

"2022-40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"
Informe Legal N° 205/2022

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

Cde. Expte N° 4522/2022

Letra: MPA-E-

Ushuaia, 25 de julio de 2022

**AL SECRETARIO CONTABLE A/C
C.P. MAURICIO IRRIGOITIA**

Viene a esta Secretaría Legal el expediente del corresponde, perteneciente al registro del Ministerio de Producción y Ambiente, caratulado: *"ADQUISICIÓN DE CUATRICICLOS PARA CONTROL, FISCALIZACIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS"* a fin de tomar intervención.

Preliminarmente, en razón de lo dilatado del procedimiento de pago y con fundamento en el principio de celeridad (art. 21 Ley Prov. N.º 141), me remito en relación a los antecedentes, a lo expuesto en el Informe Contable N.º 225/2022 Letra: TCP-PE.

Por otro lado, la presente intervención abordará únicamente el objeto propuesto en la Nota Interna N.º 1855/2022 Letra: TCP-SC, por la que el Secretario Contable C.P. David R. BEHRENS a/c, en primer término informó que *"(...) habiéndose emitido el Informe Contable N.º 225/2022 Letra: TCP-PE, suscripto por la Auditora Fiscal CP María Paula PARDO, concluyendo que subsiste la observación sustancial N.º 1"*, para luego requerir respecto *"(...) de la observación sustancial no subsanada (...) intervención en materia de su competencia"*.

En ese sentido, respecto de la Observación en cuestión, en el Informe Contable se expuso “***Se observa el incumplimiento a la Ley Provincial N.º 1015: artículo 34: ‘La convocatoria a presentar ofertas en las licitaciones y concursos públicos, deberá efectuarse mediante la publicación de avisos en el Boletín Oficial de la Provincia y en un diario de circulación masiva en cada ciudad de la Provincia...***’ (lo resaltado es propio); dado que sólo se procedió a publicar el llamado de la presente Licitación Pública en el Boletín Oficial y un sólo diario (‘El Sureño’)

A posterior, y analizado el descargo del cuentadante, la Auditora Fiscal interviniente concluyó que “(...) en el Informe Técnico N.º 13/2022 Letra SCDyM-MJG se expresa: ‘Efectuado el análisis y evaluación específica llevado a cabo por el Relevamiento de Medios de Comunicación, aprobado por Resolución MJG N.º 357/2021, concluye que los medios de comunicación que mas se ajustan a lo pretendido nombrándolos de mayor a menor difusión son los diarios EL SUREÑO, EL DIARIO DEL FIN DEL MUNDO y PROVINCIA 23. (...)’

No obstante lo expresado, reitero lo ya expuesto en informes contables anteriores: ‘la Resolución MJG N.º 184/16 oportunamente fijó criterios y pautas claras y objetivas que permitió clasificar los medios locales en relación a su alcance. En la mencionada normativa, se determina que el diario ‘El Sureño’ posee mas del 50% de lectores en la ciudades de Rio Grande y Tolhuin pero solamente entre el 0% y el 25% en la ciudad de Ushuaia, existiendo diarios con mayor alcance en dicha localidad.

Asimismo, visto la Resolución MJG N.º 357/21, se observa que la misma determina el alcance provincial de los diversos diarios presentes en la misma, sin tener en cuenta el alcance de los mismos en cada ciudad, no resultando coincidente con lo establecido en el Artículo 34 de la Ley Provincial N.º 1015.’



"2022-40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

En virtud de lo expuesto anteriormente, no se considera subsanada la observación sustancial 1”.

Entonces, como punto de partida para resolver el objeto propuesto, se transcribe el marco normativo necesario para su análisis, visualizando en primer lugar a la Constitución Provincial, que en su artículo 74 y respecto de la difusión establece que *“Las contrataciones del Estado Provincial o de los municipios se efectuarán según sus leyes u ordenanzas específicas en la materia, mediante el procedimiento de selección y una previa, amplia y documentada difusión”.*

En sentido coincidente, el artículo 34 de la Ley provincial N.º 1015, ya referido a la publicidad de los procedimientos de contrataciones, amplía el dispositivo constitucional y dispone que *“La convocatoria a presentar ofertas en las licitaciones y concursos públicos, deberá efectuarse mediante la publicación de avisos en el Boletín Oficial de la Provincia y en un diario de circulación masiva en cada ciudad de la Provincia.*

La cantidad de días de publicación tendrá relación con los montos previstos para la contratación en las condiciones que se fijen en la reglamentación de la presente ley.

Los plazos establecidos y los medios de publicidad deben ser considerados como mínimos, pudiendo ampliarse de acuerdo a la complejidad, importancia u otras características de la contratación a juicio de la autoridad competente. Cuando se decida la publicidad en un medio gráfico, éste debe ser de tal entidad que garantice una amplia difusión (...).

G

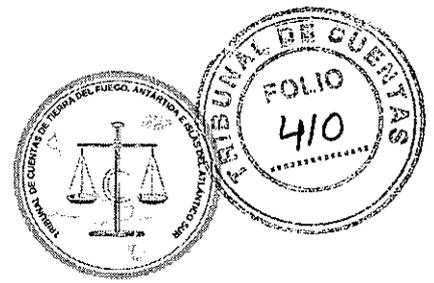
Todas las convocatorias, cualquiera sea el procedimiento de selección que se utilice, se difundirán por internet u otro medio electrónico de igual alcance que lo reemplace, en el sitio del Órgano Rector, en forma simultánea, desde el día en que se les comience a dar publicidad por el medio específico que se establezca en el presente o en la reglamentación o desde que se cursen las invitaciones y hasta el día de la apertura (...) (el subrayado no se corresponde con el original).

El artículo referido en último término fue reglamentado por la Resolución O.P.C. N.º 58/2021, que en su apartado II del Anexo I establece los plazos de publicación y antelación tomando en cuenta el monto de la contratación que se pretende realizar y, sobre los medios de publicación y difusión a utilizar, el punto III del Anexo I dice “*Los medios mínimos de publicación y difusión son los indicados en el Artículo 34 de la Ley Provincial N.º 1015.*”

En las licitaciones y concursos públicos la convocatoria deberá ser publicada y difundida en el Boletín Oficial de la Provincia, en un diario de difusión masiva de cada ciudad de la Provincia o en un diario de alcance provincial (...) (el resaltado me pertenece).

Desde otra arista, en orden a interpretar el principio de publicidad que guía estos dispositivos constitucionales y legales, este Tribunal de Cuentas ha sostenido en reiteradas oportunidades que “*El principio de Publicidad, es el que asegura el cumplimiento de los principios de concurrencia e igualdad, por lo que debe estar presente en todo el procedimiento, desde el llamado hasta sus etapas conclusivas: (...)*”

Este principio como se dijo en el párrafo anterior aseguran el efectivo cumplimiento de los dos principios vectores de los procedimientos de selección la Igualdad y la Concurrencia.



"2022-40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

El primero: '(...) Supone la igualdad que el órgano licitante no puede establecer cláusulas o condiciones discriminatorias y exige que todos los oferentes estén en idénticas condiciones de elegibilidad, de modo que ninguno ostente ventajas sobre los demás (...)'

El segundo, tiene por objeto que al procedimiento licitatorio se presente la mayor cantidad posible de oferentes, es decir, promover la afluencia de ofertas que habiliten la puja, la posibilidad de competir y, de allí, la de obtener las mejores condiciones para la selección de la Administración en orden a satisfacer los intereses públicos (...)'. (Ricardo Tomás DRUETTA, Ana Patricia GUGLIELMINETTI, 'Ley 13.064 de Obras Públicas Comentada y anotada', Ed. AbeledoPerrot comentario al artículo 9° de la Ley 13.064, Punto II, 'Naturaleza y principios') (...)” (cof. Resolución Plenaria N.º 393/2021).

A su vez, en torno a la importancia de la publicidad del llamado a contratar, MARIENHOFF indicó que: “Con el objeto de que los eventuales interesados adquieran conocimiento del llamado a licitación y puedan acudir formulando sus ofertas, el referido llamado debe hacerse público, ostensible, mediante una adecuada publicación. Esto es lo que se denomina 'publicidad', que es uno de los principios fundamentales que gobiernan la licitación pública. Una licitación pública realizada a hurtadillas sería un absurdo jurídico, un contrasentido: de ahí la fundamental importancia del adecuado cumplimiento del requisito de la 'publicidad'” (MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. Tomo III-A. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires. Año 1994. Páginas 202 y 203).

L

De lo expuesto, se desprende que el interés radica en garantizar por medio de una adecuada publicación, difusión y medios gráficos, los principios de igualdad y concurrencia que rigen todas las contrataciones públicas.

Sobre la base de esa premisa, el Secretario de Comunicación Digital y Medios, CANALS Jorge Alberto, en el Informe Técnico N° 13/2022 Letra: S.C.D.yM.-M.J.G. expuso que “(...) es misión y función de la Secretaría de Comunicación Digital y Medios, entender en la planificación, formulación y ejecución de la política comunicacional del Gobierno Provincial(...).

Por otro lado, afirmó que “(...) resulta necesario efectuar un INFORME TÉCNICO, que refleje recomendaciones de publicación y difusión en los diversos medios masivos de comunicación, con el fin de establecer la estrategia y planificación de los medios más eficaces para el cumplimiento de los objetivos propuestos de las difusiones de las Licitaciones Públicas; de acuerdo a criterios de eficacia y eficiencia en la aplicación de gastos, tipo de público al que va dirigido el mensaje y/o masividad según corresponda, zona de influencia y perfil comunicacional del medio”.

Todo lo expuesto, a los fines de concluir que “Efectuado el análisis y evaluación específica llevado a cabo por el Relevamiento de Medios de Comunicación, aprobado por Resolución M.J.G. N.º 357/2021, concluye que los medios de comunicación que más se ajustan a lo pretendido nombrándolos de mayor a menor difusión son los diarios EL SUREÑO, EL DIARIO DEL FIN DEL MUNDO y PROVINCIA23 (...)” y que “(...) los diarios EL SUREÑO y PROVINCIA23, son los únicos de alcance provincial realizando la distribución total de 3.000 ejemplares aproximadamente en las ciudades de USHUAIA-TOLHUIN-RIO GRANDE (...)”.



"2022-40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

Ahora, sobre el carácter de los Informes Técnicos y teniendo en especial consideración que el analizado en el caso particular se encuentra fundamentado en el monitoreo de medios realizado por la firma Neodelfos SAS (fs. 372/398), la Procuración del Tesoro de la Nación a entendido que "(...) *merecen plena fe, siempre que sean suficientemente serios, precisos y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor*" (Dictámenes 207:343; 252:349; 253:167; 266:331; 273:414).

En consecuencia de lo expuesto se colige, que la Secretaría de Comunicación Digital y Medios como autoridad competente en la materia, consideró que el diario El Sureño resultaría ser un medio eficaz para cumplir con la difusión requerida por ser un diario de alcance provincial -que además incluye a la ciudad de Tolhuin-.

Ello, con fundamento en el Informe de penetración de medios, realizado por la firma Neodelfos S.A.S., aprobado por la resolución M.J.G. N.º 745/17, norma última que además en su artículo 3º, dispuso que el relevamiento aprobado constituiría el instrumento técnico de clasificación de los medios de comunicación locales en que han de distribuirse las pautas y contrataciones publicitarias en cumplimiento del plexo normativo vigente.

Se destaca como parte fundamental de análisis propuesto, que por un lado el referido informe relevó que en Tierra del Fuego, a la hora de elegir el medio para informarse, sólo el 2,3% de los habitantes de la provincia elige los diarios y, por el otro, a la hora de clasificar estos no realiza un desagregado a nivel provincial, como si lo hace en otros medios analizados por el mismo informe (radio, televisión y cartelera led en vía pública).

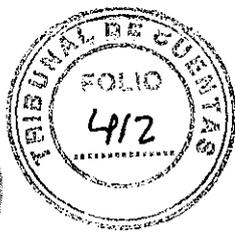
t

En relación a esto último, en la parte del análisis correspondiente a la penetración de los diarios, se informó únicamente sobre la totalidad de la población de Tierra del Fuego (sin individualizar por ciudades como se dijo), determinándola respecto del diario El Sureño en un 35,70%, Provincia 23 en el orden del 21,3% y Diario del Fin del Mundo en torno al 29,70%.

En consecuencia, tomando como base el Informe aprobado por la Resolución M.J.G. N.º 357/2021 y, que este fue analizado por el organismo con competencia en esa materia en el sentido transcrito *ut supra*, cabría en esta instancia sostener que conforme lo allí relevado y las manifestaciones del Secretario de Comunicación Digital de Medios y Comunicación, que la publicación en el diario El Sureño, cumpliría mínimamente la pauta legal impuesta por el artículo 34 de la Ley provincial N.º 1015 (garantizar una amplia difusión), por lo menos durante la vigencia de la Resolución señalada.

Es decir, atento a que no existe un desagregado de la penetración de los medios gráficos en cada ciudad, como si hizo oportunamente la Resolución M.J.G. N.º 184/2016 que señala la Auditora, debemos tomar el análisis de penetración provincial actual aprobado por la Resolución M.J.G. N.º 357/2021 y, bajo este último, el medio gráfico El Sureño tiene la mayor llegada provincial de todos los medios gráficos relevados, lo que se traduciría sin lugar a dudas en el más masivo, por lo menos considerando la provincia como único distrito.

Ahora bien, como acertadamente señaló la Auditora, parecería que en la Resolución MJG N.º 184/16, que aprobó oportunamente el relevamiento realizado aquel año, efectivamente habría existido ese desagregado de penetración entre ciudades y no únicamente a nivel provincial, el que entiendo necesario a futuro para poder evaluar correctamente el cumplimiento de la pauta del artículo 34 de la Ley provincial N.º 1015, que exige masividad en cada ciudad.



"2022-40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

Por ello, y sin perjuicio de la solución que aquí se sugiere respecto de la suficiencia de la publicación del diario El Sureño para cumplir la pauta del artículo 34 de la Ley N.º 1015 mientras dure la vigencia del relevamiento de medios aprobado por la Resolución M.J.G. N.º 357/2021, la renovación a realizarse, conforme lo exige el artículo 6 del Decreto provincial N.º 3106/2015, deberá contemplar inexorablemente el alcance de los medios gráficos por ciudad de forma desagregada.

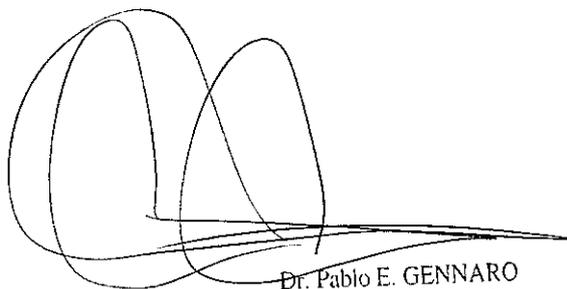
Lo expuesto en el párrafo anterior, es bajo apercibimiento de no obstaculizar el debido control de este Tribunal, respecto del efectivo cumplimiento del requisito de publicidad establecido en el artículo 34 de la Ley provincial N.º 1015 que en su parte pertinente reza: "(...) *La convocatoria a presentar ofertas en las licitaciones y concursos públicos, deberá efectuarse mediante la publicación de avisos en el Boletín Oficial de la Provincia y en un diario de circulación masiva en cada ciudad de la Provincia*".

Ahora, atento a que nos encontramos en el marco procedimental de la Resolución Plenaria N.º 122/2018, cabría sugerir a la Secretaría Contable en virtud de lo dispuesto en el punto 2.1 de su Anexo I, con fundamento en el relevamiento de medios agregado a fojas 372/399 y el Informe Técnico de fojas 368, que se tenga por subsanada la Observación sustancial N.º 1.

Sin perjuicio de lo indicado, correspondería hacerle saber a las autoridades del Ministerio Jefatura de Gabinete (encargado de entender en la difusión y comunicación de las políticas públicas desarrolladas por el Gobierno) y, por su intermedio al Secretario de Comunicación Digital y Medios, que en la próxima actualización del relevamiento de medios a realizarse, requiera efectivamente a quien lo lleve adelante que se desagregue el alcance o penetración de los medios gráficos por ciudad, ello con el objeto de poder controlar el

cumplimiento de la pauta legal dimanada del artículo 34 de la Ley provincial N.º 1015

En mérito de las consideraciones vertidas, se elevan las actuaciones para la prosecución del trámite.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Dr. Pablo E. GENNARO
Jefe de la Secretaría Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia