



República Argentina  
PROVINCIA DEL CHUBUT  
FISCALIA DE ESTADO



DICTAMEN N° 040 - F.E. - 2021.-

SEÑOR SECRETARIO DE GESTIÓN PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO:

Vienen a esta Fiscalía de Estado las actuaciones de referencia por las que se propicia la presente contratación, mediante el procedimiento de Licitación Pública, para la adquisición del servicio de infraestructura de servidores en la nube para la implementación del expediente digital, solicitado por la Secretaría de Gestión Pública y Modernización del Estado y que será utilizado por toda la Administración del Sector Público Provincial, denominada Licitación Pública N° 01/21 SGPyME.-

Corresponde mencionar que previo a la presente intervención, las presentes actuaciones fueron remitidas a esta Fiscalía de Estado pronunciándose mediante la Providencia N° 135-FE-2021, obrante a fojas 272, de fecha 02 de septiembre de 2021. En la misma, además de compartir objeciones explicitadas por la Contaduría General de la Provincia, se solicitó el análisis de dictamen legal fundado por parte del organismo licitante, lo cual no ha sido cumplido.-

Como ya ha sido sostenido en otras oportunidades, en pos de procurar una defensa integral de los intereses de la Provincia de Chubut, en esta Fiscalía de Estado se reciben, con criterio muy amplio, todo tipo de consultas y se efectúa el análisis del material traído a consideración.-

Este marco mencionado de receptividad debe tener necesariamente como contrapartida que los distintos organismos ministeriales y autárquicos, a través de sus asesorías legales o del área pertinente, previo a remitir las actuaciones a esta Fiscalía de Estado, controlen, analicen y valoren el material administrativo compilado, si el mismo es suficiente o por el contrario escaso, y principalmente que exista un Dictamen que amerite todo el proceso desarrollado a ese momento, con cabal análisis de la prueba, desarrollo doctrinario y jurisprudencial, a fin de evitar grandes desgastes que se vuelven ineficaces y terminar en la devolución a la cartera de origen, por cuestiones que podrían apreciarse con anterioridad.-

Máxime ello que, omitir este control previo, podría conducir a transformar a este organismo de contralor en una asesoría jurídica de cada organismo provincial, desnaturalizando las competencias asignadas y supliendo el cometido específico de cada delegación de las distintas reparticiones del Estado.-

En este sentido debe señalarse que el art. 7 inciso 3° de la Ley V - N° 96, del Digesto Jurídico de la Provincia (antes Ley

Dr. ANDRÉS GIACOMONE  
FISCAL DE ESTADO

5117), establece que es competencia del Fiscal de Estado: “Iniciar los juicios a terceros. En tales supuestos, la repartición que considere procedente la necesidad de iniciar las acciones legales, deberá remitir todos los antecedentes con dictamen del servicio jurídico del área sobre la verosimilitud de la acción a entablarse, los que serán evaluados, en caso de procedencia, por la Fiscalía de Estado, quien será la que determinará su interposición o no, en este último caso el rechazo será fundado”.-

Por su parte, y específicamente en la materia en cuestión, el art. 14 de la citada ley dice: “El dictamen del Fiscal de Estado constituye la última etapa del procedimiento administrativo, y la remisión de las actuaciones a dictamen fiscal será ordenada por el Titular o Subsecretario del Ministerio o Secretaría respectiva, debiendo efectuarse con todos los informes técnicos correspondientes. Sin perjuicio de ello, y a requerimiento del Fiscal de Estado, todas las oficinas de la Administración Pública Central u Organismos autárquicos y descentralizados deberán suministrarle por la vía jerárquica correspondiente los antecedentes, datos o informes que solicite y remitirle los expedientes cuyo conocimiento considere conveniente para el mejor cumplimiento de sus funciones”.-

Del análisis del expediente acompañado surge con claridad que no existen dictámenes ni antecedentes legales que realicen el necesario análisis antes mencionado y oportunamente solicitado. Sin perjuicio de ello, y a modo de colaboración en esta oportunidad a fin de evitar mayores dilaciones, se intentará abordar el tema en cuestión atento las competencias legalmente asignadas.-

Corresponde entonces mencionar que, las presentes actuaciones se inician con la Nota de fojas 02, de fecha 14 de abril de 2021, por medio de la cual el titular de la Secretaría de Gestión Pública y Modernización del Estado solicita se gestione la adquisición de Infraestructura de Servidores en la Nube para Expediente Digital.-

Seguidamente, a fojas 03/11, se acompaña la Nota N° 14/2021-SGPyME, suscripta en fecha 04 de Enero de 2021, por medio de la cual el organismo licitante le solicita a Citikon S.A. la presunta solicitud de cotización para el sistema de Gestión de Expedientes (GDE). En dicha Nota, a la cual me remito, se especifica y describe casi con idéntica precisión, las distintas condiciones contractuales que serán a la postre los pliegos de bases y condiciones licitatorias y las distintas especificaciones técnicas del procedimiento en análisis.-

Se advierte con posterioridad, a fojas 12, la contestación efectuada por la mencionada firma Citikon S.A., de fecha 11 de enero de 2021, en donde se da una respuesta puntual, precisa y detallada de la solicitud de cotización efectuada, todo lo cual responde a las prescripciones que conforman los pliegos licitatorios. Es decir, con mucha anterioridad al llamado y a la apertura del procedimiento licitatorio, el oferente ya conocía las condiciones y objeto del mismo. Resulta importante señalar que la modalidad de los distintos ítems que componen los



República Argentina  
PROVINCIA DEL CHUBUT  
FISCALIA DE ESTADO



pliegos del servicio contratado, es brindado o sugerido por la propia empresa, lo cual parecería que, en principio, no podría generar condiciones de igualdad de oferentes.-

Se ha dicho en ese sentido, que “la elaboración de los pliegos es siempre unilateral, es decir, depende única y exclusivamente de la voluntad del sujeto licitante, sin necesidad de requerir el acuerdo o aporte de terceros ajenos a su ámbito” (Contratos Administrativos, Ismael Farrando (h), LexisNexis, pag 220).-

Los puntos hasta aquí detallados resultan de suma importancia a la hora de analizar la presente licitación, la cual presenta un carácter técnico muy específico que escapa al conocimiento e incumbencia de esta Fiscalía de Estado, pero que no han sido analizados ni justificados por parte del Organismo oficiante. Se desconoce la necesidad, idoneidad y generalidad de los requisitos y características solicitadas en los pliegos licitatorios, los cuales han sido anticipados y definidos por el único oferente del procedimiento.-

Estas cuestiones antes apuntadas radican de vital importancia a la hora de analizar el presente procedimiento, toda vez que el presente análisis técnico legal debe velar por el respeto y cumplimiento de los principios licitatorios básicos, como ser la igualdad y concurrencia de oferentes.-

En relación al principio de igualdad, prestigiosa doctrina ha sostenido que el mismo deviene de rango constitucional, atento las prescripciones del artículo 16 de la Ley fundamental, y que “El trato igualitario debe abarcar a todos los estadios del procedimiento de selección, desde su inicio hasta la adjudicación y firma del contrato...” (Derecho Administrativo, Julio Rodolfo Comadira, Pag 290). Y abunda en señalar el mismo autor que “Por tal motivo en las diversas normas reguladoras de las contrataciones estatales se prevén siempre específicas disposiciones orientadas a garantizar el trato igualitario en la elaboración de aquéllos”.-

Sin perjuicio de lo antes manifestado, que bastaría por sí solo para fundar el rechazo del presente procedimiento, habré de avocarme a realizar un análisis de la oferta presentada, atento el escueto e infundado informe elaborado por la Comisión de Preadjudicación.-

Sintéticamente, debe explicitarse que el llamado licitatorio, aprobación de pliegos de bases y condiciones, y designación de los miembros de la Comisión de Preadjudicación ha sido determinado por Resolución N° 04-SGPYME-21, de fecha 03 de junio de 2021, obrante a fojas 35/7, y complementada por la Disposición N° 03 del Director General de Administración de la Secretaría General de Gobierno, de fecha 07 de junio de 2021, por medio de la cual se fija la fecha de apertura de ofertas para el día 05 de julio del mismo año. La publicaciones en periódicos de difusión masiva, en el Boletín Oficial y en la página

Dr. ANDRÉS GIACOMONE  
FISCAL DE ESTADO

web de la provincia, se encuentran debidamente realizadas, según constancias del expediente a las cuales me remito (fs 82 a 104 y cc).-

A fojas 106, se encuentra acompañada el acta de apertura de ofertas, debidamente certificada, acreditándose la presentación de un sobre oferta correspondiente a la firma Citikon S.A. (CUIT N° 30683444894), cuya oferta asciende por el ítem 1 a la suma de u\$s 199.650, por el ítem 2 a la suma mensual de u\$s 2.420, y por el ítem 3 a la suma mensual de u\$s 5.203, todo ello en los términos y condiciones allí expuestos, a los cuales me remito.-

Se observa al momento de realizarse el análisis por parte del órgano de evaluación de las ofertas, que se adolece de distintos fundamentos que ya fueron expuestos con anterioridad por parte de la Contaduría General de la Provincia. Dicho órgano de evaluación de las ofertas debe establecer la conveniencia o no de las mismas, que deben ser explicitadas y referenciadas de modo claro e indubitable, sin perjuicio que sea evaluada una única oferta, como ha ocurrido en este caso. El cumplimiento de los términos contractuales solicitados en los pliegos licitatorios y la evaluación de las distintas particularidades del único oferente, respecto de la posibilidad de cumplimentar con el objeto licitatorio, debió ser analizado por la Comisión, función que ha omitido con la diligencia necesaria.-

En este sentido, abundo en señalar que existen distintos requisitos de los pliegos contractuales que no han sido cumplimentados por el oferente, tornando su oferta desajustada a los términos licitatorios. Ello así, toda vez que el pliego de bases y condiciones particulares, en su artículo 8°, señala en la oferta económica, al momento de evaluar y justificar los distintos ítems a contratar, que el oferente deberá “prever en su análisis los costos que le permitan realizar todas las inversiones necesarias, para poner a disposición del comitente toda la infraestructura tecnológica detallada en el pliego de condiciones técnicas, así como el servicio de personal técnico especializado necesario para su configuración y puesta en marcha...”. Y se abunda en señalar, en dicho punto del ítem 1 licitado, que ese valor, el cual es ofertado en la suma de u\$s 199.650, “será pagado por adelantado por el comitente”. -

Puede, entonces, observarse que el pliego licitatorio impone un análisis puntual, específico y detallado de los costos que permitirán poner en marcha la infraestructura tecnológica del servicio contratado, ya que ese ítem, el cual resulta de mayor importancia económica, será abonado por adelantado inmediatamente después de adjudicado y contra entrega de la correspondiente factura. Por tal motivo, el pliego licitatorio prevé estos análisis por parte del oferente, los cuales no han sido siquiera enunciados en la oferta, y que tampoco han sido materia de pronunciamiento por parte de la Comisión de Preadjudicación.-

Asimismo, para el ítem 2 se establece que el oferente deberá “poner en su análisis, todos los costos mensuales que no estén



República Argentina  
PROVINCIA DEL CHUBUT  
FISCALIA DE ESTADO



contemplados en el Item 1, y que se permitan poner a disposición del Comitente la infraestructura tecnológica detallada en el pliego de condiciones técnicas. Si es que aplican por ejemplo costos mensuales de: equipamiento, licencias, software de base, espacio de almacenamiento de datos, volumen de tráfico de datos, etc...". Estas exigencias contractuales cobran vital importancia toda vez que se prevé que "si algunos de los consumos variables del mes son mayores que el estimado, la diferencia en los mismos será pagada contra presentación de una factura den el mes siguiente calendario". Es decir, la importancia de conocer los datos solicitados en los pliegos licitatorios está dada a fin de tener certeza de cuánto se abonará por el servicio mensual de disponibilidad de la infraestructura informática, ya que dicho precio podrá variar en base a estas consideraciones que no han sido siquiera mencionadas por la empresa oferente, y que tampoco han sido materia de pronunciamiento por parte de la Comisión de Preadjudicación.-

Finalmente, en relación con el punto del ítem 3, relativo al servicio mensual de soporte técnico, el pliego estipula que el oferente deberá "prever en su análisis todos los costos mensuales que les permitan poner a disposición del comitente un conjunto de personal técnico con capacidad para gestionar la infraestructura tecnológica detallada...". De igual forma a lo antes apuntado, este análisis no ha sido siquiera mencionado por la empresa oferente, y tampoco ha sido materia de pronunciamiento por parte de la Comisión de Preadjudicación, debiendo mencionar además que la empresa no acredita tener siquiera un empleado registrado, ni posee gastos de personal en los balances acompañados, desconociéndose cómo podría cumplir con el objeto contractual.-

Estas consideraciones aquí apuntadas, tornan por demás claro el incumplimiento a los términos contractuales estipuladas por el organismo licitante en los pliegos de bases y condiciones aprobados mediante Resolución N° 04-SGPyme-21, de fecha 03 de junio de 2021, obrante a fojas 35/7, por lo cual deberá rechazarse la propuesta del único oferente mencionado.-

A pesar de lo antes expuesto, lo cual resulta suficiente para el mencionado rechazo, y para complementar las deficiencias que se advierten en el presente proceso licitatorio respecto de la oferta presentada, debe mencionarse que la "certificación de vinculación comercial con el proveedor mayorista de los servicios en caso de tratarse de empresas que realice la prestación a través de la tercerización del servicio" no se encuentra suficientemente presentada en la oferta formulada, toda vez que la constancia de la Carta de Apoyo acompañada a fojas 190, en donde se intentaría acreditar un aval de Amazon Web Service Inc (AWS), carece de los requisitos requeridos por los pliegos licitatorios. Puede observarse que, amén de desconocerse la personería invocada de quien suscribe la mencionada Carta de Apoyo, toda vez que en la misma solo se menciona que

Amazon “se complace en apoyar a Citikon SA en sus esfuerzos para ayudar al Gobierno de la Provincia del Chubut en la provisión de servicios y aplicaciones en la nube de AWS”. Esta carta de apoyo carece de valor legal alguno a los fines solicitados, debiéndose acompañar, en caso de ser Citikon SA un partner de AWS, la vinculación contractual que permita tener por asociadas a dichas firmas. Este es un requisito del pliego de bases y condiciones que debe ser acreditado por el oferente en forma fehaciente a fin de poder cumplimentar con las prescripciones solicitadas por el organismo oficiante, máxime ello cuando el servicio será prestado por una empresa que oficia como “intermediaria” del servicio de AWS.-

Por otra parte, existe una carencia absoluta de antecedentes comerciales, financieros y societarios por parte de Citikon SA, los cuales deberán ser debidamente evaluados y analizados por parte del organismo con competencia específica, toda vez que la falta de actividad alguna evidenciada en sus balances, como así también la carencia de patrimonio resulta ser un elemento a tener en consideración a fin de no frustrar el objeto contractual. Corresponde mencionar igualmente, que el Estado Contable aportado extemporáneamente a fojas 312/22, el cual está fechado el 06 de octubre de 2021, esto es 3 meses después de la apertura del acto licitatorio y presentación de ofertas, a pesar de poseer la empresa un aumento de capital, sigue sin poseer actividad económica y carece de aprobación del mismo por parte de su asamblea de socios.-

En base a las distintas e importantes consideraciones antes expuestas, deberá de rechazarse la oferta presentada por el único oferente CITIKON SA, pudiendo el organismo licitante recurrir a la opción establecida por el artículo 95, inciso C, apartado 4, de la ley II N° 76, en caso que se cumplimenten los supuestos allí enunciados. Cabe consignar que en dicho supuesto legal se encontrará limitada la contratación, ya que la norma expresamente contempla que “deberán establecerse las mismas condiciones, requisitos y especificaciones que las fijadas en los trámites declarados fracasados o desiertos”.-

Con las observaciones y objeciones mencionadas, téngase por cumplimentada la vista a esta Fiscalía de Estado a los efectos de su intervención en el marco de la Constitución Provincial, en su artículo 215 y el inciso 8° del art. 7° de la Ley V N° 96.-

Es todo cuanto puedo informar.-

FISCALIA DE ESTADO, 15 de Octubre de 2021.

Dr. ANDRÉS GIACOMONE  
FISCAL DE ESTADO