



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



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

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

Informe Legal N° 186/2019

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

Cde.: Expte. I.P.V. N° 1342/2016

Ushuaia, 18 de octubre de 2019

SR. SECRETARIO LEGAL a/c

Dr. PABLO E. GENNARO

S _____ / _____ D.-

Viene nuevamente a este Cuerpo de Abogados el expediente de referencia, perteneciente al registro del Instituto Provincial de Vivienda de la Provincia de Tierra del Fuego, A. e I.A.S., iniciado por la Dirección Diseño Habitacional y Urbano Z/N, asunto: **"120 VIVIENDAS - SECCIÓN X – RÍO GRANDE 1, 2, Y 3.-"**, a fin de tomar intervención, procediéndose a su análisis.

I. ANTECEDENTES

Que las presentes actuaciones ya han sido objeto de análisis por parte de este Cuerpo de Abogados a través del Informe Legal N° 166/2017, Letra: T.C.P. - C.A., del 6 de septiembre de 2017 (fs. 1073/1081) y por parte de la Secretaría Legal de este Tribunal mediante el Informe Legal N° 85/2019, Letra: T.C.P. - S.L., del 29 de mayo de 2019 (fs. 1269/1278).

Que en la primera de las mencionadas intervenciones, se realizó un pormenorizado análisis de los antecedentes de relevancia del expediente de referencia hasta la fecha de su emisión, a cuyos términos me remito en honor a la brevedad.

[Firma manuscrita]

Motivó la intervención de la Secretaría Legal, el Informe Contable N.º344/2017, Letra: T.C.P.-A.O.P del 31 de agosto de 2017 suscripto por el Auditor Fiscal Subrogante C.P. José Luis CASTELUCCI (fs. 1068/1071) en el que hizo saber al Auditor Fiscal a/c de la Secretaría Contable C.P. Rafael CHORÉN que: “...**IV – CONSULTAS A LA SECRETARÍA LEGAL:**

Teniendo en cuenta lo descripto y analizado en los apartados II y III precedentemente expuestos, previo a emitir el correspondiente Acta de Constatación en el marco del Control Previo, previsto por la Ley Provincial N.º50, se solicita opinión de la Secretaría Legal del Tribunal de Cuentas de la Provincia, respecto de:

- 1.- Si bien el Pliego de Bases y Condiciones, se fija parámetros objetivos para analizar y determinar las ofertas presentadas en el proceso licitatorio, en principio, el importe determinado no establecería tope alguno para determinar su admisibilidad.*
- 2.- Si la mera enunciación de que las cotizaciones exceden el precio del Presupuesto Oficial, resulta suficiente para declarar fracasada la contratación por ofertas inadmisibles, operando este como pauta de ponderación de la oferta más conveniente, permitiendo entre otras cosas, evaluar la temeridad de las oferta más conveniente, debería surgir de la aplicación estricta de los criterios de evaluación indicados en el Pliego Licitatorio.*
- 3.- Que independientemente la forma mediante la cual la Comisión de Estudio de Ofertas competente, evaluó el incremento del precio del mts2, resultando aproximadamente del 24,27% para considerar las ofertas actuales, este procedimiento realizado, violaría los principios de publicidad, concurrencia e igualdad que debe regir en el procedimiento licitatorio, imponiendo*



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



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

salvaguardar la garantía e igualdad a quienes fueron excluidos o se autoexcluyeron del llamado originario en razón de las actuaciones de éste, por cuanto surge del Pliego que el Presupuesto Oficial fue elaborado considerando la escala salarial aplicable a los operarios de la construcción, desde el mes de Abril de 2016 y la Oferta deberá confeccionarse bajo iguales condiciones (Punto 1, apartado 1.3).

Elevo el presente Informe Contable, con remisión del Expte. 1342-IP-2016 que consta de 1071 fojas útiles incluido un ejemplar del presente Informe, a los efectos de su análisis y opinión por parte de la Secretaría Contable y posterior pase a la Secretaría Legal."

Que mediante Nota Interna N.º 1921/17, Letra: TCP-SC (fs. 1072) tomó intervención el Auditor Fiscal a/c de la Secretaría Contable C.P. Rafael CHORÉN, girando las actuaciones a la Secretaría Legal de este Tribunal.

Seguidamente, se emitió el Informe Legal Nº 166/2017, Letra: T.C.P. - C.A., del 6 de septiembre de 2017, en el que se concluyó que: "...Por lo expuesto entiendo, en relación a la presente contratación y de acuerdo a las consultas efectuadas en el Informe Contable N.º 344/2017, Letra: T.C.P.-A.O.P., que el monto como pauta de admisibilidad reviste el carácter de tope, por ser considerado así específicamente en el pliego, no pudiendo ser admisible una oferta mayor al 10% ni menor al 20% del presupuesto oficial.

En este llamado en particular, la mera enunciación de que las cotizaciones exceden el precio del presupuesto en un 10% resulta suficiente para declarar fracasada la contratación por ofertas inadmisibles, en virtud del

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

requisito establecido en el Punto 1 Apartado 1.3 del Pliego de bases y condiciones.

En tanto que, la falta de publicación del monto del Presupuesto Oficial con sus variantes y de la Circular Aclaratoria N.º 2, además del procedimiento de actualización utilizado, vulnerarían los principios de publicidad, igualdad y concurrencia, rectores del procedimiento licitatorio.

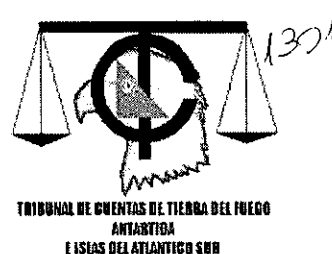
Por otra parte, a criterio de la suscripta, la Resolución IPV N.º 1377 se encuentra viciada en sus elementos causa y motivación, acarreado su nulidad absoluta, por utilizar como fundamento el Informe N.º 203/17 de la Comisión Permanente de Estudio de Oferta, modificando los términos del mismo...”.

Que en virtud de lo indicado en la Nota N° 2176/2017, Letra: IPV (P) del 21 de septiembre de 2017, el en aquel entonces Presidente del Instituto Provincial de Vivienda Arq. Luis A. CÁRDENAS (fs. 1082) y en el marco de lo expuesto en el Informe Legal N° 182/2017, Letra: T.C.P. - S.L., del 22 de septiembre de 2017 (fs. 1083/1087), el Plenario de Miembros emitió la Resolución Plenaria N° 247/2017 de fecha 22 de septiembre de 2017 (fs. 1088/1094) por el cual se exceptuó del control previo a las actuaciones de referencia.

La Resolución Plenaria N° 247/2017 hizo saber a la Presidencia del Instituto Provincial de Vivienda (en adelante IPV) que la continuidad del trámite se autorizaba bajo su exclusiva responsabilidad, por los eventuales perjuicios fiscales o transgresiones formales a la normativa vigente en materia de



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



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

contrataciones del Estado en que se incurriera y que debía remitir los actuados a este Tribunal de Cuentas, en el término de veinte (20) días de haberse suscripto los contratos de obra respectivos (artículo 2º).

La notificación de la mentada Resolución Plenaria al I.P.V., se efectuó mediante Cédula de Notificación N.º 567/2017, remitiéndose con ella las presentes actuaciones (fs. 1091/1094).

Seguidamente, el Instituto Provincial de Vivienda incorporó copias fieles de los Boletines Oficiales N.º 3972 a N.º 3975, del 28 y 29 de septiembre y 2º y 3º de octubre de 2017 respectivamente, mediante los cuales se publicó la Circular Aclaratoria N.º 3 de la Licitación Pública N.º 1/2017, Obra: "120 VIVIENDAS – SECCIÓN X – RÍO GRANDE RENGLÓN 1, 2 Y 3" (fs.1095/1105) por la que se comunicó a los oferentes que: "...Será de aplicación lo expresado en el Pliego de Bases y Condiciones, Circulares Aclaratorias N.º 1 y N.º 2, excepto lo especificado en particular en el siguiente punto en la Circular Aclaratoria N.º 3 de la Licitación Pública IPV OBRAS N.º 01/17.

En el Pliego de Bases y Condiciones en el punto 1.3 Presupuesto Oficial se modifica el texto del primer párrafo quedando redactado de la siguiente manera: 'El Instituto Provincial de Vivienda desestimará aquellas ofertas que sean inferiores al 20% (VEINTE) por ciento respecto del Presupuesto Oficial'...

Asimismo, se incorporaron copias simples de la publicación del llamado original, es decir, sin las referidas Circulares en el Boletín Oficial de la

A

República Argentina, de los días 18 a 20 y 23 a 25 de enero de 2017 (fs. 1107/1112).

Luego, el 30 de enero de 2018, la Secretaría de Vivienda y Hábitat dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación y el I.P.V. suscribieron un Convenio Específico para la Provincia de Tierra del Fuego, A. e I.A.S., a los efectos de ejecutar obras y acciones en el marco del Plan Nacional de Vivienda, Línea de Acción 3, *“Promoción de la Vivienda Social”*, en base a las cláusulas y condiciones establecidas en el Reglamento Particular del Plan, aprobado por Resolución del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda N° 122-E/2017, del 15 de marzo de 2017 (fs. 1120/1136) siendo firmado por la Señora Gobernadora de la Provincia, Dra. Rosana A. BERTONE y por el Presidente del Banco de Tierra del Fuego, Lic. Miguel Ángel PESCE.

Mediante Nota del 22 de mayo de 2018, la Subgerencia General del Banco de Tierra del Fuego informó a la Presidencia del I.P.V.: *“...el ingreso de transferencia proveniente de la Sec. De Vivienda de Nación -con fecha 10/05/2018 -por la suma de \$12.806.653,40- como anticipo para la construcción de viviendas correspondiente al convenio vigente...”* (fs. 1140).

Por providencia del 15 de agosto de 2018, el Dr. Gustavo VÁZQUEZ, en su carácter de Presidente del I.P.V., ordenó que se preparasen los actos correspondientes para adjudicar la obra, motivado en: *“...la necesidad imperiosa de ejecutar los fondos depositados para el inicio de las viviendas ...”* (fs. 1141).

Seguidamente, el Dr. Sergio F. GIADAS, abogado dependiente de la Subdirección General de Asuntos Jurídicos del Instituto, emitió el Dictamen



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



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

Jurídico N° 210/18 del 21 de agosto de 2018 (fs. 1144/1145) en el que arribó a las siguientes conclusiones: *"...En virtud de lo actuado en autos, se corrobora el cumplimiento de los pasos procedimentales exigidos en el procedimiento de contratación por licitación pública en cuanto al llamado a licitación, pliego de bases y condiciones, la autorización del gasto, el sistema de ejecución, la publicidad, la apertura de ofertas, y la evaluación técnica de la oferta.*

Asimismo, se ha dado cumplimiento con la documentación exigida en el Pliego de Bases y condiciones particulares que rige la contratación propiciada (...).

(...) Que de las constancias obrantes en el expediente administrativo surge que se han cumplido con los pasos requeridos para la adjudicación de la obra de referencia a las firmas GADA S.A., BESTAND S.A. y COCCARO HERMANOS CONSTRUCCIONES S.A., sin perjuicio de las consideraciones vertidas por el Tribunal de Cuentas en Informe Técnico N° 236/2017, Informe Contable N° 334/2017 e Informe Legal N° 166/2017.

Asimismo, y en relación a lo indicado, cabe tener presente lo señalado por la Presidencia a fs. 1141, respecto de necesidad imperiosa de ejecutar los fondos depositados para el inicio de la obra.

III – CONCLUSIÓN:

En consecuencia, dentro de las facultades que otorga la normativa citada y de las constancias documentales del expediente de obra, ésta Subdirección de Asuntos Jurídicos Z/S, salvo lo señalado supra, no encuentra

A

impedimentos para la Adjudicación de la Licitación Pública I.P.V. Obras N°01/17 ...”.

De este modo, a través de la Resolución I.P.V. N° 2166/2018, del 21 de agosto de 2018, suscripta por el Dr. Gustavo D. VÁZQUEZ, en su carácter de Presidente del IPV, se adjudicó la referida obra a las tres firmas allí identificadas (fs. 1146/1148).

Seguidamente, con fecha del 17, 25 y 26 de octubre de 2018 se suscribieron los contratos de obra pública con las firmas BESTAND S.A., COCCARO HNOS. CONSTRUCCIONES S.A. y GADA S.A. registrados bajo los N° 474, N° 479 y N° 483 respectivamente (fs. 1204/1206, 1210/1212 y 1215/1217).

Que atento a lo dispuesto mediante Resolución Plenaria N° 247/2017 y mediante Nota N° 2927/2018 del 18 de diciembre de 2018 (fs. 1218) se remitieron las presentes actuaciones a este Tribunal de Cuentas.

Así las cosas y mediante Acta de Constatación T.C.P. N° 8/2019—A.O.P. (CONTROL POSTERIOR – I.P.V.), del 22 de enero de 2019 (fs. 1220/1229) se efectuó un detalle de los antecedentes obrantes en las actuaciones del corresponde y en particular en lo sustentado en el Informe Legal N°166/2017, Letra: T.C.P. - C.A., para concluir que: “...V- **CONCLUSIÓN:**

Vista la Resolución Plenaria N° 122/2018, que dentro de los CONSIDERANDOS indica 'Que el control posterior será aplicable, asimismo, en los casos en que el cuentadante haya solicitado la excepción al control preventivo en los términos de la Resolución Plenaria Nro. 123/16' y que a los



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



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

*efecto de emitir el presente Acta de Constatación se ha tenido en consideración el sustento vertido por la Dra. Griselda LISAK en su Informe Legal N° 166/2017, Letra T.C.P.-C.A., en el cual se expide respecto de las consultas planteadas por este área en instancia de Control Preventivo mediante Informe Contable Nro. 344/2017 y habiendo luego el organismo continuado con el proceso licitatorio en el marco de la Resolución Plenaria Nro. 247/2018 (excepción al Control Preventivo), avanzando a la instancia de suscripción del contrato de obra de cada renglón, es que correspondería encuadrar el acto administrativo de adjudicación, instrumentado mediante la Resolución I.P.V. Nro. 1377 – viciada en sus elementos causa y motivación, acarreando su nulidad absoluta – como **INCUMPLIMIENTO SUSTANCIAL**, según la línea interpretativa de la Resolución Plenaria Nro. 347/2018 (...)"*

A través de la Nota N° 751/2019, Letra: IPV (P), del 22 de febrero de 2019, el Dr. Gustavo D. VÁZQUEZ, en su carácter de Presidente del Instituto Provincial de Vivienda y respecto de los desvíos antes descriptos, formuló el descargo respectivo (fs. 1230/1233). Allí, en primer lugar, sostuvo que la Resolución I.P.V. N° 1377/2017, a la que se atribuyó el incumplimiento sustancial, fue suscripta por la anterior Presidencia del Organismo.

Asimismo, entendió que las pautas establecidas en el Convenio para la financiación de las obras con fondos nacionales, exigían celeridad, indicando a modo de ejemplo la cláusula décima, inciso a) y Notas en las que se habría indicado que: "... el proyecto que no haya obtenido factibilidad técnica habiendo transcurrido más de 360 días de iniciado el trámite no se dará curso a la financiación, procediéndose al archivo (...)". Así sustentó el pedido de excepción al control preventivo, refiriendo que: "... los tiempos del

A

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

financiamiento, las diversas etapas de una licitación pública, el respeto por la legalidad de los procedimientos a aplicarse y la necesidad habitacional (...) pueden originar en el mentado contexto errores difíciles de subsanar sin resignar derechos de los ciudadanos. Es decir, parados en ese panorama, decidir dejar sin efecto dicha preadjudicación, hubiese generado que no se llevara a cabo la construcción de 120 viviendas, lo que hubiese lesionado el elemento eficacia en la gestión (...)".

En misma línea, argumentó que: *"...no significa que se legitime un procedimiento al que concurren vicios, sino que pueda funcionar -objetivo de todo control posterior- mediante sus recomendaciones como un sistema retroalimentador para la mejora de los procesos que ejecuta el Estado (...)",* para luego informar que se habrían dado de baja tres programas de viviendas, por lo que resultaba acuciante tender a la eficiencia, independientemente del origen nacional o provincial de los fondos, atento a la necesidad habitacional provincial.

Finalmente, y en relación a la nulidad absoluta del procedimiento, dijo que: *"...se ha pronunciado dicha Comisión de Ofertas, realizando una evaluación de las ofertas para el caso que se contemplara la actualización, si bien no se pronunció con la finalidad para la que ha sido creada en razón que su anterior informe ha sido negativo de la preadjudicación, otorgó las bases en este nuevo escenario fáctico para determinar la oferta más económica. Por lo expuesto, parte de su labor típica en su intervención fue logrado, al dar su opinión sobre las ofertas. Por otra parte, luego de la intervención a la que había llegado el Ente de control externo hasta que el mismo accedió a derivar el control en forma posterior, el IPV publicó el cambio de la forma de merituar la condición económica, con el objetivo de sanear la situación de falta 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"

publicidad y transparencia (ver fs. 1095-1112), no existiendo impugnación alguna por administrado.

Es decir, en el presente se intentó subsanar el procedimiento, pudiéndonos enrolar en lo que la teoría de la subsanación, teoría creada pretoriana, en tanto se habilitó un nuevo ámbito -al publicar la nueva condición del PbyC- para la defensa de los administrados ante la Administración para cuestionar el proceso licitatorio...".

Mediante Informe Contable N° 76/2019 y lo complementado en la Nota Interna N° 536/2019, ambos Letra: T.C.P. - A.O.P., del 8 y 20 de marzo de 2019, luego de identificar el incumplimiento sustancial, la normativa vulnerada, el acto administrativo, el agente responsable y referirse a la presunción de perjuicio fiscal, se concluyó que el descargo formulado por la Presidencia del IPV no subsanaba la deficiencia sustancial (fs. 1234/1237 y 1239/1240).

A través de la Nota Externa N° 621/2019, Letra: T.C.P. - S.C., del 21 de marzo de 2019, se remitieron las actuaciones al I.P.V., a fin de que se aporten los elementos que se considerasen pertinentes (fs. 1241/1242). Así, se agregaron al expediente del corresponde la Nota N° 578/2019, Letra: I.P.V. (D.G. A.T.) del 30 de abril de 2019 (fs. 1249/1257) y el Informe N° 7/2019, Letra: I.P.V. (D.G.A.E.F.) del 3 de mayo de 2019 (fs. 1258/1261) en las que se puso de manifiesto el estado de avance de las obras y la ejecución de su financiamiento.

Por Nota Interna N° 939/2019, Letra: T.C.P.-A.O.P., del 8 de mayo de 2019 (fs. 1263/1267) se estimó que aquello no guardaría correspondencia con la información solicitada: *"...En virtud de lo expuesto precedentemente, es dable*

A

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

destacar que si bien el organismo aportó nuevos elementos probatorios de la ejecución y seguimiento de la obra, la misma no guarda correspondencia con la información que ha sido solicitada, más aún no suple el desafortunado procedimiento aplicado, el cuál se aparta del cumplimiento de los principios fundamentales de la Licitación Pública, a saber; publicidad, concurrencia e igualdad...”.

En virtud de lo antes expuesto, mediante Nota Interna N° 1006/2019, Letra: T.C.P. - S.C., del 14 de mayo de 2019 (fs. 1268), se solicitó una nueva intervención de la Secretaría Legal de este Tribunal, en particular considerando el plazo del artículo 75 de la Ley provincial N° 50. En dicho marco, intervino el Secretario Legal a/c Dr. Pablo E. GENNARO, quien emitió el Informe Legal N.º85/2019, Letra: T.C.P.-S.L. (fs. 1269/1278) en el que indicó que: “...**II. ANÁLISIS**

De manera preliminar, se deja asentado que a través del Informe Legal N° 166/2017, Letra: T.C.P. - C.A., se efectuó un análisis pormenorizado y ajustado a derecho de las actuaciones en el marco del control preventivo, por lo que se comparten la totalidad de sus términos.

Al respecto, se estima prudente recordar el alcance y efecto que poseen los actos emitidos por este Órgano de Contralor, tanto en la instancia de control preventivo como posterior. Al respecto, el Superior Tribunal de Justicia en autos `MUNICIPALIDAD DE USHUAIA c/ TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA s/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO´ (Expte. N° 453/1997 - SDO, sentencia del 8 de octubre de 1997), explicó que:



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

1305

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

(...) el Tribunal de Cuentas de la Provincia efectúa el contralor externo del Estado mediante distintos procedimientos: a) de control previo que se instrumenta por medio de observaciones (arts. 2 inc. a) y 30 de la Ley 50); y b) de control posterior, a través de la rendición de cuentas, juicio de cuentas y juicio de responsabilidad. Obviamente sus decisiones, en los diversos procedimientos, constituyen manifestaciones administrativas, más no todas son actos administrativos definitivos.

(...) no cabe dudas que se trata de un acto interlocutorio que carece de definitividad, en tanto la observación es sólo eso: una advertencia sobre una posible ilegalidad para que, de compartirse por la autoridad administrativa, se subsane antes de avanzar en el procedimiento constitutivo, o, de lo contrario, tal autoridad insista en el acto tal cual fue elaborado (art. 30, Ley 50), quedando para la etapa del control posterior el debate sobre la corrección y trascendencia de la 'observación'. En modo alguno tal impugnación preventiva determina la suerte del control de la cuenta, ni menos aún avizora el resultado de un eventual juicio de cuentas y eventualmente del que pudiera iniciarse por responsabilidad (cf. arts. 42, 44, 45, 63 y 72 de la Ley 50).

Tal división de la potestad de contralor, permite advertir que -de acuerdo con la mecánica de la ley- lo dicho por el Tribunal de Cuentas en oportunidad del control preventivo podrá ser discutido por el estipendiario en los procedimientos posteriores que pudieran incoarse en su contra, sin que pueda afirmarse entonces la 'definitividad' del acto de observación (...).

De lo anterior se desprende que el control preventivo y posterior se distinguen en función del momento u oportunidad en el que se efectúa la

A

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

fiscalización, según se realice antes o después de que un acto administrativo adquiera eficacia (conf. IVANEGA, Miriam M., *Mecanismos de Control Público y argumentaciones de responsabilidad*, Ábaco de Rodolfo Depalma, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003, pp. 70/71). Entonces, el control preventivo se efectuará sobre actos dictados pero sin publicación o notificación (v. art. 104 de la Ley provincial N° 141, de Procedimiento Administrativo) y el control posterior es el ejercitado una vez que el acto se hubiese ejecutado.

Luego, en el procedimiento de licitación pública, el acto constitutivo que obliga al Estado será la publicación de la adjudicación. Ello se debe a que la preadjudicación es un proyecto de adjudicación, una propuesta al órgano contratante, sometido a requisitos de publicidad y susceptible de impugnación (v. criterio de la Procuración del Tesoro de la Nación, publicado en RAP N° 186, p. 201). Su intervención es requisito de legalidad del procedimiento, pero su contenido no es vinculante para el órgano decisor.

En esa línea, calificada Doctrina ha explicado que '(...) la preadjudicación -si bien requiere adecuada publicidad- no es un acto administrativo típico, ya que no contiene una declaración apta para constituir o producir efectos jurídicos directos sobre terceros. Configura, en cambio, uno de los llamados actos de la administración, resultante de un análisis sustancial, comprensivo no sólo de elementos de hecho, sino también de valoraciones técnicas y jurídicas).

El acto administrativo sólo se configura al disponerse la aprobación o adjudicación definitiva, que confiere suficiencia jurídica sustancial a la preadjudicación, ya que ésta, en sí, no importa una declaración de voluntad



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

1306

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

propia y autónoma ni reúne los elementos necesarios para la existencia del acto administrativo complejo o de voluntad concurrente (...). Al no generar la preadjudicación derechos para el preadjudicatario, la Administración puede dejar sin efecto en cualquier momento el procedimiento licitatorio (...)' (MONTI, Laura M., 'Las categorías jurídicas de la preadjudicación y la precalificación en el ámbito de la licitación pública', La Ley 2000-C, 112).

Lo hasta aquí expuesto permite aseverar que, en el expediente de marras, la Resolución IPV N° 1377/2017 importó el acto de preadjudicación, mientras que la Resolución IPV N° 2166/2018 fue el acto de adjudicación que, como acto administrativo, obligó al Estado, por producir efectos directos hacia terceros (una vez que es publicado o notificado).

De esta manera, ante las irregularidades detectadas en el Informe Legal N° 166/2017, Letra: T.C.P. - C.A., que hubiesen constituido una observación sustancial, el Secretario Legal a/c entendió que: "...solo podrían haber sido objeto de subsanación previo al acto de adjudicación, tal como lo sostuvo el Dr. VÁZQUEZ en su descargo.

En esa instancia, el IPV procedió a la publicación en el Boletín Oficial provincial de las Circulares, a las que se les otorgó el carácter de modificatorias (v. el pormenorizado análisis del Informe Legal N° 166/2017, ya referenciado).

De aquello corresponde, por un lado, advertir que no se habrían publicado las Circulares en el Boletín Oficial de la Nación, a diferencia de lo

A

acontecido con el llamado originario (v. lo ordenado en la Resolución IPV N° 52/2017 y las publicaciones adunadas a fs. 1098/1112).

Por otro, se estima que aquella publicación sólo implicaría un formalismo ante potenciales impugnaciones y no, como se había explicado en el Informe Legal de marras, el cumplimiento de los principios de igualdad, concurrencia y publicidad. En efecto, con cita del Dr. COMADIRA, en dicho dictamen se explicó que la modificación de las bases del llamado después de la apertura de ofertas había sido resuelto por la Procuración del Tesoro de la Nación en modo negativo, en función de dichos principios de la licitación pública...”.

Asimismo, agregó que: “...Por lo tanto, la publicación no sólo tendría que haber informado de las modificaciones al Pliego mediante Circulares, sino además fijado una nueva fecha de presentación de ofertas y de apertura de sobres (es decir, un nuevo llamado). Ello, en un todo de acuerdo con lo vertido en el Informe Legal N° 166/2017, Letra: T.C.P. - C.A., cuyos términos se comparten en razón del profuso análisis allí efectuado, que a su vez es concordante con lo sustentado en el Acuerdo Plenario N° 2310 (v. voto del Dr. LONGHITANO), en el que se explicó al IPV que:

`(...) Así, debieron publicar el cambio en el Presupuesto Oficial en el Boletín Oficial al igual que el llamado original. Ello en función de que un cambio de esa naturaleza debe considerarse directamente como un nuevo llamado, el que deberá cumplir con todos los recaudos exigidos en el marco de una Licitación Pública, entre ellos, el de la publicidad.



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



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

En el marco de las presentes actuaciones, ya se efectuó la apertura de ofertas y se preadjudicó a la firma INGENIERIA AUSTRAL S.R.L. - PABLO CLAUSEN UTE, conforme surge del Informe N° 0064 de la Comisión Técnica de Estudio de Ofertas, anudado a fs. 828. No obstante ello, tal circunstancia resulta salvable si se publicara nuevamente el llamado con la modificación introducida en el Presupuesto Oficial.

En este sentido la Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho que: **'...la modificación de los pliegos inherentes al contenido de la contratación y no meramente al procedimiento licitatorio, luego de efectuada la presentación de las ofertas y la preadjudicación, y antes de la adjudicación, debe considerarse como un nuevo llamado a cotizar ofertas. Para ello deben efectuarse nuevas publicaciones -sin perjuicio de las notificaciones cursadas- y fijarse una nueva fecha para la presentación de propuestas, en orden a mantener los principios que rigen la Licitación Pública, particularmente la publicidad y la concurrencia'** (la negrita no es del original, op. cit., pág. 109. Dictámenes 178:127).

Conforme el criterio expuesto, lo correcto sería en esta instancia del procedimiento licitatorio llevado a cabo en el IPV, publicar un nuevo llamado y dar un plazo de presentación de ofertas, en esta ocasión con el Pliego modificado en el punto relativo al Presupuesto Oficial, conforme lo dispuesto por la Circular N° 2 que eliminó el tope. De esta forma se salvaría la violación al principio de concurrencia señalado tanto por el Auditor interviniente así como por el letrado dictaminante.

A

(...) En síntesis, cabe aclarar que la razón de ser de la observación mantenida, no lo es por el cambio en el Presupuesto Oficial, sino por haberse omitido dar a esta modificación del Pliego la misma publicidad que al llamado original. En caso de producirse la mentada publicación, fijándose un nuevo plazo de presentación de ofertas, el incumplimiento quedaría salvado (...).

No obstante, pese a lo advertido en el Informe Legal referido, publicadas las circulares y no el nuevo plazo para la presentación de ofertas, el Dr. VÁZQUEZ en su carácter de Presidente del IPV, emitió la Resolución IPV N° 2166/2018, que adjudicó la obra. Luego, suscribió los contratos respectivos, haciendo nacer derechos subjetivos a favor de las contratistas y agravando severamente la posibilidad de conformar a derecho el procedimiento licitatorio.

De esta manera, corresponde analizar los descargos formulados por el Dr. VÁZQUEZ. En primer lugar, sostuvo que la Resolución IPV N° 1377/2017, a la que se le endilgó el incumplimiento sustancial en el marco del control posterior en el Acta de Constatación T.C.P. N° 8/2019 – A.O.P., fue dictada por el anterior Presidente del Instituto. Aquello es acertado, no obstante, tal como fuese explicado en los párrafos precedentes, dicho incumplimiento debe ser atribuido a la Resolución IPV N° 2166/2018, que tiene como antecedente de derecho la Resolución IPV N.º 1377/2017.

En razón de ello, se estima prudente que, conforme el procedimiento establecido en el Anexo I de la Resolución Plenaria N° 122/2018, se emita una nueva Acta de Constatación de Control Posterior, en la que se identifiquen los incumplimientos sustanciales, identificando el acto administrativo que produjo



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



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

la transgresión y se corra traslado al cuentadante, para que efectúe los descargos que considere pertinentes.

En segundo término, el Dr. VÁZQUEZ indicó la premura en el procedimiento de contratación.

Empero, debe tenerse presente que su designación tuvo lugar el 26 de febrero de 2018 (v. Decreto provincial N° 458/2018, publicado en el Boletín Oficial N° 4073, del 5 de marzo de 2018, que se adjunta al presente). Luego, el 23 de mayo de 2018 ingresó por Mesa de Entradas del IPV la Nota del Banco de Tierra del Fuego, dirigida a la Presidencia del Instituto, en la que se informaba el ingreso de la transferencia de la Secretaría de Vivienda de Nación (fs. 1140). Recién el 15 de agosto de 2018 el Dr. VÁZQUEZ ordenó que se preparasen los actos correspondientes para adjudicar la obra, por `(...) la necesidad imperiosa de ejecutar los fondos depositados para el inicio de las viviendas (...)´ (fs. 1141). De lo anterior se deriva que, en el mejor de los casos, transcurrieron tres (3) meses desde que se "anotició" de la existencia de las actuaciones hasta que ordenase la preparación de los actos respectivos.

Por último, la Presidencia del IPV explicó en su descargo que debía ser eficiente en la utilización de los recursos, mas es sabido que la eficacia en la gestión estatal no puede ser obtenida al costo del principio de igualdad (conf. COMADIRA, Julio R., *La Licitación Pública...* op. cit., pp. 53/54).

Asimismo, el Secretario Legal a/c, se expidió respecto al plazo de prescripción previsto en el artículo 75 de la Ley provincial N° 50, en atención a las competencias propias de este Órgano de Contralor: "...En el caso particular

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

bajo análisis, no surgiría de las distintas intervenciones del área contable que mediase un presunto perjuicio fiscal (tal como lo indica la Resolución Plenaria N° 122/2018), no obstante debe tenerse presente que la acción de responsabilidad patrimonial prescribe al año de cometido el hecho que causó un daño o de producido éste si fuere posterior.

Seguidamente, y en relación con la posibilidad de ejercer las facultades que surgen del artículo 4º, inciso h), de la Ley provincial N° 50, de acuerdo al criterio sentado en el Acuerdo Plenario N° 1744 y en virtud del parámetro establecido en autos “BLAZQUEZ, DANIEL C/TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA S/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO” (Expte. N° 2926/2014 – SDO STJ), entendió que: “...habrá de considerarse la fecha de ingreso de las actuaciones al Tribunal de Cuentas o la publicación del acto en el Boletín Oficial, lo que hubiese acontecido antes en el tiempo, para el cómputo del plazo de prescripción.

En el caso bajo análisis, de fojas 1218 surge que el 19 de diciembre de 2018 el expediente del corresponde fue recibido por este Órgano de Control y conforme lo indicado por la Dirección General Control Técnico, Archivo y Boletín Oficial (N° OF-2019-00068205-GDETDF-DGCT#SEGG, que se adjunta al presente), la Resolución IPV N° 2166/2018 fue publicada en el Boletín Oficial N° 4315, del 8 de marzo de 2019, por lo que el año deberá correr desde el primero de ellos.

Por último, de las actuaciones surgiría un incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2º de la Resolución Plenaria N° 247/2017. Luego, se considera prudente que, también a instancias del Auditor, se releve este



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



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

incumplimiento con la correspondiente instancia de descargo, para que sean remitidos tanto el expediente del seguimiento como los actuados del corresponde en la medida de lo posible, para su análisis en conjunto por el Cuerpo Plenario de Miembros.

Concluyendo el análisis en el punto III de su Informe, el Secretario Legal a/c, tuvo dicho: *"...En mérito a lo expuesto, se estima prudente que, conforme el procedimiento establecido en el Anexo I de la Resolución Plenaria N.º 122/2018, la Secretaría Contable de nueva intervención al Auditor Fiscal para que señale los incumplimientos sustanciales reseñados en el presente, identificando particularmente el acto administrativo que produjo la efectiva transgresión (Resolución IPV N.º 2166/2018), para que el cuentadante efectúe los descargos que considere pertinentes.*

En cuanto al cómputo del plazo de prescripción, para el ejercicio de las potestades asignadas en el artículo 4º, inciso h) de la Ley provincial N.º 50, considerando el parámetro del Acuerdo Plenario N.º 1744 y del precedente del Superior Tribunal de Justicia en 'BLÁZQUEZ', habría que estar a la fecha de ingreso de las actuaciones al Tribunal de Cuentas, en el marco del control posterior (19 de diciembre de 2018), para el cómputo del plazo anual...".

Que en el marco de la intervención antes propuesta, al Auditor Fiscal a/c de la Secretaría Contable C.P. Rafael CHORÉN emitió la Nota Interna N.º 1145/19, Letra: T.C.P.-S.C. (fs. 1281) por la que giró las actuaciones al Auditor Fiscal Subrogante C.P. José Luis CASTELUCCI.

Así las cosas y mediante Acta de Constatación T.C.P. N° 124/2019–A.O.P. (CONTROL POSTERIOR–I.P.V.) del 14 de junio de 2019 (fs. 1282/1285) el Auditor Fiscal Subrogante, indicó que: **“II – NUEVA DOCUMENTACIÓN INCORPORADA AL EXPEDIENTE:**

1. A fs. 1220/1229, se adjunta Acta de Constatación T.C.P. Nro. 08/2019–A.O.P., de fecha 22/01/2019, suscripta por el Auditor Fiscal Subrogante C.P. José Luis CASTELLUCCI.
2. A fs. 1230/1233, obra Nota Nro. 0751, Letra I.P.V. (P), de fecha 22/02/2019, suscripta por el Presidente del I.P.V. Ab. Gustavo D. VAZQUEZ, a través de la cual efectúa el descargo al acta citada en el punto precedente.
3. A fs. 1234/1237, obra Informe Contable Nro. 76/2019, Letra T.C.P. – A.O.P., suscripto por el Auditor Fiscal Subrogante C.P. José Luis CASTELLUCCI el cual ha sido elevado al Señor Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable C.P. Rafael A. CHORÉN, a fin de proceder a analizar las actuaciones y expedirse al respecto.
4. A fs. 1238, se adjunta Nota Interna Nro. 526/19, Letra: T.C.P. – S.C., de fecha 18/03/2019, suscripta por el Señor Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable C.P. Rafael A. CHORÉN, dirigida al Auditor Fiscal Subrogante C.P. José Luis CASTELLUCCI, mediante la cual solicita enumerar la totalidad de los apartamientos normativos existentes y determinadas aclaraciones a los mismos, en referencia al Acta de Constatación T.C.P. Nro. 08/2019 – A.O.P. (Control Posterior).
5. A fs. 1239/1240, obra Nota Interna Nro. 536/2019, de fecha 20/03/2019, suscripta por el Auditor Fiscal Subrogante C.P. José Luis CASTELLUCCI, dirigida al Señor Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable



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



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

C.P. Rafael A. CHORÉN, en respuesta a la Nota Interna Nro. 526/2019, enumerando 3 incumplimientos normativos y efectuando las especificaciones correspondientes a los mismos.

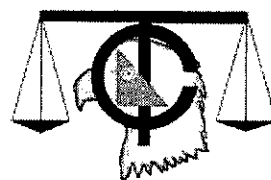
6. A fs. 1241/1242, se adjunta Nota Externa Nro. 621/19, Letra: T.C.P. - S.C., de fecha 21/03/2019, suscripta por el Señor Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable C.P. Rafael A. CHORÉN, dirigida al Presidente del I.P.V. Ab. Gustavo D. VAZQUEZ, en función al punto 1.4.2 de la Resolución Plenaria N° 122/18, como medida de mejor proveer, solicita se aporten nuevos elementos que se consideren pertinentes.
7. A fs. 1243/1245, se incorpora Nota Externa Nro. 913/19, Letra: T.C.P. - S.C., de fecha 12/04/2019, que reitera el pedido de información de la Nota Externa Nro. 621/19 en forma inmediata.
8. A fs. 1246, se incorpora Nota N° 1314, Letra: I.P.V. (P), de fecha 17/04/2019, suscripta por el Presidente del I.P.V. Ab. Gustavo D. VAZQUEZ, quien indica que se encuentran preparando la información correspondiente a lo solicitado.
9. A fs. 1247, se adjunta Nota N° 0087, Letra: I.P.V. (VP), de fecha 26/04/2019, suscripta por el Presidente del I.P.V. Ab. Gustavo D. VAZQUEZ, dirigida a la Sra. Directora General del Area Técnica Arq. Marcela ALFONSO, solicita relice un informe respecto a determinados puntos de la ejecución de la obra.
10. A fs. 1248, se adjunta Nota N° 0088, Letra: I.P.V. (VP), de fecha 26/04/2019, suscripta por el Presidente del I.P.V. Ab. Gustavo D. VAZQUEZ, dirigida a la Sr. Director General del Area Económico-contable C.P. Ignacio SALAS, solicita relice un informe respecto al financiamiento, ejecución, avance y cuestiones contractuales-administrativas de la obra.

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

11. A fs. 1249/1257, se adjunta Nota N° 0578, Letra I.P.V. (DG AT), de fecha 30/04/2019, suscripta por la Arq. Marcela ALFONSO, Dirección General Area Técnica I.P.V., dirigida al Presidente del I.P.V. Ab. Gustavo D. VAZQUEZ, en respuesta a la Nota N° 0087, Letra I.P.V. (P), junto con la documentación de soporte que menciona en dicho informe.
12. A fs. 1258/1261, se adjunta Nota N° 0007, Letra I.P.V. (D.G.A.E.F.), de fecha 03/05/2019, suscripta por el C.P. Ignacio SALAS, Director Gral. Area Económico Financiera I.P.V., dirigida al Presidente del I.P.V. Ab. Gustavo D. VAZQUEZ, en respuesta a la Nota N° 0088, Letra I.P.V. (P), junto con la documentación de soporte que menciona en dicho informe.
13. A fs. 1262, se adjunta Nota N° 1417, Letra: I.P.V. (P), de fecha 06/05/2019, dirigida al Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable C.P. Rafael A. CHORÉN, a través de la cual el Presidente del I.P.V. Ab. Gustavo D. VAZQUEZ remite el expediente de referencia, en respuesta a la Nota Externa N° 913/19, Letra T.C.P. - S.C.
14. A fs. 1263/1267, se incorpora Nota Interna N° 939/2019, Letra: T.C.P. - A.O.P., de fecha 08/05/2019, suscripta por el Auditor Fiscal Subrogante C.P. José Luis CASTELLUCCI, dirigida al Señor Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable C.P. Rafael A. CHORÉN, mediante la cual informa que si bien el organismo aportó nuevos elementos probatorios de la ejecución y el seguimiento de la obra, la misma no guarda correspondencia con la información que ha sido solicitada.
15. A fs. 1268, se adjunta Nota Interna N° 1006/19, Letra: T.C.P. - S.C., de fecha 14/05/2019, suscripta por el Señor Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable C.P. Rafael A. CHORÉN, dirigida al Secretario Legal A/C Dr. Pablo GENNARO, remitiendo el expediente de la referencia, en



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"

forma conjunta con el Proyecto de Acto Administrativo que a criterio de esa Secretaría Contable sería del caso dictar, a fin de dictar las consideraciones que estime corresponder.

16. A fs. 1269/1280, obra Informe Legal N° 85/2019, Letra: T.C.P. - S.L., de fecha 29/05/2019, suscripto por el Secretario Legal A/C Dr. Pablo GENNARO, dirigido al Señor Secretario Contable C.P. Rafael A. CHORÉN, en el cual concluye conforme el procedimiento establecido en el Anexo I de la Resolución Plenaria N° 122/2018, la Secretaría Contable de nueva intervención al Auditor Fiscal para que señale los incumplimientos sustanciales reseñados en el presente, identificando particularmente el acto administrativo que produjo la efectiva transgresión (Resolución I.P.V. N° 2166/2018), para que el cuentadante efectúe los descargos que considere pertinentes.
17. A fs. 1281, se adjunta Nota Interna N° 1145/19, Letra: T.C.P. - S.C., de fecha 29/05/2019, suscripta por el Señor Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable C.P. Rafael A. CHORÉN, dirigida al Auditor Fiscal Subrogante C.P. José Luis CASTELLUCCI, a fin de dar cumplimiento a lo concluido en el apartado III del Informe Legal N° 85/19, Letra: T.C.P. - S.L. suscripto por el Dr. Pablo E. GENNARO A/C de la Secretaría Legal.

Analizadas las actuaciones, el Auditor Fiscal Subrogante C.P. José Luis CASTELLUCCI, concluyó en que: **"...III – INCUMPLIMIENTO SUSTANCIAL:**

1. Se atribuye el incumplimiento sustancial a la Resolución I.P.V. Nro. 2166/2018, acto administrativo que adjudica la obra, suscripto por el

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

Presidente del I.P.V. Ab. Gustavo D. VAZQUEZ, en función de tener como antecedente de derecho la Resolución I.P.V. N° 1377/2017 que preadjudica la obra, cuyos vicios fuesen expuestos en el Informe Legal N° 166/2017 Letra TCP-CA de fecha 06/09/17, suscripto por la Dra. Griselda LISAK. En tal sentido, y a efectos de determinar el acto administrativo que produjo la transgresión normativa, se comparten los fundamentos vertidos en el Informe Legal N° 85/2019 Letra: T.C.P. - S.L. y se destaca lo siguiente `...No obstante, pese a lo advertido en el Informe Legal referido, publicadas las circulares y no el nuevo plazo para la presentación de ofertas, el Dr. VAZQUEZ en su carácter de Presidente del IPV, emitió la Resolución IPV N° 2166/2018, que adjudicó la obra. Luego, suscribió los contratos respectivos, haciendo nacer derechos subjetivos a favor de las contratistas y agravando severamente la posibilidad de conformar a derecho el procedimiento licitatorio...´.

En función de la efectiva transgresión señalada en el presente apartado, y conforme a lo establecido en el Anexo I de la Resolución Plenaria N° 122/2018, se solicita al cuentadante efectuar los descargos que considere pertinentes.

En virtud de lo expuesto en el párrafo anterior, y de acuerdo a lo establecido en el punto 1.3 que forma parte del punto 1, Anexo I de la Resolución Plenaria Nro. 122/2018, se otorga un plazo de cinco (5) días para efectuar el correspondiente descargo...”.

Que en fecha 28 de junio de 2019, mediante Nota N.º 9634/19 se recepcionó el descargo efectuado por el Sr. Presidente del I.P.V. Dr. Gustavo D. VÁZQUEZ (fs. 1289/1293).



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



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

Al efecto, tomó nueva intervención el Auditor Fiscal Subrogante C.P. José Luis CASTELUCCI, quien emitió el Informe Contable N.º 249/2019, Letra: T.C.P.-A.O.P. (fs. 1294/1297), en el que indicó: **"...3.3 Procedimiento de Control Posterior s/ Res. Plenaria N° 122/2018"**

3.3.1 Incumplimiento sustancial

Se atribuye el incumplimiento sustancial a la Resolución I.P.V. Nro. 2166/2018, acto administrativo que adjudica la obra, suscripto por el Presidente del I.P.V. Ab. Gustavo D. VAZQUEZ, en función de tener como antecedente de derecho la Resolución I.P.V. N° 1377/2017 que preadjudica la obra, cuyos vicios fuesen expuestos en el Informe Legal N° 166/2017 Letra TCP-CA de fecha 06/09/17, suscripto por la Dra. Griselda LISAK. En tal sentido, y a efectos de determinar el acto administrativo que produjo la transgresión normativa, se comparten los fundamentos vertidos en el Informe Legal N° 85/2019 Letra: T.C.P. - S.L. y se destaca lo siguiente "...No obstante, pese a lo advertido en el Informe Legal referido, publicadas las circulares y no el nuevo plazo para la presentación de ofertas, el Dr. VAZQUEZ en su carácter de Presidente del IPV, emitió la Resolución IPV N° 2166/2018, que adjudicó la obra. Luego, suscribió los contratos respectivos, haciendo nacer derechos subjetivos a favor de las contratistas y agravando severamente la posibilidad de conformar a derecho el procedimiento licitatorio...".

3.3.2 Normativa incumplida

La Resolución I.P.V. Nro. 2166/2018 tiene como antecedente de derecho la Resolución I.P.V. N° 1377/2017 que preadjudica la obra, cuyos vicios fuesen expuestos en el Informe Legal N° 166/2017 Letra TCP-CA, en el cual la Dra. Griselda LISAK señala "...De acuerdo al artículo 99 inciso b) y e) de la Ley provincial N° 141, revisten el carácter de requisitos esenciales del acto

A

administrativo, sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirven de causa y estar motivado, expresando en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto. En tanto que el artículo 110 de la misma norma prescribe que será nulo de nulidad absoluta el acto que hubiere sido dictado con falta de causa o motivación...'. Asimismo concluye, '...la Resolución N° 1377 se encuentra viciada en sus elementos causa y motivación, acarreando su nulidad absoluta, por utilizar como fundamento el Informe N° 203/17 de la Comisión Permanente de Estudio de Ofertas, modificando los términos del mismo...'. Asimismo, se comparten los fundamentos vertidos en el Informe Legal N° 85/2019 Letra: T.C.P. - S.L. y se destaca lo siguiente '...No obstante, pese a lo advertido en el Informe Legal referido, publicadas las circulares y no el nuevo plazo para la presentación de ofertas, el Dr. VAZQUEZ en su carácter de Presidente del IPV, emitió la Resolución IPV N° 2166/2018, que adjudicó la obra. Luego, suscribió los contratos respectivos, haciendo nacer derechos subjetivos a favor de las contratistas y agravando severamente la posibilidad de conformar a derecho el procedimiento licitatorio...'.

3.3.3 Acto Administrativo

Resolución I.P.V. Nro. 2166, obrante a fs. 1146/1147, mediante la cual se adjudica la obra "120 VIVIENDAS SECCIÓN X – RÍO GRANDE", Renglón 1, 2 y 3, de la ciudad de Río Grande, correspondiente a la Licitación Pública I.P.V. obras N° 01/17, su ejecución para el Renglón N° 1 a la empresa GADA S.A. por la suma de PESOS CUARENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS TREINTA Y SIETE CON 47/100 (\$47.443.737,47), la ejecución del Renglón N° 2 a la empresa BESTAND S.A. por la suma de PESOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO TREINTA Y DOS MIL CIENTO CINCUENTA Y CINCO CON 95/100 (\$54.132.155,95) y la ejecución del Renglón N° 3 a la empresa COCCARO



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"

HERMANOS CONSTRUCCIONES S.A. en la suma de PESOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y TRES MIL QUINIENTOS NOVENTA Y NUEVE CON 87/100 (\$54.473.599,87), encuadrando el presente acto conforme lo prevé la Ley de Obras Públicas N° 13.064, Decreto Nacional N° 691/16, Decreto Provincial N° 912/17 Anexo I y Ley Provincial N° 141.

3.3.4 Agentes responsables

Ab. Gustavo D. VÁZQUEZ, Presidente Instituto Provincial de Viviendas.

3.3.5 Presunto perjuicio al erario público

No se verificaría en esta instancia la existencia de perjuicio fiscal.

4 Conclusión

Atento a todo lo mencionado ut supra, y analizado el descargo efectuado por el Presidente del organismo a través de la Nota N° 4634/19 a fs. 1289/1293, quien suscribe entiende que subsiste el incumplimiento sustancial, por lo expuesto, se remite el presente informe a los efectos que estime corresponder”.

II.- ANÁLISIS

Sin perjuicio de que analizaré el nuevo descargo efectuado por el Sr. Presidente del I.P.V mediante Nota N.º 9634/19, presentado ante este Tribunal en fecha 28 de junio de 2019 (fs. 1289/1293) siendo esta mi primera intervención en las actuaciones, estimo oportuno expedirme sobre ciertos aspectos del procedimiento licitatorio en cuestión.

A

Efectivamente, la Comisión Permanente de Estudio de Ofertas,

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

mediante el dictamen plasmado en el Informe I.P.V. (CT) N.º 177, Letra: IPV-Z/N (A.T.) (fs. 1037) rechazó todas las ofertas presentadas por superar estas el 10% del presupuesto oficial de acuerdo a los términos del pliego.

Tal y como se desprende del Informe N.º 203/17 (fs 1040) la Comisión Permanente de Estudio de Ofertas -de manera hipotética- dijo que comparando el tope establecido en el Pliego y las ofertas efectuadas por las empresas: ***“...se observa que todas las ofertas están dentro del incremento evaluado por la Dirección de Redeterminación de precios, es decir precios reales actuales. Por lo cual hubieren resultado convenientes: R1- GADA S.A. R2- BESTAND S.A. R3 COCCARO HNOS CONST...”***.

Sin embargo, en el párrafo anterior había aclarado que: ***“...ES DABLE RESEÑAR QUE EL PRESENTE ANÁLISIS SE CIRCUNSCRIBE A UN ESTUDIO NETAMENTE TÉCNICO DE LAS OFERTAS OPORTUNAMENTE PRESENTADAS, SIN QUE EL MISMO SEA INTEGRANTE Y COMPLEMENTARIO AL YA INFORMADO POR ESTA COMISIÓN...”*** refiriéndose así a lo ya dicho en el Informe I.P.V. (CT) N.º 177, Letra: IPV-Z/N (A.T.) que rechazaba todas las ofertas. A ello, agrega que esta nueva intervención esta: ***“...EXENTO RESPECTO A LA FORMALIDAD DE LA LICITACIÓN...”***, vale decir, es ajena a la Licitación Pública IPV OBRA N.º 01/17 (el resaltado me pertenece).

Seguidamente se emitió la Resolución IPV N.º 1377 de fecha 2 de junio de 2017 –de preadjudicación- (fs.1049/1051) suscripta por el Presidente del Instituto Provincial de Vivienda, la que se fundamentó en el Informe N.º 203/17



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"

y que nada dice respecto del Informe I.P.V. (CT) N.º 177 que había rechazado todas las ofertas. Por lo cual, en rigor de verdad, nunca hubo dictamen de preadjudicación de la Comisión Permanente de Estudio de Ofertas que diga cual era la oferta más conveniente, ni tampoco el Presidente del Instituto Provincial de Vivienda desplegó un análisis conducente a motivar la decisión de preadjudicar la obra a las mentadas empresas. Lo que si se desprende de las actuaciones, es que la Resolución IPV N.º 1377 –de preadjudicación- tergiversó lo plasmado en el Informe N.º 203/17 fundamentándose -desacertadamente- en la existencia de un informe favorable de preadjudicación de la Comisión Permanente de Estudio de Ofertas que nunca existió, ya que el único Informe obrante -N.º 177, Letra: IPV-Z/N (A.T.)- rechazó todas las ofertas por superar el 10% del presupuesto oficial de acuerdo a los términos del pliego.

En fecha 25 de agosto de 2017 tomó intervención este Tribunal de Cuentas en el marco del Control Previo, emitiéndose el Informe Técnico N.º 236/2017, Letra: TCP-SC-AT, el Informe Contable N.º 344/2017, Letra: T.C.P.-A.O.P., el Informe Legal N.º 166/2017, Letra: T.C.P. - C.A y la Resolución Plenaria N.º 247/2017.

Seguidamente, en fecha 21 de agosto de 2018, se emitió la Resolución I.P.V. N.º 2166/2018 (fs. 1146/1148) por la cual se adjudicó la referida obra a las tres firmas allí identificadas, la cual fue suscripta por el Dr. Gustavo D. VÁZQUEZ, en su carácter de Presidente del IPV.

Ahora bien, sin perjuicio de que la Resolución IPV N.º 1377 de

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

preadjudicación es un acto preparatorio, la inobservancia y falta de subsanación de las irregularidades detectadas en el marco del Control Previo (Informe Técnico N° 236/2017, Letra: TCP-SC-AT, Informe Contable N.º 344/2017, Letra: T.C.P.-A.O.P. e Informe Legal N° 166/2017, Letra: T.C.P.-C.A.) causó -a mi criterio- la violación del Artículo 99, incisos b y e de la Ley provincial N.º 141 y de los más elementales principios que deben regir a toda licitación pública como la publicidad, transparencia, concurrencia e igualdad (Ley provincial N.º 1015) lo que terminó desencadenando la nulidad de la Resolución I.P.V. N° 2166/2018 de adjudicación de las obras y del procedimiento licitatorio.

Fundo mi análisis en el entendimiento de que la instancia de preadjudicación, tiene un rol trascendental de control de juridicidad por ser la etapa de análisis y determinación de la existencia de defectos sustanciales y no sustanciales en las ofertas, permitiendo garantizar de ese modo, un exitoso resultado del procedimiento de selección.

Sin perjuicio de que el acto de preadjudicación no se trata de un acto administrativo, por la importancia que tiene dentro del procedimiento de selección, entiendo que el mismo no puede contrariar los requisitos esenciales que se exigen para los actos administrativos, ya que la función del dictamen de preadjudicación es justamente preservar la juridicidad del procedimiento, además de favorecer la fundamentación de sus actos administrativos (v.gr. de Adjudicación) y reafirmar el accionar conforme a derecho al que debe estar ligada la administración, consagrando así la protección del interés público.

En este contexto, cabe resaltar la responsabilidad de toda la cadena



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



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

de quienes intervienen en la contratación a fin de velar por la legalidad y eficacia del procedimiento, como así también el adecuado ejercicio de contralor sobre la adjudicación del contrato.

Respecto a la falta de publicación del monto del Presupuesto Oficial con sus variantes y de la Circular Aclaratoria N.º 2 que eliminó el tope, coincido con el criterio vertido en el Informe Legal N.º 166/2017, Letra: T.C.P. - C.A., toda vez que se vulneraron los principios de publicidad, igualdad y concurrencia, rectores del procedimiento licitatorio.

Lo apropiado hubiera sido que se publiquen las modificaciones al Pliego mediante Circulares, fijando una nueva fecha de presentación de ofertas y de apertura de sobres, vale decir, efectuar un nuevo llamado, a fin de evitar la violación al principio de concurrencia conforme fuera señalado por el Auditor Fiscal interviniente en el marco del Control Previo.

Asimismo, conforme lo dispuesto en el artículo 2º de la Resolución Plenaria N.º 247/2017 y según se desprende de los propios actuados (fs. 1204/1206, 1210/1212, 1215/1217 y fs. 1218) se excedieron las pautas temporales para la remisión de las actuaciones a este Tribunal de Cuentas.

Que del incumplimiento advertido en el Informe Legal N.º 85/2019, Letra: T.C.P.-S.L. (fs. 1269/1278) el Secretario Legal a/c consideró pertinente que: *"...a instancias del Auditor, se releve este incumplimiento con la correspondiente instancia de descargo, para que sean remitidos tanto el*

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

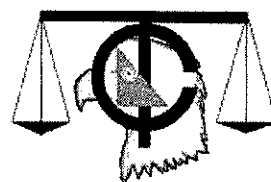
expediente del seguimiento como los actuados del corresponde en la medida de los posible, para su análisis en conjunto por el Cuerpo Plenario de Miembros...”, emitiendo el Auditor Fiscal Subrogante, el Acta de Constatación T.C.P. N° 124/2019–A.O.P. (CONTROL POSTERIOR–I.P.V.) del 14 de junio de 2019.

Sin embargo, de la lectura del Acta de Constatación referida, se desprende que el Auditor Fiscal no solicitó expresamente descargo respecto del incumplimiento al artículo 2° de la Resolución Plenaria N° 247/2017, aunque sí realizó un pormenorizado detalle respecto de las nuevas intervenciones de este Tribunal, individualizando el Informe Legal N.º 85/2019, Letra: T.C.P.-S.L. en el anteúltimo párrafo del apartado **8 INTERVENCIONES DEL TRIBUNAL** y punto 16 del apartado **II – NUEVA DOCUMENTACIÓN INCORPORADA AL EXPEDIENTE** de su Acta, debiéndose ponderar asimismo, que con ella se remitieron al I.P.V. el total de las actuaciones administrativas a los efectos de realizar el pertinente descargo.

Respecto del descargo del Sr. Presidente del I.P.V. Nota N.º 9634/19, presentado ante este Tribunal en fecha 28 de junio de 2019 (fs. 1289/1293) entiendo que no aporta nuevos elementos que permitan acreditar la subsanación de los incumplimientos oportunamente detectados ni del indicado posteriormente por el Secretario Legal a/c en el último párrafo del apartado **II. ANÁLISIS** de su Informe Legal N.º 85/2019, Letra: T.C.P.-S.L. por lo que ellos han de persistir, coincidiendo así con el criterio vertido en las conclusiones del Informe Contable N.º 249/2019, Letra: T.C.P.-A.O.P. de fecha 4 de julio de 2019 (fs. 1294/1297).



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

1316

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

Sin perjuicio de lo expuesto y de considerarse necesario, podría producirse -con carácter urgente- una nueva instancia de descargo del cuentadante previo a resolver.

III.- CONCLUSIÓN:

A modo de conclusión, entiendo que la Resolución I.P.V. N° 2166/2018 se encuentra viciada en sus elementos causa y motivación, acarreado su nulidad absoluta (Artículo 99, incisos b y e Ley provincial N.º 141) no siendo menos reprochable las indubitadas violaciones a los más elementales principios que deben regir a toda licitación pública como la publicidad, transparencia, concurrencia e igualdad (Artículos 3º, 23º y 32º de la Ley provincial N.º 1015 Régimen General de Contrataciones) lo cual también desencadenó la nulidad del procedimiento licitatorio.

Respecto del descargo del Sr. Presidente del I.P.V en su Nota N.º 9634/19, presentado ante este Tribunal en fecha 28 de junio de 2019 (fs. 1289/1293) entiendo que no aporta nuevos elementos que permitan acreditar la subsanación de los incumplimientos detectados, por lo que estos han de persistir, coincidiendo con el criterio vertido en las conclusiones del Informe Contable N.º 249/2019, Letra: T.C.P.-A.O.P. de fecha 4 de julio de 2019 (fs. 1294/1297).

Por todo lo expuesto, y respecto al cómputo del plazo de prescripción para el ejercicio de las potestades dispuestas en el inciso h) del artículo 4º de la Ley provincial N° 50, considerando el parámetro del Acuerdo Plenario N° 1744 y del precedente del Superior Tribunal de Justicia en

A

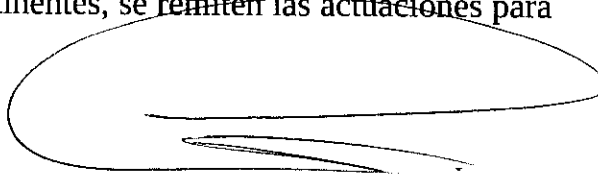
"Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

‘BLÁZQUEZ’, entiendo que habría que distinguir entre las violaciones detectadas en el desarrollo del procedimiento licitatorio, de las observaciones a la Resolución IPV N° 2166/2018 de adjudicación y el incumplimiento del artículo 2° de la Resolución Plenaria N° 247/2017.

Ante el primer caso, habría que estar a la fecha del primer ingreso de las actuaciones al Tribunal de Cuentas en el marco del Control Previo del 22 de agosto de 2017 (fs. 1063 vta.) marco en el cual surgieron patentes los incumplimientos analizados, ello a efectos del cómputo del plazo anual, concluyendo que no obstante las irregularidades detectadas, no resultaría posible en esta instancia merituar la pertinencia de aplicar sanciones, dado que se encontrarían excedidas las pautas temporales al efecto.

Respecto del segundo y tercer caso, surge a fs. 1218 que el 19 de diciembre de 2018 el expediente del corresponde fue recibido por este Órgano de Control y, que la Resolución IPV N° 2166/2018 fue publicada en el Boletín Oficial N° 4315, del 8 de marzo de 2019, por lo que el año deberá correr desde el primero de ellos, debiendo estar a la fecha del segundo ingreso de las actuaciones al Tribunal de Cuentas en el marco del control posterior (19 de diciembre de 2018) para el cómputo del plazo anual.

Con las consideraciones pertinentes, se remiten las actuaciones para continuidad del trámite.



Dr. Adrián Gustavo VOLPE
Abogado
Tribunal de Cuentas de la Provincia