



MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SALTA
TRIBUNAL DE CUENTAS MUNICIPAL.

“General Martín Miguel de Güemes Héroe de la Nación Argentina”
(Ordenanza Municipal N° 12.909).

SECRETARÍA DE PLENARIO

SALTA, 21 de Septiembre de 2.020.-

DICTAMEN N° 961

Ref.: Expte. N° 135 – 1470 – 2019 “Proy. de Ordenanza: Adhieres la Municipalidad de Salta al Sistema de Contrataciones de la Provincia de Salta aprobada por Ley N° 8072”

VISTO las actuaciones de referencia;

Este Cuerpo de Vocales, acuerda emitir el presente dictamen:

Que las actuaciones de referencia son remitidas por el Sr, Procurador General de la Municipalidad de Salta, en el marco del art. 13 inc. ñ de la Ordenanza 5.552.

Que Gerencia de Área Jurídica emite el Dictamen N°14, el cual es compartido por los Sres. Vocales:

Que atento a que la consulta al Órgano tiende a inquirir sobre cuestiones puntuales y proyecciones de preceptos positivos, y aun siendo materia de examen ajena a este Tribunal de Cuentas y en el marco del Art. 13 inc “ñ” de la Ordenanza 5552, se podría recomendar al DEM que:

i) 1. Sobre el particular cabe decir que, coincidentemente, el Informe 2 en el numeral 5., menciona un caso de proyección normativa asistémica, concretamente en el art. 69 “Precio”, cuando establece mecanismos de variación de costos que no han sido debidamente ensamblados –o sistematizados-, con el esquema de Redeterminación de Precios para Obra Pública que se encuentra vigente, conforme a las normas que cita el Informe 2, al cual me remito.

i) 2. Incluso, la posibilidad de incorporar fórmulas polinómicas – art. 69, in fine-, debería tener un marco de mayor precisión para evitar la multiplicación indefinida de fórmulas o variantes, procurando darle más uniformidad a los mecanismos de análisis de mayores costos que se incorporen a los pliegos.

i) 2. En síntesis, y a pesar de tratarse de una cuestión de política legislativa, es dable decir que cabría una recomendación hacia el DEM, en cuanto a que convendría una sistematización –coetánea o progresiva-, del Proyecto con el marco de juridicidad ya existente y que, en algunos casos, parece superponerse.

ii) El Informe 2 examina la figura del “Desdoblamiento” que, según menciona, se encuentra prohibido en el art. 27 -2º párrafo-. La figura ya aparecía en el



sistema actual –como irregularidad, un tanto imprecisa, del procedimiento-, y trajo, para el Tribunal, no pocas intervenciones para evitar el desdoblamiento de contrataciones que, con modificación indebida de los encuadramientos típicos que correspondían a las contrataciones –o fraccionamientos de los procedimientos de selección-, se eludían los topes o montos máximos fijados para cada una de ellas, o se efectuaba un “saltum” de las competencias que debían aprobarlos o autorizarlos.

Este artículo es de idéntica redacción al reglamento provincial, -art. 27 Dcto. Ro., 17 de la ley-, por ende, para efectuar su hermenéutica acudimos, también, a los comentarios vertidos por los redactores del proyecto de ley provincial –y su reglamentación-, en la obra respectiva. Ciertamente (como expresan los redactores), se define el desdoblamiento con mayor precisión y rigor conceptual, pues se esclarece todas las variantes que presenta este vicio. De modo que, con la intención de evitar tal ilicitud, se impone una presunción, iuris tantum, vinculada al lapso temporal mínimo de seis meses, dentro del cual se entenderá que existe desdoblamiento si se produce una compra sucesiva de los mismos o similares bienes por proceso de contratación distintos o separados, salvo prueba en contrario –razones documentadas que lo justifiquen.

Se advierte un saludable empeño en desterrar la práctica del desdoblamiento, pues se acude a una ficción de la ley –presunción iuris tantum-, para vigorizar los mecanismos persuasivos que desalienten dicho accionar.

ii) 3. En esta inteligencia, con la que el Órgano de Control debe indudablemente comulgar, deviene oportuno sugerir la incorporación al texto proyectado, de un párrafo que despeje toda duda en cuanto a que, el desdoblamiento, constituye un vicio del procedimiento.

El fundamento de esta sugerencia reside en la experiencia que ha tenido el Tribunal durante estos años, en los cuales ha debido advertir al DEM, reiteradamente, sobre la presencia de desdoblamientos en los procedimientos de contratación. Por ello, consideramos que el Órgano se encuentra realmente legitimado para abordar activamente el problema.

Por su parte, la autorización legal para categorizar el desdoblamiento, como vicio del acto jurídico (ante el incumplimiento de recaudos del ordenamiento), se encuentra en el art. 46 de la LPA, que habilita a la autoridad competente a dicha categorización.

*A tal fin entonces, sería aconsejable robustecer el mecanismo mediante un agregado que exprese dicha idea, en tal sentido propongo se adicione lo siguiente: **“La existencia de desdoblamiento en los procedimientos de contratación, constituye un vicio de la voluntad en la emisión del acto, de conformidad a los arts. 46 y 60 de la LPA.”***



Con esta herramienta el Tribunal no encontraría impedimento alguno para observar aquellos procedimientos que presenten la irregularidad en cuestión y, además, quedaría integrado el campo bifronte de actuación del Órgano, es decir: la conducta de los funcionarios y la regularidad del acto.

iii) El caso de las contrataciones “Consolidadas o Unificadas y del “Acuerdo Marco”:

El nuevo plexo entonces, conforme al espíritu que se le quiere insuflar, tiende a hacer efectivo los principios generales de la ley, procurando establecer un plan de contrataciones anual, actuando con previsibilidad en materia de compras, y comprendiendo la necesidad de centralizar las compras de bienes estandarizados y homogéneos, evitando fraccionamiento o compras reiteradas por falta de previsibilidad o negligencia administrativa.

Abrigo, por tanto, la convicción que, con dicha impronta, se adopta las modalidades de “Contrataciones Consolidadas o Unificadas” (1) y “Acuerdo Marco”(2) de los arts. 33 y 34, respectivamente (23 y 24 de la ley).

Cabe examinar si estas, como sugiere el Informe 2, implican o dejan abierta la posibilidad de desdoblamiento en la contratación de servicios estandarizados, vg.: desmalezados o limpiezas de canales, en donde se podrían seleccionar a varios prestadores.

a) Los redactores, al explicar la modalidad (1), expresan conceptos rectores: centralización de procedimientos, satisfacción de consumos de diversos organismos durante un año, homogenización de precios, facilidad de control y obtención de datos de consumo.

Esto se logra en tres momentos: a) necesidad de compra de varias áreas; b) confección de pliegos y selección del contratista a cargo de un solo órgano; c) ejecución del contrato a cargo de cada área o jurisdicción.

En síntesis esta modalidad, como su nombre lo indica, tiende a consolidar las necesidades de distintas jurisdicciones en un solo procedimiento de contratación anual, dejando de lado las contrataciones individuales referidas a una misma prestación.

Tal como se presenta, evitaría la pluralidad de contrataciones sobre una misma necesidad o prestación, con lo cual, parecería desterrar la práctica del desdoblamiento.

De todas maneras, correspondería inquirir al DEM en relación a la inquietud de la Gerencia de Servicios Públicos.

b) En cuanto a la modalidad (2), los redactores explican que viene a brindar una mejor organización, de manera tal de alcanzar y permitir un control eficiente y eficaz de las calidades, precios y proveedores de los consumos estandarizados y homogéneos, agilizando el procedimiento de compras, cito “...dado que en la atomización



MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SALTA
TRIBUNAL DE CUENTAS MUNICIPAL.

*“General Martín Miguel de Güemes Héroe de la Nación Argentina”
(Ordenanza Municipal N° 12.909).*

de pequeñas contrataciones, es materialmente imposible acceder a una revisión o control del universo atomizado de pequeñas contrataciones”.

Con lo cual, se advierte que el espíritu de la modalidad sería evitar la atomización de innumerables contrataciones para un grupo de bienes o servicios, por consiguiente, si tal es el objetivo, evidentemente que el desdoblamiento se evidencia más dificultoso.

En el Acuerdo Marco la unidad operativa solo puede elegir los distintos tipos de bienes que estén disponibles en los acuerdos vigentes, dado que precio, calidad y proveedor ya fueron definidos en una licitación que, precisamente, atrapó todos esos elementos.

vi) En el Título II, Capítulo III, se reglamenta el Contrato de Locación de Inmuebles, que tienen su normativa especial en el Dcto. 403/03, de modo que debería sistematizarse esta materia para evitar estrépito normativo.

vii) Finalmente, se considera conveniente sugerir la incorporación de una norma general que ordene la derogación de todas las normas reglamentarias que se superpongan con el plexo en examen.

Con las consideraciones previamente expuestas remítase a la Procuración General de la Municipalidad de la Ciudad de Salta, original del presente Dictamen, para su toma de conocimiento y demás efectos que estimen corresponder.-