



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO

CORRESPONDE al Expte. N°
1633/2020-MIEP Obra: "Construcción
Escuela Nivel Secundario de Orientación
Técnica Profesional N° 7727" en la
localidad de El Hoyo.-----



DICTAMEN N° 048 - F.E.- 2021.-

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° 08/19, por la cual se seleccionan contratistas para la ejecución de la obra "Construcción Escuela de Nivel Secundario Orientación Técnica Profesional N° 7727" en la localidad de El Hoyo.-

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".-

Obran diversas notas incorporadas al inicio de las actuaciones dando cuenta de las necesidades de ejecutar las tareas aquí licitadas.-

La identificación de los datos catastrales, titularidad y estado y condición de dominio del inmueble, donde se construirá la obra de referencia, se encuentran debidamente agregadas al presente trámite. Debo referir, y a las constancias me remito, que obra informe de dominio (fs. 08/09) del inmueble identificado como Sector 3, Circ. 2, Plano N° 4296 Expte. F 111-72 T° 65 F° 67, del Registro de la Propiedad Inmueble Provincial, que figura a nombre de la Provincia del Chubut.-

A fojas 285/286 obra la Resolución N° 296/20-M.I.E.P., de fecha 20 de agosto de 2020, mediante la cual se aprueba el Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares para la licitación pública N° 08/19, estableciendo además el presupuesto oficial en PESOS TRESCIENTOS SESENTA MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL SIETE CON 00/100 (\$ 360.835.007,00) 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 30 de septiembre de 2020 a las 11 horas mediante Disposición N° 20/20-DGPEyPI (Fs. 287).-

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.-


Dra. Magali YANGUELA CUNIOLO
Directora General Jurídico
de Supervisión y Contrator
FISCALIA DE ESTADO


Dr. ANDRÉS GIACOMONE
FISCAL DE ESTADO

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 fojas 294/311 la cual se ha realizado conforme indica la citada ley.-

A fs. 317 obra agregada la Disposición N° 23/21-DGPEyPI mediante la cual se prorroga la fecha del acto de apertura, la que se realizará el día miércoles 21 de octubre de 2020 a las 11 horas. Dicha prórroga obedece a la solicitud efectuada por los interesados adquirentes del Pliego a fin de realizar un mayor estudio de la propuesta.-

La publicidad de dicha prórroga se encuentra acreditada en las constancias obrantes a fs. 332/336. De ello surge que se ha publicado en el boletín oficial por el término de 3 días, y no por 5 días como prevé la normativa vigente y que no se ha cumplido con los plazos mínimos de publicación previos al acto de apertura previstos en la norma. Téngase presente para futuras oportunidades que la prórroga de la fecha del acto de apertura debe hacerse por 5 días al igual que la publicación inicial y en con los mismos plazos de antelación previstos en el artículo 11 de la Ley I N° 11.-

A fs. 353/362 obran agregadas las notas complementarias N° 1 y 2 al pliego de la presente licitación. Consecuentemente a fs. 363/369 obran agregados correos electrónicos enviados a diferentes firmas con el envío de dichas notas. Se advierte que dichas fojas no se encuentran rubricadas por el funcionario a cargo del envío vía correo electrónico de la notificación correspondiente lo cual deberá ser subsanado futuras oportunidades. Sin perjuicio de ello se observa posteriormente que las firmas se han notificado de las notas complementarias N°1 y 2.-

A raíz de una nueva solicitud de las firmas interesadas adquirentes del pliego de una prórroga en acto de apertura debido a que las restricciones sanitarias limitaban la capacidad de obtener y definir los precios necesarios para formular una propuesta acorde, mediante Disposición N° 32/20-DGPEyPI se prorrogó la fecha del acto de apertura de la presente licitación la cual se realizaría el día viernes 06 de noviembre de 2020 a las 12 horas.-

A fs. 395/398 obran las publicaciones en el Boletín Oficial de la prórroga efectuada mediante Disposición N° 32/20-DGPEyPI.



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO

CORRESPONDE al Expte. N°
1633/2020-MIEP Obra: "Construcción
Escuela Nivel Secundario de Orientación
Técnica Profesional N° 7727" en la
localidad de El Hoyo.-----



Se reitera en este caso la sugerencia respecto de los días de publicación y los plazos de la misma, efectuada precedentemente.-

Se agrega a fs. 375 una nota presentada por el representante técnico de la firma Sudelco S.A. solicitando notas aclaratorias respecto de la licitación en curso.-

A fs. 376/377 y 385 obran agregadas las Notas Complementarias N° 3 y 4 al pliego de la presente licitación pública; y a fs. 378/384 y 388/394 obran agregados correos electrónicos enviados a diferentes firmas con el envío de dichas notas. Nuevamente se reitera la observación realizada ut supra a este respecto.-

Mediante Disposición N° 34/20-DGPEyPI se prorrogó nuevamente la fecha del Acto de Apertura de la presente licitación pública, la cual se realizaría el día 10 de noviembre de 2020, debido a la imprevisibilidad de las condiciones presenciales, de actividad pública que impone la pandemia por el COVID-19 y por cuestiones de agenda del Sr. Gobernador y demás funcionarios.-

La prórroga dispuesta por Disposición N° 34/20-DGPEyPI fue notificada mediante correo electrónico a las firmas compradoras del pliego en la presente licitación. Nuevamente en esta oportunidad se reitera la observación respecto de la suscripción por parte del funcionario responsable de la notificación que haya enviado los correos electrónicos. Asimismo he de poner de resalto que esta última prórroga no fue publicada en modo alguno.-

A fs. 3164/3166 obra una copia certificada del acta de apertura en la que se puede constatar la presentación de cinco (5) ofertas correspondientes a las firmas: 1) PASQUINI CONSTRUCCIONES S.R.L. que realiza una oferta básica por la suma de \$ 495.535.307,25 y una propuesta alternativa, con un anticipo financiero del 10% con un descuento del 3% sobre todos y cada uno de los ítems de la oferta básica; 2) PEÑA CONSTRUCCIONES S.R.L. que realiza una oferta básica por la suma de \$ 411.295.705,10 y una propuesta alternativa, con un anticipo financiero del 10% con un descuento del 2,60% sobre todos y cada uno de los ítems de la oferta básica; 3) CONARQ CONSTRUCCIONES S.R.L. que realiza una oferta básica por la suma de \$ 408.605.290,94 y una propuesta alternativa, con un anticipo financiero del 10% con un descuento del 3% sobre todos y cada uno de los ítems de la oferta básica; 4) UTE FABRI S.A. – VILLEGAS CONSTRUCCIONES S.R.L. que realiza una oferta básica por la suma de \$ 522.507.000,37 y una propuesta alternativa, con un anticipo financiero de 10% con un descuento del 3% sobre todos y cada uno de los ítems de la oferta básica; y 5)


Dra. Magali YANGUELA CUNIOLO
Directora General Jurídico
de Supervisión y Contralor
FISCALIA DE ESTADO


Dr. ANDRÉS GIACOMONE
FISCAL DE ESTADO

LEDESMA Y CIA. S.R.L. que realiza una oferta básica por la suma de \$ 539.972.139,72 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.-

A fs. 3183 obra Disposición N° 40/20-DGPEyPI por la cual se designa a los miembros integrantes de la Comisión de Pre- adjudicación.-

Asimismo obran agregados a fs. 3204/3208 requerimientos de la Comisión a las firmas oferentes a fin de solicitar documentación faltante no excluyente.-

A fs. 3324/3341 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 ofertas presentadas por las firmas PASQUINI CONSTRUCCIONES S.R.L., PEÑA CONSTRUCCIONES S.R.L., UTE FABRI S.A. – VILLEGAS CONSTRUCCIONES S.R.L. y LEDESMA Y CIA. S.R.L. no han cumplido con lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones en su artículo 14.10 por cuanto corresponde el rechazo de las mismas en los términos del artículo 16 del Decreto Reglamentario de la Ley de Obras Publicas; mientras que la empresa CONARQ CONSTRUCCIONES S.R.L. es considerada admisible por lo que se procede a su análisis.-

Adentrándose en el estudio de conveniencia de la propuesta, la Comisión individualiza que documentación se adjunta a la oferta, citando con el número de fojas a las que corre cada documento y verificando que la propuesta cumpla con los aspectos formales de los sobres ofertas por lo que pasan a analizar la conveniencia de la misma en “los aspectos técnicos y económicos”.-

En relación con la ponderación técnica de la oferta concluyen que la propuesta se considera técnicamente aceptable para la ejecución de la obra, 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, por lo que en cuanto responde a los solicitado consideran que los mismos son acordes para el desarrollo razonable de la obra que se ha analizado como objeto de la presente licitación.-

En relación con el aspecto económico efectúan una confrontación de la oferta con los precios del presupuesto oficial actualizado a la misma fecha de cotización. De ello resulta que la propuesta



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO

CORRESPONDE al Expte. N°
1633/2020-MIEP Obra: "Construcción
Escuela Nivel Secundario de Orientación
Técnica Profesional N° 7727" en la
localidad de El Hoyo.-----



presentada por la firma presenta mayor valor al oficial para su propuesta básica y una oferta alternativa con un rango de diferencia que resulta conveniente para la administración.-

Adentrándose en el estudio de la propuesta económica, la Comisión efectúa el relevamiento del cómputo y presupuesto desarrollado, del plan de trabajos e inversiones, de los análisis de precios, de los precios unitarios, de los valores considerados para la mano de obra, de los gastos generales y particulares, a los cuales he de remitirme en mérito a la brevedad, concluyendo así que la oferta alternativa de la empresa CONARQ CONSTRUCCIONES S.R.L. resulta conveniente y ajustada a la ejecución de la obra.-

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 anticipo financiero, dicho desembolso produce un resultado final de las inversiones de ahorro para el fisco de aproximadamente \$ 18.335.287,40. Con tales argumentos expuestos de manera sintética justifican la conveniencia técnica, económica y recomiendan la adjudicación a la oferta presentada por la CONARQ CONSTRUCCIONES S.R.L. en su variante alternativa con anticipo financiero.-

A fs. 3358/3359 se agrega el Certificado de Auditoría Contable.-

Dicho dictamen de la Comisión de Pre-adjudicación se encuentra notificado a los oferentes según la notificación personal obrantes a fs. 3360/vta., el cual se encuentra firme.-

A fs. 607/608 se agrega el Dictamen N° 24/DGAJLyD/21 en el cual la Asesora Legal sin mayor análisis del procedimiento desarrollado manifiesta no encontrar objeciones legales que formular, sin perjuicio de observar que deberá imputarse el gasto que demande la presente licitación en el ejercicio en curso. 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*


Dra. Magali YANGUELA CUNIOLO
Directora General Jurídico
de Supervisión y Contralor
FISCALIA DE ESTADO


Dr. ANDRÉS GIACOMONE
FISCAL DE ESTADO

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.-

A fs. 3673 obra agregado el preventivo de gastos para ejercicio 2021.-

Se hace constar que obra la intervención de la Contaduría General (fs. 3684/3686) con la incorporación de la planilla de “control de licitación” y el informe en donde se deja constancia que se cuenta con el crédito presupuestario suficiente y se apuntan ciertas observaciones que deberán ser subsanadas previo al dictado del acto administrativo de adjudicación.-

Asimismo, se sugiere que el acto administrativo por el cual se aprueba el presupuesto oficial de la obra a licitarse conste expresamente en el articulado de la Resolución, sin perjuicio de la imputación preventiva que se efectúa en el mismo acto.-

En relación a las prorrogas efectuadas durante el presente procedimiento licitatorio y sus respectivas publicaciones se observa las mismas no resultan ajustadas a las prescripciones de la Ley I N° 11 atento que las publicaciones efectuadas no cumplen con los términos su artículo 11°, el cual expresamente establece que “...*Los anuncios obligatorios se 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 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.-



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO

CORRESPONDE al Expte. N°
1633/2020-MIEP Obra: "Construcción
Escuela Nivel Secundario de Orientación
Técnica Profesional N° 7727" en la
localidad de El Hoyo.-----



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, difundiendo 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 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. 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 compradores de los pliegos y por la administración en otra oportunidad, 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.-


Dra. Magali VANGUELLA CUNIOLO
Directora General Jurídico
de Supervisión y Contrator
FISCALIA DE ESTADO


Dr. ANDRÉS GIACOMONE
FISCAL DE ESTADO

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 nos encontraríamos ante peticiones de los pretensos oferentes, 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 cinco 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 cinco ofertas.-

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

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, 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.,



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO

CORRESPONDE al Expte. N°
1633/2020-MIEP Obra: "Construcción
Escuela Nivel Secundario de Orientación
Técnica Profesional N° 7727" en la
localidad de El Hoyo.-----



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, pese a que la publicación de la prórroga del acto de apertura ha sido defectuosa en cuanto a la cantidad de días de publicación como se mencionara ut supra.-

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 cómputos 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, 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 en virtud del vencimiento de la misma según los términos licitatorios.-
FISCALIA DE ESTADO, 16 de noviembre de 2021.-


Dra. Magali YANQUELA CUNIOLO
Directora General Jurídico
de Supervisión y Contratos
FISCALIA DE ESTADO


Dr. ANDRÉS GIACOMONE
FISCAL DE ESTADO

