



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO

CORRESPONDE al Expte. N° 2042/21-
MIEP Ref. Dción. Gral. de Planificación,
Estudios y Proy. de Infraestructura. Lic.
Pública N° 12/21. Obra: "Construcción
Centro de Interpretación en ANP Los
Altares".-----



DICTAMEN N° 028 - F.E.- 2022.-

SEÑOR MINISTRO DE INFRAESTRUCTURA, ENERGIA Y PLANIFICACION:

Vienen las actuaciones de referencia a los fines de la correspondiente intervención de esta Fiscalía de Estado, en virtud del trámite de la Licitación Pública N° 12/21, por la cual se seleccionan contratistas para la ejecución de la obra "Construcción Centro de Interpretación en ANP Los Altares" en la localidad de Los Altares.

Se debe aclarar que la intervención solicitada se circunscribe a lo dispuesto por el artículo 7°, inciso 8 de la ley de esta Fiscalía de Estado V N° 96, en cuanto establece que resulta competencia de este organismo dictaminar en "licitaciones públicas, siempre que puedan afectar intereses fiscales".

Obra agregada la solicitud de colaboración para el desarrollo de los proyectos ejecutivos y posterior ejecución de obras en Áreas Naturales Protegidas (ANP), entre ellos para la localidad de Los Altares por parte de la Subsecretaría de Conservación y Áreas Protegidas dependiente del Ministerio de Turismo y Áreas Protegidas, cuya financiación será a través del Ministerio de Turismo y Deporte de la Nación en el marco del "Programa 50 destinos".

A fs. 16 obra agregada copia simple de la Resolución N°45/21-IAC por la cual se reserva la superficie aproximada de 1.008,00 m², ubicada al Este de la Fracción 12, calle por medio, Sur de la Manzana 1, calle en medio de la Comuna Rural de Los Altares con destino exclusivo para la construcción de una oficina (Centro de Informes) en dicha Área Natural Protegida, autorizando al Ministerio de Turismo y Áreas Protegidas de la Provincia a ocupar el predio y ejecutar las obras necesarias para el cumplimiento de los fines de la Reserva.

A fs. 19/29 se agrega el Proyecto para la construcción del centro de interpretación en el APN de Los Altares y el plan de obras de infraestructura.

A fs. 31/43 se encuentra glosado el Convenio de Financiamiento para el proyecto de "Construcción de un centro de interpretación en el Área Natural Protegida Los Altares" en el marco del Programa Nacional de Inversiones Turísticas "50 Destinos" suscripto por el Ministro de Turismo y Deporte de la Nación y el Gobernador de la Provincia del Chubut; y el Informe técnico de obra y aspectos esenciales a considerar en el convenio.

A fs. 139/140 obra la Resolución N° 549/21-M.I.E.P., de fecha 13 de octubre 2021, mediante la cual se aprueba el Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares para la licitación pública N° 04/21 obrante a fs. 180/371, dando cuenta además del presupuesto oficial en PESOS VEINTE

Dr. Javier STAMPONE
FISCAL DE ESTADO
ADJUNTO

Dra. Magali YANQUELA CUNIOLO
ABOGADA
FISCALIA DE ESTADO

MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y UN MIL QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE CON 25/100 (\$ 20.941.549,25) y autorizando a la Dirección General de Planificación, Estudios y Proyectos de Infraestructura a efectuar el llamado licitatorio, a la fijación de día y hora de apertura, lo cual fue dispuesto inicialmente para el día 22 de noviembre de 2021 a las 11 horas mediante Disposición N° 64/21-DGPEyPI (fs. 141).

En este punto, **se reitera la sugerencia efectuada en otras oportunidades respecto de que el acto administrativo por el cual se determina el presupuesto oficial de la obra a licitarse conste expresamente en el articulado de la Resolución.**

Para esta licitación también se ha previsto, en el artículo 37° del P.C.P. (Sección IV), en concordancia con lo establecido por el artículo 88° del P.C.G (Sección II) y en ejercicio de la autorización concedida por el artículo 46° de la Ley I N° 11 (antes Ley N° 533), la posibilidad que los oferentes coticen una alternativa con anticipo de fondos equivalente al 10% del monto del contrato.

Desde ya se deja mencionado que los oferentes debían presentar sus ofertas a valores básicos fijados al mes anterior al de la fecha de apertura de la licitación (art 3 del P.C.P., Sección IV).

La publicidad del trámite licitatorio, en los términos del artículo 11 de la ley I N° 11 de obra pública, se encuentra debidamente acreditada según constancias obrantes a fs. 148/154 la cual se ha realizado conforme indica la citada ley. Además se agregan publicaciones en medios gráficos de difusión a nivel provincial.

A fs. 155 se agrega la Disposición N° 73/21-DGPEyPI por la cual se prorroga el acto de apertura de sobres de la presente licitación para el día 23 de noviembre de 2021, debido a que la fecha fijada inicialmente es un feriado turístico. Se advierte que la publicación de la prórroga no se ha efectuado de acuerdo a las disposiciones de la Ley I N° 11, en cuanto a la cantidad de días de publicación ni a los plazos mínimos requeridos al efecto.

Nuevamente se prorroga la fecha de apertura de sobres de la presente licitación mediante Disposición N° 85/21-DGPEyPI obrante a fs. 169, y se advierte asimismo que la misma tampoco se encuentra debidamente publicada en los términos de la normativa vigente en la materia en cuanto a la cantidad de días de publicación ni a los plazos mínimos requeridos al efecto.

A fs. 530/531 obra una copia certificada del acta de apertura en la que se puede constatar la presentación de dos (02) ofertas correspondientes a las firmas: **1) L.A.L. S.A.** que realiza una oferta básica por la suma de \$ 28.302.829,07 y una propuesta alternativa, con un anticipo financiero del 10% con



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO

CORRESPONDE al Expte. N° 2042/21-
MIEP Ref. Dción. Gral. de Planificación,
Estudios y Proy. de Infraestructura. Lic.
Pública N° 12/21. Obra: "Construcción
Centro de Interpretación en ANP Los
Altares".-----



un descuento del 2.5% (que figura en letras) o un 1.25 % (que figura en números) sobre todos y cada uno de los ítems de la oferta básica; y **2) LEDESMA Y CIA S.R.L.** que realiza una oferta básica por la suma de \$ 29.175.517,53 y una propuesta alternativa, con un anticipo financiero del 10% con un descuento del 1% sobre todos y cada uno de los ítems de la oferta básica.

Mediante nota ingresada con fecha 07 de diciembre de 2021 el presidente de la firma L.A.L S.A. aclara el error involuntario respecto de la diferencia porcentual que figuraba en su oferta alternativa, ratificando que el descuento propuesto para dicha oferta es de un 2.50% (fs. 533/534).

A fs. 541 obra Disposición N° 03/21-SP por la cual se designa a los miembros integrantes de la Comisión de Pre-adjudicación.

A fs. 543/552 la Comisión de Pre-adjudicación elabora y agrega el DICTAMEN de PREADJUDICACIÓN analizando la totalidad de la documentación agregada por las firmas oferentes determinando en forma preliminar, que las cuatro ofertas presentadas son consideradas admisibles por lo que se procede a su análisis.

Adentrándose en el estudio de conveniencia de las propuestas, la Comisión individualiza la documentación que se adjunta a las ofertas, citando el número de fojas a las que corre cada documento y verificando que cumplan con los aspectos formales del sobre de la oferta por lo que pasan a analizar la conveniencia de la propuesta en "los aspectos técnicos y económicos".

En relación con la ponderación técnica de las ofertas, luego de detallar los documentos esenciales, tales como los datos del representante técnico en el sentido de que cumple con los requerimientos, el listado de equipos, el listado de obras ejecutadas, los análisis de precios, el plan de trabajo e inversiones y la nómina de especificaciones, concluye que las propuestas son acordes para un desarrollo razonable de la obra demostrando que se ha analizado el objeto de la presente licitación.

En relación con el aspecto económico efectúan una confrontación de las ofertas con los precios del presupuesto oficial actualizando la misma a la fecha de cotización. De ello surge que la propuesta de la firma L.A.L. S.A. presenta un mayor valor al oficial para su propuesta básica y para la alternativa un rango de diferencia que aparece como conveniente para la administración.

Por último, la Comisión refiere que la opción de la oferta alternativa de la citada empresa ofrece el descuento antes señalado, en los términos de las condiciones de contratación, para el caso de que se otorgue un

Dr. Javier STAMPONE
FISCAL DE ESTADO
ADJUNTO

Dr. Marcela YANQUELA CUNIOLO
ABOGADA
FISCALIA DE ESTADO

anticipo financiero, dicho desembolso produce un resultado final de las inversiones de ahorro para el fisco de aproximadamente \$ 1.423.179,46. Con tales argumentos expuestos de manera sintética justifican la conveniencia técnico-económica y recomiendan la adjudicación a la oferta presentada por la L.A.L. S.A. en su variante alternativa con anticipo financiero.

Dicho dictamen de la Comisión de Pre-adjudicación se encuentra notificado a los oferentes según la notificación personal obrante a fs. 556/vta.

A fs. 558/559 y 573 se agrega la afectación preventiva de gasto para el ejercicio 2022.

A fs. 570/571 se agregan el Certificado de Auditoría Contable y el Saldo de Capacidad de Contratación Anual de la firma pre-adjudicataria.

A fs. 574/576 se agrega el Dictamen N° 56/22-DGAJLyD en el cual la Asesora Legal sin mayor análisis del procedimiento desarrollado manifiesta no encontrar objeciones legales que formular. Cabe recordar las palabras de la Procuración del Tesoro de la Nación respecto de los dictámenes, en cuanto sostuvo que *“El dictamen jurídico no puede constituir una mera relación de antecedentes ni una colección de afirmaciones dogmáticas sino el análisis exhaustivo y profundo de una situación concreta y jurídicamente determinada, efectuada a la luz de las normas vigentes y de los principios generales que las informan a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de quien formula la consulta”* (Dictamen 243:142). En este mismo sentido sostuvo asimismo que *“Los dictámenes jurídicos previos suponen el análisis específico, exhaustivo y profundo de una situación concreta, a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de quien formula la consulta.”* (Dictamen 253:622). Es por ello, que **se sugiere a futuro que se tengan en cuenta estas consideraciones a los fines de la debida intervención por parte de la asesoría legal del ministerio oficiante.**

Se hace constar que obra la intervención de la Contaduría General (fs. 582/582) con la incorporación de la planilla de “control de licitación” y deja constancia que la obra cuenta con crédito presupuestario para el ejercicio 2022.

Ahora bien, con respecto a las prórrogas efectuadas durante el presente procedimiento licitatorio y su publicación, se observa que no resulta ajustada a las prescripciones de la Ley I N° 11 tal y como se advirtió precedentemente, atento que las publicaciones efectuadas no cumplen con los términos su artículo 11°, el cual expresamente establece que *“...Los anuncios obligatorios se*



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO

CORRESPONDE al Expte. N° 2042/21-
MIEP Ref. Dción. Gral. de Planificación,
Estudios y Proy. de Infraestructura. Lic.
Pública N° 12/21. Obra: "Construcción
Centro de Interpretación en ANP Los
Altares".-----



publicarán no menos de cinco veces y con una anticipación no menor de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de la primera publicación...".

En este sentido, se ha sostenido en reiteradas oportunidades por parte de esta Fiscalía de Estado que el llamado licitatorio es único, en cuanto posee la naturaleza de un acto administrativo y se manifiesta, en este caso, por medio de una Resolución y su complementaria Disposición, importando la divulgación de la decisión administrativa unilateral de pedir ofertas, generadora de efectos jurídicos, y de contratar en su consecuencia, siempre que aquellas se ajusten a los pliegos y cláusulas prefijadas. Ahora bien, dentro del contenido de este llamado a licitación, encontramos que el mismo posee diversos elementos, entre los que se encuentran, entre otros, el lugar, día y hora en la que deben de ser presentadas las propuestas de los potenciales oferentes.

Y este llamado licitatorio no debe ser confundido con el hecho administrativo de la publicidad del llamado, siendo que esta última es una mera actividad material de la administración la cual tiene como finalidad hacer conocer, mediante los medios de difusión determinados, el llamado licitatorio.

Es pacífica la doctrina nacional al señalar que modificado uno de los elementos del llamado licitatorio deberá de publicarse nuevamente el mismo, siendo esta la única publicación del llamado licitatorio, ya que si se hubiese modificado uno de los elementos (como es este caso en el cual se dictamina) el anterior ha dejado de tener virtualidad jurídica tal como se lo publicó. Esta modificación implica cambiar un acto jurídico que conlleva una serie de responsabilidades y obligaciones que el licitante debe asumir, pues se encuentran en juego la afectación de derechos e intereses de los participantes o posibles concurrentes al acto licitatorio.

Prestigiosa doctrina ha sostenido que tanto la suspensión como la modificación del llamado resulta ser una prerrogativa de la administración fundada en el *ius variandi*, que podría ser aplicada en algunos casos aún después de suscripto el contrato. En estos casos, *"en las modificaciones del llamado debe preservarse, en todo momento, la publicidad del mismo, difundiéndose las reformas a través de los mismos medio y durante el mismo tiempo que se emplearon en el llamado"* (Contratos Administrativos, Ismael Farrando -h-, LexisNexis, pag 284).

Es decir, que el llamado licitatorio resulta ser uno solo, y solo se publica una sola vez en el modo en que la ley refiere, por cuanto en caso de su modificación, el mismo será un nuevo llamado por la afectación de sus elementos.

Ahora bien, pretender la reducción o modificación de los plazos de publicación del llamado licitatorio, en los casos en los

Dr. Javier STAMPONE
FISCAL DE ESTADO
ADJUNTO

Dra. Magali YANQUELA CUNIOLO
ABOGADA
FISCALIA DE ESTADO

que se suspenda o modifiquen algunos de sus elementos, resulta una materia legislativa que deberá ser materia de expreso tratamiento por parte de la Asesoría General de Gobierno, atento su expresa competencia asignada respecto de “Proyectos de normas reglamentarias o autónomas vinculadas a aspectos institucionales o funcionales de la Administración”, según el artículo 4° de su norma orgánica.

Es así como podemos observar, en primer término, que resulta habitual la prórroga de la apertura del llamado licitatorio, la cual como se mencionó debería publicarse de la forma estipulada en la ley, pero existen situaciones en las que resulta razonable una interpretación amplia en beneficio del trámite licitatorio. En estas situaciones, como es el presente caso, en donde la solicitud de prórroga se realizó por escasos días, notificándose a los oferentes que habían adquirido los pliegos, y se realizaron publicaciones de la misma en los mismos medios que ya se había efectuado la convocatoria, pese a que en este caso, claro está, no se llegó a cumplimentar con los términos legalmente establecidos. Esta situación debe evaluarse razonablemente, a fin de evitar caer en un excesivo rigor formal y analizando en qué medida se pudo haber afectado la publicidad en el contexto del trámite ordinario y razonable de las licitaciones públicas de idéntico trámite.

En este marco de razonabilidad antes mencionado, también podemos afirmar que la concurrencia de ofertas, se vio cumplida la participación dos firmas. Asimismo, las diversas publicaciones, aunque deficientes, fueron realizadas en medios de difusión de alcance masivo a nivel provincial, como así también en los medios oficiales previstos en la normativa.

Es dable advertir aquí que no hay intereses afectados de terceros, como así también se debe señalar que la finalidad publicitaria del acto ha alcanzado una razonable medida y ha permitido la presentación de dos ofertas.

La posición sostenida por ese organismo, respecto a la posibilidad de modificación de los plazos de publicación de una prórroga del llamado, máxime en casos como el presente en los cuales fue aplazado por a pedido de los adquirentes de los pliegos, solo podrá ser viable mediante el dictado de la norma reglamentaria que así lo habilite y en aquellos casos en que la misma resulte razonable, toda vez que la reglamentación no podrá exceder las materias estipuladas por la norma legal, ni arrogarse facultades que no han sido delegadas o resultan contrarios a los principios licitatorios.

De igual modo, es importante advertir que, a fin de evitar futuros planteos similares donde la razonabilidad de la evaluación que este organismo de contralor formula podría no ser compartido por el organismo oficiante, y evitar dilaciones y planteos en los términos antes mencionados, resultará imperativo efectuar por los órganos competentes la reglamentación de los supuestos



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO

CORRESPONDE al Expte. N° 2042/21-
MIEP Ref. Dción. Gral. de Planificación,
Estudios y Proy. de Infraestructura. Lic.
Pública N° 12/21. Obra: "Construcción
Centro de Interpretación en ANP Los
Altares".-----



aquí comprometidos, dentro de un marco de razonabilidad y de los términos de la ley I N° 11.

Se advierte que a la fecha el Certificado de cumplimiento de obligaciones formales y sustanciales emitido por la D.G.R. y la constancia de no deudor emitida por el Banco del Chubut S.A. de la firma pre-adjudicataria se encuentran vencidos por lo que deberán ser adjuntados previo al acto de adjudicación de la presente licitación.

Tal como lo viene sosteniendo esta Fiscalía de Estado en forma reiterada, sobre los aspectos formales y sustanciales del procedimiento licitatorio principalmente he de referirme a aquellos que tengan o puedan tener relación con el interés fiscal.

Sin perjuicio de ello, respecto de los aspectos tales como el instrumento de aprobación y el contenido del Pliego de Bases y Condiciones, los recaudos presupuestarios preventivos, las publicaciones de ley, la realización del acto de apertura, la notificación del dictamen a los interesados, etc., han sido analizados de acuerdo a las constancias obrantes en el expediente de referencia; concluyendo que la presente licitación se ha llevado adelante conforme manda la normativa vigente, que a su vez se encuentra acreditada la publicidad del proceso licitatorio que se trae a análisis y consecuentemente asegurada la concurrencia.

Por lo expuesto y dejando a salvo que, tanto la valoración de los aspectos técnicos de las ofertas, como el cotejo y ponderación de la cotización de los distintos ítems de la oferta y su comparación con el Presupuesto Oficial, como la verificación de los cálculos de la propuesta y el estudio de los antecedentes o experiencia del oferente cuya adjudicación se aconseja corresponde, tanto a la Comisión de Pre-adjudicación y a la Comisión de Re-determinación de precios y Renegociación de Contratos, como a los funcionarios con competencia en la materia en tanto, dichos aspectos exceden el marco de competencia del suscripto, he de concluir que no encuentro razones para ver comprometido el interés fiscal en los términos del Artículo 7°, inciso 8° de la Ley V N° 96 (antes Ley N° 5117).

Para finalizar, se aconseja al organismo oficiante la verificación del mantenimiento actual de la oferta por parte del oferente pre-adjudicado.

Proveo por subrogación legal de conformidad con las prescripciones del artículo 6° de la Ley V N° 96.-

FISCALIA DE ESTADO, 31 de mayo de 2022.-

Dra. Magali YANQUELA CUNIOLO
ABOGADA
FISCALIA DE ESTADO

Dr. Javier STAMPONE
FISCAL DE ESTADO
ADJUNTO

