



Informe Legal N.º248 /2022

Letra: T.C.P.-SL

Cde.: Expte. N.º 23958 Letra: MS-E

Ushuaia, 01 de septiembre de 2022

SR. SECRETARIO CONTABLE

C.P. DAVID RICARDO BEHRENS

Viene a la Secretaría Legal el expediente del corresponde, caratulado "S/RENOVACIÓN DE PARQUE INFORMÁTICO – MINISTERIO DE SALUD 2022", en el marco del control preventivo, a fin de emitir el presente Informe Legal de carácter complementario al Informe Legal N.º 244/2022 Letra: T.C.P.-C.A. suscripto por la Dra. Patricia R. BERTOLIN, que analizó lo expuesto en el Informe Contable 277/2022 Letra: T.C.P.-P.E.

Atento a la celeridad que se requiere en las presentes por la intervención en el marco del control preventivo, me remito a los antecedentes expuestos en los informes tanto contables como legales agregados a las presentes, procediendo directamente al análisis referente a los incumplimientos sustanciales indicados por la Auditora Fiscal.

Se destaca, que todos los incumplimientos se encuentran referidos al reglón 3, no encontrando óbice en el procedimiento realizado en los restantes renglones.

OBSERVACIÓN SUSTANCIAL Nº 1

En el Informe Contable referido, la Auditora Fiscal observa el incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley provincial N.º 1015, exponiendo " (...) que las impresoras que se pretenden adjudicar (renglón 3) no se corresponde con lo solicitado en la nota de necesidad fundada por lo cual se inicia este procedimiento de contratación".

En tal sentido, cabe recordar que la citada norma establece que: "la adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante teniendo en cuenta el precio, la calidad, los costos asociados de uso y mantenimiento presentes y futuros así como los criterios y objetivos con los cuales se dispuso la contratación, como ser oportunidad, mérito y conveniencia, y demás condiciones de la oferta".

Así, se extrae que lo observado sería el hecho de no adjudicar conforme a los criterios objetivos con los cuales se dispuso la contratación, ello atento a que las impresoras no se corresponderían con lo solicitado -en cantidad y características- en la nota de necesidad obrante a fojas 1, en la que se requirieron veinte (20) unidades de las características allí detalladas.

En torno a ello, vale decir que en la nota de necesidad no se establece una marca o tipo específico, sino determinadas características mínimas que deben





tener las impresoras, adjuntando un presupuesto a modo de referencia, utilizando una marca y tipo solo con el objetivo de establecer el valor como parámetro.

Ahora bien, de las invitaciones a cotizar cursadas a las seis (6) empresas -que resultan ser los proveedores usuales y habituales en el rubro- se recibieron solamente dos (2) ofertas.

Por un lado la empresa Master's Informática, que cotizó la marca y modelo en forma previa para poder elaborar el presupuesto presentado a fojas 1/2-, a posterior, no solo no ofertó aquella impresora, sino que ofertó una que no cumple las exigencias mínimas de la solicitud, al carecer de escaner.

Por otro lado, la oferta presentada por la firma Neotech Informática, que ofrece impresoras de mayores características, que superan ampliamente los requisitos mínimos solicitados y que en consecuencia, tienen un costo mucho mayor al de referencia.

Respecto a esta última, es necesario afirmar que sí se corresponde con las características requeridas en la nota de necesidad, es decir, cumple acabadamente los requisitos mínimos impuestos al tipo de bien requerido, por lo que fueron declaradas admisibles.

En tal sentido, obra a fojas 151 vuelta, el informe del Subsecretario de Salud Digital y Gobernanza de los Sistemas de Informática del Ministerio de Salud, Ing. Francisco GOICOECHEA, quien expone: "Que de la cotización

inicial surge la impresora Lexmark MB2546adwe, posteriormente el mismo proveedor envía cotización por impresora RICOH P311, la cual no cumple con las exigencias mínimas de la solicitud.

La impresora Lexmark MX7 11DB supera ampliamente el monto estimado inicial ya que la misma cuenta con funciones avanzadas necesarias para el área requerida, como su velocidad de impresión, función de escáner y cartuchos de alto rendimiento, reduciendo los costes en mantenimiento coste por páginas a mediano y largo plazo, gracias a sus cartuchos de alto rendimiento, de hasta 45.000 páginas. Se considera que el precio ofrecido por la firma LAVORI Henninger, Gustavo CUIL: 20-24518738-7 se encuentra dentro de los parámetros al mercado actual, según la página oficial de venta internacional www.ebay.com, la cual ofrece la impresora Lexmark MX711DE a precio en moneda extranjera de USD 1352, que aproximadamente en pesos argentinos seria \$ 182.250,00 sin tomar en cuenta los impuestos, trasporte y todos los demás gastos que conllevan nacionalizar el producto, por lo que su adquisición no perjudica económicamente al estado provincial. Se expresa la necesitad de dicho insumo para la renovación de periféricos desgastados de manera irreversible, quedando inutilizables.

Se adjunta captura de pantalla de producto ofrecido en la página www.ebay.com".

ļ

A los fines de corroborar lo explicitado por el Subsecretario de Salud Digital y Gobernanza de los Sistemas de Informática, se consulto a la Dirección de Informática y Comunicaciones de este Tribunal de Cuentas respecto a las características de ambas impresoras -la cotizada inicialmente y la ofertada por la firma Neotech Informática-, informando ésta: "Cabe destacar que estamos hablando de dos equipos que básicamente hacen lo mismo, cumplen ambos con





las especificaciones mínimas solicitadas según foja 1, pero el módelo MX711de posee muchas mas funciones y prestaciones que el modela cotizado de referencia en fojas 2.

Se detallan a continuación las diferencias principales que marcan la diferencia de precio:

- Equipo Lexmark modelo MFP MB2546 ADWE: pantalla de 4.3 pulgadas, velocidad de copiado e impresión de 44 páginas por minuto, velocidad de copiado e impresión en duplex 23 páginas, velocidad de digitalización duplex por minuto de 20/20 páginas, Bandeja de salida de 150 hojas, Entrada de 250 hojas, Cartucho de alto rendimiento para 6.000 páginas, memoria máxima de 1024 MB.
- Equipo Lexmark modelo MX711de: pantalla de 10 pulgadas, velocidad de copiado e impresión de 60 páginas por minuto, velocidad de copiado e impresión en duplex 40 páginas, velocidad de digitalización duplex por minuto de 132/140 páginas, Bandeja de salida de 550 hojas, Entrada de 550 hojas, Cartucho de alto rendimiento para 45.000 páginas, memoria máxima de 3072 MB. (...) El precio del producto promedio en distintos sitios de internet es de 1400 dólares".

Así, de lo expuesto surge claramente que las prestaciones de las impresora ofertada supera ampliamente el mínimo exigido y cumplen acabadamente -y en mejor medida- las necesidades de cuentadante. Por ejemplo



se requiere una impresora de 50 páginas mínimo por minuto, pero la ofertada hace 60 páginas por minuto entre otras características.

Esto viene de la mano del concepto comercial expuesto por el cuentadamente en el descargo, al explicar que conforme a las especiales características del mercado en ese momento parecería no haber una amplia oferta de impresoras en el mercado.

Asimismo, en el descargo se expone: "Las impresoras multifunción cotizadas y conforme lo establecido en el Acta de Preadjudicación responden a las necesidades a cubrir que motivaron la presente contratación por la modalidad de Licitación Privada.

(...) si fuere el caso de contar con stock de dicho modelo y proceder a su adquisición, claramente ha quedado expuesto que la discontinuidad del mismo sería un problema en el corto plazo y aquí si podría afirmar que la decisión de su adquisición no respondería a los principios, criterios y objetivos con los cuales se dispuso la contratación, como ser oportunidad, merito y conveniencia, y demás condiciones de la oferta".

En tal sentido, si bien la discontinuidad del modelo cotizado en el presupuesto inicial no se encuentra acreditada en las actuaciones, no resultaría difícil abonar tal teoría y dar crédito a la justificación efectuada en el descargo, teniendo en consideración la situación imperante en la economía.

Esto último, también es reafirmado por el cuentadamente, al expresar: "Claro está que las condiciones financieras permiten la adquisición parcial del objetivo inicial, y ello es a consecuencia de los hechos acaecidos en este





transcurso del tiempo en el que se lleva a cabo la Licitación Privada y se agudiza la crisis macroeconómica de nuestro país".

Entiendo prudente aclarar, que la referencia a la situación económica imperante, se hace en referencia a la falta de modelos a ofertar por los proveedores, que tiene aptitud de llevar al organo licitante a ponderar modelos con mejores características, ya que aquellos que cubren unicamente los requisitos mínimos no estarían disponibles.

En consecuencia, por un lado vemos que la necesidad eran impresoras con determinados requisitos mínimos, pero no máximos, y la oferta presentada por la firma Neotech Informática incluyó impresoras que cumplen y superan esos requisitos mínimos y tal situación fue analizada por quien tiene aptitud para evaluar y emitir opinión al respecto, considerando además, que esas mejores características resultarían útiles para la administración.

Por el otro lado se observa, que se ponderó que si bien se requirieron impresoras en determinada cantidad, al analizar la única oferta existente por un monto mayor por unidad, se concluyó que por factores económicos era necesario adquirir menor cantidad.

Entonces, en la medida que lo transcripto serían argumentos suficientes sobre la adjudicación, que abordaron o se sustentaron en "los criterios y objetivos con los cuales se dispuso la contratación" que exige la norma señalada por el Auditor, surge que si bien la Observación fue correctamente

planteada en primer término por el Acta de Constatación originaria, la respuesta efectuada por el cuentadante en forma conjunta con lo expuesto anteriormente, tendrían aptitud suficiente para tener por subsanada esa Observación.

Por ello, a criterio del suscripto, se sugiere a la Secretaria Contable tenga por por subsanada la Observación Sustancial N.º 1.

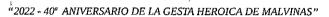
OBSERVACIÓN SUSTANCIAL Nº2

Al respecto la Auditora Fiscal señala que se incumple con lo dispuesto en la Resolución OPC N.º 17/2021, Anexo I, Capítulo II, Apartado II, Punto 13, que dispone en su parte permitente: "(...) La Comisión recomienda la adjudicación de la oferta mas conveniente, considerando en su evaluación los criterios establecidos en los pliegos.

Se deberá fundamentar la decisión en base al artículo 12 de la Ley Provincial N° 1015: La adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta mas conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, los costos asociados de uso y mantenimiento presentes y futuros, así como los criterios y objetivos con los cuales se dispuso la contratación, como ser oportunidad, mérito y conveniencia, y demás condiciones de la oferta. Cuando se trate de la compra de un bien o la contratación de un servicio estandarizado de uso común, cuyas características técnicas puedan ser inequívocamente especificadas e identificadas, se entenderá en principio como oferta mas conveniente la de menor precio´. En caso de existir un empate de ofertas, deberá seleccionar la oferta que resulte mas conveniente, justificándolo, o en su caso, solicitar el desempate de ofertas.







Asimismo cuando la oferta supere en un 20% el monto estimado inicialmente, deberá justificarse la conveniencia de la oferta; considerando que, previamente a declarar una compra fracasada por precio inconveniente, deberá solicitarse a los oferentes una mejora de las cotizaciones realizadas" (el subrayado no es del original).

En el Informe Contable se mantiene la observación, entendiendo la Auditora en primer término que "(...) lo que se pretende adjudicar en relación al reglón 3 excede ampliamente el monto estimado preliminarmente (217%), ya que la preadjudicación recae en una oferta que se aleja de los criterios y objetivos con los cuales se dispuso la contratación", para luego afirmar "(...) la diferencia de precios se produce por aceptar una oferta que dista mucho de los requisitos técnicos previstos en el inicio de la licitación, superando en gran manera su funcionalidad y por ende el precio)(...)" (el subrayado no es del original).

Entiendo que respecto de "los criterios y objetivos sobre los que se dispuso la contratación", parcialmente fue abordado en el punto anterior, entiendo que si fueron abordados los objetivos y criterios por los cuales se dispuso la contratación, por lo que me remito a lo allí expresado.

Desde otra arista, expone la Auditora que la diferencia de precios se produce por aceptar una oferta que dista mucho de los requisitos técnicos previstos en el inicio de la Licitación, superando ampliamente la funcionalidad y el precio estimado en un 217%.

Si bien esto también fue abordado en el punto anterior, afirmando allí que el análisis efectuado por el cuentadante reconoce que esta mayor funcionalidad por la amplia superación de los requisitos mínimos se ponderan en la decisión, en el descargo y sobre la diferencia de precios, agregó además que: "(...) la construcción de precios que realizan los oferentes, que bajo ningún aspecto regula este organismo (...).

En esta instancia es pertinente evaluar la oportunidad, mérito y conveniencia de la adquisición planteada y reiterar que habiendo llevado a cabo los análisis macroeconómicos y los técnicos propios del equipamiento a adquirir se reafirma el Informe de Pre-adjudicación y la Resolución MS Nro 1432/2022, en cuanto a ir cubriendo las necesidades funcionales de las áreas de salud pública, evitar la dilación de los tiempos para adquirir con eficiencia, situación muy compleja en los tiempos inflacionarios que estamos atravesando".

En este sentido, una preocupación particular del suscripto por afuera de la Observación, es respecto a que el monto a abonar por las impresoras se aleja severamente del precio cotizado, puesto que si bien su mayor funcionalidad implica claramente un mayor valor, ello nos justifica *perse* que el precio sea conveniente.

Una de las aristas a tener en cuenta para determinar que el precio sea conveniente, teniendo como base un presupuesto correctamente efectuado, es su cercanía con el valor de mercado en circunstancias no extraordinarias (que justamente es donde apunto el cuentadante en su respuesta).

Más allá de la calificación de las circunstancias económicas en el presente caso y su acierto o desacierto, el monto ofertado por la tipología de







impresora se encontraría dentro de los parámetros de mercado según lo informado por la Dirección de Informática y Comunicaciones de este Organismo de Control, al ser consultado sobre la cuestión, acompañando para ello copia de los intercambios epistolares por medio electrónicos que trasladaron la inquietud.

Esto último sin soslayar, que quien debe ponderar la conveniencia del bien a adquirir (y entre los factores a ponderar se encuentra el precio), es el cuentadante.

En función de lo expuesto, entiendo que debería tenerse por subsanada en esta instancia la observación analizada.

OBSERVACIÓN SUSTANCIAL Nº 3

Al respecto, la Auditora indica: "Se observa el incumplimiento de lo establecido en la Resolución de la O.P.C. N° 17/2021, Anexo I, Capítulo II, Apartado II, Punto 13.2 y del Decreto Reglamentario N° 674/2011, Anexo I, art. 34°, punto 59, dado que la preadjudicación del Renglón 3 es parcial (5 unidades de 20) y no obra constancia de que con esa cantidad de unidades de impresoras la necesidad original que dio origen a la contratación resulte cubierta, y no se esté eludiendo con ello el procedimiento de licitación pública. Asimismo, tampoco el formulario de cotización contempla la aceptación de ofertas parciales ni la conformidad previa del oferente con respecto a la reducción de bienes".



Aquí se pueden observar 3 puntos. El primero de ellos referido a que "no obra constancia de que con esa cantidad de unidades de impresoras <u>la necesidad original que dio origen a la contratación resulte cubiert</u>a, <u>y no se esté eludiendo con ello el procedimiento de licitación pública".</u>

El segundo punto relacionado a que " <u>el formulario de cotización</u> <u>contempla la aceptación de ofertas parciale</u>s, y por ultimo aquel que tiene en cuenta que la "<u>la conformidad previa del oferente".</u>

Respecto de la primera cuestión, es decir que no obra constancia de que la necesidad original resulte cubierta, no es un impedimento para la continuidad de la contratación. Lo que requiere la norma, es que el funcionario pondere si con esa adjudicación la necesidad original se cubre o no y, en su caso, con ese análisis ante adjudicaciones parciales se evalúe sin con ello no se viola otro procedimiento de contratación que hubiera correspondido.

Entonces, aunque la necesidad publica original por determinadas razones no resulte completamente cubierta, ello no impide o empece su adjudicación. Si bien lo ideal es que el procedimiento de contratación cubra acabadamente la necesidad pública, su falta de cobertura completa como se dijo, cuando existen razones que así lo justifiquen, no se convierte en un elemento que impida llevar adelante la misma.

Ello en consonancia con la anuencia dispuesta por el Decreto provincial N.º 674/2011, que en su artículo 59, respecto de las preadjudicaciones parciales, establece: "En cualquier estado del trámite, previo a la adjudicación, se podrá dejar sin efecto la licitación, rechazar todas o parte de las propuestas, así como preadjudicar todos o alguno de los renglones licitados. <u>Para</u>





preadjudicar parte de un renglón, deberá requerirse la previa conformidad del oferente".

Esta habilitación debe ser entendida en armonía, con lo establecido en el Anexo I, Capítulo II, Apartado II, Punto 13.2 la Resolución O.P.C. N° 17/2021, que sostiene: "Siempre que no se supere el monto para la Licitación privada si se tratara de ese procedimiento, indica la decisión adoptada –ampliación del monto o reducción de los bienes o servicios a adquirir. En caso de reducción de los bienes o servicios a adquirir, se deberá solicitar el consentimiento del proveedor seleccionado previo a proceder a la adjudicación parcial, siempre que se haya indicado en el formulario de cotización que se aceptan ofertas parciales. Asimismo el funcionario competente para dar autorización deberá considerar que la necesidad inicial que dio origen a la contratación continúe cubierta, y que no se esté eludiendo otro procedimiento de contratación" (el subrayado no es del original).

Entonces sobre esto último y a modo de ejemplo, si lo que se busca con la contratación parcial es adaptarse al monto máximo de un procedimiento que no sea el de licitación pública, para eludir de esta forma el procedimiento que hubiera correspondido y la nulidad que conlleva este vicio (art. 14 *infine* Ley N.º 1015), ahí es cuando esta cobertura parcial de la necesidad inicial se convierte en antijurídica, por resultar violatoria del procedimiento que hubiera correspondido.

Esta es la correcta interpretación armónica que entiendo cabría darle a ambos dispositivos normativos, a los fines de no hacer un uso antijurídico de la



franquicia otorgada por el Decreto provincial N° 674/2011 que permite la adjudicación parcial.

En ese sentido y para alejar a la situación fáctica del expediente de la hipótesis señalada en el párrafo anterior, debe advertirse que el mayor valor de los bienes no viene dado por una errónea presupuestación, sino que viene de la mano de un mercado cuando menos fuera de los cauces normales, y de una oferta que si bien cumple los requisitos técnicos, resulta muy superior a lo requerido inicialmente y la necesidad estaba planteada en requisitos mínimos.

Inclusive, si se proyectara la compra de los 20 equipos de impresoras originalmente previstos, sumado a los insumos determinados en el resto de los renglones, el monto total sobrepasaría en menos de 3% del monto máximo previsto para la licitación pública (anexo II del Decreto prov. N.º 5/2022), lo que también aleja la hipotesis que se estaría comprando menor cantidad de bienes para eludir otro tipo de procedimiento de contratación.

Por el contrario, la menor cantidad asignada a la adjudiación del renglón 3, esta directamente relacionada con el monto reservado originalmente para llevar adelante esta compra y su financiación con recursos nacionales.

Ahora, respecto de la falta de conformidad del oferente, a fojas 183 como se señala existe constancia en principio de esta conformidad.

Por último, si se comparte con la Auditora lo indicado en relación a que no está previsto en el formulario que puedan cotizarse ofertas parciales, ahora ello no implica un incumplimiento normativo en el caso particular por las especiales características.







Este requisito tiene su fundamento o buscar evitar, que ante solicitudes de cotización de grandes cantidades de unidades del producto, se intente excluir a la mayoría de los proveedores -auto excluidos por no poder proveer esa cantidady luego a través de adjudicaciones parciales, se favorezca a determinados proveedores.

Sin embargo, en el caso particular, hay dos elementos a tener en cuenta para matizar este incumplimiento.

Por un lado, en una apreciación a título personal, pareciera que la cantidad de 20 impresoras no resultaría en principio una cantidad suficiente que tenga potencialidad de provocar la autoexclusión de potenciales oferentes y de aquellos efectivamente invitados, puesto que luce como una cantidad que puede razonablemente tener una empresa del rubro (mayorista o minorista) como stock, además de que ante similares cantidades requeridas en los renglones de computadoras (1 y 2), que tienen un valor similar, los oferentes efectivamente ofertaron la totalidad.

Por el otro, se señala que la empresa no cotizó una cantidad menor, es decir una oferta parcial (lo que habilitaría la previsión en el pliego), sino que cotizó la totalidad, es decir conforme lo requerido. Recordemos que lo que tiene que ser previsto en el llamado, es la posibilidad de que el proveedor haga una oferta parcial, no que la administración cambie su postura y solo adjudique parcialmente.



Esta adjudicación parcial prevista en el Decreto prov. N.º 674/11, a mi criterio debe estar fundamentada en circunstancias excepcionales, sobrevinientes y razonables con el fin de respectar la igualdad, circunstancias que entiendo acreditadas en los obrados.

En ese sentido, la solicitud de una cantidad menor de impresoras, parecería directamente orientada a preservar el monto original reservado para esta compra (fondos nacionales aunque no se acredita), con fundamento en circunstancias excepcionales del mercado, sobre la base de bienes ofertados (única oferta) ostensiblemente mejores que los presupuestados y con un precio que parecería ser el de plaza.

Entonces, sin soslayar que efectivamente existe una falta de previsión en el pliego de ofertas, que hubiera hecho mas sencilla este análisis y por ende las adjudicaciones parciales, al no ser exactamente la situación de hecho que la norma busca conjurar (autoexcluir a los oferentes solicitando una cantidad de difícil cumplimiento) y encontrarse justificada la decision de la administracion de adjudicar una menor cantidad, entiendo que el mismo no podría calificarse como incumplimienito.

Ante ello, se sugiere a la Secretaria Contable, que si bien fue observado correctamente en el acta de control preventivo esta situacion, lo argumentos esgrimidos a posterior tiene relevancia suficiente para tenerlo por subsanado, más allá que entendiendo conveniente que se formule una recomendación para que a futuro se evalué esta previsión en el llamado cuando se entienda pertinente.







OBSERVACIÓN SUSTANCIAL Nº 4

Señala la Auditora Fiscal "(...) el incumplimiento de los principios generales contemplados en la Ley de Contrataciones Nº 1015, art. 3°, puesto que la admisión de esta oferta en relación al renglón 3 limita la concurrencia de mayor cantidad posible de oferentes, el tratamiento igualitario de los mismos y el cotejo de ofertas en condiciones análogas".

Al respecto, es de destacar que el monto fue el que estableció el procedimiento de contratación -licitación privada- a llevar adelante con las formalidades que ese procedimiento exige. Por lo que fue en ese marco que los oferentes realizaron sus ofertas, no ofertando respecto de renglón 3 tres oferentes, una propuesta resultó inadmisible, y quedó únicamente una sola propuesta que fue la adjudicada.

El decidir ofertar una propuesta de mayor valor por ser un bien que sobrepasa los mínimos requeridos, no tiene virtualidad de obstruir otras ofertas en el mismo procedimiento de contratación, como se sostiene. Todos los participantes pudieron ofertar otros bienes que cumplieran los recaudos mínimos exigidos para el renglón 3 a precios diferentes y no se encontraron limitados.

Desde otro ángulo, si lo observado por la Auditora es referido a futuros procedimientos sobre el mismo objeto, ello es una hipótesis que puede tener lugar como no, por lo que no puede erigirse en un elemento que sustente una observación, que requiere de un incumplimiento de una norma expresa o implícita.

Ello no obsta a que, en la presente contratación, tenga el el cuentadante el deber de justificar la contratación a un precio alejado de aquel presupuestado y, en su caso, de considerarlo inconveniente proceder a sustanciar un nuevo procedimiento.

Así, en virtud de lo arriba expuesto se entiende que correspondería levantar la presente observación.

En consecuencia, se entiende prudente sugerir tener por subsanadas las 4 observaciones sustanciales analizadas, por lo que se elevan las presentes para la continuidad del trámite.

a/e de la Secretaria Legal Tribunal de Cuentas de la Provincia