



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

En la ciudad de Ushuaia, Capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, siendo las 11hs. del día doce de abril de dos mil dos, se reúnen los Miembros del Tribunal de Cuentas, en uso de las atribuciones conferidas por el Artículo 116° de la Ley Provincial N° 495, a fin de dar tratamiento a las observaciones formuladas por el Secretario Contable en Expediente N° 572/01 "s/Plan Piloto Medidores del registro de la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios", expediente conformado en tres cuerpos con un total de 494 fojas.-----

En mérito a la brevedad, y dado que cada uno de los Sres. Miembros ha tenido vista oportuna de las actuaciones, sólo se indica registrar en Acta del Plenario la existencia de una serie de observaciones que fueran formuladas por el Sr. Auditor Fiscal, mediante Acta de Reparación 046/02 DPOSS (foja 471) y que, relevados los nuevos elementos de juicio aportados por los cuentadantes, fueran levantadas ante la formulación de insistencia conforme lo dispone la Resolución Plenaria 01/01 de éste Tribunal de Cuentas.-----

No obstante, surge al momento de la revisión efectuada por el Sr. Secretario Contable, una nueva observación respecto del incumplimiento del 2do y 3er. párrafo del punto 11.4.CE (fs.52) por la cual -en opinión del Sr. Secretario Contable- no debió haberse procedido a la adjudicación-----

Antes de abordar el punto concreto de la observación apelada ante éste Plenario de Miembros y dado el carácter de novedad que imprime la situación, lo cual no implica la posibilidad de encontrar futuros casos encuadrados en la misma similitud, resulta necesario analizar cual es el procedimiento correcto en caso en que el Sr. Secretario Contable detecte, en la instancia de insistencia que le compete, un hecho que estime necesario observar. Atento al descargo formulado al respecto por el cuentadante (fs. 493 párrafo 8vo.) cabe adelantar que el Control Previo está conformado por todo un proceso que se inicia con la actividad del Auditor Fiscal y continúa con la intervención del Secretario Contable (ante la insistencia del cuentadante) para finalizar con la actuación del Plenario de Miembros (que se avoca al tratamiento de la apelación).-----

En consecuencia, no resulta acertada la afirmación del cuentadante que presume estar fuera del alcance del control previo, toda vez que el Auditor Fiscal no realiza el pertinente reparo. De ser así, carecerían de sentido las instancias de apelación posteriores a la emisión de su Acta.-----

Por otro lado, la materia observada toma estado de "cosa juzgada" recién en el momento en que se expide el Plenario de Miembros.-----



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

Definido el tema procedimental, se está en condiciones de abordar la cuestión de fondo que se circunscribe a evaluar la entidad de la omisión del cuentadante (... "incumplimiento del 2º y 3º párrafo del punto 11.4.C.E. del Pliego...") -----

Dicho requerimiento normativo (recordemos que aceptada doctrina es conteste en el sentido de que el pliego constituye tal entidad para las partes intervinientes en una licitación) puede visualizarse en la foja 52 del expediente, bajo el título REQUISITOS MINIMOS EXIGIDOS e indica que ... "El Sobre N°2 debe estar completo en todos sus puntos, caso contrario serán devueltos ambos sobres dejando constancia de ello y dando lugar a la desestimación de la oferta..." (Párrafo 2º) y ... "la omisión de los restantes documentos indicados para los sobres deberá ser subsanada en un plazo de dos días hábiles contados a partir de la fecha de apertura..." (Párrafo 3º) -----

Resulta pertinente recurrir a esos apartados, a fin de poder mensurar la importancia de las omisiones efectuadas por el cuentadante, siempre desde el punto de vista de la posibilidad de producir perjuicio al Estado, de manera tal de evaluar si resulta necesario acudir al marco normativo que soporta el esquema de las nulidades. A saber:

**Sobre N°2:** exigía

a.- *Formulario Oficial de Propuesta provisto a tal efecto o similar confeccionado por el proponente por duplicado y debidamente firmado. Cómputo y Presupuesto (INCLUYE PLANILLAS DE ANALISIS DE PRECIOS) por duplicado y debidamente firmado. Considerar las dos alternativas.* -----

Dicho extremo, conforme se expone en el Anexo I del Acta de la Comisión de estudio y análisis de ofertas (fs. 469), NO ha sido cumplido por las empresas cuyas ofertas han sido evaluadas. -----

b.- *Plan de trabajo (diagrama de barras) y curva de inversiones adjunto por duplicado y debidamente firmado. Considerar las dos alternativas.* -----

Dicho extremo, conforme se expone en el Anexo I del Acta de la Comisión de estudio y análisis de ofertas, ha sido cumplido por las empresas cuyas ofertas han sido evaluadas. -----

En síntesis, las propuestas que han presentado las dos empresas evaluadas no han incorporado elementos que la misma administración activa que convocó a la compulsa de precios estimó IMPRESCINDIBLES (caso contrario serán devueltos ambos sobres dejando constancia de ello y dando lugar a la desestimación de la oferta..." (Párrafo 2º))

Desde la competencia de éste Tribunal de Cuentas resulta insoslayable la responsabilidad por velar el cumplimiento de los principios elementales que el Derecho



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

Administrativo impone como marco al actuar de la Administración del Estado en salvaguarda de los intereses propios de éste y de los particulares administrados.-----

Entre esos valores elementales se encuentran el de *Seguridad Jurídica*, *Transparencia* (diafanidad en el obrar público), *Responsabilidad* (el estado debe ser responsable) y *Justicia*.-----

En ese contexto, y siempre teniendo en cuenta la actual situación económica del país, por la cual una demora en la decisión administrativa puede provocar o bien la insatisfacción de la necesidad que motivó la licitación o, en su caso, la satisfacción de la necesidad a costos dinerarios superiores, corresponderá analizar si la exigencia del pliego aprobado por el ente controlado (*...caso contrario serán devueltos ambos sobres dejando constancia de ello y dando lugar a la desestimación de la oferta...*" (Párrafo 2º)) es pasible de ser morigerada, EN TANTO Y EN CUANTO NO SE ALTEREN LOS VALORES ENUNCIADOS ni se afecten principios arraigados en nuestro derecho como por ejemplo la igualdad de oferentes.-----

A juicio de los integrantes de éste Plenario de Miembros, resulta importante destacar que los elementos en cuestión fueron omitidos por las dos empresas evaluadas, por tanto, y en la medida que los mismos sean incorporados a las actuaciones con la debida formalidad y puedan ser evaluados por las autoridades habilitadas para ello, se estaría en condiciones de reconsiderar los reparos formulados. Esto con la salvedad que no debe ni podrá ser considerado como una postura que éste Tribunal tomará en forma inveterada en el futuro, puesto que será difícil recrear el escenario en que se produce el presente análisis.-----

#### **Sobre N°1:**

El apartado 1º (fojas 51) indica que el Sobre 1 debe incluir "*... constancia de constitución de la garantía de la oferta, la cual no podrá ser inferior al 1% del presupuesto oficial...*" Dicho extremo, conforme se expone en el Anexo I del Acta de la Comisión de estudio y análisis de ofertas, ha sido cumplido por las empresas cuyas ofertas han sido evaluadas.-----

El apartado 2º, requería "*... el instrumento de constitución de UTE (si correspondiere)..*". Puede verse en Anexo I del Acta de la Comisión de estudio y análisis de ofertas, que los oferentes no presentaron sus ofertas bajo dicha figura jurídica. Es decir, no correspondía la presentación de dicho instrumento.-----

El apartado 8º, requería *la Declaración Jurada sobre aceptación de Jurisdicción por duplicado y debidamente firmado...*" de acuerdo al Anexo I, las dos empresas evaluadas (Exion SRL y Visalia SA), han presentado dicho elemento.-----



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

Finalmente, el apartado 9° requería "... libre deuda de servicios sanitarios, eventuales y/o daños y perjuicios de la Empresa ante la DPOSS. (en caso de UTE, de todas las empresas en forma individual)..." Elemento no presentado por ninguna de las dos empresas evaluadas.-----

En síntesis, el pliego estableció nueve elementos que debían estar incorporados en el Sobre N°1 y además sentenciaba que **no verificados cuatro de ellos** (... "caso contrario...") ... "será devuelto en el acto el Sobre N°2, dejando constancia de ello en el acta de apertura desestimando la PROPUESTA..." -----

Y lo cierto es que de esos cuatro elementos sólo uno no ha sido aportado (y por ninguna de las dos empresas evaluadas). El subrayado ha sido solicitado por los Sres. Miembros respondiendo a la necesidad de tener siempre presente el mantenimiento del **principio de igualdad de oferentes**. -----

Cabe preguntarnos entonces, ¿es razonable un pliego que establece 9 elementos a integrar el Sobre N°1 y que sólo considera a 4 de ellos con entidad suficiente para otorgar a su omisión el peso suficiente como para desestimar una propuesta? ¿por qué la administración activa no consideró con igual importancia la presentación del *Contrato Social* -punto 3- o del *Certificado extendido en el ámbito de la Subsecretaría de Trabajo* -punto 4- o la *Declaración Jurada* de los equipos pertenecientes a la empresa y afectados -punto 5- o el *promedio mensual de personal* -punto 6- o los *Balances* -punto 7- ? -----

Obviamente la respuesta depende del análisis particular de cada uno de ellos, del que resulta lo siguiente:

La **Garantía de Oferta** es un elemento relevante, que la doctrina y jurisprudencia elevan al nivel de imprescindible. (... "El oferente debe cumplimentarla como presupuesto legal previo de su propuesta e independientemente de la voluntad del licitante .... Es Obligatoria: pues el ordenamiento jurídico impone las garantías como presupuesto de la oferta, siendo las excepciones legales previstas de interpretación restrictiva" ... Derecho Administrativo, Roberto Dromi, Edit. Ciudad Argentina, pag.380). En el caso que nos ocupa ambas empresas han incluido dicho elemento. -----

La escritura de **Constitución de UTE** es también un elemento relevante dado que en torno a dicho instrumento no sólo se configura la "la persona" del oferente, sino que además, se delimitan las responsabilidades, obligaciones y derechos de las unidades integrantes. En el caso que nos ocupa dicho elemento no correspondía ser presentado.-----

**La Declaración Jurada sobre aceptación de Jurisdicción**, constituye un elemento de trascendental importancia al momento de dirimir litigios surgidos de la relación contractual, de modo que debe ser calificado como relevante. En el caso que nos ocupa ha



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

sido presentado por ambas oferentes. La certificación de ***Libre deuda de servicios sanitarios, eventuales y/o daños y perjuicios de la Empresa ante la DPOSS***, constituye un elemento de relevancia relativa, dado que su presentación extemporánea (obviamente que siempre antes de la suscripción del contrato) no modifica hechos o situaciones preexistentes. Este elemento no ha integrado el Sobre N°1 de ambas empresas. -----

Llegado a éste punto del análisis, una interpretación lineal y literal llevaría al controlador a la conclusión de asumir la sentencia del pliego "... *Caso contrario, será devuelto en el acto el Sobre N°2, dejando constancia de ello en el acta de apertura desestimando la PROPUESTA...*", pero, ¿debe considerarse como de carácter absoluto el incumplimiento de dicho extremo, en tanto su incorporación posterior en las actuaciones no altere situaciones preexistentes ni atente contra el principio de igualdad de oferentes?--

Recordando que en el caso que nos ocupa ninguna de las empresas evaluadas ha presentado dicho elemento, cabe admitir cierta amplitud de criterio por motivos racionales, que permita arribar a un *equilibrio razonable y armónico entre lo exigido, lo actuado y el logro del bien común e interés general* que deben animar la acción de la Administración Pública, tema que toma particular relevancia en momentos en que el país ha salido de la Convertibilidad del Peso y comenzado a experimentar sustanciales y vertiginosas variaciones de precios. -----

#### ***Restantes documentos***

Queda por resolver la exigencia que presenta el 3° Párrafo del punto 11.4.C.E. "...*la omisión de los restantes documentos indicados para los sobres deberá ser subsanada en un plazo de dos días hábiles contados a partir de la fecha de apertura...*" (Párrafo 3°)-----

Aquí corresponde el análisis de los siguientes elementos requeridos por el pliego:

1.-Contrato Social o poder debidamente legalizado, inscripción en el Instituto de Estadísticas y Registro para la industria de la construcción (IERIC), Aportes y Contribuciones del ANSES, pago del ART últimos tres meses, Ingresos Brutos , CUIT, Certificado de Cumplimiento Fiscal.-----

2.-Certificados extendidos en el ámbito de la Subsecretaría de Trabajo ... por el que el empleador no registre incumplimiento a ninguna norma...-----

3.-Planillas de equipos pertenecientes a la empresa y afectados a la obra objeto de la licitación ...-----

4.-Promedio mensual de personal de la Empresa afectada a la obra...-----

5.-Balances ...-----



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

A poco de analizar los elementos descriptos, emerge como lógica la necesidad de contar con los mismos al momento de evaluar a las empresas, pues de lo contrario deberíamos concluir en que la administración que redactó y aprobó el pliego no actuó seriamente. De hecho, en el tercer párrafo del punto 11.4.CE quedaba claro para las oferentes la posibilidad de subsanar las omisiones (de los puntos 3 a 7 del sobre N°1) en el plazo de dos días hábiles contados a partir de la fecha de apertura.-----

En el contexto y con las limitaciones y reparos expresados en párrafos anteriores, y en procura de evitar mayores inconvenientes a la administración y mayores costos al erario público, solo al amparo de la situación de crisis en que se encuentra el país, éste Cuerpo de Miembros **entiende posible el levantamiento de la observación formulada, en tanto se verifique la incorporación de los elementos omitidos por ambas empresas y su re-evaluación antes de la firma del contrato.**-----

Resulta particularmente interesante el tema analizado, toda vez que no es la primera vez que la Administración impone exigencias que luego no logra hacer cumplir por parte de los oferentes, por lo que resulta oportuno RECOMENDAR el análisis detenido del texto de los pliegos al momento de someterlos a la aprobación. -----

Cabe indicar que frases como la incorporada en el párrafo cuarto del punto 11.4.C.E. del pliego ("*... Todas las revisiones concernientes al presente artículo serán realizadas oportunamente durante el estudio de la licitación, instancia en que se decidirá respecto de la consideración o no de la propuesta...*") imprimen al pliego características de incertidumbre y de conflictiva ambigüedad (que podría dar lugar a visos de discrecionalidad), toda vez que el Punto bajo análisis comienza sentenciando la desestimación de la Propuesta en tanto no se verifiquen ciertos contenidos en el Sobre N°1.-----

Por Secretaría de Miembros se redactará proyecto de resolución pertinente por el cual se notificarán a los interesados las conclusiones arribadas, al Sr. Secretario Contable, a la Sra. Secretaria Legal, al abogado interviniente y al Auditor Fiscal responsable del ente, quien deberá tomar los recaudos necesarios a los fines de incorporar las actuaciones de marras en el análisis que oportunamente realizará al momento de efectuar las tareas de control posterior. -----

No siendo para más, se da por finalizado el presente acto en la ciudad y fecha indicadas ut-supra. Fdo: PRESIDENTE: CPN Víctor Hugo MARTINEZ – VOCAL: CPN Claudio Alberto RICCIUTI.-----

**ACUERDO PLENARIO N° 315.-**

C.P.N. CLAUDIO A. RICCIUTI  
Vocal  
Tribunal de Cuentas de la Provincia

C.P.N. VÍCTOR HUGO MARTINEZ  
Presidente  
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA