TCP - VA, Número 109, Año 2018 Dection Vocal Aloqueto Pur exercicio de la Pricsidencia

Comporto el arterio dertida por el Dr. Poblo Demnoro en el Jayernuc Legal Nº 135/2018 Letro TCP-CA y eleso los octuaciones pare continuidad del Trómite A.

2 5 SEP. 2018

IOSADO VIRUEL

