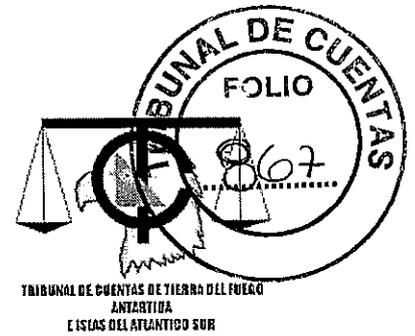




Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



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

"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

Informe Legal N.º 93/2022

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

Ref: Expte. N.º 1200/2020 Letra: MFP-E

Ushuaia, 12 de abril de 2022

**A LA SEÑORA COORDINADORA  
DE LA SECRETARÍA LEGAL  
DRA. MARÍA JULIA DE LA FUENTE:**

Viene al Cuerpo de Abogados el expediente de referencia, perteneciente al registro del Ministerio de Finanzas Públicas, caratulado: "S/ **CONSULTORIA UBA**", a fin de tomar intervención y emitir el dictamen jurídico pertinente.

#### **I.- ANTECEDENTES:**

De manera preliminar y en razón de la brevedad, me remito a los antecedentes expuestos en los Informes Legales N.º 256/2021, Letra: T.C.P.-C.A. (fs. 218/239) y N.º 40/2022, Letra: T.C.P.-C.A. (fs. 802/810) procediendo a enumerar los más elementales para su entendimiento y los incorporados después de su emisión.

Las presentes actuaciones se iniciaron con motivo del Decreto provincial N.º 4564/2019, por el que se ratificó en todos sus términos el Convenio Marco de Asistencia Técnica, registrado bajo el N.º 19739, celebrado entre la Provincia de Tierra del Fuego, representada en ese acto por el Sr. Gobernador Gustavo MELELLA y la Facultad de Ciencias Económicas de la

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

Universidad de Buenos Aires, representada por su Decano, Profesor Emérito Dr. Ricardo José María PAHLEN.

Cabe destacar que, el objeto del mentado Convenio consiste en la prestación de cursos de capacitación, trabajos de investigación y auditoría, asistencia técnica, asesoramiento técnico por parte de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires a la Provincia, en temáticas relacionadas con las incumbencias de las carreras dictadas en la citada facultad.

Además, la Facultad se comprometió a elaborar informes especiales sobre los siguientes temas que se identificaron como: 1) Laboratorio del Fin del Mundo; 2) Dirección Provincial de Energía; 3) DPOSS; 4) Caja Previsional para el personal Policial y Penitenciaria Provincial y 5) Administración Central.

En función de ello y a través del Decreto provincial N.º 201/2020, se autorizó la contratación directa en el marco de lo dispuesto por el artículo 18 inciso m) de la Ley provincial N.º 1015, por la suma total de PESOS VEINTE MILLONES CUATRO MIL NOVECIENTOS OCHO 00/100 (\$20.004.908,00), a favor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Luego, en el Informe Técnico N.º 01-2021 (fs. 190/196) realizado por el señor Jorge Luis LADETTO miembro del Comité de Coordinación, se manifestó: *“(...) Tal como fuera planteado oportunamente, el listado de tareas encomendada a la UBA en el marco de la contratación directa en cuestión revestía gran importancia en el contexto en el que se encontraba el inicio de una nueva gestión de gobierno, situación que como consecuencia de la pandemia se*



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



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"  
vio afectada, y que en la actualidad ha derivado en nuevas situaciones que revisten para la presente gestión de gobierno mayor relevancia de análisis, motivo por el cual, en el presente contexto, se sugiere se reemplacen los Ítems que tienen un bajo grado de avance, por los temas que se detallan a continuación, los que hoy en día son primordiales para la toma de decisiones por parte de la Provincia (...)"

Los ítems agregados por los que mutó el objeto contractual son un diagnóstico sobre: Obra Social de la Provincia de Tierra del Fuego (OSEF), Digitalización de Archivos y manteniendo el informe a realizar sobre la Secretaría de Hidrocarburos.

En consecuencia, la modificación precedentemente citada fue analizada en el Informe Legal N.º 256/2021, Letra: T.C.P.-C.A., en donde se concluyó: "(...) entiendo que no existe óbice legal sobre la modificación del objeto del Convenio suscripto entre el Gobierno de la Provincia y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (...)"

Por ello, se realizó el Acta de constatación T.C.P. N.º 201/2021-P.E. (fs. 242/244) en donde se requirió:

"(...) **Requerimiento N.º 1:** 'Atento a lo plasmado en el Informe Legal N.º 256/2021 Letra: T.C.P.-C.A., se requiere al cuentadante que '... se adjunten a las presentes actuaciones los Informes Finales realizados por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y, aquellos Informes restantes previo al pago de la contraprestación correspondiente ...'. (...)"

**Requerimiento N.º 2.:** *‘Asimismo, respecto de la modificación de la prestación objeto del contrato se deberá acompañar el pertinente acto administrativo en las condiciones que fija el Informe Legal N.º 268/2021, Letra: T.C.P.-S.L. que, al respecto, señala ‘... debería encontrarse plasmado y acreditado en autos como lo señala una de las Letradas intervinientes (fs. 182) por medio de un acto administrativo que así lo ordene, o en su defecto mediante una adenda suscripta por las partes con competencia para ello (fs. 237), no resulta suficiente, a criterio del suscripto, lo aludido por un miembro del Comité de Coordinación que carece de facultades para modificar la relación contractual (clausula tercera y décima fojas 3/5), posición que fue compartida por las abogadas dictaminantes a fojas 182 y 237 vuelta ...’ (...).*

*(...) **Requerimiento N.º 3:** Por último, en virtud de lo expresado en el Informe Legal citado en el inciso anterior, se solicita que ‘... previo a la suscripción del acto o de la adenda, un Informe que de cuenta mínimamente del equilibrio en las prestaciones del cambio propuesto -que representaría por lo menos el 25% del contrato fojas 194-, realizado por un miembro del Comité Coordinador ...’ (...).*”

En función de los requerimientos solicitados, se adjuntó al expediente los Informes Finales: 1) Hospital Regional de Ushuaia (fs. 245/363); 2) D.P.O.S.S.-Planta de Pre Tratamiento Bahía Golondrina (fs. 365/418); 3) D.P.O.S.S.- Planta Depuradora Arroyo Grande (fs. 419/443); 3) D.P.O.S.S.- Planta Depuradora Margen Sur (fs. 444/472); 4) Tendido de Fibra Óptica (fs. 473/498); 5) Programa de Emisión de Títulos de Deuda TDF AeIAS (Bonos en Dólares) (fs. 499/555); 6) Obra Corredor Costero del Canal del Beagle (fs. 556/782).



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



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

Luego, el Señor Gobernador Prof. Gustavo A. MELELLA, envió la Nota N.º 54 Letra GOB (fs. 786/789), dirigida al Señor Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, C.P. Ricardo PAHLEN ACUÑA, en donde manifestó: *"(...) Tal como puede observarse en la nota remitida por el C.P. Jorge Ladetto, la cual se adjunta a la presente, las actividades desarrolladas y el impacto que sobre ellas ha tenido el desarrollo de la pandemia, han afectado el normal desenvolvimiento de las mismas, por lo que en orden a concluir las tareas derivadas del convenio oportunamente suscripto entre la provincia y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires es que, de contar con vuestra conformidad, se propone modificar el alcance en los términos expresados en la nota que se adjunta y prorrogar su vigencia hasta el próximo 30 de abril del corriente (...)"*.

En la Nota precedentemente citada se adjuntó el Informe Técnico N.º 01-2021, que fue descrito en párrafos anteriores en dónde se recomienda la modificación del objeto del contrato.

Por consiguiente, el señor Decano Ricardo J.M. PAHLEN remitió la Resolución Consejo Directivo N.º 3311/Asistencia Técnica (fs. 790), en la que, en su artículo 1º, aceptó la prórroga del convenio suscripto hasta el 30 de abril del 2021.

Posteriormente, el señor Director del centro de Asistencia Técnica y Pasantías de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA Dr. Fernando Gabriel NOVARA el 9 de noviembre del año 2021 envió una nota dirigida al Señor Gobernador Prof. Gustavo A. MELELLA en donde manifestó: *"(...) Por*  
*"Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son y serán Argentinas"*

*medio de la presente me dirijo a Ud. a fin de hacerle saber que la Resolución N.º 331/2021 de Consejo Directivo de esta Facultad, cuando resuelve aprobar la prórroga al convenio lo hace tomando en consideración todos los términos de vuestra nota Nro. 54 del 14 de abril próximo pasado (...)*”.

Por ese motivo, se realizó el Informe Contable N.º 08/2022, Letra: T.C.P.-P.E., en dónde se expuso el siguiente análisis:

*“(...) **Requerimiento N.º 1:** ‘Atento a lo plasmado en el Informe Legal N.º 256/2021, Letra: T.C.P.-C.A., se requiere al cuentadante que ‘...se adjunten a las presentes actuaciones los Informes Finales realizados por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y, aquellos Informes restantes previo al pago de la contraprestación correspondiente ...’(...).*

*(...) En razón de lo expuesto, **se considera parcialmente cumplimentado el requerimiento** realizado en el Acta de Constatación TCP N.º 201/2021- PE (Expte. Ref), atento que a fs. 204/205, mediante Informe N.º 02/2021 de fecha 10/08/2021 personal del Comité de Coordinación informó que dentro de las tareas culminadas se encontraban, además de las detalladas, el ‘Diagnóstico de Digitalización’ y el ‘Diagnostico de OSEF’, cuyos informes no se adjuntan en esta instancia. Aclarando también que quedaba pendiente, a esta fecha, el desarrollo de las tareas vinculadas a la Secretaría de Hidrocarburos, a la cual no se hace referencia al remitirse el descargo bajo análisis.*

***Requerimiento N.º 2:** ‘Asimismo, respecto de la modificación de la prestación objeto del contrato se deberá acompañar el pertinente acto*



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



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"  
administrativo en las condiciones que fija el Informe Legal N.º 268/2021, Letra: T.C.P.-S.L que, al respecto señala '...debería encontrarse plasmado y acreditado en autos como lo señala una de las Letradas intervinientes (fs.182) por medio de un acto administrativo que así lo ordene, o en su defecto mediante una adenda suscripta por las partes con competencia para ello (fs. 237), no resultando suficiente, a criterio del suscripto, lo aludido por un miembro del Comité de Coordinación que carece de facultades para modificar la relación contractual (clausula tercera y décima fojas 3/5), posición que fue compartida por las abogadas dictaminantes a fojas 182 y 237 vuelta...' (...).

(...) **Análisis:** tomando en consideración que el requerimiento realizado reflejó lo recomendado en los Informes Legales N.º 256/2021, Letra: T.C.P.-C.A. y N.º 268/2021, Letra: T.C.P.-S.L. y que en respuesta fue remitida la Nota N.º 54, Letra: GOB obrante a fojas 786/789 así como la Resolución Consejo Directivo N.º 3311/2021/Asistencia Técnica de la Facultad de Ciencias Económicas UBA, se solicita, salvo mejor y elevado criterio, dar intervención de la Secretaría Legal a fin de que se expida en relación a si la documentación aportada y el acto administrativo incorporado a fojas 790 resultan suficientes para dar cumplimiento al requerimiento realizado.

**Requerimiento N.º 3:** 'Por último, en virtud de lo expresado en el Informe Legal citado en el inciso anterior, se solicita que '... previo a la suscripción del acto o de la adenda, un Informe que de cuenta mínimamente del equilibrio en las prestaciones del cambio propuesto -que representaría por lo menos el 25% del contrato a fojas 194- realizado por un miembro del Comité Coordinador...' (...).

(...) **Análisis:** En virtud del descargo realizado a fojas 794 y el informe obrante a fojas 783/785, suscripto por el Coordinador Jorge LADETTO, donde se concluye que ‘...En virtud de los guarismos desarrollados, resulta razonable cotización de las tareas pendientes de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires...’ **se considera parcialmente cumplimentado el requerimiento** realizado en el Acta de Constatación TCP N.º 201/2021- PE (Expte. Ref.). Ello en atención a haberse incorporado en el cálculo como tareas pendientes (Informe Final Hospital Ushuaia e Informes DPOSS), actividades que se informaron como culminadas el 10/08/2021 mediante Informe N.º 02/2021 (fs. 204/205). Por ello, esta instancia entiende que resultaría necesario solicitar aclaraciones al respecto ya que lo que puntualmente se solicitó fue ‘...un Informe que de cuenta mínimamente del equilibrio en las prestaciones del cambio propuesto -que representaría por lo menos el 25% del contrato...’ es decir, un análisis del equilibrio económico existente ante la modificación del objeto, habiéndose incorporado en el informe presentando tareas que no formaron parte del cambio del objeto de la contratación, las que incluso se presentan bajo un estado distinto al informado previamente (culminadas al 10/08/2021 vs. Pendientes al 17/11/2021), lo cual resulta en principio inconsistente.

## **5. Conclusión:**

En virtud de lo expuesto en el apartado ‘4. Análisis’, donde se expone puntualmente cada requerimiento, con su descargo y análisis respectivo, se resume las conclusiones obtenidas:



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



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

Se informa que los requerimientos N.º 1 y 3 se consideran **parcialmente cumplimentados, en opinión de esta instancia**. Por ello, se solicita, salvo mejor y elevado criterio, dar intervención de la Secretaría Legal para que se expida al respecto, teniendo en cuenta que los requerimientos se canalizaron desde esta Delegación en base a las recomendaciones obrantes en los Informes Legales N.º 256/2021, Letra: T.C.P.-C.A. y N.º 268/2021, Letra: T.C.P.-S.L.

No obstante lo expuesto, en relación al requerimiento N.º 2 del Acta de Constatación N.º 201/2021- PE (Expte. Ref.) se solicita, salvo mejor y elevado criterio, dar intervención de la Secretaría Legal a fin de que se expida en relación a si el acto administrativo incorporado a fojas 790 resulta suficiente para dar cumplimiento al requerimiento efectuado en base a las recomendaciones obrantes en los Informes Legales N.º 256/2021, Letra: T.C.P.-C.A. y N.º 268/2021, Letra: T.C.P.-S.L. (...)"

En consecuencia, se realizó el Informe Legal N.º 40/2022, Letra: T.C.P.-C.A., (fs. 802/810), en el que se concluyó: "(...) a criterio de quien suscribe, la documentación aportada junto con el Acto Administrativo incorporado en los presentes actuados resultarían suficientes para tener por razonablemente acreditada la novación del objeto del Contrato Interadministrativo celebrado entre el Estado Provincial y la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

A su vez, se cree conveniente aconsejar, que se confeccione un Informe Técnico que de cuenta mínimamente del equilibrio económico existente ante la modificación del objeto de la contratación, teniendo en cuenta las

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

*inconsistencias señaladas por la Auditoría Fiscal compartidas por quien suscribe, ello con el fin de estimar si estas variaciones conllevaron variaciones de precios al pactado originalmente (...)*”.

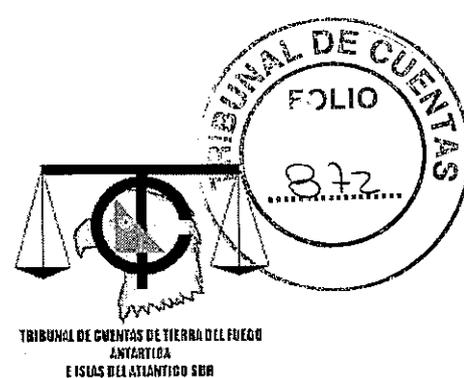
Luego, se realizó el Acta de Constatación N.º 39/2022-P.E. (fs. 813/815), en su acápite “**IV- REQUERIMIENTO**” se dijo: “(...) Atento a lo plasmado en el Informe Legal N.º 40/2022, se requiere al cuentadante que ‘... previo al pago total de la contraprestación contraída por el Estado provincial, se acredite en los presentes actuados la totalidad de los Informes Finales a cargo de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.B.A....’.

Asimismo, en virtud de lo expresado en el Informe Legal citado, se solicita que ‘... se confeccione un Informe Técnico del equilibrio económico existente ante la modificación del objeto de la contratación, teniendo en cuenta las inconsistencias señaladas por la Auditoría Fiscal compartidas por quien suscribe, ello con el fin de estimar si esas variaciones conllevaron variaciones de precios al pactado originalmente”.

Por ello, el miembro del Comité de Coordinación, Jorge Luis LADETTO, emitió el Informe Técnico N.º 01-2022 (fs. 816/817) en el que manifestó: “(...) Se quiere dejar aclarado con este informe, todo lo concerniente a este convenio, el mismo producto de la pandemia que hizo que se vieran atrasadas la culminación de todas las tareas encomendadas, se procedió a realizar una adenda de dicho convenio mediante la cual se deja sin efecto alguno de los informes pactados en el originalmente, por el cual en el informe N.º 01-2021 de fecha 22 de Febrero de 2021, se plasmó y especificó que la **Obra Vial Corredor de Beagle, Obra tendido de Fibra Óptica y Endeudamiento en**



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



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

*dólares tomados por la Provincia se encontraban ya con informes definitivos (con 100 % de grado de avance), los informes que se debían continuar y que al momento de realizar la adenda del convenio no estaban finalizados eran **Obra del Hospital de Ushuaia** (70% grado de avance), Dirección provincial de Obras y Servicios Sanitarios (40% de avance estimado para el armado de los Informes de las 3 obras a verificar), **Secretaría de Hidrocarburos** (5%), los demás informes que se detallan en el informe de referencia en el presente párrafo fueron reemplazados, ya que a la provincia le era de mayor necesidad el conocimiento del estado de situación de nuevos informes incorporados en la adenda.*

*Posteriormente, en el mes de Agosto de 2021, se realizar un nuevo informe a pedido del Tribunal de Cuentas de la Provincia (en adelante TCP), donde expresó el estado de situación de las tareas que debían realizar los profesionales de la UBA (tanto los terminados previos a la firma de la adenda, como los posteriores a la misma), en esa ocasión se hace referencia que la mayoría de los informes se encuentran con 100% de grado de avance y solo quedaba pendiente la entrega del informe de la secretaría de Hidrocarburos, que por conversaciones con la gente de la UBA, nos comentó que ya se encontraba finalizado el mismo y que estaba siendo controlado por el sector jurídico de la Universidad, previo a ser remitido a la provincia.*

*Luego de este informe N.º 2-2021, se procedió a realizar a pedido del TCP un análisis del equilibrio económico, donde se puede observar que las tareas pendientes de culminación previas a la adenda las cuales eran: Diagnostico de la secretaría de Hidrocarburos, OSEF, Digitalización de*

*Archivos, Obra del Hospital de Ushuaia y las 3 obras pertenecientes a la DPOSS.*

*De todas estas tareas que se encontraban pendientes a la fecha de la adenda puede apreciarse que las tareas que poseen mayor grado de complejidad técnica de análisis y desarrollo del informe (los cuales se adjuntaron oportunamente), son las 4 obras (Hospital de Ushuaia y las 3 obras de la DPOSS) dichas tareas ya vienen del convenio original, por lo cual los cambios ocasionados mediante la adenda, modificando alguno de los Informes, son muy inferiores al 25% del contrato.*

Asimismo, el 17 de marzo del presente año el Señor Jorge Luis LADETTTO, por intermedio de la Nota N.º 10301/22, en donde se adjuntó:

*“(…) a. Nota informando la culminación de las tareas solicitadas a la UBA como miembros del comité de Coordinación de seguimiento del convenio suscripto con la entidad antes mencionada.*

*b.- Informe Final del Diagnóstico de Digitalización de Archivos.*

*c.- Informe Final del Diagnóstico de Secretaría de Hidrocarburos.*

*d.- Informe Final del Diagnóstico de la Obra Social del Estado Fueguino (...).”*

Por causa de ello, el 25 de marzo del presente año la Auditora Fiscal María Paula PARDO emitió el Informe Contable N.º 89/2022, Letra: T.C.P.-P.E.



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



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"  
(fs. 862/865) en donde concluyó: "(...) Atento que se han incorporado al expediente los Informes Finales faltantes se considera cumplimentado lo solicitado.

En relación al requerimiento de que se confeccione un Informe Técnico del equilibrio económico existente ante la modificación del objeto de la contratación, se agregó informe técnico suscripto por el Sr. Jorge Luis LADETTO, en su carácter de representante por parte de la Provincia en el Comité de Coordinación donde expuso lo expresado en el acápite anterior (...).

Así el Secretario Contable a/c de este Tribunal remitió las presentes actuaciones el 30 de marzo del presente año, a través de la Nota Interna N.º 724/2022, Letra: T.C.P.-S.C. (fs. 866) "(...) se solicita analizar si lo expuesto en el Informe Técnico N.º 01/2022 del 07/03/2022 obrante a fs. 816/817 suscripto por el Sr. Jorge L. LADETTO, en su carácter de representante por parte de la Provincia en el Comité de Coordinación, da cumplimiento considerando lo que la doctrina entiende en cuanto a mantener el equilibrio económico financiero en los contratos públicos (...).

## II.- ANÁLISIS:

En función de los antecedentes reseñados, viene al Cuerpo de Abogados el expediente de referencia, a los fines de evacuar la consulta remitida por el Secretario Contable A/C, C.P. David R. BEHRENS mediante Nota Interna N.º 724/2022, Letra: T.C.P. - S.C.

El objeto principal de la presente consulta será determinar si ha dado cumplimiento al mantenimiento de la ecuación económico financiera del contrato interadministrativo celebrado objeto de estos actuados, ello en función de lo manifestado por el Sr. Jorge .L LADETTO, en el Informe Técnico N.º 01/2022 obrante a fojas 816/817 .

Además, se analizará si se encuentran acreditados en el expediente las tareas a cargo de la Universidad de Buenos Aires en el contrato celebrado, de acuerdo a las constancias obrantes en estas actuaciones.

A modo preliminar se indica que el objeto de estos actuados es el Convenio Marco de Asistencia Técnica celebrado entre la Provincia de Tierra del Fuego y la Facultad de Ciencias Económicas perteneciente a la Universidad de Buenos Aires.

En función del mencionado convenio se requirió la verificación y control por parte de la mencionada Facultad de los siguientes temas:

- Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios (DPOSS)
- Hospital Ushuaia
- Fibra Óptica
- Corredor del Beagle
- Bonos en Dólares que tomó la Provincia
- Secretaría de Hidrocarburos
- Laboratorio del Fin del Mundo
- Dirección Provincial de Energía



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



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

- Ministerio de Salud
- Caja Previsional para el Personal Policial y Penitenciario Provincial.

Es importante destacar que, por el hecho sobreviniente de la Pandemia, y las posteriores medidas de aislamiento decretadas a nivel nacional y provincial, se vio imposibilitada la realización de algunas de las obligaciones contraídas por la Facultad.

Sumando a ello, la Pandemia también derivó en nuevas situaciones que revistieron para la Administración mayor relevancia de análisis motivo por el que se modificaron algunas de las tareas asignadas:

Tareas reemplazadas:

- Laboratorio del Fin del Mundo
- Dirección Provincial de Energía
- Ministerio de Salud
- Caja Previsional para el Personal Policial y Penitenciario Provincial.

Nuevas tareas incluidas:

- Obra Social de la Provincia (OSEF)
- Digitalización de Archivos.

Ahora bien, al analizar la modificación del contrato entiendo prudente citar lo manifestado en el Informe Legal N.º 40/2022 sobre esta situación, en donde se dijo: "(...) *la administración tiene la facultad de modificar los*

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

*contratos celebrados ya que, a diferencia de los pactos llevados a cabo en el marco del derecho privado, tienen la finalidad de satisfacer necesidades de interés público, por lo que iría en contra de dicho objetivo hacer prevalecer lo allí acordado en desmedro de bien general, cuando por situaciones ajenas e imprevisibles se vea afectada la utilidad común buscada por el convenio, tornándolo ineficaz (...)*".

En suma a esto, la doctrina manifiesta: "(...) *La Administración no puede quedar indefinidamente ligada por contratos que se han convertido en inútiles, o por estipulaciones contractuales que se tornan inadecuadas para satisfacer las necesidades que al contratar se tuvieron en mira, por el solo prurito de mantener intangible una regla del derecho privado, pensada y aplicada para regular relaciones de otro carácter y que persiguen finalidades también distintas. Las necesidades y el interés público deben prevalecer, deben ser convenientemente satisfechas, y de ahí que si se hace necesaria la modificación de estipulaciones del contrato oportunamente celebrado, aún cuando esas modificaciones deban regir desde un principio, ellas deben ser efectuadas, adquiriendo así la mutabilidad de los términos del contrato administrativo la validez de un principio que debe necesariamente prevalecer.*

*La mutabilidad de los contratos administrativos, de tal forma, es una consecuencia impuesta por el propio carácter de éstos, por las finalidades de interés público que con ellos se procura alcanzar, así como también por la posición de subordinación que en tales contratos tiene el cocontratante particular.*



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



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

(...) *La doctrina es unánime al señalar que la mutabilidad del contrato es limitada y debe estar sujeta a principios de razonabilidad que la constriñan a extremos que sean aceptables, dentro de las motivaciones que justifican su existencia*" (ESCOLA, "Tratado Integral de los Contratos Administrativos", Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1977, Páginas 393/394; 396).

Al momento de motivar la modificación llevada a cabo se manifestó en el Informe N.º 01-2021 que: "(...) *el listado de tareas encomendadas a la UBA en el marco de la contratación directa en cuestión revestía gran importancia en el contexto en el que se encontraba el inicio de una nueva gestión de gobierno, situación que como consecuencia de la pandemia se vio afectada, y que en la actualidad han derivado en nuevas situaciones que revisten para la presente gestión de gobierno mayor relevancia de análisis, motivo por el cual, en el presente contexto, se sugiere se reemplace los Items que tiene un bajo grado de avance, por los temas que se detallan a continuación, los que hoy en día son primordiales para la toma de decisiones por parte de la provincia (...)*".

Cabe aclarar que, el hecho sobreviniente impidió la realización de algunas de las tareas asignadas a la Facultad, por verse privada de poder contar con presencia física en el territorio provincial.

Ello, también generó cambios importantes en la modalidad de trabajo, llevándose a cabo en su gran mayoría de manera remota y solamente las estrictamente necesarias de manera presencial, sumado a la crisis sanitaria generada, deviene que, en principio, se encontraría razonablemente justificadas las modificaciones llevadas a cabo en el convenio por encontrarse, tanto la

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

Digitalización de archivos y la Obra Social provincial, enormemente vinculadas con la nueva realidad originada por la Pandemia.

Así las cosas, en cuanto al mantenimiento de la ecuación económico financiera del contrato traemos a colación lo manifestado en el Informe Técnico N.º 01-2021 (fs. 190/196) por el señor Jorge L. LADETTO, el que dijo: “(...) *Ahora bien, en virtud de lo expuesto anteriormente, y de las tareas que oportunamente se encomendaron, se advierte que la Obra Vial Corredor del Beagle, Obra Tendido de Fibra y el Endeudamiento con Bonos en Dólares tomados por la Provincia, Informes que fueron finalizados y presentados oportunamente, representaron por la complejidad y el volumen de documentación analizada el sesenta por ciento (60%) del total del servicio contratado por la Provincia.*

*Analizados que fueran el resto de los puntos contemplados en la contratación, se advierte que por su importancia y por su grado de avance, los informes respecto de la Obra Hospital de Ushuaia y Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios (DPOSS), se sugiere que los mismos sean terminados a fin de poder contar con los informes finales que debe emitir la UBA, ello a fin de poder tener real dimensión del estado de las obras. Para lo cual una vez culminado dichos informes y sumados a los ya entregados con anterioridad, representarían un setenta y cinco por ciento (% 75) sobre el 100% del valor del presupuesto contratado originalmente (...).”*

Además, se sumaron dos informes al objeto contractual (Obra Social de la Provincia de Tierra del Fuego y Digitalización de Archivos) por lo que la



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



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

modificación citada no llevaría alteraciones del presupuesto contratado originalmente.

En función de ello, la Doctrina denomina *ius variandi* a la modificación contractual por parte del Estado contratante, y dice: "(...) ¿Cuál es el fundamento del *ius variandi*? El carácter cambiante del interés público y la necesidad de adaptar las conductas estatales en torno de aquél. Así, el estado, en ciertos casos, debe modificar el objeto original del contrato con el propósito de adaptarlo, pero siempre que estén presentes las siguientes circunstancias:

- a) el cambio de las condiciones sea objetivo;
  - b) las modificaciones del objeto contractual sean necesarias y razonables, y
  - c) no se altere el fin y la sustancia del contrato, respetándose además los límites legales y el equilibrio económico del acuerdo (...)"
- Carlos BALBIN, "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo IV, Editorial La Ley, 1a. Edición, Buenos Aires, 2011, Página 603.

Así, es que el Estado no puede modificar el fin y el objeto contractual, este último en su aspecto sustancial. Pero sí puede alterar otros aspectos, por caso, el plazo y la extensión del objeto pero, aún así, respetando los límites establecidos.

Del mismo modo la doctrina dice: "(...) la inalterabilidad del fin impone o puede imponer la alteración parcial o, mejor aún, la adaptación del objeto. El contrato es ley entre las partes, pero junto a la *lex contractu* hay otras leyes que exigen primariamente la satisfacción del interés general. La "Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

*armonización necesaria de ambas leyes obliga a buscar el equilibrio contractual en un punto diferente (...)*” (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “Curso de Derecho Administrativo” 9ª edición, Civitas, 1999, Página. 717).

De manera análoga, la Dra. Ivanega dice: “(...) *nada impide que la Administración y el contratista acuerden la modificación de un contrato, si con ello se preserva el cumplimiento de la finalidad del interés público tomada en vista al celebrar el acuerdo original de voluntades (...)*.”

*De concretarse esa bilateralidad, la validez de la modificación estaría sujeta a un escrutinio estricto a fin de verificar los límites de la flexibilidad contractual y las circunstancias objetivas que llevaron al acuerdo entre las partes*” (Miriam IVANEGA, Texto Infojus: “El Ius Variandi y Sus Límites”, página 47).

Además, es dable reiterar que la modificación llevada a cabo en los presentes actuados es sólo sobre las “*obligaciones de hacer*” ya que el precio no se vio alterado.

Asimismo, la doctrina tiene establecido un “*umbral*” de tolerancia para que se incurra en un desequilibrio en la ecuación económico financiera del contrato, no toda modificación conllevaría un desequilibrio siempre y cuando se respete ese “*umbral*”.

Sobre ello la doctrina manifiesta: “(...) *Por su parte, el desequilibrio de la ecuación económico financiera supone, como es obvio, la alteración de la*



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



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"  
misma en un nivel superior al umbral de la tolerancia contractual. La ecuación económico financiera deja de ser la original, fenómeno que normalmente se reflejará en la utilidad a percibir por el Contratista, ya sea por su disminución o por su acrecentamiento. Esto, en cualquier caso, debe suceder por la alteración de cualquiera de los elementos de la ecuación económico financiera (o de todos ellos) siempre que supere tal alteración el mencionado nivel de tolerancia, y siempre que su efecto sobre la utilidad supere también, en más o en menos, el nivel de tolerancia del caso. (...)” (Rodolfo C. BARRA, “La Garantía de la estabilidad de la ecuación económico financiera en el contrato de participación Público-Privada”).

Por ello que, del actuar de la Administración no se habría afectado la ecuación económico financiera del contrato, toda vez que según el Informe Técnico agregado, las tareas que se mantuvieron (Informes sobre: Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios DPOSS; Hospital Ushuaia; Fibra Óptica; Corredor del Beagle; Bonos en Dólares que tomó la Provincia; Secretaría de Hidrocarburos) representarían las labores que poseían mayor grado de complejidad técnica de análisis y desarrollo y simbolizan más del setenta y cinco por ciento del total de las tareas del contrato primigenio, de acuerdo a lo manifestado por el Comité de Coordinación.

A su vez, se acordó la realización de los Informes sobre la Obra Social de la Provincia (OSEF) y Digitalización de Archivos en reemplazo de los solicitados en principio que eran sobre el Laboratorio del Fin del Mundo; Dirección Provincial de Energía; Ministerio de Salud y Caja Previsional para el Personal Policial y Penitenciario Provincial.

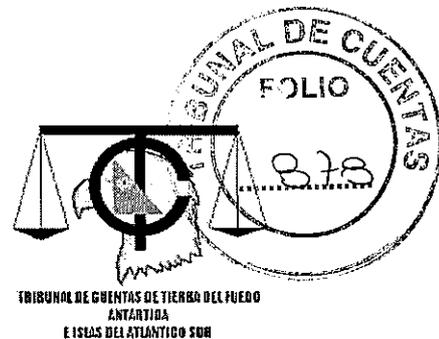
Además, es importante aclarar que el contrato celebrado se encuentra enmarcada en la subespecie denominada “*contratos interadministrativos*” dentro del genero “*contratos públicos*”.

Así, la principal característica de esta subespecie de contratos es que el Estado se encuentra presente tanto en la posición de comitente como en la de contratista, en tal sentido señala la Doctora MONTI, que esos contratos: “(...) *son aquellos en los que el vínculo se anuda entre entes estatales, el Estado nacional, las provincias, los municipios, las entidades autárquicas y, para un sector de la doctrina, también las empresas del Estado y otras personas privadas en las que el Estado tenga participación (...)*”, agrega además, que estas relaciones jurídicas puede ser de dos tipos: “(...) *i) entre entidades estatales pertenecientes a una misma esfera de gobierno; o ii) entre distintas esferas de competencia constitucional (...)*” (MONTI, Laura, “*Los contratos interadministrativos*”, en COVIELLO, Pedro J.J. (coord.), Homenaje a Julio Rodolfo COMADIRA, Ed. El Derecho, Buenos Aires, 2016, 1ª ed. especial, ps.183-184).

Esta distinción queda plasmada en varios aspectos, como menciona la doctrinaria precedentemente citada: “(...) *i) no se exige como principio que la selección del contratista se realice por vía de los procedimientos que tienden a hacer efectivas las garantías de igualdad, competencia y publicidad en las relaciones del Estado con los particulares; ii) no se ejercen prerrogativas exorbitantes como en los contratos administrativos; y iii) todos los conflictos deben resolverse en el marco del principio de unidad de acción del Estado.* (MONTI, Laura, “*Los contratos interadministrativos*”, en COVIELLO, Pedro J.J.



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



"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

(coord.), Homenaje a Julio Rodolfo COMADIRA, Ed. El Derecho, Buenos Aires, 2016, 1ª ed. especial, ps. 185).

Por ello, el mantenimiento del equilibrio económico financiero, va más allá de los derechos del contratante particular y su reparación -que en este caso habrían sido respetados y aceptados por el mismo- sino que puede quebrar otros principios propios del proceso contractual estatal, por ejemplo, el principio de igualdad entre los oferentes y la libre concurrencia entre éstos, pero como se mencionó anteriormente no son exigidos en este tipo de contrataciones.

Por consiguiente, atento que la novación del convenio no trajo cambios de precios, ni viéndose afectadas sustancialmente las labores asignadas a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y las especiales características que acarrea una contratación interadministrativa, no se habría generado un desequilibrio en la ecuación económico financiera del mismo.

También, la modificación al Convenio sería necesaria y razonable por el hecho sobreviniente de la pandemia que alteró las prioridades y por consiguiente el interés público depositado en el Contrato.

En suma entiendo que, no se habría alterado el fin y la sustancia del contrato, respetándose además los límites legales y el equilibrio económico del acuerdo.

Por otro lado, de acuerdo a lo manifestado en el Informe Legal N.º 40/2022, Letra: T.C.P.-C.A., en donde se dijo: "(...) estimo prudente recomendar que, previo al pago total de la contraprestación contraída por el

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

*Estado provincial, se acredite en los presentes actuados la totalidad de los Informes Finales a cargo de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.B.A (...)” en razón de ello, procederé a analizar si hay constancia en estas actuaciones de las tareas asignadas a la Facultad de Ciencias Económicas dependiente de la Universidad de Buenos Aires.*

Así, se adjuntó al expediente los Informes Finales: 1) Hospital Regional de Ushuaia (fs. 245/363); 2) D.P.O.S.S.-Planta de Pre Tratamiento Bahía Golondrina (fs. 365/418); 3) D.P.O.S.S.- Planta Depuradora Arroyo Grande (fs. 419/443); 3) D.P.O.S.S.- Planta Depuradora Margen Sur (fs. 444/472); 4) Tendido de Fibra Óptica (fs. 473/498); 5) Programa de Emisión de Títulos de Deuda TDF AeIAS (Bonos en Dólares) (fs. 499/555); 6) Obra Corredor Costero del Canal del Beagle (fs. 556/782); 7) Informe de Diagnóstico Hidrocarburos (fs. 823/835); 8) Informe de Diagnóstico 'Digitalización de Archivos (fs. 836/848); 9) Informe de Diagnóstico, Obra Social del Estado Fueguino (fs. 849/860).

En consecuencia, se habría dado cumplimiento a todas las tareas asignadas a las Facultad de Ciencias Económicas dependiente de la Universidad de Buenos Aires.

### **III.- CONCLUSIÓN:**

En el análisis que antecede se ha buscado dar debida respuesta a la consulta legal realizada por intermedio de la Nota Interna N.º 724/2022, Letra: T.C.P.-S.C.



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



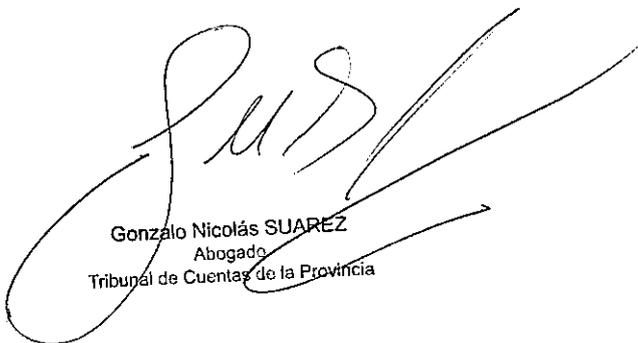
"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

Asimismo, teniendo en cuenta que en el Informe Legal N.º 40/2022, Letra: T.C.P.-C.A. se concluyó que: "(...) a criterio de quien suscribe, la documentación aportada junto con el Acto Administrativo incorporado en los presentes actuados resultarían suficientes para tener por razonablemente acreditada la novación del objeto del Contrato Interadministrativo celebrado entre el Estado Provincial y la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA (...)".

A su vez, del presente dictamen surgiría que en la novación llevada a cabo, se respetaron los criterios de objetividad, razonabilidad, necesidad y la ecuación económico financiera del contrato original.

Del mismo modo, se habrían acreditado todas las tareas asignadas a la Facultad de Ciencias Económicas dependiente de la Universidad de Buenos Aires.

Sin más consideraciones, se elevan las presentes actuaciones para la prosecución del trámite.

  
Gonzalo Nicolás SUAREZ  
Abogado  
Tribunal de Cuentas de la Provincia

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





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

"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

Nota Interna N° 864 /2022

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

Ref.: Expte. N.º 1200/2020

Letra: MPF-E

Ushuaia, 13 de abril del 2022.

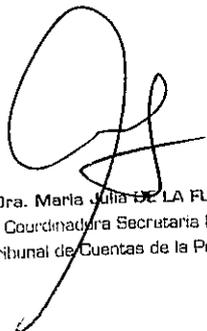
**SR. SECRETARÍO CONTABLE A/C**

**C.P. DAVID R. BEHERENS**

Comparto el criterio vertido en el Informe Legal N.º 93/2022 Letra: T.C.P.-C.A., suscripto por el Dr. Gonzalo N. SUÁREZ en el marco del Expediente de referencia, caratulado: "**S/ CONSULTORIA UBA**".

A efectos de la continuidad del trámite, se giran las presentes actuaciones.

Sin otro particular, lo saludo atentamente.



Dra. María Julia DE LA FUENTE  
Coordinadora Secretaria Legal  
Tribunal de Cuentas de la Provincia

17

17