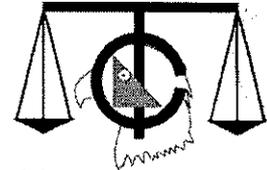




Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



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

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

Informe Legal N° 71/2019

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

Cde.: Expte. TCP PR N° 104/2019

Ushuaia, 9 de mayo de 2019

**SEÑOR SECRETARIO LEGAL SUBROGANTE**  
**DR. PABLO ESTEBAN GENNARO**

Viene al Cuerpo de Abogados el expediente del corresponde, perteneciente al registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: "ASESORAMIENTO SOLICITADO POR EL MINISTRO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS S/ NEUTRALIZACIÓN/SUSPENSIÓN DE PLAZOS", a fin de tomar intervención, procediéndose a su análisis.

#### **ANTECEDENTES**

Las actuaciones se iniciaron a partir de la recepción en este Tribunal de la Nota N° 284/2019, Letra: M.O. y S.P. (fs. 1) dirigida al Vocal Abogado en ejercicio de la Presidencia de este Organismo, Dr. Miguel LONGHITANO y suscripta por el Ministro de Obras y Servicios Públicos, Prof. Luis Alberto VAZQUEZ, en la que manifestó lo siguiente:

*"Me dirijo a Ud. en mi carácter de Ministro de Obras y Servicios Públicos, en el marco de la Resolución Plenaria N° 124/2016, a los efectos de remitir en consulta la cuestión que a continuación se plantea, a los efectos de su intervención conforme el artículo 2 de la ley provincial N° 50.*

*El planteo a dilucidar consiste en la posibilidad de que este Ministerio autorice la neutralización/suspensión relativa de plazos sin que implique una paralización de tareas, es decir, que en virtud de las condiciones climáticas se acepte una disminución en el ritmo de avance de obra, con la posibilidad de certificar obra básica y redeterminaciones en dicho periodo. En tanto al finalizar la neutralización/suspensión relativa del plazo de obra, se adecuarán los planes de trabajo y curva de inversiones a los efectos de reflejar la efectiva ejecución de tareas, teniendo por neutralizado/suspendido el plazo para aquellas labores que no pudieran ser ejecutadas, y cumplido el plazo para aquellas que pudieron ser ejecutadas.*

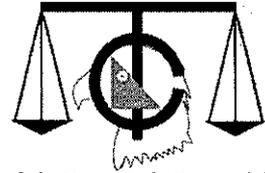
*(...) En resumen, se busca tener a disposición medidas adecuadas para contribuir a la mejora de las condiciones sociales, tanto en avance por ejecución de obra así como evitar un gran volumen de despidos por la retracción del sector (...)*”.

Además, se acompañó el Informe N° 184/2019, Letra: S.O.P. – M.O. y S.P. (fs. 3/5), suscripto por la Subsecretaria de Servicios Comunitarios, Dra. Antonella Yanina SONETTI, en el que se dijo que:

*“(...) la generalidad de los pliegos de Bases y Condiciones de este Ministerio prevé la posibilidad de suspender los plazos de obra en virtud a las desfavorables condiciones climáticas que en estas latitudes afectan a la normal ejecución de las obras. La redacción de la cláusula incorporada en los pliegos, expresa lo siguiente, en su parte pertinente: 4.1.3 Acta de inicio y entrega de terreno. Aprobado el plan de trabajos se firmará el acta de inicio y se procederá a la entrega de terreno. Si el inicio de los trabajos se produjera en plena temporada invernal y/o condiciones climáticas imposibilitaran la efectiva ejecución 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

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

trabajos, el M.O. y S.P. podrá suspender el plazo de ejecución de la obra hasta tanto las condiciones resulten favorables. Es dable entender que la mentada suspensión viene de la mano de las condiciones climáticas, tal como expresa la cláusula citada. En consonancia con dicha suspensión, se reestructuran los planes de trabajo y curva de inversión en toda aquella porción de la obra que no pudiera ejecutarse (...).

Por otro lado, es de uso inveterado por parte del Ministerio que la declaración de suspensión de plazos de obra se realice de manera concomitante a la declaración de veda invernal, la cual se realiza a nivel municipal, y que implica la imposibilidad de ejecutar en un plazo determinado y generalmente coincidente con el invierno, obras de excavación y apertura de zanjas en calles, aceras y todo el espacio público, no obstante reservarse la facultad de otorgar permisos especiales en carácter excepcional ante situaciones de interés vecinal o ante situaciones de emergencia. Dicha prohibición afecta el espacio atinente a su jurisdicción, lo cual implica las veredas hasta la línea municipal, calzada y todo espacio de dominio público municipal. Ello no obsta a que pueda ejecutarse, dentro del terreno cedido a la contratista provincial y por fuera de la línea municipal, cualquier tipo de obra, en tanto no fuera establecida una limitación por parte de la administración provincial con potestad para ello.

(...) En consecuencia, y en tanto se haya planteado en cláusula de pliego licitatorio, entiendo que se podrá disponer tanto la suspensión de los plazos de manera absoluta, relativa, e incluso no suspender plazos, en virtud de la potestad que detenta la administración, contando previamente con el respectivo informe de la inspección de obra a los fines de determinar, según el caso, qué labores pueden llevarse a cabo sin afectar la eficacia de las técnicas constructivas

*así como las condiciones de seguridad que deben imperar en el ámbito de la obra, durante el período de suspensión o neutralización relativa. Es por ello que la suspensión/neutralización sólo sería relativa a los trabajos que no pueden ejecutarse por verse afectadas dichas condiciones. En ese orden de cosas, y en lo atinente a certificación de obra básica así como a redeterminaciones de precios, no sufrirían ningún tipo de limitación, toda vez que los certificados se librarán y abonarán en la medida de los trabajos reestructurados, en vistas al informe plasmado por la Inspección de obra, en torno asimismo a la propuesta de la contratista en cuanto a la capacidad y modo de reestructurar trabajos y por la aceptación de la autoridad de dicha propuesta.*

*En virtud de la mutua colaboración entre partes que implica el contrato de obra pública, será menester dejar establecido en el acto administrativo que decida la medida de suspensión/neutralización parcial o total, que no se reconocerán reclamos por parte de la contratista respecto de mayores erogaciones por gastos improductivos, y cualquier otro daño o perjuicio derivado de su presencia en obra y de la desaceleración relativa del ritmo de trabajo causados por motivos climáticos (...)*”.

## **ANÁLISIS**

Preliminarmente, corresponde aclarar que las actuaciones vienen a este Tribunal de Cuentas, a fin de brindar asesoramiento en el marco de la competencia prevista por el inciso i) del artículo 2° de la Ley provincial N° 50.

En tal sentido, vale recordar que la Resolución Plenaria N° 124/2016 reglamentó el procedimiento de consultas e indicó con precisión las condiciones y requisitos necesarios para que este Organismo pueda brindar una respuesta circunstanciada y acabada de las requisitorias que se formulen.



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"

De conformidad con los términos del artículo 1° de la citada Resolución, la consulta debe referirse a una situación concreta, por lo que no cabría en principio, emitir opinión sobre cuestiones abstractas.

En efecto, la norma recepta la Doctrina sentada por la Procuración del Tesoro de la Nación que tiene dicho lo siguiente: *"Por otro lado la consulta, en el modo que se formula a fojas 74, no configura un caso concreto en tanto se ha concebido en una manera general y abstracta y su tratamiento ( ...) implicaría el riesgo de hacer extensivas las conclusiones a una diversidad de situaciones, sin la necesaria y debida ponderación de las particularidades de cada una de ellas, no previsibles en una consulta formulada en términos generales (Dictámenes 305:139; 206:268; 207:293; 208:83; 212:60, 229:218, entre muchos otros).*

*Ha dicho esta Casa que no corresponde que esta Procuración del Tesoro abra juicio sobre cuestiones abstractas, toda vez que la única manera de proceder que garantiza la interpretación recta de su propio criterio es limitarse al problema específico que cada caso suscite (v. Dictámenes citados)" (Dictámenes 231:288).*

Por ello, sin abrir juicio sobre el fondo de la cuestión, cabría hacer saber a la autoridad requirente que a fin de solicitar el asesoramiento de este Tribunal en el marco de la competencia otorgada por el inciso i) del artículo 2° de la Ley provincial N° 50, deberá circunscribir la consulta a cada caso en particular, de manera de permitir que este Tribunal analice en forma circunstanciada la situación.

No obstante lo expuesto, al solo fin de poner en conocimiento del titular del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, cabría rememorar que en comentario al artículo 34 de la Ley nacional 13064, la Doctrina ha explicado que:

*“El artículo en comentario otorga, además, un amplio margen de discrecionalidad a la Administración, al disponer que '(...) por cualquier otra causa (...)’ se podrá suspender la ejecución de todo o parte de la obra contratada.*

*Por 'cualquier otra causa' debe entenderse, por un lado, a aquellas suspensiones ordenadas por el comitente que se originan en situaciones intrínsecas al contrato -v.gr. imposibilidad del comitente de entregar el lugar de emplazamiento de la obra, materiales, replanteo, yacimientos, terrenos o equipos a los que se hubieres comprometido, etc.-. Por otro lado, las causas exógenas a la voluntad de las partes contratantes estarían relacionadas con razones generales de orden presupuestario, prohibiciones temporarias de importación de elementos, materiales o equipos necesarios para la ejecución de las obras o cualquier otro comportamiento estatal indirecto que imposibilite transitoriamente el cumplimiento del contrato.*

*(...). Ya durante la etapa de ejecución y con referencia específica al opus, la suspensión ordenada por la Administración puede ser parcial o total (Nota al pie 170. Se verifica una suspensión parcial cuando ésta afecta porciones o sectores de la obra o, como expresa Barra, cuando la suspensión se opera '...sobre alguno o algunos de los distintos rubros o frentes de trabajo en los que la obra puede ser dividida...') y referirse a la ejecución de obra física en sí o a cualquier otra actividad dentro de las obras a cargo del contratista.*

*La vigencia de la suspensión puede tener un alcance temporal predeterminado o no, dependiendo en cada caso particular la conveniencia 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

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

*disponer una suspensión sine die o sujeta a un plazo cierto. La ponderación de tal circunstancia se encuentra dentro del marco de las facultades discrecionales del comitente.*

*Va de suyo que si la detención de los trabajos alcanzara la duración prevista por el art. 53, inc. b) de la LOP, le asiste al contratista el derecho a solicitar la rescisión del contrato.*

*(...) Si bien la norma no lo contempla, nada obstaría a que el comitente pudiera disponer y ordenar al contratista la disminución del ritmo de ejecución previsto en el plan de obras y de inversión.*

*Ello, en los hechos, importa una modalidad de suspensión de la ejecución de la obra -no exenta del pago de las indemnizaciones que correspondan-, consistente en posponer trabajos previstos en el plan de obras para una fecha o época determinada, difiriendo su realización o disminuyendo volúmenes o cantidades respecto de las unidades de obra, de modo tal de reducir la curva de inversión y certificación" (DRUETTA, Ricardo Tomás y GUGLIELMINETTI, Ana Patricia. Ley 13.064 de Públicas. Comentada y anotada. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 2008. Págs. 257/258).*

Respecto de la denominada neutralización de obra o plazos, es dable recordar que esta Secretaría Legal ha manifestado lo siguiente:

*"(...) al no existir norma que reglamente específicamente el instituto de la neutralización de plazos o de obra, si bien no cabría en esta instancia la formulación de observaciones o la aplicación de sanciones basadas en la falta de*

*cumplimiento de requisitos inexistentes o fundados en la mera práctica administrativa, tampoco es correcto admitir -sin más- la neutralización de plazos.*

*En rigor, entiendo que la naturaleza jurídica de la neutralización de los plazos de obra, es una suspensión pactada entre la contratista y la Administración, generalmente a instancias de la primera de ellas pero, en definitiva, se materializa con una decisión de la autoridad estatal con competencia legal al efecto.*

*En ese orden de ideas, coincido con los Auditores actuantes por parte de este Tribunal respecto de que, no obstante exista un pacto entre el contratista y la autoridad competente, ello no dispensa a esta última de la explicitación de la causa que sustenta la suspensión de los plazos de obra pues, en lo que a la Administración respecta, la decisión no podría ser arbitraria.*

*Por lo tanto, profundizando el mismo criterio que el expresado en el Acuerdo Plenario transcripto en sus partes pertinentes, considero que la decisión sobre las presentes actuaciones, no debería orientarse a la aplicación de sanciones, sino más bien, a instar de forma más enfática a la actual Ministro de Obras y Servicios Públicos, a abandonar la utilización de la figura de la neutralización de plazos o de obra, mientras no se encuentre debidamente reglamentada o bien, que se proceda a su reglamentación, toda vez que, como se dijo, se trata de suspensiones o prórrogas de J plazos que estarían contempladas implícitamente en la Ley nacional N° 13.064” (Informe Legal N° 365/2013, Letra: T.C.P. S.L.).*

Dicho Informe fue compartido por el Plenario de Miembros en el Acuerdo Plenario N° 2476, del 14 de mayo de 2014, cuyo alcance fue explicado en la Resolución Plenaria N° 168/2014.



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

10

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

Por lo demás, se advierte que en materia de redeterminaciones, la Resolución M.O. y S.P. N° 212/2004 previó la creación de la Comisión de Redeterminación de precios en Contratos de Obra Pública, estipulándose entre sus funciones la de asesoramiento (v. art. 5°).

### CONCLUSIÓN

Así las cosas, estimo que cabría declarar inadmisibile la consulta realizada por el señor Ministro de Obras y Servicios Públicos, Prof. Luis Alberto VAZQUEZ a través de la Nota N° 284/2019, Letra: M.O. y S.P. toda vez que estaría formulada en términos generales y abstractos y no referida a una situación concreta, tal como lo exige la Resolución Plenaria N° 124/2016 y la inveterada doctrina sentada por este Tribunal, en base a los criterios de la Procuración General del Tesoro de la Nación.

Por lo expuesto, no cabría emitir opinión sobre el fondo de la cuestión traída a estudio, no obstante recordar las opiniones doctrinarias que existen sobre la materia, lo que de ninguna manera debe interpretarse como un asesoramiento brindado por este Tribunal en el marco del inciso i) del artículo 2° de la Ley provincial N° 50, el que se prestará en cada caso concreto que se requiera.

En virtud de las consideraciones vertidas, elevo a usted las actuaciones para la prosecución del trámite.

Christian ANDERSEN  
ABOGADO  
Mat. N° 759 CPAU TDF  
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

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

Expte. N° 104/2019, Letra T.C.P.-P.R.

Ushuaia, 14 de mayo de 2019.

**SEÑOR VOCAL ABOGADO  
EN EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA  
DR. MIGUEL LONGHITANO**

Elevo a Usted el expediente de la referencia, caratulado:  
"ASESORAMIENTO SOLICITADO POR EL MINSITRO DE OBRAS Y  
SERVICIOS PÚBLICOS S/NEUTRALIZACIÓN/SUSPENSIÓN DE PLAZOS"  
del registro del Tribunal, a los fines de poner en su conocimiento el Informe Legal  
N° 71/2019 suscripto por el Dr. Andersen, cuyos términos comparto, a los fines del  
tratamiento y prosecución del trámite.

14 MAYO 2019

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

