



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO



DICTAMEN N° 057 - F.E. - 2021.-

SEÑOR MINISTRO DE INFRAESTRUCTURA, ENERGÍA Y PLANIFICACIÓN:

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° 10/21, por la cual se seleccionan contratistas para la ejecución de la obra "Recuperación del Sistema Cloacal de la ciudad de Trelew 3º Etapa".-

Se debe aclarar que la intervención solicitada se circunscribe a lo dispuesto por el artículo 7º, 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".-

A fs. 02/08 obra agregado el Convenio de Asistencia Financiera entre el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHS) y la Provincia del Chubut, que tiene por objeto la asistencia a esta última para la ejecución de los proyectos enunciados en el Anexo I del Convenio, entre los cuales se encuentra la Recuperación del Sistema Cloacal en la ciudad de Trelew – 3º Etapa.-

Se agrega a fs. 10/26 el informe técnico colector principal oeste de la ciudad de Trelew, emitido por la Cooperativa eléctrica de Consumo y Vivienda Limitada de Trelew.-

A fs. 29/34 se encuentra glosado el Convenio Específico de Cooperación y Financiación para la Ejecución de la Obra "Recuperación del Sistema Cloacal de la ciudad de Trelew 3º Etapa".-

A fs. 121 se agrega la afectación preventiva del gasto para el ejercicio 2021.-

A fojas 125/126 obra la Resolución N° 411/21-M.I.E.P., de fecha 03 de agosto de 2021, mediante la cual se aprueba el Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares para la licitación pública N° 10/21, estableciendo además el presupuesto oficial en PESOS CIENTO CATORCE MILLONES DOSCIENTOS NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y OCHO CON 42/100 (\$ 114.209.648,42) 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 03 de septiembre de 2021 a las 11 horas mediante Disposición N° 45/21-DGPEyPI (fs. 127).-

Para esta licitación también se ha previsto, en el artículo 37º del P.C.P. (Sección IV), en concordancia con lo establecido por el artículo 88º del P.C.G (Sección II) y en ejercicio de la autorización

Dr. ANDRÉS GIACOMONE
FISCAL DE ESTADO

Dra. Magalí YANGUELA CUNIOL
Directora General Jurídico
de Supervisión y Contralor
FISCALIA DE ESTADO

concedida por el artículo 46º de la Ley I N° 11 (antes Ley N° 533), la posibilidad que los oferentes coticen una alternativa con anticipo de fondos equivalente al 25% 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 fojas 130, 135/138, 145/148 y 475/476 la cual se ha realizado conforme indica la citada ley, en cuanto a la cantidad de días de publicación requeridos.-

Por Disposición N° 46/21-DGPEyPI se prorroga la fecha de apertura de sobres de la presente licitación para el día 13 de septiembre a las 11 horas, debido a la correspondiente suspensión de actos públicos en el proceso de campaña electoral de las Elecciones Primarias Abiertas y simultaneas y Obligatorias.-

Obran agregadas a fs. 149/154 constancias de publicación de la prórroga por 04 días en el Boletín Oficial de la Provincia y por 02 días en diarios de circulación masiva. Al respecto corresponde mencionar que la publicación de dicha prórroga no cumple con las previsiones normativas en cuanto a cantidad de días de publicación ni plazos de antelación a la apertura del acto.-

A fs. 429/430 obra una copia certificada del acta de apertura en la que se puede constatar la presentación de una (1) oferta correspondiente a la firma: RECONSTRUCCION CAÑOS S.A. que realiza una oferta básica por la suma de \$ 136.759.850,33 y una propuesta alternativa, con un anticipo financiero del 30% con un descuento del 3% sobre todos y cada uno de los ítems de la oferta básica.-

A fs. 434 obra Disposición N° 53/21-DGPEyPI por la cual se designa a los miembros integrantes de la Comisión de Pre-adjudicación.-

Asimismo obra agregada a fs. 433 la Nota N°044/21 de la Comisión de Pre-adjudicación por la cual se efectúa requerimientos a la firma oferente a fin de solicitar documentación faltante no excluyente. Ello se encuentra cumplimentado a fs. 440/444; así la firma oferente subsana su error en cuanto al monto en concepto de anticipo financiero.-

A fs. 446/454 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



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO



forma preliminar, que la oferta presentada por las firma RECONSTRUCCIÓN CAÑOS S.A. es considerada admisible por lo que se procede a su análisis.-

Adentrándose en el estudio de conveniencia de la propuesta, la Comisión individualiza la 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 sobre de las 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, también 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 lo 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 actualizando a la misma fecha de cotización. De ello resulta que la propuesta presentada por la firma RECONSTRUCCIÓN CAÑOS S.A. presenta mayor valor al oficial para su propuesta básica y la propuesta 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 de el 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 de la empresa RECONSTRUCCIÓN CAÑOS S.A. 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 \$ 20.953.359,60. Con tales argumentos expuestos de manera sintética justifican la conveniencia técnica, económica y recomiendan la adjudicación a la oferta presentada por RECONSTRUCCIÓN CAÑOS S.A. en su variante alternativa con anticipo financiero.-

Dr. ANDRÉS GIACOMONE
FISCAL DE ESTADO

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

Dicho dictamen de la Comisión de Pre- adjudicación se encuentra notificado al oferente según la notificación personal obrante a fs. 455/vta., el cual se encuentra firme.-

A fs. 466 y 467 se agregan el Certificado de Auditoría Contable y el Saldo de Capacidad de Contratación Anual de la firma oferente.-

A fs. 477/478 se agrega el Dictamen N° 88/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 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. 480 obra agregado el preventivo de gastos para ejercicio 2021.-

Se hace constar que obra la intervención de la Contaduría General (fs. 481/483) con la incorporación de la planilla de “control de licitación” y el informe en donde se deja constancia que no se imputa la afectación preventiva del ejercicio en curso, debiendo preverse para el ejercicio siguiente. Sin perjuicio de ello, manifiesta que teniendo en cuenta que el Presupuesto 2022 aun no se encuentra aprobado la Contaduría General no puede expedirse respecto de la existencia de crédito presupuestario.-

En relación a la prorroga 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...”.-



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO



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.-

Es pacífica la doctrina nacional al señalar que modificando 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 que se suspenda o modifiquen algunos de sus elementos, resulta una materia

Dr. ANDRÉS GIACOMONE
FISCAL DE ESTADO

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

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 4º 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.-

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. 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 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.-

No se advierte aquí que pudiera haber intereses afectados de terceros.-

De igual modo, es importante advertir que a fin de evitar futuros planteos similares, donde la razonabilidad de la evaluación que este organismo de control 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, respecto de los aspectos tales como el instrumento de aprobación y el contenido del Pliego de Bases



CORRESPONDE al Expte. N° 1840-MIEP/2021 Obra: "Recuperación del Sistema Cloacal de la ciudad de Trelew 3º Etapa".-----

República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO



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 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 7º, inciso 8º 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 consecuencia, téngase por cumplida la intervención de ésta Fiscalía de Estado.-

FISCALIA DE ESTADO, 27 de Diciembre de 2021.-

Dra. Magali YANGUELLA CUNILO
Directora General Jurídico
de Supervisión y Contralor
FISCALIA DE ESTADO

Dr. ANDRÉS GIACOMONE
FISCAL DE ESTADO

