Informe Legal N.°131/ 2022.
Letra: T.C.P. - C.L.
Cde. Expte N° 20617/2020.
Letra: MOSP-E.

USHUAIA, 13 de mayo de 2022.

SR. VOCAL ABOGADO
EN EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA
DR. MIGUEL LONGHITANO.

I. OBJETO.

Llegan las actuaciones del corresponde, caratuladas: ***"OBRA POR ADMINISTRACIÓN: PINTURA DE PUERTAS INTERIORES EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS – GRUPO B"***, con motivo de la remisión efectuada por el Vocal de Auditoría, a fin de analizar los apartamientos normativos señalados por el área contable en relación con el encuadre jurídico que correspondía acordar a la compra de insumos, en el marco de la presente obra por Administración.

Al respecto huelga aclarar que las mismas fueron analizadas por la Dra. Belén MONTE DE OCA a través del Informe Legal N.° 100/2022 Letra: T.C.P.-C.A., el cual se comparte por la suscripta sin perjuicio de una serie de consideraciones que se efectúan a continuación..

Es así que previo a resolver, el Vocal de Auditoría remite las actuaciones para la intervención de esta Secretaría Legal, en función de que del análisis realizado por el área contable, se advierte un apartamiento normativo que podría enervar el ejercicio de la potestad sancionatoria de este Organismo.

Así las cosas, la Auditora Fiscal indicó en su Informe Contable que no se habían subsanado las dos observaciones sustanciales oportunamente formuladas, las que referían al incumplimiento al régimen general de contrataciones previsto en la Ley provincial N.º 1015 y sus normas reglamentarias, dado que la adquisición de insumos forma parte de la actividad reglada del régimen general de las contrataciones públicas.

En función de ello advierte que se tramitó por contratación directa lo que debió ser por Licitación Privada, dado los montos involucrados y el jurisdiccional de compras aplicable.

Por otro lado observó como sustancial el incumplimiento relativo a la falta de difusión en el sitio web de las resoluciones que autorizaron la convocatoria, afectándose con ello el principio de transparencia.

Entonces, la cuestión refiere en prieta síntesis a determinar si hubo un erróneo encuadre jurídico de las actuaciones en cuestión, que hagan pasible de sanción a las funcionarias sindicadas por la Auditora interviniente.

Al respecto se individualizaron dos actos administrativos como los portadores de este apartamiento, por un lado el acto de llamado (Resolución SEBSEC.A. N.º 78/2020 y la Resolución M.O.yS.P. N.º 350/2020 que aprobó el

procedimiento de Contratación Directa N.° 83/20 y adjudicó la compra de insumos.

Sumado a ello, cabe agregar que en el Informe Contable N.° 062/2022 la Auditora interviniente entendió que no nos encontrábamos ante el supuesto de una obra por administración.

En este sentido, al tiempo se analizar los descargos, señaló que : "(...) *en primer lugar que resulta correcta la afirmación realizada en relación a que la decisión de ejecutar una obra por administración no impide al Estado adquirir materiales, insumos e incluso mano de obra siempre que conserve el poder de dirigir y realizar los trabajos. Resultando este último requisito esencial a los fines de dicha modalidad, extremo que no se cumplimentaría en las presentes actuaciones, toda vez que del Contrato celebrado con el Sr. Ramón VILTE (fs.308), convenio N.° 20650, surge que su objeto es la ejecución de la obra por administración. Sin perjuicio que se indica además que será bajo indicaciones, órdenes y supervisión técnica de la Provincia, el contrato celebrado no resultaría acorde a lo establecido por la doctrina existente en la materia.*

En relación con lo anterior, resulta oportuno recalcar las consideraciones efectuadas por este Órgano de Control a través de la Resolución Plenaria N.° 154/21, por la cual se aprobaron el Informe Contable N.° 085/2021 Letra: T.C.P.-A.O.P. y el Informe Legal N.° 118/2021 Letra: T.C.P.-C.A. Este último, engloba los aspectos señalados oportunamente en los Informes Legales N.° 185/2020 y N.° 07/2021 Letra: T.C.P.-C.A., concluyendo que: '...debería considerarse que cuando el Estado construye 'por Administración', puede comprar

insumos, contratar de mano de obra e incluso puede alquilar equipos. Estas contrataciones forman parte de la actividad reglada establecida en el régimen general de las contrataciones públicas, la Ley provincial N° 1015 y sus reglamentaciones'.

Al respecto, mediante Dictamen Legal 02/2022 Letra: T.C.P.-A.L., del 08/02/2022, se estableció que: "...si bien es correcto que el principio general es que en el marco del procedimiento de obra por administración el régimen aplicable para las contrataciones accesorias sería el de la Ley Provincial N.° 1015 por ser el régimen general -ello además teniendo en cuenta, que la dirección de la totalidad de la Obra se encontraría a cargo del Estado-, en el caso particular debería analizarse el objeto de la contratación a fin de optar, de corresponder, por un régimen más apropiado -Ley nacional N.° 13064-."

No obstante ello, del análisis de los renglones que conforman la presente contratación surge que si bien los dos primeros resultan pasibles de considerarse obra pública al tratarse de trabajos sobre un inmueble o cosa mueble accesoria a este, no ocurre lo mismo con los restantes siete los cuales refieren a la provisión de insumos. Es por ello que se considera que los Renglones 3 a 9 no fueron correctamente encuadrados, correspondiendo como se indicara en el Acta de Constatación la aplicación de la Ley Provincial N.° 1015. Asimismo, en virtud del monto involucrado ($1.176.195,00) hubiera correspondiendo la realización de una Licitación Privada, de acuerdo al jurisdiccional vigente al momento del llamado (Decreto Provincial N.° 417/2020)".

En síntesis, el objeto de la presente intervención refiere ar dilucidar si le asiste razón a la Auditora Fiscal, en cuanto señala que la compra de insumos para la ejecución de una obra pública no puede encuadrarse en la Ley Nacional N.° 13.064

y, por otro lado, a que no nos encontramos ante un supuesto de obra por Administración, dado que -a su entender- la Administración no tendría la dirección de la obra, lo que es determinante para dicho encuadre.

Todo lo cual conllevaría al apartamiento normativo indicado como incumplimiento sustancial N.° 2, al no haberse encuadrado ni el llamado ni la compra de insumos en la Ley general de contrataciones estatales, es decir, la Ley provincial N.° 1015.

Por el contrario, conforme el análisis de la letrada que dictaminó en estas actuaciones, las actuaciones podían encuadrarse válidamente en la Ley Nacional N.° 13.064, dada la naturaleza del objeto de la contratación (pinturas de puertas de todos los establecimientos educativos de la Provincia).

II.- ANTECEDENTES.

Sobre el particular resulta dable señalar que al fundar su observación mediante el primer Acta de Constatación N.° 285/21 – AOP (fs. 355/359) el Auditor interviniente consideró el criterio expuesto por este Organismo en el Informe Legal 07/21 Letra: TCP-CA y la Resolución Plenaria N.° 154/21 que aprobó el mismo y que data del 13 de julio del año 2021.

El citado acto administrativo se emitió con motivo del análisis jurídico que oportunamente se realizó respecto de la Resolución M.O. y S.P. N.° 202/2020 referido al "*Manual de Procedimiento de Obras Púbicas por Administración*", señalándose en resumidas cuentas que cuando una obra se ejecuta por

Administración, el encuadre jurídico que corresponde acordar al mismo es el de la Ley provincial N.° 1015.

Sin perjuicio del acertado análisis realizado por el área contable de conformidad con el criterio imperante en ese momento (el que luego se matizó conforme se verá a continuación) no debe perderse de vista que dicha Resolución Plenaria es de fecha posterior a la tramitación de las presentes actuaciones.

Es decir, la observación se funda en un criterio que el Plenario de Miembros efectuó en una fecha posterior a la tramitación de este Expediente, por lo que las funcionarias no podían conocerlo y por ende, a criterio de la suscripta, no se les podría tampoco aplicar una sanción con motivo de ello.

Sin perjuicio de que, tal como se adelantó, lo indicado) en la Resolución Plenaria N.° 154/2021 en cuanto al régimen aplicable a las obras por administración (Ley Provincial N.° 1015) fue luego matizado por la Resolución Plenaria N.° 069/2022, dado que se entendió en esa nueva intervención que existe la posibilidad de encuadrar a las obras por administración en la Ley Nacional N.° 13.064, lo que tuvo su sustento en el Dictamen Jurídico N.° 02/2022 Letra: T.C.P.-A.L.

Así al tiempo de efectuarse el llamado, la citada Resolución M.O. y S.P. N° 202/2020 se encontraba vigente, y dado sus antecedentes, podría haberse entendido que podía encuadrarse el expediente, tanto lo relativo a la compra de insumos como la ejecución de la obra en el régimen de Obra Pública, previsto en la Ley Nacional N.° 13.064. Lo que a criterio de la suscripta es viable, conforme se explicará más adelante.

Ello así dado que la mentada Resolución M.O.yS.P. N° 202/2020 dispone que: *"La Obra por Administración se concreta cuando el Gobierno 'valiéndose de elementos materiales de su patrimonio o aportados por terceros realiza las construcciones o produce bienes, utilizando mano de obra prestada por sus agentes o por personas sin relación de dependencia, colocando los referidos elementos materiales y personales bajo la sola dirección técnica de sus oficinas especializadas y el control administrativo de los órganos competentes' (Atchabahian, Adolfo Régimen jurídico de la gestión y el control en la hacienda pública, 2da Edición, Depalma, Buenos Aires, 1999: 591). Entiéndase como persona a aquellas humanas y/o jurídicas.*

El procedimiento de Obra por Administración admite distintas variables en su desarrollo, ya que podría a veces ser necesario adquirir insumos, otras veces contratar mano de obra y en otras oportunidades, realizar estos dos procedimientos a la vez. Por otra parte, tanto la adquisición de los bienes o servicios necesarios para la Obra, puede realizarse a través de la contratación directa o a través de licitaciones públicas o privadas".

El expediente bajo análisis, conforme surge de los antecedentes agregados, se inició con una Nota dirigida a la Ministra de Educación, y por su intermedio a la Ministro de Obras Públicas, a fin de que se realicen las intervenciones y obras necesarias que permitieran garantizar el regreso a clases de manera presencial.

Al efecto se realizó un detalle las obras que era necesario realizar, detallándose los diferentes ítems a ejecutar, a saber: Pintura exterior, veredas,

Aberturas y herrerías, y varios (que abarcaban arreglos de nichos de gas, medidores de electricidad, entre otras).

Asimismo se detallan las escuelas de todos los niveles, ubicados en las tres ciudades de la provincia, en las que debían efectuarse los citados trabajos.

En el caso puntual de las actuaciones bajo análisis, conforme surge de la Nota agregada a fs. 5, se dispuso la realización de los trabajos vinculados a *"Los marcos de las puertas y ventanas deberán estar pintados (en caso de que corresponda) y limpios, y todos los herrajes en perfecto funcionamiento sin ninguna pieza faltante. De la misma manera el vidrio deberá estar sano y limpio"*.

A tales efectos se adjuntó el Pliego de Especificaciones Técnicas Particulares para la ejecución de los mismos y la metodología de trabajo para esa Obra por administración, así como la Memoria Descriptiva y demás documentación técnica.

Se indicó que el Presupuesto Oficial para la ejecución de dichas tareas ascendía a la suma de $ 2.829.595,00. Asimismo se dispuso que la adquisición de los materiales y la mano de obra serían destinadas a cubrir los trabajos de pintura de todas las puertas interiores de los Edificios Escolares.

Así se solicitó autorización para proceder con la ejecución de la Obra por Administración: *"PINTURA DE PUERTAS INTERIORES EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS – GRUPO B"*. Se agrega a fs. 6/11 el Pliego de especificaciones Técnicas, del que se desprenden nueve renglones, los dos primeros referidos a: *"Realizar la preparación de las superficies de todas las*

puertas placas madera (Ingresos sanitarios, Cocina, sectores de administración, Aulas, Portería, Box de baño, etc) para realizar la posterior aplicación de Pintura Sintética de primera calidad color blanco, dos manos mínimo, incluye marco de las mismas (sector 1)" y lo mismo se indica en el renglón 2 pero en relación al sector 2. Cada sector refiere a un grupo determinado de establecimientos.

En los renglones 3 a 9 se detallan los insumos que debían adquirirse a los efectos de ejecutar los citados trabajos (Pintura, rodillos thinner, pinceles, lijas y guantes moteados).

Luego se indica que la dirección de obra de la contratación de los servicios solicitados estaría a cargo del personal idóneo designado a tal efecto, que verificará la ejecución y el cumplimiento de las tareas pautadas, estipulándose que el Director designado sería con quien debería pautarse todo lo inherente a los servicios de la Dirección de Obra.

En cuanto a los Renglones 1 y 2 se detalla la forma en que debían ejecutarse los trabajos de pintura, luego se realiza el detalle de las características que debían reunir los insumos detallados en los Renglones 3 a 9.

En el acápite "*Entrega de Materiales*" se indica que debería efectuarse la entrega de todos los materiales a la Dirección de Obra antes de comenzar las tareas, las cuales serían recepcionadas en el Galpón de Servicios generales para su distribución a cargo del Director de la Obra.

Asimismo se dispone que el sistema de contratación de la mano de obra se haría por unidad de medida y se fija un plazo de ejecución de 30 días. En función de ello se advierte que no hacía falta un plan de trabajos y se establece un plazo de garantía de 90 días.

Luego en la Memoria Descriptiva se indica: *"La presente Obra por administración comprende la adquisición de los materiales y mano de obra que serán destinados a cubrir la preparación y/o reparación de las superficies, para la pintura de todas las puertas interiores de los Edificios Escolares".*

Asimismo se indica que: *"se ha previsto realizar los trabajos íntegramente como obra por administración, con lo cual la metodología de trabajo consistirá en contratar las horas de servicios y compra de materiales que serán utilizados en todos los Establecimientos Educativos.*

La dirección técnica y control del personal que realiza la obra, estará a cargo del Director designado por la Subsecretaría de Servicios e Infraestructura Pública Zona Norte (...)".

Se realiza el Cómputo y Presupuesto, detallándose los renglones 1 y 2 en metros cuadrados (m^2) ascendiendo al presupuesto para éstos a $ 1.176.195 y los renglones 3 a 9 por unidades ascendiendo el presupuesto para éstos a la suma de $ 2.829.595.

A su turno tomó intervención al área jurídica del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, a través del Dictamen D.G.A.J.- (M.O.yS.P.) N.° 254/25020 agregado a fs. 53/56, donde se señaló que resultaba aplicable el régimen de la

Ley de Obras Públicas a las obras por Administración, así como a los contratos que se realicen en el marco de la misma.

Asimismo se indicó que en virtud del monto del presupuesto oficial, resultaba procedente la contratación directa, encuadrándose en la Ley de Obras Públicas y la Ley Provincial N.° 1304; habiéndose aplicado el procedimiento reseñado por la Resolución MOySP N.° 202/2020.

Al respecto debe indicarse que la Ley provincial N.° 1.304 refiere a la declaración de emergencia que data del 3 de enero del año 2020, y por la que se dispuso:

"Artículo 1°.- Declárase la Emergencia de la Infraestructura Educativa en los establecimientos de gestión estatal, en todos sus modalidades y niveles dependientes del Ministerio de Educación Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida ~ Islas del Atlántico Sur, por el término de un (1) año. Prorrogable por un (1) año por la Legislatura, a solicitud del Poder Ejecutivo, previo informe técnico circunstanciado.

Artículo 2°.- El objeto de la presente es garantizar el normal desarrollo de las actividades pedagógicas y asegurar la plena capacidad y funcionabilidad del servicio educativo. ***A tal fin deberán considerarse especialmente todas aquellas obras, refacciones o adquisición de insumos que hagan al restablecimiento de las condiciones de seguridad, funcionabilidad y habitabilidad de los edificios escolares****. Especialmente los servicios básicos de electricidad, gas, agua, sanitarios, calefacción y de conectividad.*

Artículo 3°.- ***Las contrataciones de bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso y obra pública que deban realizarse para garantizar el normal funcionamiento de los edificios escolares de la provincia, podrán realizarse dentro del procedimiento de Licitación Privada o de manera directa y en un todo de acuerdo a lo establecido en el artículo 9°, inciso c) de la Ley nacional 13.064****, en un todo de acuerdo con el Jurisdiccional que como Anexo 1 forma parte de la presente"* (el resaltado es propio).

Es decir, que al tiempo de la tramitación de las actuaciones se encontraba vigente la Ley de Emergencia en torno a la Infraestructura Educativa en los establecimientos de gestión estatal, en todos sus modalidades y niveles dependientes del Ministerio de Educación Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia, y en ese marco la citada norma autorizaba expresamente a realizar las contrataciones de adquisición de insumos, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso y obra pública en el marco del régimen de la Ley de Obra Púbica, ya sea por Licitación privada o contratación directa, estableciendo un jurisdiccional al efecto.

Así las cosas, sin perjuicio de no haberse citado expresamente la Ley de Emergencia de Infraestructura Escolar al tiempo de emitirse el llamado, podría válidamente entenderse alcanzada la contratación en dicho régimen, por encuadrar los trabajos contratados en los previstos en la Ley provincial N.° 1.304.

Ello no obstante el análisis que se realizará en torno al régimen aplicable a las obras por Administración.

Finalmente, se emitió con fecha 5 de agosto de 2020, la Resolución SUBSEC. A. N.° 78/2020, la que se encuadró en la Ley Nacional N.° 13.064, art. 9, inc. c) (es decir obra pública bajo la modalidad de contratación directa por urgencia).

Continuando con el relato de los antecedentes, cabe señalar que a fs. 80/83 se agregan constancias de mails remitidos a diferentes proveedores y a fs. 84 consta una nota con sello de la Subsecretaría Administrativa M.O.yS.P. C.P. María Gabriela PERALTA, quien indica que encontrándose aprobado el llamado por Resolución SUBSEC. A. N.° 78/2020 y habiéndose establecido en el pliego la inminente necesidad de contar con los materiales al momento de iniciar la ejecución de los trabajos, se procedería a realizar en primer lugar el llamado a la compra de los materiales detallados en los renglones N.° 3 a 9.

A continuación, a fs. 86/108 se incorpora la oferta presentada por Continental Maderas SRL, con su correspondiente Solicitud de cotización (fs. 101/103) no realizando ofertas por los renglones 1 y 2 y ofertando por los restantes seis que refieren a los materiales.

Se agrega a fs. 113 el Acta de Apertura del 7 de agosto de 20020 suscripta por los integrantes de la Comisión Técnica permanente de Estudios de Ofertas compuesta por agentes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, para la evaluación de la oferta presentada, emitiéndose el Informe correspondiente el 10 de agosto de 2020 (fs. 114) de donde surge este único oferente, recomendándose su adjudicación.

Luego el 25 de Noviembre de 2020 se emitió la Resolución M.O.yS.P. N.º 350/2020 (fs. 159/159vta.) que fuera observada por el área contable, de cuyos considerandos surge que en el marco de las actuaciones se emitió la Resolución Subsec. N.º 78/2020 por la que se autorizó el llamado a contratación directa, autorizándose un presupuesto oficial para la compra de materiales por los renglones 3 a 9 por $ 1.176.195,00.

Se indica en sus considerandos que se enviaron invitaciones a cotizar a cuatro proveedores del Estado, recibiéndose la propuesta de MADERAS SRL, y luego de citar el encuadre en la Ley 13.064, art. 9, inc. c), y en la Resolución M.O.yS.P. N.º 202/2020, se aprobó el procedimiento de contratación directa Nº 83/20 y se adjudicó los renglones 3 a 9 a la citada empresa.

Luego a fs. 168 se agrega Nota del MMO Julio Cesar GUTIÉRREZ, Director General de servicios Públicos Z/N por la que informó que se procedería al inicio de la Obra una vez que se llevase a cabo la contratación de mano de obra que quedó pendiente en el expediente de referencia.

Así las cosas, a fs. 178 se agrega la Nota de pedido por los renglones N.º 1 y 2 relativos a la mano de obra, imputados al inciso 42 construcciones, agregándose a fs. 221/222 la Resolución Subsec. N.º 17/2021 autorizando el llamado a contratación Directa N.º 11/2021 para la Obra por Administración *"Pintura de puertas interiores en establecimientos educativos grupo B"* para los Renglones N.º 1 y 2, en cuyo Anexo II luce el Pliego de Bases y Condiciones, de cuyas disposiciones podemos advertir de que se trata de la ejecución de una obra pública, quedando la dirección de la obra a cargo del personal de la Subsecretaría de Servicios o Infraestructura Pública Zona Norte (conf. Art. 8°). Lo mismo surge del proyecto del contrato de obra adjunto.

Así es que se invitó a cotizar a tres oferentes, GM CONSTRUCCIONES, Daniel CANO y VILTE Ramón Cesar, presentándose únicamente éste ultimo a cotizar. La oferta fue analizada a través del Informe Nº 07/2021 Letra: C.T.E.O. por parte de los integrantes de la Comisión Permanente de Estudio de Ofertas.

Así finalmente se emitió la Resolución M.O.yS.P. N.º 107/2021 (fs. 304 vta./305), por la que se adjudicó la Contratación Directa N.º 11/2021 con fecha 16 de marzo de 2021 *"obra por administración Pintura de puertas interiores en Establecimientos educativos Grupo B"*, renglones 1 y 2, Resolución Subsec. N.º 17/2021 a la empresa VILTE RAMON CESAR, designándose asimismo como inspector de obra al agente Roberto VILLALBA Legajo N.º 24005320/00.

Asimismo en la clausula segunda del contrato de obra pública suscripto y anudado a fs. 308/308vta. surge que la obra debería ejecutarse bajo las indicaciones, órdenes y supervisión técnica de la Provincia y demás documentación obrante en el Expediente.

Luego las actuaciones fueron intervenidas por el Auditor Fiscal de este Organismo, en fecha 21 de diciembre de 2021, a través del Acta de Constatación Control Posterior Nº 285/21- AOP por la que se indicaron los incumplimientos sustanciales que motivaron el presente análisis.

III.- ANÁLISIS.

Así las cosas, se han detallados los antecedentes del caso que resultan a criterio de la suscripta conducentes para dilucidar la cuestión jurídica traída a análisis, esto es, si nos encontramos ante un supuesto de obra por Administración, y si este tipo de modos de ejecución de obras, pueden enmarcarse en la Ley 13.064 o sólo en la N.° 1015.

A su vez, si la compra de insumos enmarcada en una obra pública (ya sea por administración o no) puede enmarcarse también en la Ley 13.064 o debería haberse tramitado por la Ley provincial N.° 1015, tal como entiende le área conrable.

Al respecto debe mencionarse que el análisis del Auditor tuvo su sustento en el criterio oportunamente fijado en la Resolución Plenaria N° 154/2021, emitida en el marco del Expediente N° 165/2020 caratulado: *"S/ ANÁLISIS DE RESOLUCIÓN M.O. y S.P. N° 202/20 - MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN"*, dicha Resolución refiere a su vez a tres informes legales, a saber, el N.° 118/2021 Letra TCP-CA, el que a su vez consideró los análisis previos N.° 185/2020 TCP-CA y N.° 07/2021 Letra: TCP-CA.

En el citado Informe Legal N.° 07/2021 Letra: TCP-CA, citado por el Auditor Fiscal como sustento de su observación, se analizó la Resolución M.O.yS.P. N.° 202/2020 y, en lo que aquí respecta, se indicó:

"(...) en lo que se refiere a los modos de ejecutar la obra pública, el criterio que se aplica es: 'si el sujeto que dirige y realiza la obra es directamente la Administración o la realiza un tercero a quien se contrata o se delega.

Esta distinción se manifiesta en el artículo 3° de la LOP prevé: 'En caso que el Estado resuelva realizar obras públicas por intermedio de personas o entidad no oficial, procederá conforme con lo establecido en la presente ley'.

La letra es clara y no requiere mayor explicación: si el sujeto que concreta la obra pública no es el Estado, se lo contrata según el régimen de la LOP. Invirtiendo el argumento: si quien realiza la obra pública es el propio Estado, se rige por las normas de la Administración".

En dicho Informe se hizo referencia a su vez a varias regulaciones provinciales de obra pública, en donde se define a la obra por administración y se hace hincapié en que la ejecución queda a cargo de la propia Administración.

Sin embargo, más adelante en el mismo Informe se indica: *"Hay que subrayar que otra de las fuentes del Derecho Administrativo, la doctrina, se hace eco de ello, y ha definido a las obras de ejecución directa por Administración como aquella modalidad en la que el Estado '...valiéndose de elementos materiales de su patrimonio o aportados por terceros, realiza construcciones o produce bienes, utilizando mano de obra prestada por sus agentes* ***o por personas sin relación de dependencia, pero colocando los referidos elementos materiales y personales bajo la sola dirección técnica de sus oficinas especializadas y el control administrativo de los órganos competentes'"*** *(ATCHABAHIAN, Rodolfo, 'Régimen Jurídico de la gestión y y del control de la*

hacienda pública'; Ed. Depalma; Edic. 2da. Actualizada 1999; pág.591, citado por DRUETTA, Ricardo T. y GUGLIELMINETTI, Ana P., "Ley N° 13.064 de Obra Pública, anotada y comentada"; Ed. Abeledo Perrot; 2013; pág. 14) (lo resaltado es propio).

Es decir, se admite, tal como lo prevé la Resolución M.O. y S.P. N.° 202/2020 que en el marco de una obra por Administración se contrate solo la compra de insumos o también la mano de obra por personas ajenas la Estado, pero todo bajo la dirección técnica de sus oficinas especializadas y el control administrativo de los órganos competentes.

Es decir, lo que define si una obra es obra por Administración o no, es el hecho de que la Administración conserve la dirección de la obra. Sobre este punto se volverá más adelante.

Ahora bien en cuanto a la posibilidad de enmarcar a las obras por administración en la Ley de Obras Públicas, debe indicarse que la Resolución M.O.yS.P. N.° 202/2020 (vigente al tiempo de estas actuaciones y sin observaciones por parte de este Tribunal) expresamente prevé la posibilidad de enmarcar a las obras por Administración en el régimen de Obras Públicas, al disponer:

"Que por lo antes expuesto y ante la necesidad de agilizar las tramitaciones de obra pública por administración, Contrataciones Directas, ***que se encuentren enmarcadas dentro de la Ley Nacional de Obra Pública N° 13064****, corresponde la aprobación del Manual de Procedimiento de Obras Públicas, que como Anexo 1, pasa a formar parte integrante de la presente"* (lo resaltado es propio).

Así se indicó en el precitado Informe: *"De este modo podemos afirmar que cuando el sujeto que ejecuta las obra pública es el propio Estado, adquiriendo los insumos -incluso la mano de obra si fuese necesario-, pero manteniendo para sí la dirección y conducción de los trabajos, se las identifica como 'obras públicas ejecutadas directamente por Administración' o, simplemente, 'por Administración'".*

A lo que agrega: *"Si, en cambio, la obra la realiza un tercero, se llama contrato de obra pública (sin importar si el procedimiento de selección es licitación o contratación directa), o concesión de obra pública".*

Ahora bien, sin perjuicio de abrirse el juego a la posibilidad de que la mano de obra sea ajena a la propia Administración, en cuanto al encuadre jurídico que correspondía acordar a este tipo de obras, se sostuvo tajantemente en el precitado Informe Legal N.° 07/2021 que debían ir por el régimen general de la Ley 1015.

Así se indicó: *"El Estado, cuando construye 'por Administración', puede comprar insumos, contratar de mano de obra e incluso puede alquilar equipos. Estas contrataciones forman parte de la actividad reglada establecida en el régimen general de las contrataciones públicas, la Ley provincial N° 1015 y sus reglamentaciones".*

En base a este análisis, el Auditor Fiscal observó la compra de insumos, más no la contratación de mano de obra, y señaló que la primera debió

realizarse bajo el procedimiento de la Ley provincial N.º 1015, y en función de monto implicado, bajo el procedimiento de Licitación Privada.

Ahora bien, al respecto debe indicarse que del análisis legal realizado, se corrió traslado al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, lo que motivó la remisión de un proyecto de modificación de la citada Resolución M.O. y S.P. Nº 202/2020, el que fue analizado por el Informe Legal N.º 118/2021 Letra TCP-CA y en base a todo ello se emitió la Resolución Plenaria N.º 154/2021, en donde se entendieron subsanados los reparos formulados en lo referido a las obras por administración.

En el citado proyecto, en lo que refiere al Procedimiento de Obra por Administración (Capítulo III) se indicó: *"El procedimiento de obra por administración para la adquisición de insumos y contratación de mano de obra deben seguir lo establecido en la Ley Provincial n.º 1015 y sus reglamentaciones"*, ahora bien se dispone a su vez que: "(...) *para el caso de considerar los montos a tener en cuenta se aplicará el Decreto Jurisdiccional vigente de obra*".

No obstante el análisis oportunamente realizado, el proyecto fue nuevamente puesto a consideración del área legal de este Organismo, emitiéndose en consecuencia el Dictamen Legal N.º 2/2022 Letra: T.C.P.-A.L. por parte de la Asesora Letrada, quien indicó que se encontraba para análisis el proyecto remitido por la Ministro de Obras Públicas, referido a un Manual de Procedimientos de Obras Públicas, Licitación Pública y Privada, Contratación Directa y Obra por Administración (Ley nacional N.º 13.064). por el mismo, se aclara, se dejarían sin efecto las Resoluciones M.O.yS.P. Nº 201/2020 y Nº 202/2020.

En lo que aquí interesa, en el citado Dictamen se indicó: "***Capítulo III- Procedimiento de Obra por Administración:***

Previo a analizar si en dicho procedimiento se realizaron las modificaciones sugeridas por este Organismo de Contralor, entiendo prudente efectuar la siguiente consideración.

Así, la introducción al Capítulo III dice: 'El procedimiento de obra por administración para la adquisición de insumos y contratación de mano de obra deben seguir lo establecido en la Ley Provincial N.° 1015 y sus reglamentaciones, para el caso de considerar los montos a tener en cuenta se aplicará el Decreto Jurisdiccional vigente de obra (...)'.

Sin embargo, si bien es correcto que el principio general es que en el marco del procedimiento de obra por administración el régimen aplicable para las contrataciones accesorias sería el de la Ley provincial N.° 1015 por ser el régimen general -ello además teniendo en cuenta, que la dirección de la totalidad de la Obra se encontraría a cargo del Estado-, en el caso particular ***debería analizarse el objeto de la contratación a fin de optar, de corresponder, por un régimen más apropiado -Ley nacional N.° 13064-.***

Desde otra arista, considero que atento al carácter que reviste el procedimiento de Obra por Administración, la decisión de adoptar dicha modalidad, deberá encontrarse expresamente justificada.

Al respecto, reconocida Doctrina tiene dicho que: '(...) la decisión de adoptar una u otra modalidad con base en una ponderación de conveniencia, no debe prescindir del debido análisis objetivo sobre la disposición de recursos humanos, materiales e idoneidad técnica necesaria para que la Administración pueda sobrellevar la realización de las obras.

Este sistema de ejecución por administración se encuentra además previsto como alternativa en los arts. 38 -modificación de opus- y 51, inc. a) -consecuencias de la rescisión por culpa del contratista-.

En estos supuestos expresamente contemplados por la norma -art. 38 y 51, inc. a). de la LOP-, la decisión de ejecutar las obras por administración se encuentra estrechamente vinculada a una razón de conveniencia, esto es, la necesidad de continuar con la realización de las obras en marcha o rescindidas, atento el interés público comprometido en su finalización.

Sería plausible que (...) se previeran reglamentariamente los parámetros objetivos habilitantes de la ejecución de obras por administración (v.gr., urgencia, no concurrencia del sector privado por falta de interés, imposibilidad de fijación previa de un precio cierto, etc.) (...)' (Ricardo Tomás DRUETTA, Ana Patricia GUGLIELMINETTI. Ley 13.064 de Obras Públicas. Comentada y anotada. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires. Año 2008. Páginas 15 y 16)".

En relación con este tema, merece la pena traer a colación lo señalado oportunamente por el área técnica de este Organismo al tiempo de analizar los manuales remitidos, al realizar una distinción que entiendo puede servir de

puntapié para terminar de dilucidar el encuadre jurídico que corresponde acordar a este expediente.

Así por el Informe Técnico N.° 39/2021 Letra TCP-SC-AT, se indicó: *"El hecho de incluir al Mantenimiento de edificios dentro de la definición de 'Servicios' puede traer aparejados confusiones y errores en las tramitaciones, puesto que el mismo suele interpretarse como un tipo de contrataciones que se tramitan bajo la Ley N.° 1.015 y no en la Ley N.° 13.064. Considerando que dentro de la acción de Mantenimiento de Edificios resulta necesaria la ejecución de 'servicios' y de 'trabajos', aquellos podrán contratarse en el marco de la Ley Provincial de Contrataciones N.° 1.015 (desobstrucción de cloacas, reposición de vidrios, renovación de carga de matafuegos, desinfecciones, etc) mientras que éstos deberán contratarse en el marco de la Ley Nacional N.° 13.064, en atención a lo estipulado en su Artículo 1° (pintura, reparación de baños, cambio de pisos, de carpintería, reestructuración de instalaciones eléctricas, de gas, sanitarias, etc.)"*. Este informe fue incluido en el análisis del Dictamen Legal N.° 02/2022 bajo estudio.

A lo que cabe agregar que el Dictamen fue a su vez compartido por Resolución Plenaria N.° 069/2022, poniéndose en conocimiento de la Ministro de Obras y Servicios Públicos.

Una vez detallados todos los antecedentes que pudieron incidir en el análisis de los presentes actuados cabe efectuar las siguientes consideraciones.

En primer lugar, independientemente del *nomen iuris* que se utilice, corresponde dilucidar cual es la naturaleza jurídica de los trabajos que se contrataron por estas actuaciones, lo que conforme el análisis realizado por la Dra MONTE DE OCA, al cual se adhiere, refieren a la realización de obras públicas, en el caso, refacciones de edificios escolares, puntualmente la pintura de las puertas.

Este tipo de trabajos ha sido incluso entendido como obra pública que debe tramitar por el Régimen de la Ley Nacional N.° 13.064 por el área técnica de este Organismo e incluso el trabajo en sí mismo también se entendió encuadrable en la Ley Nacional N.° 13.064 por parte del área contable, la que justamente no observó la adjudicación de los renglones N.° 1 y 2 -referidos a los trabajos de mano de obra – enmarcada en dicha norma nacional.

Ahora bien, la otra cuestión a dilucidar radica en si este tipo de régimen resulta de aplicación cuando nos encontramos ante una *"obra por Administración"*.

Sobre este tema, en el primer análisis de este Organismo (fundado en el Informe Legal N.° 07/2020 TCP-CA) se entendió que tanto la adquisición de insumos como la contratación de mano de obra en su caso, debían tramitar por la Ley provincial N.° 1015.

En función de ello, desde el Ministerio se envió un proyecto de modificación de la Resolución M.O.yS.P., que en lo relativo a este tema, hizo un *"mix"* ya que disponía que se regía por la Ley 1015, pero aplicaba el Jurisdiccional de Obras Públicas. Esto en principio quedó en proyecto, y la Resolución M.O. y S.P. N.° 202/2020 no fue dejada sin efecto.

Ahora bien, al tiempo de analizarse el proyecto, por le Dictamen Legal N° 02/2022 TCP-AC, se indicó que en realidad si bien en principio podía entenderse como regla el régimen aplicable a las Obras por Administración la Ley provincial N.° 1015, se entendió que en algunos casos, podría encuadrarse en un régimen más apropiado al objeto de la contratación, esto es, Ley provincial N.° 13.064.

Entonces, la pauta de distinción según el último criterio adoptado por este Organismo, es la determinación del *objeto*, y así en base a la característica principal de éste, optar por ir por uno u otro régimen.

Como se dijo, el objeto principal del Expediente bajo análisis fue en el marco de la ejecución de obras de refacción de todos los edificios escolares, en todos sus niveles de toda la provincia, en el caso concreto lo relativo a las pinturas de puertas, previa refacción de las mismas.

Así siguiendo esta línea de análisis, podemos definir que siendo el objeto principal de la contratación la realización de una obra pública, el encuadre fue el correcto, ello sin perjuicio de que en el marco de dicha obra se dispusiera, al ser una obra por Administración, la compra de insumos, los que iban a ser proveídos al contratista (mano de obra).

Así las cosas, entiendo que en el marco de las Obras por Administración lo determinante es que los insumos los provea el Estado, y en

cuanto a la ejecución, podrá hacerse con su propio personal o con mano de obra contratada que realizará los trabajos bajo la dirección de la Administración.

En el caso, emana claro de los antecedentes que los insumos los adquirió el Estado y, a su vez, tanto del Pliego, como del contrato de obra suscripto así como de propio acto de adjudicación de los renglones 1 y 2, surge que la Dirección está a cargo de un agente de la Administración, lo que permite encuadrar a estas obras en el marco de lo que denomina *"Obra por administración"*.

Si bien podría afirmarse que la dirección siempre recae en cabeza del Estado, la delgada línea entre uno y otro caso, es que en el marco de una Obra Pública *lato sensu*, la ejecución recae por completo en el contratista ajeno al estado, y la Administración realiza un control de la ejecución de los trabajos, pero la empresa contratada cuenta con su propio Director de Obra, con título habilitante para ello, que le permite ejecutar por sí los trabajos, sin perjuicio del control del Estado.

Distinto es el caso de la Obra por Administración, en donde el Estado contrata la mano de obra pero no le delega la dirección de la obra, *"asume así la Administración las responsabilidades que son propias del contratista bajo la modalidad contractual, organizando los factores de producción necesarios para obtener el opus y actuando como empresario de sí mismo"* (conf. Ricardo Tomás DRUETTA y Ana Patricia GUGLIELMINETTI, *"Ley 13.064 DE Obras Públicas"* comentada y anotada, segunda edición ampliada y actualizada, Ed. Abeledo Perrot, págs. 14/15).

Al respecto se ha señalado que si bien en la casi generalidad de su texto la Ley de Obras Públicas regula la ejecución de obras por terceros, refriéndose a las obras por administración en contador artículos, no hace prevalecer una modalidad de ejecución por sobre otra (op. cit. pág. 15).

Otra cuestión que mencionan los autores en comentario y que entiendo relevante a la hora de analizar este instituto, es que la decisión de adoptar una u otra modalidad se realice con base en una ponderación de conveniencia y que no debe prescindirse del debido análisis objetivo sobre la disposición de recursos humanos, materiales e idoneidad técnica necesaria para que la Administración pueda sobrellevar la realización de las obras (conf. op. cit. pág. 15).

Por otro lado señalan que aunque la Ley no lo exige, razones de buena administración obligan a contar con un proyecto y presupuesto, previo a la iniciación de las obras por gestión directa del Estado (conf. op. cit. pág. 16).

En cuanto a la dirección de la obra y las responsabilidades que asume la Administración en esos casos, resulta esclarecedora la regulación que existe en el orden local en la provincia de Buenos Aires, la cual en su Ley 6021, artículo 70, dispone: "*Los trabajos serán realizados bajo la Dirección de un profesional de la repartición inscripto en el Registro de Profesionales de la ley respectiva*" y el artículo 71: "*El profesional a que se refiere el artículo anterior será el responsable de: a) Que los trabajos se efectúen cumplidamente en cuanto a forma y tiempo. b) La administración de los fondos que se hubiera asignado a los trabajos. c) Efectuar las gestiones previas y la ejecución de todas las*

contrataciones. d) Presentar informes y las rendiciones de cuenta de gastos a que hubiere lugar".

Similar regulación posee la Provincia de Santa Fe, al disponer en su Ley 5188 que "*en las obras por administración la dirección y ejecución de los trabajos se realizará por intermedio de las reparticiones del Ministerio de Obras Públicas, o entes autárquicos que lo integran*" (artículo 14).

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de aplicar el régimen de la Ley de Obras Públicas a las obras por Administración se ha indicado: "*El aspecto más relevante -desde el plano jurídico- es si este trabajo debe regirse por la Ley 13.064 u por otras normas. Es decir ¿la construcción de las obras por el estado debe cumplir con los mandatos propios de la Ley de Obra Pública?.*

La ley 13.064 no se refiere exclusivamente al contrato de obra pública sino a las obras públicas -ver en tal sentido su artículo 1°-, de modo que su marco debe aplicarse también a las obras por Administración en tanto ello resulte compatible" (op. cit. Págs. 16/17).

Es decir, a criterio del autor en comentario, las obras por Administración podrían enmarcarse en la Ley Nacional N.° 13.064.

Por otro lado se agrega: "(...) *la decisión de ejecutar una obra bajo esta modalidad no impide que el Estado adquiera materiales e insumos de terceros e incluso emplee personas no pertenecientes al Estado, siempre que conserve el poder de dirigir y efectuar los trabajos*" (op. cit. pág. 19).

Así las cosas, lo que resta por definir es el marco jurídico que regula los contratos conexos a esa obra por Administración, en el caso, el referido a la compra de insumos.

Sobre este punto BALBÍN señala: "(…) *el otro aspecto que debemos dilucidar y quizás el más relevante es definir cuál es el régimen jurídico de los contratos celebrados por el estado en el marco de las obras públicas construidas por él. Es decir, ¿los contratos conexos que se celebren con terceros están o no alcanzados por las disposiciones de la Ley de Obras Públicas,* ***por ejemplo la adquisición de materiales con ese destino****?*" (lo resaltado es propio, op. cit., pág. 19).

Y en respuesta a ello es tajante al señalar: "*Entendemos que éstos deben regularse por la ley 13.064 ¿Por qué? Por aplicación analógica del decreto reglamentario de la ley en tanto establece que la adquisición de materiales en el marco de los contratos de obras públicas debe regirse por la ley 13.064. En efecto, el artículo 2° del decreto 19.324/49 dispone textualmente que 'a las adquisiciones de materiales, maquinarias, mobiliario y elementos destinados a las construcciones, trabajos y servicios de industria enunciados precedentemente (incluso) hasta su habilitación integral' debe aplicárseles 'todos los efectos correspondientes al carácter y concepto de las obras públicas'.*

Es decir, ***los contratos que guarden relación con las obras públicas están alcanzados por el régimen jurídico propio del contrato de obras públicas, más allá de su objeto***" (op. cit., págs. 19/20).

Y agrega: *"Otros operadores, sostienen, en sentido concordante, que debe aplicarse la ley 13.064 sobre las contrataciones celebradas en el marco de una obra por Administración simplemente por el 'carácter expansivo' de ese régimen.*

Por nuestra parte interpretamos que, tal como expresamos anteriormente, ese carácter expansivo nace del propio mandato legal y reglamentario por vía analógica" (op. cit. pág. 20).

Una vez aclarado ello, cabe indicar que ya sea que nos encontremos en el supuesto de una obra por Administración enmarcada en la ley 13.064 o de una obra pública, en cualquiera de los casos, el encuadre jurídico de la compra de insumos podía efectuarse en la Ley Nacional de obra pública N° 13.064, toda vez que el Decreto reglamentario N° 19324/1949, prevé expresamente esta cuestión y habilita el encuadre en obra pública a las compras de insumos a realizar para la ejecución de éstas.

Como corolario del análisis que venimos realizando podemos arribar a las siguientes conclusiones preliminares en torno a las características definitorias de una obra por Administración:

- la provisión de insumos es por parte de la Administración, los cuales puede proveer directamente o adquirirlos de terceros.

- la ejecución de la obra puede ser por medio de sus agentes o por mano de obra contratada, ajena al Estado.

- la Dirección de la ejecución de la obra queda siempre en cabeza de la Administración, nombrándose un agente estatal al efecto.

- el encuadre de la obra por Administración es por regla general por la Ley de contrataciones N.° 1015, salvo que resulte más apto por la naturaleza o entidad de la obra a ejecutar el régimen de la Ley Nacional N.° 13.064 de obra pública. Lo que deberá estar debidamente fundado.

- cuando las obras por administración se encuadren en obra pública, la adquisición de insumos para ejecutar dicha obra, se podrá ejecutar también bajo ese mismo régimen, en función de lo previsto en el artículo 2° del Decreto reglamentario N.° 19.324/1949 de la Ley Nacional N.° 13.064.

Así las cosas, a partir de estas definiciones, nos encontramos en condiciones de determinar cual es el encuadre jurídico que correspondía acordar a estos actuados.

En el caso, conforme surge de los antecedentes relatados, soy de la opinión de que efectivamente nos encontramos ante un supuesto de obra por Administración, dado que la Administración es la adquiere los insumos y a la vez conserva la dirección de la obra, designando un agente estatal al efecto, lo que se ve reflejado en los actos administrativos emitidos y en el contrato de obra celebrado, tal como se detallara *in extenso* en los antecedentes.

Por otro lado, dado el objeto de la contratación (reparaciones edilicias) y tal como fuera desarrollado por la doctora MONTE DE OCA, la naturaleza del

objeto a contratar refería una obra pública, por lo que estaría justificado su encuadre en la Ley 13.064.

En función de ello, por un lado, podía enmarcarse esta obra por administración en el régimen de la Ley Nacional Nº 13.064 de Obra Pública y, a su vez, la compra de insumos realizada al efecto también se debía encuadrar en dicho régimen.

Ello sin perjuicio de que luego, por una cuestión de gestión, se haya entendido procedente iniciar la compra de los insumos y luego la contrataciones de la mano de obra, lo que, como se dijo, no quita el encuadre global que correspondía acordarle a esta obra por administración, es decir, la Ley de Obras Públicas.

Al respecto entiendo que el hecho de que se haya efectuado el llamado por la Obra por Administración para la ejecución de la obra pinturas de puertas de todas las escuelas provinciales y luego se haya adquirido primero los insumos para contar con ellos previo a contratar la mano de obra, no obsta al encuadre que cabe darle a la compra de insumos cuando ello se realiza en el marco de la ejecución de una obra por administración que utiliza como más apto el régimen de la 13.064, dado que conforme surge de la normativa precitada, se habilita su adquisición por el régimen de la Ley 13.064, ya sea que se haga todo en un mismo acto administrativo o en dos, como fue el caso.

Es decir, el hecho de que la compra de insumos se haya resuelto realizar en forma previa, al derivar la misma contratación enmarcada en obra pública, permite inferir sin mayor hesitación que son insumos que se adquieren

para la ejecución de una obra y en esos supuestos el Decreto reglamentario N.º 19.324/1949 habilita su encuadre en la Ley 13.064.

IV.- CONCLUSIÓN.

En función del análisis realizado, cabe concluir que no se verifica el apartamiento normativo señalado por el área contable como Incumplimiento sustancial N.° 1. Sin perjuicio de hacer la salvedad de que dado el criterio fijado oportunamente por este Organismo, el Auditor interviniente pudo válidamente efectuar esa apreciación normativa (es decir que debió encuadrarse la compra de insumos en la Ley 1015).

Así las cosas, en base al desarrollo realizado en el acápite precedente, cabe señalar que ni la Resolución SUBSEC. A. N.º 78/2020 por la que se efectuó el llamado, así como tampoco la Resolución M.O.yS.P. N.º 350/2020 por la que se efectivizó la compra de insumos, merecen reproche jurídico, es decir, podían enmarcarse válidamente en la Ley Nacional de Obras Públicas N° 13.064.

Y, en esa senda, dado el monto implicado en la contratación y que debían ejecutarse las obras con urgencia por el inminente inicio de clases, correspondía su encuadre como directa por urgencia, es decir, el encuadre dado por le Ministerio a las obras en cuestión fue el correcto, adecuándose el monto la jurisdiccional de obras públicas.

Por otro lado, tal como se indicara en los antecedentes e incluso por la doctora MONTE DE OCA, las obras realizadas se hallaban alcanzadas incluso

por la Ley provincial N.° 1304 de emergencia edilicia escolar, la que expresamente habilitaba a encuadrar dentro de la Ley de Obras Públicas a la compra de insumos para la ejecución de esas obras.

A lo que cabe agregar que incluso, en el marco de una obra pública en condiciones normales, es decir sin estar en urgencia o se hiciese por Administración, la compra de insumos para esa obra siempre puede enmarcarse en la Ley 13.064, por la habilitación expresa de su decreto reglamentario ya citado.

Así las cosas, salvo mejor y elevado criterio, entiendo que no se encuentra verificado el incumplimiento sustancial N.° 1 señalado en el Informe Contable N.° 062/2022.

Como consecuencia de lo señalado en cuanto al incumplimiento sustancial N.° 1, debo indicar que tampoco se verifica el incumplimiento sustancial N.° 2, toda vez que el artículo 34 de la Ley 1015 exime de esta obligación a las contrataciones directas por urgencia.

En cuanto al incumplimiento formal, tal como señala la letrada MONTE DE OCA, desde este servicio jurídico se ha entendido que la falta de difusión del dictamen de la comisión de preadjudicación reviste el carácter de sustancial, dado que su incumplimiento acarrea una vulneración de derecho de defensa de los oferentes, el cual es de raigambre constitucional.

Ello así dado que la omisión de difusión del Dictamen de la Comisión de preadjudicación (que produce efectos jurídicos directos, al dejar fuera del procedimiento a oferentes) sin que estos puedan impugnar dicho análisis, se

vulnera la garantía de defensa y debido proceso que debe regir en todo procedimiento administrativo.

Ahora bien, sin perjuicio de la existencia de un Manual específico del procedimiento de Contratación de Obras Públicas (Decreto provincial N° 1391/2021) no se encontraría óbice legal en exigir la publicidad en base a los dispuesto en la resolución de la OPC, toda vez que debería efectuarse una interpretación analógica de la normativa vigente, en cumplimiento con los preceptos y principios consagrados en la materia de Contrataciones Públicas en la Constitución Provincial.

Así, la existencia de un Decreto provincial específico, que en su contenido no resuelve directivas sobre la Publicación del Informe de la Comisión, por aplicación analógica de la Ley provincial N° 1015 y su Decreto reglamentario a las contrataciones de obra pública, en aquellas cuestiones no previstas en las leyes específicas en la materia, entiendo prudente indicar que correspondería preverse específicamente la publicación o notificación del Informe de la Comisión Evaluadora de Ofertas.

Sin perjuicio de ello, dado el carácter formal que se le dio a la observación, no correspondería en esta instancia la aplicación de sanciones por ello, sino efectuar una recomendación al respecto.

Elevo el presente a su consideración.

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