



Río Grande, 30 de Agosto de 2013

**Visto:**

El Expediente N° 114/2013;  
El Expediente N° 115/2013; y  
El Acta N° 18 / 2013.-

**Considerando:**

Que conforme las atribuciones establecidas en la Carta Orgánica art. 131 inc. 16 es facultad del organismo de control realizar auditorías contables, presupuestarias, financieras, económicas, patrimoniales y legales, por iniciativa propia, o a solicitud del Concejo Deliberante.

Que la apertura del expediente administrativo del organismo de control N° 114/2010 surge de la Nota N° 08/2011, letra TCMRGA, en virtud del pedido realizado desde la Auditoria Técnica.

Que mediante la Nota N° 34/23011, letra TCMRG-AF, se remitió el Requerimiento N° 005/2011 en el marco del expediente N° 114/2011 caratulado "MRG – PAVIMENTACIÓN CALLES DE RIO GRANDE TEMPORADA 2010-2011 – SECTOR 1 – EXP. 3362/10" a fin de solicitar el expediente N° 3362/2010 del registro del municipio.

Que la apertura del expediente administrativo del organismo de control N° 115/2010 surge de la Nota N° 09/2011, letra TCMRGA, en virtud del pedido realizado desde la Auditoria Técnica.

Que mediante la Nota N° 35/23011, letra TCMRG-AF, se remitió el Requerimiento N° 006/2011 en el marco del expediente N° 114/2011 caratulado "MRG – PAVIMENTACIÓN CALLES DE RIO GRANDE TEMPORADA 2010-2011 – SECTOR 2 – EXP. 3363/10" a fin de solicitar el expediente N° 3362/2010 del registro del municipio.

Que a fs. 441 del expediente N° 114/2011, se encuentra glosada la Nota N° 335/2013, letra TCMRG-AF, mediante la cual el Fiscal Auditor pone en conocimiento del Cuerpo de Vocales que vistos los descargos del cuentadante y los informes de los Auditores Técnicos y Contables, como así también el Dictamen N° 70 de la Fiscalía Legal, solicita la intervención del Plenario como lo indica la Ordenanza N° 2912/2011 y la Resolución Plenaria N° 01/2012 del TCM, debido a que existen observaciones que se mantienen, ya que las respuestas del cuentadante no satisfacen para el levantamiento de las mismas.

Que asimismo, corresponde mencionar que la Auditora Técnica Patricia Taboada, luego de realizar su auditoria, concluye en su Nota N° 82/2013, letra TCMRG –AF, glosada a fs. 342, que en el marco del control posterior la auditoria un relevamiento del cien por ciento de las arterias ejecutadas, verificando su ejecución como así también realizó tomas fotográficas de las mismas. Además, informo que del relevamiento in situ se verificó que los elementos a proveer por la contratista se encuentran parcialmente cumplimentado, en virtud de haberse observado que en



algunas arterias solo esta colocado el parante metálico del futuro cartel nomenclador. En la Orden de Servicio N°58, el inspector informa que no se emitirá el acta de Recepción Provisoria hasta tanto no se haya colocado la totalidad de los carteles nomencladores solicitados por Pliego.

Que mediante Informe Técnico, trámite N° 23011/2013, letra S.OYS.-D.O.V., la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, informan el estado de la obras.

Que respecto del expediente N° 3362/2010, de la empresa Coccaro Hnos. Construcciones S.A., la misma se encuentra neutralizada desde el día 16 de Marzo de 2012, debido a que no se puede realizar la pavimentación de la calle Piedrabuena entre D'Agostini y Lugones, con respecto a los carteles nomencladores los mismos se encuentran colocados en un 70% debido a la neutralización de la obra.

Que respecto al expediente N° 3363/2010 de la empresa Ing. Lisardo V. Canga S.A. se encuentra finalizada, con Acta de Recepción Provisoria de fecha 13 de Marzo de 2012.

Que en la Nota N° 335/2013 citada anteriormente, el Fiscal Auditor menciona que el Auditor Contable solicita la intervención de la Fiscalía Legal, debido a ciertas observaciones que realizó al cuentadante y las respuestas de estas no lo satisfacen, por ende, solicita su intervención.

Que la Fiscalía Legal toma la intervención debida mediante el Dictamen N° 69 y 70.

Que posteriormente en el marco del procedimiento de auditoria, el Auditor Contable Leonardo Olgiatti, informa sobre el ítem mano de obra respecto a los expedientes N° 114/2011 y N° 115/2011, en el cual expresa que "...podrá advertir de las planillas que adjunto que en principio, y conforme el análisis que se viene efectuando y que fuera oportunamente elevado a vuestra consideración, existiría una diferencia en más – con los valores tomados como parámetros y los de tabla UOCRA- de \$2.434.290,57 (pesos dos millones cuatrocientos treinta y cuatro mil doscientos noventa con 57/100) es decir un 4,76% respecto del valor utilizado como base por el DEM...".

Que a fs. 460 del expediente N° 115/2011 se encuentra glosado el informe sobre los precios analizados por ítem y por empresa realizado por el Auditor Contable C.P. Leonardo Olgiatti.

Que elevada las actuaciones al Cuerpo de Vocales, el C.P. Miguel Ángel Vázquez solicita al Dr. José Silvio Pellegrino, que conforme surge de la Asamblea Extraordinaria, Acta N° 14/2013, su intervención en las actuaciones bajo análisis y emita una opinión jurídica al respecto, en aras de la votación posterior.

Que a fs. 429 el Dr. José Silvio Pellegrino emite su opinión profesional en el marco del expediente N° 114/2011, en tanto su contenido se reproduce bajo distinta ubicación y numeración en el expediente N° 115/2011.

Que a fs. 468 el C.P. Miguel Ángel Vázquez solicita como medida de mejor proveer a las empresas Coccaro Hnos. Construcciones S.A. y a Ing. Lisardo V. Canga S.A. a fin de que informen en el plazo de cinco días hábiles administrativos si han tenido en consideración el análisis de precio final para realizar las respectivas cotizaciones en las Licitaciones Públicas N° 14/2010 y 15/2010.

Que las empresas en cuestión han brindado formal respuesta en ambos expedientes expresando que desconocen la composición del precio oficial.



Que habiéndose dado cumplimiento a lo peticionado, se reanudaron los plazos y reunidos en Asamblea Extraordinaria el Cuerpo de Vocales debatieron y adoptaron las decisiones correspondientes conforme se encuentra plasmado en el Acta T.C.M. 18/2013,

Que vistos los temas a tratar como orden del día, y habiendo analizado las actuaciones en primer término el **Señor Vocal Contador José Labroca**, toma intervención. Seguidamente se transcribe su voto: "Vienen a esta vocalía las actuaciones vinculadas a los expedientes TCM115/2011 correspondiente al expediente "M.R.G. Pavimentación calles de Río Grande temporada 2010-2011 sector 2 – expediente 3363/10" y T.C.M. 114/2011 correspondiente al expediente "M.R.G. Pavimentación calles de Río Grande temporada 2010-2011 Sector 1– Expediente 3362/10", notificada a esta vocalía el día 3/08/2013, a los fines de que el cuerpo de vocales realice el tratamiento correspondiente, en ambos casos los expedientes cuentan con las actuaciones oportunamente realizadas por los auditores, contables y técnicos, el informe del fiscal auditor, los dictámenes emitidos por la fiscal legal así como el dictamen del Dr. Silvio Pellegrino requerido por este tribunal a través de la nota 25/2013 del 28 de junio de 2013, los cuales se encuentra glosados en los expedientes mencionados del T.C.M.

A los fines de fundamentar la opinión que voy a producir, creo necesario, establecer los elementos y argumentos que he tenido en cuenta para arribar a las conclusiones que luego expondré.

1-He analizado las actuaciones realizadas en los expedientes en cuestión, ya sea las actas y requerimientos del cuerpo de auditores y las respuestas de los funcionarios del Ejecutivo Municipal, teniendo en cuenta el procedimiento aplicable.

2-Se han verificado numerosos errores administrativos de los cuales existen al menos 10, en el expediente 114/2011 T.C.M. que atento a los descargos observados por los cuentadantes y su insistencia, coincido en la opinión vertida por la Fiscal legal en su dictamen Nro. 69, en lo referente al inicio de sumarios tendientes a establecer la responsabilidad de los funcionarios actuantes y es su caso producir las sanciones correspondientes.

Esto se refiere a las siguientes observaciones (se transcriben con la numeración generada por la Fiscal legal en su dictamen Nro. 69), las fojas a que se refiere corresponden al expediente M.R.G. 3362/2010:

b) Incongruencia en la denominación a fs. 33 en la Sección 1, cláusula 6.1- y las secciones que integran el plexo normativo

d) A fs. 18 en la memoria descriptiva establece como Mes base Abril de 2010 a fs. 61 sección 3 B Condiciones particulares del Contrato, art 22 Redeterminación de precios que establece que "...la fecha base de los cálculos será el mes de apertura de ofertas.....". Apartamiento a la Sección 3 A art. 2.1 que establece el orden de prioridad de las piezas contractuales y la alteración del orden de prioridad en el pliego obrante a fs. 103 se ha alterado el orden de prioridad de las piezas contractuales.

e) Resolución Municipal 2215/2010, de fecha 02 de noviembre de 2010, obrante a fs. 173 mediante la cual se resuelve aprobar la circular aclaratoria sin consulta Nro. 01/2010 de fecha 29 de octubre de 2010.



- f) Alteración del porcentaje de anticipo financiero previsto a fs. 61 en la Sección 3b Condiciones particulares del contrato.
- g) Alteración de lo previsto a fs. 53 en la sección 3ª Condiciones Generales del contrato en el artículo 38.
- h) Respecto de los elementos a proveer por el contratista conforme a la Sección 6, equipos y aparatos a proveer por el contratista del pliego aprobado por el Concejo Deliberante y su apartamiento en el Pliego que obra a fs. 86.
- i) Formulario de antecedentes empresariales obrante a fs. 100 no se encuentra previsto en el pliego aprobado por la Ordenanza Nro. 2797/2010.
- j) Llamado a dos licitaciones, para cada uno de los sectores previstos en la memoria descriptiva a fs. 19, cuando el pliego preveía un llamado a Licitación conforme surge del llamado a licitación aprobado.
- k) En la observación 2) del Acta de Constatación nro. 297/2011, respecto a la cláusula 2da de la Parte A general de la sección 1 del pliego y la no inclusión de la información detallada en la misma, como causal suficiente para el rechazo de la oferta.
- l) En la observación 17) del Acta de Constatación 297/2011 respecto con relación a la modificación efectuada al art. 22 del pliego de cláusulas especiales – sección 3b condiciones particulares del contrato
- También se refiere a las siguientes observaciones (se transcriben con la numeración generada por la Fiscal legal en su dictamen Nro. 70), las fojas a que se refiere corresponden al expediente MRG 3363/2010:
- b) Incongruencia en la denominación a fs. 34 en la Sección 1, clausula 6.1- y las secciones que integran el plexo normativo
- d) A fs. 19 en la memoria descriptiva establece como Mes base Abril de 2010 a fs. 62 sección 3 B Condiciones particulares del Contrato, art 22 Redeterminación de precios que establece que "...la fecha base de los cálculos será el mes de apertura de ofertas.....". Se debe explicar contradicción teniendo en cuenta que el pliego en la Sección 3 A art. 2.1 establece el orden de prioridad de las piezas contractuales. Asimismo, en el pliego obrante a fs 104 se ha alterado el orden de prioridad de las piezas contractuales. Se debe explicar.
- e) Resolución Municipal 2214/2010, de fecha 02 de noviembre de 2010, obrante a fs. 173 mediante la cual se resuelve aprobar la circular aclaratoria sin consulta Nro. 01/2010 de fecha 29 de octubre de 2010.
- f) Alteración del porcentaje de anticipo financiero previsto a fs. 62 en la Sección 3b Condiciones particulares del contrato en el artículo 23 Anticipo financiero establece que " ..se otorgará un anticipo financiero equivalente al 20% del monto del contrato..." y el pliego obrante a fs. 119 vta. de la Sección 3b Condiciones particulares del Contrato en el artículo 23 anticipo financiero establece que "...se otorgara un anticipo financiero equivalente al 10% del monto del contrato....".
- g) Alteración de lo previsto a fs. 54 en la sección 3ª Condiciones Generales del contrato en el artículo 38.



h) Respecto de los elementos a proveer por el contratista conforme la Sección 6, Equipos y Aparatos a proveer por el contratista en el pliego aprobado por el Concejo Deliberante no se condice con el pliego que obra a fs. 82, el pliego aprobado por el Concejo Deliberante al respecto establece "...El contratista deberá proveer en un plazo de 5 días hábiles a contar a partir de la fecha en que se labre el acta de inicio de obra, el siguiente material que quedara de propiedad del Municipio.

Dichos equipos deberán ser presentados en la Dirección de Obras viales del Municipio, bajo constancia de forma..." El contratista deberá proveer e instalar de acuerdo a las instrucciones de la inspección los siguientes elementos: 100 carteles nomencladores de las características que se detallan a continuación..."

i) Formulario de antecedentes empresariales obrante a fs. 101 no se encuentra previsto en el pliego aprobado por la Ordenanza Nro. 2797/2010.

j) Llamado a dos licitaciones, para cada uno de los sectores previstos en la memoria descriptiva a fs. 19, cuando el pliego preveía un llamado a Licitación conforme surge del llamado a licitación aprobado.

k) En la observación 17) del Acta de constatación nro. 297/2011 respecto con relación a la modificación efectuada el art. 22 del Pliego de Cláusulas Especiales – Sección 3b Condiciones particulares del contrato.

Como consecuencia de los errores advertidos en la sustanciación de los expedientes bajo análisis, desde el inicio del proceso licitatorio y hasta que se comenzaran a producir los pagos, el equipo de auditoria, debió verificar si alguno de estos errores podrían haber producido algún perjuicio fiscal, atento a que esto representa uno de los objetivos centrales del control que realiza este Tribunal de Cuentas Municipal. Es necesario en este punto recordar la competencia que establece la Carta Orgánica Municipal sobre el tribunal de cuentas "...Artículo 130.-Ejerce el control contable, económico y de legalidad del gasto..."y en ese sentido la ordenanza Nro. 2912/2011, que reglamenta el funcionamiento del Tribunal establece, "Art.16º) El funcionario – cualquiera fuera su rango o jerarquía - que autorizare o realizare compras o gastos contraviniendo normas legales, responderá del total gastado en esas condiciones. Si el gasto o compra resultare beneficioso para el Estado no se formulará cargo. ....".

También es necesario destacar que el control que ejerce este Tribunal es posterior y siendo un control económico, esta situación se tipifica luego del pago, la normativa vigente no faculta al TCM a comenzar su tarea de control en forma previa o preventiva, por lo que no se ha verificado el proceso previo al primer pago efectuado, desde el inicio de los expedientes del ejecutivo municipal, sino hasta que se produjo el primer movimiento de fondos. Esto fue analizado, oportunamente y concluido de esta forma por la Dra. Santana, anterior Fiscal legal del tribunal, en el mes de octubre de 2008 a través de su dictamen Nro. 15/2008, lo cual fue considerado por este cuerpo de vocales a los fines de establecer el inicio de las competencias de control que define la Carta Orgánica Municipal.

3) En una apretada síntesis de las actuaciones realizadas, requerimientos y actas del cuerpo de auditores y las contestaciones del cuentadante, se observa que:



a) Se solicitan los análisis de precios, para poder evaluar el precio cotizado, entre los distintos componentes del costo de la obra, si los mismos se adecuan a los valores existentes en mercado, ya sea en el costo de los materiales, mano de obra, costos indirectos de fabricación y cualquier otro que haya sido incorporado para la elaboración del presupuesto oficial así como la cotización oportunamente presentada por las empresas oferentes, en este sentido obran a fojas 138 puntos 17 y 18 firmado por M.M.O. Leonardo Rincón Coordinador de Obras viales, fojas 321 puntos 17 y 18, fojas 350 primer párrafo Respuesta firmado por Arnoldo Vouilliez Director de Obras viales en estos casos incluidas en el expediente T.C.M. 114; las respuestas producidas por el municipio a fojas 324 punto A 1, descargo firmado por M.M.O. Leonardo Rincón Coordinador de Obras viales y Arnoldo Vouilliez Director de Obras viales, fojas 363 punto d respuesta, firmado por Arnoldo Vouilliez Director de Obras viales en estos casos incluidas en el expediente T.C.M. 115/2011

En todos los casos informan de que manera se compone el precio y a qué fecha dichos valores han sido elaborados, y/o cotizados, menciono elaborados pues, según se informa, es la conformación del precio oficial, requisito esencial, de la ley de obras públicas, para poder iniciar el llamado a licitación o concurso publico de precios según sea el caso, de la lectura de las respuestas se observa la misma respuesta afirmando que la fecha base ha sido abril de 2010.

Al mismo tiempo se observan distintas irregularidades formales de otra índole en el proceso de sustanciación de la licitación de la obra en cuestión.

b) En todas las respuestas informadas por el cuentadante se indica, como un hecho, no como una opinión, que los precios han sido elaborados y/o cotizados en base a los valores vigentes al mes de abril de 2010, no siendo este un dato menor, para la auditoría, a la hora de emitir una opinión sobre si este precio, y su conformación técnica, es acorde a la obra realizada.

c) En el proceso de auditoria se verifica que a fojas 175 del expediente MRG3363/2010 y a fojas 175 del expediente M.R.G. 3362/2010 consta la circular aclaratoria Nro. 1, notificada a todos los oferentes que compraron el pliego de la licitación de la obra en cuestión según consta en firma al pie de la misma, por la empresa Coccaro Hnos. aparece una firma de Alvarado Jorge y por la empresa Ing. Lisardo V Canga S.A., aparece una firma de José Luis Caipichun, en dicha circular entre otras aclaratorias en el punto 2, se establece que "A los fines de la redeterminación de precios la fecha base de los cálculos será el mes de abril de 2010....". La circular aclaratoria es firmada por el M.M.O. Julio Bogado en su carácter de Secretario de Obras y Servicios Públicos.

No se ha detectado en los informes de auditoría que esta circular fuera recurrida y/o impugnada por los oferentes.

d) Sobre la base que conforma el precio además se verifica la publicación de la Resolución Municipal 2215/2010, B.O. Nro.394 del 15/11/2010 donde en el artículo 1 punto 2 se establece "A los fines de la Redeterminación de precios, la fecha base de los cálculos será el mes de abril de 2010....", en idéntico sentido se publica la Resolución Municipal 2214/2010.

En el pliego, en la memoria descriptiva, se establece como Mes base Abril de 2010 pero en las condiciones particulares del Contrato, art 22 Redeterminación de precios se establece que "...la fecha base de los cálculos será el mes de apertura de ofertas....", tiene sentido que esta



contradicción hubiera originado la emisión, tanto de las circulares aclaratorias sin número como las resoluciones municipales que se mencionan en párrafos precedentes.

En la lectura de los expedientes en cuestión no se ha detectado que la resolución fuera recurrida ni impugnada por los oferentes, ni por otro sujeto interesado en el tema, que hubiera visto su publicación en el Boletín Oficial municipal.

4) En función a los hechos detallados en puntos anteriores los auditores se abocaron a verificar la razonabilidad de los precios elaborados y/o cotizados, llegando a la conclusión informada a esta vocalía, y a raíz de mi petición, mediante nota 391/2013 TCMRG-AF, "que si la cotización fuera base abril de 2010", adjuntando un informe elaborado por el Auditor contable C.P. Leonardo Olgiatti, los precios tendrían un desfasaje en más de \$ 1.235.967,19 correspondiente a la obra incluida en el expediente M.R.G. 3362, y de \$ 1.197719,47 correspondiente a la obra realizada y que se sustancia administrativamente en el expediente M.R.G. 3363.

Esta conclusión surge de la lectura de los antecedentes obrantes en el expediente de auditoría T.C.M. 114/2011 y en el expediente de auditoría T.C.M. 115/2011, donde se realiza un análisis detallado de dicho desfasaje en más, el cual se encuentra vinculado a la cotización de la mano de obra, teniendo en cuenta la duplicación de determinados aportes de la seguridad social, como surge del dictamen del auditor Olgiatti, que hace suyo el Sr. Fiscal auditor Arrieta.

5) En función a emitir mi opinión sobre el tema en cuestión creo necesario mencionar además que, de la lectura de los Dictámenes 69 y 70 de la Fiscal Legal del T.C.M., donde menciona que los efectos de las circulares aclaratorias notificadas a los oferentes están vigentes en virtud de los principios de presunción de legalidad y ejecutoriedad y que las Resoluciones Municipales 2215/2010 y 2214/2010 contienen algunos errores formales que llevarían a la necesidad de su anulación, (hecho que escapa a las facultades de este tribunal). El hecho que la Fiscal legal arribe a la conclusión que el precio base de la cotización debe ser noviembre 2010, y no abril de 2010 como se verifica de la lectura de los expedientes en cuestión, no motiva a este vocal para modificar mi voto, que expondré más adelante, en ese sentido.

En este punto disiento con la conclusión arribada por la Fiscal legal en su dictamen, pues una cosa es lo que hipotéticamente pudo haber sido, y otra es lo que surge de los hechos analizados, coincido con la validez de la circular aclaratoria, notificada a todos los oferentes, y tal como indica el Dr. Pellegrino en su dictamen, "tanto las circulares aclaratorias como la Resolución Municipal 2215/2010 no son actos de alcance general o reglamentos sino adendas dirigidas a traer luz a los oferentes (solo a ellos), por tanto de carácter particular y más allá de las formalidades o informalidades, o defectos en su emisión, han cumplido el objeto para que fueran emitidos y no han merecido objeciones de las partes intervinientes en el iter contractual licitatorio".

En este punto todos los funcionarios actuantes, los que tuvieron a su cargo aclarar lo no claro del pliego, como los que contestaron los requerimientos del tribunal y adjuntaron las planillas analíticas de la conformación del costo de la obra, han informado que los precios fueron elaborados con base abril 2010, en total, al menos, 4 funcionarios de una forma otra, naturalmente, sostienen que la conformación del precio es con base abril 2010 y las empresas oferentes han aceptado tanto las circulares aclaratorias y la Resoluciones municipales 2215/2010 y 2214/2010, donde se estipula que



el precio fue elaborado con base abril de 2010, no veo ninguna razón que me lleve a pensar que esa no fuera la realidad de los hechos y la que debe ser utilizada por este tribunal para determinar si esa realidad produce o no un perjuicio fiscal a las arcas del municipio.

Por lo tanto mi voto sobre el tema que llega al plenario de vocales sobre las obras en cuestión se compone de las siguientes conclusiones.

- 1) Considero que el Ejecutivo municipal deberá realizar las actuaciones necesarias, previstas en la normativa vigente, para establecer la responsabilidad de los funcionarios intervinientes en los expedientes M.R.G. 3362 y 3363 ambos de 2010, a los fines de que se produzcan las sanciones previstas en dicha normativa por los errores administrativos mencionados precedentemente. Los que serán detallados por cuerda separada a esta resolución, en la tarea que se le encomiende a su efecto a la Fiscal Legal y que oportunamente debieran ser notificados al Ejecutivo Municipal y agregados a las presentes actuaciones en copia certificada.
- 2) Teniendo en cuenta la revisión que he realizado sobre lo actuado por el cuerpo de auditores del tribunal y en el convencimiento de que los precios fueron elaborados y/o cotizados con base abril de 2010, el ejecutivo municipal debería realizar las economías tendientes a reducir el precio final que se pagará por las obras en cuestión en \$ 1.235.967,19 en el expediente M.R.G. 3362, y de \$ 1.197.719,47 en el expediente M.R.G. 3363, (o en lo que más o menos resulte de las ecuaciones económicas definitivas que se realicen para la concreción de las economías descriptas), esto en consideración a que a la fecha de la presente conclusión las obras en cuestión se encuentran en proceso de pago, dado las autorizaciones presupuestarias que otorgara oportunamente el Concejo Deliberante.
- 3) Considero que el Tribunal de Cuentas Municipal debe insistir ante la máxima autoridad del ejecutivo conforme lo establece la resolución plenaria n° 01/2012. finalizado que sea el juicio de cuentas, se debe dar por iniciado el Juicio de Responsabilidad previsto en la ordenanza reglamentaria 2912/2011, "Art.16°) El funcionario – cualquiera fuera su rango o jerarquía - que autorizare o realizare compras o gastos contraviniendo normas legales, responderá del total gastado en esas condiciones. Si el gasto o compra resultare beneficioso para el Estado no se formulará cargo. En tal circunstancia, el Plenario de Miembros resolverá la correspondencia o no de la aplicación de sanciones al agente responsable, ello, sin perjuicio de los reproches administrativos o penales..." , la sustanciación del juicio de responsabilidad quedará sujeta a que se efectivicen las economías mencionadas en el punto 2, y en caso que esto no sucediera debiera continuarse con las actuaciones previstas en la normativa mencionada, tendientes a recuperar los montos que se han verificado como en más en el valor de la obra; así como los reproches de otra índole, como consecuencia de esa inacción, y que le pudieran ser aplicables a la inconducta de los funcionarios, que se habilitarían en orden a las competencias del T.C.M. **POR TODO LO EXPUESTO ASÍ VOTO.-**

Que posteriormente toma intervención la **Señora Vocal Doctora María Rosa Muciaccio**. Seguidamente se transcribe su voto: "...**VISTAS...** Las actuaciones caratuladas **TCM114/2011** y





**TCM115/2011, originadas en los expedientes MRG PAVIMENTACION CALLES DE RIO GRANDE TEMPORADA 2010/2011 SECTOR 1 – EXPTE. 3362/2010 y MRG PAVIMENTACION CALLES DE RIO GRANDE TEMPORADA 2010/2011 SECTOR 2 – EXPTE. 3363/2010** venidas a despacho para la emisión del Voto y de cuyos antecedentes...**RESULTA** que en fecha 31 de agosto de 2010 se aprueba Ordenanza Municipal n° 2797 por la que EL CONCEJO DELIBERANTE DEL MUNICIPIO DE RIO GRANDE SANCIONA: Art. 1º) DECLÁRESE de utilidad pública el Plan de Pavimentación calles de Río Grande años 2010 – 2011. Art. 2º) AUTORIZASE al Departamento Ejecutivo Municipal a realizar el Plan de Pavimentación de las calles de Río Grande, temporadas 2010-2011, realizando las licitaciones correspondientes por un valor de PESOS Cincuenta y Un millones Ciento Veinticinco Mil Setecientos Cuatro con 27/100 ( \$ 51.125.704,27).

Que en el pliego de bases y condiciones se advierte una contradicción en el 'mes base' para la determinación y análisis del precio de la licitación. En el pliego, en las condiciones particulares y memoria quedó establecido el de abril de 2010 en tanto en las condiciones generales se fijó el de fecha de apertura.

Que se emite, con posterioridad, la Circular Aclaratoria Sin Consulta n° 01/2010 y luego se dicta la Resolución Municipal n° 2214/2215/2010 en los mismos términos que aquella.

Que ambas -la Circular y la Resolución- fueron notificadas en forma personal a todos los oferentes que tomaran participación en el proceso licitatorio, incluidas por supuesto las Empresas 'Coccaro Hnos. Construcciones S.A.' y 'Lisandro V. Canga S. A'.

Que luego de la meticulosa tarea desplegada por el cuerpo de auditores se impone dictaminar sobre las consecuencias de la mencionada incongruencia respecto del erario municipal. **CONSIDERANDO...** Prestigiosa doctrina nos enseña que "En los contratos que celebra la Administración, regidos fundamentalmente por principios y normas de derecho público, la concepción contractual se configura sobre la base de un acuerdo de voluntades cuyo régimen refleja la distinta posición de las partes en función de los intereses que persiguen. Mientras la finalidad que persigue la Administración es la realización del bien común, que radica en la causa relevante de interés público que lo justifica, el contratista persigue, en cambio, un interés individual, de naturaleza privada, aun cuando conectado con el interés público, de un modo mediato, a través del contrato que celebra. Esa diversidad de fines se particulariza en las prerrogativas de poder público que, en el marco del principio del equilibrio contractual, exhibe, empero, una situación de desigualdad que el régimen de garantías a favor del contratista procura compensar, al menos en el campo de una buena administración."

Y en razón de ello, se han conformado una serie de principios jurídicos que actúan como marco de contención de las potestades del Estado tales como el de no alterar la esencia de los contratos, el de verdad material, de buena fe, de primacía de la realidad, entre otros.

Sentados estos conceptos deviene procedente volver al análisis de las cuestiones planteadas en estas actuaciones, a saber:

1- determinar el 'mes base' para el cálculo del precio de la licitación correspondiente al plan de pavimentación oportunamente aprobado por el Concejo Deliberante del Municipio de Río Grande



2.- si los procedimientos llevados a cabo por el Ejecutivo en el marco de esa determinación han significado un exceso en sus facultades que deba ser revertido.

3.- en cualquier caso, las responsabilidades emergentes de las partes involucradas en caso de existir perjuicio fiscal.

1.- A fin de dar respuesta a la primera cuestión diré que el pliego de condiciones es lo que se denomina "la ley del contrato" en tanto sus cláusulas fijan el objeto y los derechos y obligaciones de los intervinientes. Por ello y por la seguridad jurídica deben postularse pautas precisas que permitan enmarcar las conductas debidas y esperadas de ambas partes de la relación contractual.

Ahora bien, no es este un principio inmutable y **"el acatamiento a los términos del pliego, debe ser entendido -claro está- como regla de comportamiento a seguir, pudiendo no obstante evaluarse verdaderas situaciones de excepción -ante supuestos de hecho particulares y específicos que, en cada caso, puedan eventualmente presentarse."**

En el caso particular sometido a decisión, resulta ineludible apartarse del formalismo en la contratación dando prevalencia a la realidad de los hechos bajo la directriz impuesta por los principios mencionados ut supra. Y ello por cuanto -haciendo propios los argumentos vertidos por el Dr. Pellegrino en su Dictamen, de las constancias producidas surge que: "... no sólo la Administración introdujo el parámetro temporal "abril" en el pliego, sino que resulta evidente de la lectura íntegra del expediente que en los elementos utilizados para construir el precio y por tanto el presupuesto sometido a consideración del Honorable Concejo, son del mes de abril de 2010. El Honorable Concejo Deliberante tuvo en cuenta esos precios y con ellos aprobó el presupuesto de la obra mediante la mentada ordenanza, luego de los estudios de rigor..." el subrayado obra en el original.

Y bajo esa perspectiva, la verdad material que surge inocultable de los informes y auditorías profesionales llevadas a cabo en el marco de las presentes actuaciones me lleva a desechar la prevalencia de criterios que acepten como verdadero algo que no lo es o que nieguen la veracidad de lo que sí lo es.

**"Se trata de la adecuación entre la idea que se tiene de un objeto y lo que ese objeto es en realidad, a contrario de la verdad formal que implica la adecuación entre la idea que se tiene de un objeto y lo que éste parece ser en la realidad."** Con lo dicho encuentro zanjada la primera cuestión.

2.- En cuanto a la segunda cuestión, sucintamente diré que no podrá considerarse un exceso en la competencia y atribuciones del Ejecutivo Municipal el dictado de la Circular Aclaratoria y la Resolución Municipal en tanto han tenido como único y exclusivo objetivo aventar cualquier posible duda que pudiera haberse generado en los oferentes en cuanto al mes de cálculo; limitándose su contenido a este aspecto. Es evidente la buena fe desplegada por la Administración que a poco de detectar la pequeña incongruencia en el pliego recurrió rápidamente a los procedimientos de los que disponía con mayor agilidad y prontitud en el tiempo para evitar una confusión.

Decir que para salvar el equívoco resultaba indispensable la intervención del poder legislativo implicaría -también a este respecto- un excesivo rigor formal inaceptable con un claro apartamiento del principio de celeridad, economía, sencillez y eficacia que sin lugar a dudas es un rector de las



relaciones contractuales en el ámbito de la Administración Pública. Simple y sencillamente porque, como bien refiere el Dr. Pellegrino en su presentación, a) no se han afectado los caracteres del acto licitatorio, b) las circulares aclaratorias y las Resoluciones Municipales 2214/ 2215/2010 son simples addendas y por tanto, actos de alcance particular.

Y no sólo eso hizo sino que notificó personalmente a los co-contratantes, entregando copia íntegra de ambos instrumentos (la Circular Aclaratoria y la Resolución Municipal posterior) cumpliendo la exigencia de publicidad como requisito esencial del acto administrativo.

Dichos actos de administración y administrativos se encuentran además vigentes, no existiendo prueba de que se hubiera promovido alguna acción a su respecto.

No es competencia del T.C.M. expedirse sobre su nulidad.

La asiduidad con la que se plantean situaciones como la expuesta en el ámbito de la contratación pública ha sido advertida por nuestros autores, quienes han concluido que: **"El excesivo apego a las formas, la generalidad de las veces derivado de una inadecuada interpretación y/o aplicación de ellas, así como la sobreabundancia de requisitos y exigencias injustificadas, degeneran en un procedimiento hipocondríaco, mal conducido, irracional, irresponsable por encarnizamiento formal, y que en muchos casos cristaliza en un trámite fracasado, impotente, trunco. Y ello lleva a que no se cumpla adecuadamente con el interés público. "**

3.- Resta determinar finalmente las responsabilidades de los sujetos involucrados, tanto desde el lado de la Administración como desde el de los contratistas.

### 3.1.- Los Oferentes

Se advierte en los expedientes el análisis efectuado por el Sr. Auditor a través del cual arribara a la verificación de una diferencia de precios en más dentro de la estructura de costos de mano de obra. Y esa diferencia se origina en la duplicación de los aportes a la seguridad social, incrementándose así los precios de este ítem.

Tratándose de Empresas que registran una amplia trayectoria en la materia, habiendo realizado una importante cantidad de obras públicas, con vasta experiencia en procesos licitatorios -en el ámbito de la ciudad de Río Grande cuanto menos- el error detectado resulta inexcusable también para ellos.

Respalda un error inexcusable en los oferentes importaría, lisa y llanamente, permitirles la obtención de un beneficio económico de inequidad manifiesta. Nuevamente **"el exceso formalista degenera en que se creen escenarios donde quien se beneficia sea el oferente que -a veces con pocos escrúpulos- mejor se mueve entre los vericuetos de la irrelevancia formal, en contra del buen hombre de negocios que pone su energía en lograr una oferta seria y competitiva y que -en muchos, debido a exigencias exageradas, arbitrarias o irrazonables-, ve rechazada su oferta por cuestiones ajenas al núcleo medular de ésta. Como muy bien apunta Gordillo, en un señero artículo cuyo espíritu seguimos en el presente artículo, "En innumerables casos, que todavía se repiten, algunos oferentes tal vez no sabían, no querían o no podían hacer obras o suministros a precios de mercado, pero en cambio eran perfectos e insuperables en el arte de saber hacer y cumplir todos y cada uno de los infinitos papeles y requisitos burocráticos que condicionaban la admisibilidad de las ofertas" (GORDILLO,**



**Agustín, "El informalismo y la concurrencia en la licitación pública", R.D.A., año 4, nro. 9 a 11, Depalma, Buenos Aires, p. 299."**

*Es a mi juicio insostenible un razonamiento contrario, pues sin perjuicio del precio base establecido en el pliego, son los propios oferentes quienes elaboran su análisis de costos, de manera que mal pueden "ignorar" su composición y aprovecharse de un error en la mecánica del pliego.*

### 3.2. Los funcionarios.

*Los elementales yerros que se advierten en la elaboración y tramitación de los expedientes citados deberán ser remarcados a los efectos de evitar su repetición en el futuro debiendo darse curso a las investigaciones sumarias de rigor a través de las áreas administrativas competentes, a fin de determinar, en su caso las sanciones a aplicar y su graduación.*

### 3.3. El juicio de responsabilidad.

*Discrepo con mi distinguido colega preopinante en su voto (Dr. José Labroca) respecto del inicio del juicio de responsabilidad; por cuanto hay en principio dos hipótesis que no se verifican y por tanto desaconsejan el comienzo del proceso.*

*Una de ellas es que todavía no se cuenta con la acusación necesaria para su promoción, que debe dimanar del Fiscal Auditor.*

*Entiendo además que el juicio de cuentas en rigor no está finalizado por cuanto hay un plan de pagos en vigencia; es decir que no está satisfecho (cancelado) el precio de la obra, y es criterio –alí sí coincido plenamente con el voto que me precede–, que corresponde realizar los correctos cálculos de economías y demasías. El resultado y/o la concreción de este ajuste deberían, a mi juicio, ser informado por el cuentadante en un plazo máximo de quince (15) días a contar de la presente. **ES MI VOTO:***

*1.- La fijación del precio de la licitación y demás efectos deberá realizarse computando como base el mes de abril de 2010.*

*2.- Las Circulares Aclaratorias y Resoluciones Municipales dictadas con posterioridad son actos administrativos vigentes, plenamente válidos y eficaces.*

*3.- Habiéndose verificado un error en la determinación del componente 'mano de obra' generador de una eventual afectación de las arcas municipales, con un enriquecimiento sin causa del proveedor, sería necesario instrumentar por un lado los mecanismos pertinentes a fin de restablecer un justo equilibrio patrimonial, y por el otro dar inicio a las correspondientes actuaciones sumariales internas.*

*4.- Hacer saber al Municipio que a fin de aprobar o rechazar la cuenta en examen, debería en un plazo de quince días (15) comunicar el resultado de las economías y demasías que se practiquen en orden a la observación del caso.*

*5.- Cumplido o transcurrido el plazo, vuelvan las actuaciones al señor Fiscal Auditor, a sus efectos.*

*Que posteriormente toma intervención **el Señor Vocal Contador Miguel Ángel Vázquez**. Seguidamente se transcribe su voto: "...Viene a examen de esta Presidencia las actuaciones caratuladas **TCM114/2011 y TCM115/2011, originadas en los expedientes MRG***



**PAVIMENTACION CALLES DE RIO GRANDE TEMPORADA 2010/2011 SECTOR 1 – EXPTE. 3362/2010 y MRG PAVIMENTACION CALLES DE RIO GRANDE TEMPORADA 2010/2011 SECTOR 2 – EXPTE. 3363/2010** venidas a despacho a los fines de fundar mi Voto. Que me anteceden los votos del Vocal 1° y de la Vocal 2°, haciendo propios los conceptos vertidos por la colega preopinante, en particular comparto y hago míos los fundamentos propuestos por la Señora Vocal María Rosa Muciaccio respecto a lo expuesto en RESULTA, CONSIDERANDO puntos 1°, 2°, 3.2 y 3.3; que honor a la brevedad tengo por reproducidos en el presente. Disiento con la Vocal 2° en el análisis del punto 3.1 en relación con la responsabilidad de las empresas ya que como queda demostrado en el expediente las empresas aportaron suficiente prueba referida a la ignorancia de la conformación analítica de la oferta realizada por el cuentadante.

Es decir que la fijación del precio de la licitación y demás efectos deberá realizarse computando como base el mes de Abril de 2010, y establecer que las Circulares Aclaratorias y Resoluciones Municipales dictadas con posterioridad son actos administrativos vigentes, plenamente válidos y eficaces. Con respecto ha establecer la responsabilidad de los funcionarios intervinientes en los expedientes M.R.G. 3362/2010 y 3363/2010, a los fines de que se produzcan las sanciones previstas en dicha normativa por los errores administrativos mencionados, se deberá dar curso a las investigaciones sumarias de rigor a través de las áreas administrativas competentes, a fin de determinar, en su caso las sanciones a aplicar y su graduación por los elementales yerros que se advierten en la elaboración y tramitación de los expedientes citados a los efectos de evitar su repetición en el futuro. -

A lo expuesto, agrego que teniendo en cuenta la revisión que he realizado sobre lo actuado por el cuerpo de auditores del tribunal y en virtud de que los precios fueron elaborados y/o cotizados con base Abril de 2010, el Ejecutivo Municipal deberá realizar las economías tendientes a reducir el precio final que se pagará por las obras en cuestión en \$ 1.235.967,19 en el expediente M.R.G. 3362, y de \$ 1.197.719,47 en el expediente M.R.G. 3363, -o en lo que más o menos resulte de las ecuaciones económicas definitivas que se realicen para la concreción de las economías descriptas-, esto en consideración a que a la fecha de la presente conclusión las obras en cuestión se encuentran en proceso de pago, dado las autorizaciones presupuestarias que otorgara oportunamente el Concejo Deliberante. ES MI VOTO.-

Mi adhesión tienen sustento en la doctrina del Superior Tribunal de la Provincia, sentada en autos "Trujillo, Nores Juana S/ Sucesión ab-intestato" sentencia de fecha 06/11/02. Registrada en el T. VIII F° 635/641 del registro de resoluciones y sentencias de la Secretaria de Recursos...".-

Atento las disidencias plasmadas en los votos transcriptos anteriormente, y en virtud de lo previsto en el art. 6 del Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas Municipal, Anexo I, este Cuerpo Plenario de Miembros se encuentra en condiciones de resolver.

Que en virtud de lo expuesto y teniendo en consideración lo dispuesto por la Carta Orgánica, artículo 131 inc. 16°, y que los suscriptos están facultados para el dictado del presente acto



Municipio de Río Grande



administrativo en virtud del art. 10 del Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas Municipal en el Anexo I,

Por ello:

**EL TRIBUNAL DE CUENTAS MUNICIPAL  
RESUELVE**

**ARTICULO 1º.- ESTABLECER** que la fijación del precio de la licitación y demás efectos deberá realizarse computando como base el mes de abril de 2010.-

**ARTICULO 2º.- ESTABLECER** que las Circulares Aclaratorias y Resoluciones Municipales dictadas con posterioridad son actos administrativos vigentes, plenamente válidos y eficaces.-

**ARTICULO 3º.- CORRESPONDERÍA** darse curso a las investigaciones sumarias de rigor a través de las áreas administrativas competentes, a fin de determinar, en su caso las sanciones a aplicar y su graduación por los elementales yerros que se advierten en la elaboración y tramitación de los expedientes citados a los efectos de evitar su repetición en el futuro.-

**ARTICULO 4º.- CORRESPONDERÍA** realizar los cálculos de economías, teniendo en cuenta que los precios fueron elaborados y/o cotizados en base abril de 2010, para el expediente MRG 3362/2010 por \$ 1.235.967,19 y para el expediente MRG 3363/2010 por \$ 1.197.719,47 o en lo que mas o menos resulte de las ecuaciones económicas definitivas a realizar, todo ello conforme Informe de Auditoria obrante a fs. 439 del expediente N° 114/2011 que forma parte de la presente.-

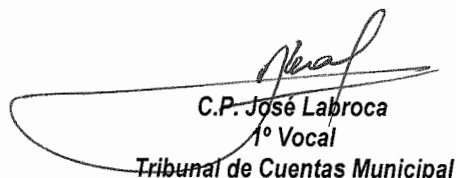
**ARTICULO 5º.- DEBERÁ** en un plazo de quince días (15) comunicar el Ejecutivo Municipal el resultado de las economías y demasías que se practiquen en orden a la observación del caso conforme lo expuesto en el artículo anterior.-

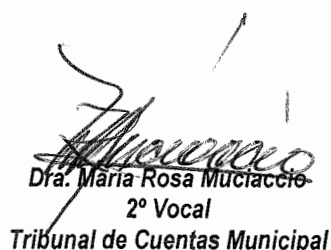
**ARTICULO 6º.- CUMPLIDO EL PLAZO**, vuelvan las actuaciones al señor Fiscal Auditor, a sus efectos.-

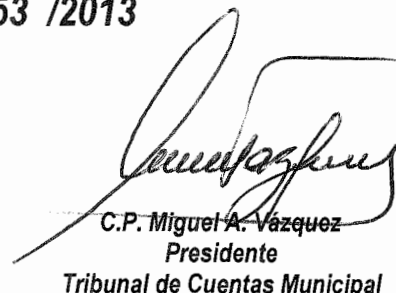
**ARTICULO 7º.- NOTIFICAR** por cédula, con copia de los Dictámenes N° 69 y 70, Dictamen del Dr. Pellegrino, y el Informe de Auditoria de fs.439 del expediente N° 114/2011.-

**ARTICULO 8º.- REGISTRAR.** Comunicar, publicar y cumplido, archivar.-

**RESOLUCIÓN T.C.M. N° 153 /2013**

  
C.P. José Labroca  
1º Vocal  
Tribunal de Cuentas Municipal

  
Dra. María Rosa Muciaccio  
2º Vocal  
Tribunal de Cuentas Municipal

  
C.P. Miguel A. Vázquez  
Presidente  
Tribunal de Cuentas Municipal