

INFORME ESPECIAL

SEÑOR
MINISTRO DE ECONOMIA, INFRAESTRUCTURA
Y SERVICIOS PÚBLICOS
C.P.N. CARLOS PARODI
SU DESPACHO

En uso de las facultades conferidas por el Artículo 169 de la Constitución Provincial y el Artículo 30° de la Ley 7.103, la Auditoría General de la Provincia de Salta, procedió a efectuar una auditoría en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas de la Provincia de Salta.

I.- OBJETO DE LA AUDITORÍA

Tiene carácter de “Auditoría de Legalidad y Gestión” en la Secretaría de Obras Públicas referida al proceso de adjudicación tramitado en la Contratación Administrativa de la Obra: Colectora Máxima y Planta Depuradora de la Zona Norte, autorizada por Resolución N° 14/09 A.G.P.S. que aprobó el Programa de Acción Anual de Auditoría y Control para el año 2010 y sus modificatorias.

II.- ALCANCE DEL TRABAJO DE AUDITORÍA

II.1.- PROCEDIMIENTOS

La labor de auditoría fue practicada de conformidad con las Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Provincia de Salta, aprobadas por Resolución N° 61/01.

Para la obtención y análisis de las evidencias se aplicaron las siguientes técnicas y/o procedimientos de auditoría:

- Examen de los procesos relacionados con la Ley de Contrataciones de la Provincia de Salta.

- Relevamiento de documentación/ registros, procesos, procedimientos utilizados y personal interviniente.
- Análisis, descripción y evaluación de los procedimientos y actividades identificadas en el relevamiento.
- Verificación del cumplimiento de la normativa aplicable.
- Entrevistas a funcionarios y personal que se desempeña en la Secretaría de Obras Públicas.
- Obtención de confirmación escrita, respecto de las explicaciones e informaciones suministradas.

II.2.- MARCO NORMATIVO

Para el control efectuado, se tuvo en cuenta la siguiente normativa:

- Constitución de la Provincia de Salta.
- Ley 6838 - Sistema de Contrataciones de la Provincia de Salta
- Decreto N° 1448/96 - Reglamento de la Ley 6838 – Sistema de Contrataciones de la Provincia de Salta
- Ley Provincial N° 7.103 - Sistema, Función y Principio del Control no Jurisdiccional de Gestión de la Hacienda Pública.
- Resolución N° 331/09 – M F y O P.
- Resolución N° 41/10 – M F y O P.
- Resolución N° 120/10 M F y O P.
- Decreto N° 378 del 25/01/2011.
- Decreto N° 2047 del 09/05/2011.

III.- ACLARACIONES PREVIAS

III.1 – ASPECTOS INSTITUCIONALES

La Secretaría de Obras Públicas funciona en el ámbito del Ministerio de Economía, Infraestructura y Servicios Públicos, conforme Decreto 660/08 que aprueba la Estructura, Planta de Cargos y cobertura de dicho ministerio.

III.2 – CONSIDERACIONES GENERALES

Mediante Resolución AGPS N° 14/2010 se incorporó el proyecto de control, solicitado por el Área I, al Programa de Acción Anual de Auditoría y Control -Año 2010, como “Auditoría de Legalidad y Gestión en la Secretaría de Obras Públicas referida al proceso de adjudicación tramitado en la Contratación Administrativa de la Obra: Colectora Máxima y Planta Depuradora de la Zona Norte”.

La obra mencionada tiene por objeto efectuar la conducción y tratamiento de los líquidos cloacales de la población actual y futura a veinte años ubicados en el sector norte de la Ciudad de Salta hasta la nueva planta de tratamiento ubicada sobre la margen izquierda del Río Mojotoro, aproximadamente a 4 km de la planta depuradora existente.

Asimismo esta obra es financiada por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), dentro del marco de la operatoria del Programa de Asistencia en Áreas con Riesgo Sanitario (PROARSA), habiendo habilitado el mencionado organismo, mediante nota N° 1316 de fecha 08/04/2009, la iniciación del proceso licitatorio, con la firma del Acuerdo Marco correspondiente en la misma fecha.

La Resolución N° 61/2001 del Colegio de Auditores Generales, que aprobó las NORMAS GENERALES Y PARTICULARES DE AUDITORIA EXTERNA para el Sector Público de la Provincia de Salta, define la “auditoría de gestión” como sinónimo de Auditoría Operacional, que consiste en el “examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente y la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso.”

En consecuencia, la Auditoría General de la Provincia, actúa como órgano de defensa de la legalidad ¹, puesto que como surge del artículo 30 inciso b) de la Ley 7.103, el control

¹ Héctor P.O CHARRY, Op. Cit citando a Eugenio Luis Palazzo, p. 44 nota 21.

posterior incluirá: “b) *La comprobación de la observancia, por la Administración Pública Provincial y Municipal, de los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.*”

IV – ANALISIS DE LEGALIDAD DEL PROCESO LICITATORIO.

IV.1 – Procedimiento, Precio y Plazo:

Por Dcto. N° 331/09 dictado por el Ministerio de Finanzas y Obras Públicas se aprobó el Legajo Técnico confeccionado por la Dirección General de Obras Hídricas y de Saneamiento para la ejecución de la obra: “COLECTORA MÁXIMA Y PLANTA DEPURADORA ZONA NORTE”, con un presupuesto oficial de \$ 49.086.565,55 (Pesos Cuarenta y Nueve Millones Ochenta y Seis Mil quinientos Sesenta y Cinco con 55/100), por el sistema de ajuste alzado, en un plazo de 24 (veinticuatro) meses contados a partir de la fecha del Acta de Inicio de obra, con encuadre en el art. 9 de la Ley 6838 y su reglamentación.

IV.2 – Preadjudicación por la Comisión Evaluadora:

Según acta de apertura de sobres agregada a fs. 338/340 del Expte N° 125-18.738/09, participaron las firmas; MEI OBRAS Y SERVICIOS S.R.L, ING. MEDINA S.A, UTE, DY CASA S.A, IN.CO.VI, JCR S.A, RIVA S.A.I.I.F.A, HOMAQ S.A, y la U.T.E, NOROBRAS C.C.S.A – CONEVIAL S.R.L.

En el dictamen, la Comisión Evaluadora concluyó que, efectuada la evaluación de los criterios previstos en el artículo 23 del Pliego de Condiciones Particulares: “La oferta más conveniente resulta ser la presentada por la Unión Transitoria de Empresas (UTE) conformada por las Empresas NOROBRAS C.C.S.A – CONEVIAL S.R.L. por ello recomienda le sea preadjudicada la presente Licitación...” por la suma de \$ 36.183.465,08 (Pesos Treinta seis millones ciento ochenta y tres mil cuatrocientos sesenta y cinco con ocho centavos) resultando la misma inferior en un 27.94% con respecto al presupuesto oficial.

IV.3. – Impugnaciones al Informe de la Comisión Evaluadora:

Conforme a los antecedentes aportados, la oferente INGENIERO MEDINA S.A. presentó distintas impugnaciones al informe de la Comisión Evaluadora, las que fueron tratadas

por dicha comisión (ver informe complementario de fs. 37/42), planteando, entre otras cuestiones, que CONEVIAL S.R.L. omitió declarar tener paralizada, desde el 2-5-2009, la obra denominada “Construcción Escuela Albergue N° 4.446 Volcán Higueras”, por lo que había incurrido en incumplimiento al Pliego de Condiciones Particulares que establecía dicha obligación.

Con motivo de esta última impugnación, mediante la **Resolución N° 41/2010, el Ministerio de Finanzas y Obras Públicas** rechazó la oferta presentada por dicha UTE (NOROBRAS C.C.S.A. – CONEVIAL S.R.L.), por no cumplir con el pliego de condiciones particulares referido a los subanexos 10 a, 10 c, 10 d, y 10 e del análisis de precios indicados en el ítem 2.3 del mismo, como así también por incumplimiento al art. 8 punto 1.10 y 1.11 que comprendía los anexos 3, 4 y 5 y Circular Aclaratoria n° 2 y adjudicó la obra a la firma INGENIERO MEDINA S.A. (artículos 1° y 2° respectivamente de la Resolución 41/10 agregada a fs. 29/36).

En orden al análisis de legalidad de lo actuado, de la lectura del Pliego de Condiciones Particulares, marco normativo obligatorio para las partes en relación al proceso licitatorio, se dispuso en el artículo 8 punto 1.11 que con la propuesta debía presentarse: “*Declaración Jurada de Obras en Ejecución o adjudicadas según Anexo 5 del Presente Pliego*” (fs. 51, 63 y 64 del Legajo de antecedentes).

Asimismo, conforme Circular Aclaratoria N° 2, se sustituyó el Anexo 3 del Pliego original por el Anexo 3 adjunto a dicha Circular, el que contiene la declaración, bajo juramento, **“de no tener obras paralizadas, en proceso de rescisión o rescindidas con el Estado Nacional, Provincial o Municipal, por tratarse de una obra financiada con fondos nacionales (EHOSA)”** (cfr. Circular Aclaratoria N° 2 agregada a fs. 207 y 208 del Legajo de antecedentes).

La Circular Aclaratoria N° 2 fue notificada el 21-05-2009 a NOROBRAS C.C.S.A. como surge de diligencia cuya copia corre agregada a fs. 202 del legajo que contiene los papeles de trabajo.

Del análisis de la oferta presentada por la UTE Norobras – Conevial se advierte que, en la “Carta de Presentación” del 28 de mayo de 2009, dirigida al Secretario de Obras Públicas, los representantes técnico y legal de CONEVIAL S.R.L., manifestaron: **“Expresamente aceptan la**

nulidad de la propuesta sin derecho a reclamo de ninguna especie, si la misma o la documentación mencionada precedentemente adolecen de errores no salvados, omisiones o deficiencias al cumplimiento del Pliego de este Concurso.” (fs.319).

En igual fecha (28/5/09), al presentar su oferta, la UTE Norobras – Conevial declaró bajo juramento no tener obras paralizadas, en proceso de rescisión o rescindidas con el Estado Nacional, Provincial o Municipal conforme surge del **Anexo 3** agregado a fs. 326 del Legajo de documentación, pese a lo cual, en el **Anexo 5**, Conevial S.R.L. consignó entre las obras en ejecución, la Construcción de la Escuela Albergue N° 4.446 “Volcán Higuera”, haciendo constar en el casillero de “Observaciones”: ***“Momentáneamente suspendido el plazo por parte del comitente”*** (ver fs. 389 del Legajo de antecedentes).

Según lo que surge de la documentación recabada, la obra: Construcción de la Escuela Albergue N° 4.446 “Volcán Higuera” se encontraba paralizada por Resolución N° 991/08 de la Secretaría de Obras Públicas por medio de la cual se había aprobado la suspensión de la obra por ciento ochenta días corridos, la que preveía que la construcción de la obra debía reiniciarse el 2 de mayo de 2009. Asimismo, se notificó a la empresa, la Orden de Servicio N° 3 por medio de la cual se intimó a reanudar los trabajos en el plazo de 24 horas bajo apercibimiento de iniciar proceso de rescisión de contrato.

En consecuencia, a la fecha de presentación de la oferta, esto es al 28/5/09, la oferente conocía su situación de incumplimiento –ya que había sido notificada en el año 2008 del plazo de reinicio de la obra y había sido intimada a reanudar la obra al término de dicho plazo-, omitiendo declarar que la construcción se encontraba suspendida y lo que es peor aún, consignando que la obra se encontraba suspendida por causa del estado provincial.

Entre sus fundamentos, la Resolución N° 41/2010, expresa: “Que en referencia a la obra denominada ‘Construcción Escuela Albergue N° 4.446 Volcán Higuera’, la Secretaría de Obras Públicas emitió dos informes técnicos; primeramente se expidieron los profesionales técnicos, ambos inspectores de obra, Ing. Roberto Ruiz de los Llanos, Arq. Sergio Acuña y posteriormente emitieron su opinión los Dres. Rafael Ojeda y Carlos Benavidez, coincidiendo en forma absoluta en peticionar la rescisión del contrato de obra pública suscripto con la firma CONEVIAL S.R.L. por culpa exclusiva de la contratista solicitando la aplicación de la multa que correspondiere; Que la Coordinación Legal y Técnica de la Secretaría de Obras Públicas elaboró dictamen

jurídico manifestando que en el caso de autos se debe aplicar la circular n° 2, que en su apartado n° 1, Anexo III del art. 8 exige declarar bajo juramento no tener obras paralizadas o en proceso de rescisión o rescindidas con el estado nacional, provincial o municipal. Mientras que el art. 4 del Pliego de Condiciones Particulares en su inc. 6 dispone que ‘no podrán concurrir como oferentes a la presente licitación (...) los que mantengan reclamos administrativos y/o litigios judiciales de carácter sustantivo con el estado nacional, provincial y/o municipal por razones imputables al mismo oferente; Que la asesora legal de la Secretaría mencionada, considera que en razón de haberse rescindido la obra denominada ‘Construcción Escuela Albergue n° 4.446 Volcán Higueras’ por causas imputables al contratista, se debería recomendar que la preadjudicación recaiga en el segundo de mérito, Ing. Medina pues su oferta es la más conveniente a los intereses del Estado, cumpliendo la misma con los preceptos dispuestos en la Ley 6.838 y el Pliego de Bases y Condiciones General y Particular (fs. 60/44/6052).”

La UTE NOROBRAS CONEVIAL interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución N° 41/10, el que fue rechazado por **Resolución N° 120 del 5/4/2010** del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas (fs. 65 a 74 de estos autos) y recurso jerárquico contra ésta última resolución (expediente N°0020001-1160/10-0 agregado a fs. 211/273 de los papeles de trabajo) fue rechazado por el **Decreto N° 378 del 25/01/2011**.

Se advierte que fue objeto de análisis de todos los recursos interpuestos la configuración de la causal de exclusión, es decir, si efectivamente la oferente tenía obras suspendidas, rescindidas o en proceso de rescisión, es decir si se encontraba en incumplimiento respecto a obras en ejecución. En este contexto, se tuvo en cuenta el expediente N° 125-16.256/08 referido a la construcción de la mencionada escuela-albergue, en el que se dictaron las Resoluciones N° 839/09 y N° 927/09 ambas de la Secretaría de Obras Públicas y la Resolución N° 38/10 del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas, actos administrativos que declararon la rescisión de dicha obra por exclusiva culpa de la contratista. En todas las resoluciones mencionadas consta que la obra no se ejecutó y que fue por razones imputables a Conevial S.R.L.

En efecto, la **Resolución N° 120 del 5/4/2010**, cuya copia se agregó a fs. 65 a 74 de estos autos, expresa:

“Que en síntesis, la UTE NOROBRAS C.C.S.A.- CONEVIAL S.R.L. ataca la Resolución N° 41/10 del MFyOP considerándola sin motivación, pero de la simple lectura, surge que ha sido

suficientemente fundamentada en los antecedentes del expediente administrativo, los que han sido debidamente analizados, al respecto, la pacífica doctrina sostiene que tales elementos constituyen el sustrato fáctico que motiva al acto; Que verificado el Pliego de Condiciones Particulares – PCP-, el Art. 8 prevé los requisitos y forma de redactar las propuestas, así los oferentes deben presentar declaración jurada de obras ejecutadas, según el anexo 4 y declaración jurada de obras en ejecución o adjudicadas, según el anexo 5; Que a través de la Circular Aclaratoria n° 2 de fecha 21 de Mayo de 2009, Apartado N°1, se reemplazó el Formulario de Declaración Jurada, Anexo III, el que se incorporó al Art. 8 del PCP, requiriendo bajo juramento que el oferente declare no tener obras paralizadas o en proceso de rescisión o rescindidas con el Estado Nacional, Provincial o Municipal; Que uno de los principios que rigen las licitaciones públicas es el de igualdad entre los oferentes, a fin de asegurar los derechos de aquello que compiten lealmente, así lo consagra la legislación vigente en la Provincia, conforme a lo dispuesto en el Art. 7 de la Ley N° 6.838 (Sistema de Contrataciones de la Provincia) y su reglamentación por Decreto N° 1.448/96, siendo pacífica y constante la jurisprudencia de los Tribunales Contenciosos Administrativos y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el mismo sentido, citándose a título ejemplificativo la sentencia dictada en el caso: ‘Copimex C.A.C. e I.S.A. v. Alesia S.A.C.I.F. y A.G.’, publicada en Fallo 314:899; Que como corolario de este principio, las ofertas deben cumplir con las exigencias del pliego de condiciones generales y particulares, bajo apercibimiento de rechazo; Que la Procuración del Tesoro de la Nación, órgano de asesoramiento jurídico máximo del Estado Nacional, con larga experiencia en el control de legalidad administrativa, se ha manifestado sistemáticamente sobre el principio de igualdad y como juega la admisibilidad de las ofertas, y la interpretación de los Pliegos de Bases y Condiciones, sosteniendo que las cláusulas del pliego de condiciones, constituyen normas de interés general y por lo tanto, son obligatorias para todos, incluso para la propia Administración; las propuestas deben coincidir con el pliego, por ser ésta la principal fuente de donde se derivan los derechos y obligaciones de las partes, al que debe acudir para resolver los problemas que se planteen. (Conf. Dict. 87:180, 96:180, 177:78). (Dictamen n° 80/96, del 21/05/96, 217:115)...” (considerandos 28 al 33 de la Resolución N° 120/2010).

La misma Resolución N° 120/2010 en los considerandos 37 a 40 dice:

“Que en este marco normativo, la UTE NOROBRAS CONSTRUCCIONES CIVILES S.A. – CONEVIAL S.R.L., respecto a lo dispuesto en la Circular Aclaratoria N° 2/09, Apartado N° 1, presentó declaración jurada manifestando *‘no tener obras paralizadas o en proceso de rescisión o rescindidas con el Estado Nacional, Provincial o Municipal, por tratarse de una obra financiada con fondos nacionales (ENHOSA)’*, (fs. 4890); Que según surge del Expte. N° 125-16.256/08 original y agregados, la obra ‘Construcción Escuela Albergue n° 4.446 Volcán Higuera’ adjudicada a la empresa CONEVIAL S.R.L., se encontraba paralizada desde el día 2 de Mayo del 2009, fecha en la que la contratista debía reanudar la misma, a lo que no se dio cumplimiento a pesar de los reiterados requerimientos efectuados por la Secretaría de Obras Públicas; Que esta situación fáctica no fue expresada en la declaración jurada rolante a fs. 4.890 presentada por la UTE NOROBRAS CONSTRUCCIONES CIVILES S.A. – CONEVIAL S.R.L. (de la cual forma parte la Empresa CONEVIAL S.R.L.) al momento de formular la oferta (28-05-09), no obstante que era de su absoluto conocimiento; Que mediante Orden de Servicio N° 3, se intimó nuevamente a la empresa Conevial S.R.L a reiniciar la obra en el plazo de 24 hrs., bajo apercibimiento de aplicación de las multas previstas en el Art. 47 del PCP e inicio del proceso de rescisión del contrato de obra pública por incumplimiento del contratista...”

En relación a la suspensión de la obra y su plazo de reanudación—circunstancia no declarada al momento de presentación de la oferta, la Resolución N° 120 menciona (considerandos 42, 43, 45, 46, 48, 49 y 50): “Que la Resolución N°991/08 que dispuso la suspensión de la obra, fue formalizada a instancias de la empresa CONEVIAL S.R.L. en oportunidad que solicitara tal medida, mediante Nota de Pedido N° 3 de fecha 3-11-08 agregada a fs. 608 del Expte. N° 125-16.256/08 original y agregados; Que en resumen, la ejecución de la obra en cuestión fue suspendida a pedido de la contratista, formalizándose al efecto la Resolución N° 991/08 S.O.P. Vencido el plazo de suspensión, de modo fehaciente se le notificó de la obligación de reanudación de la obra, a través de la Orden de Servicio N° 3/09; ...Que la presentación de la DDJJ ajustada a los hechos, habría dado lugar al rechazo por parte de la Comisión de Preadjudicación a la propuesta económica de la UTE NOROBRAS CONSTRUCCIONES CIVILES S.A. –CONEVIAL S.R.L por inadmisibles; Que la oferta de la UTE NOROBRAS CONSTRUCCIONES CIVILES S.A.-CONEVIAL S.R.L. se encuentra comprendida en lo dispuesto en el Art. 2.2. del PCG que establece que: *‘Cuando una empresa*

haya sido precalificada, no podrá perder esa condición salvo que se compruebe que su selección se haya originada en informaciones falsas o incorrectas presentada al llamado o bien que hayan ocurrido circunstancias sobrevinientes a la fecha de presentación de su propuesta, que justifiquen tal decisión’; Que en función de las condiciones fijadas y el plan de trabajo para la ejecución de la obra: ‘Construcción Escuela Volcán Higuera’, la misma debió ser entregada el 25 de Diciembre de 2009, pero en razón de la inexistencia del avance, la S.O.P. dispuso la rescisión contractual en fecha 30 de noviembre de 2009, no obstante que conforme a las constancias existentes en el Expte. N° 125-16.256/08 original y agregado, la empresa CONEVIAL S.R.L. percibió importes suficientes que faciliten el avance de obra; “Que en este orden, si realmente la Resolución N° 991/08 de la S.O.P. que suspendió el plazo de ejecución de obra, no era conocida por la empresa CONEVIAL S.R.L., ésta debió continuar con el plan de trabajo y el avance de obra debió reflejar un cumplimiento del 69,34%, computando al efecto un período de ejecución desde el día 09 de Diciembre del 2008 hasta el día 30 de Abril de 2009. Ello, de acuerdo al Informe Técnico del Coordinador Gral. de Proyectos, Ing. Gonzalo Jiménez, agregado a fs. 783/785 del Expte. N° 125-16.256/08. Sin embargo, de acuerdo a las constancias del Sistema del SAF de la S.O.P. agregadas a fs. 864/865, el último certificado de obra presentado por la empresa CONEVIAL S.R.L. indica un avance de obra (avance físico) de escasamente el 9,72%, evidenciando palmariamente el incumplimiento contractual; Que se plantea con certeza que la UTE NOROBRAS CONSTRUCCIONES CIVILES S.A.-CONEVIAL S.R.L. realizó una DDJJ, desvirtuando el sustrato fáctico descripto con anterioridad. Las empresas CONEVIAL S.R.L., parte integrante de la UTE NOROBRAS CONSTRUCCIONES CIVILES S.A.-CONEVIAL S.R.L., tenía pleno conocimiento del estado de las actuaciones administrativas tramitadas en el Expte. N° 125-16.256/08 original y agregados respecto de la obra: ‘Construcción Escuela Albergue N° 4.446 Volcán Higuera’...”

Con el dictado del **Decreto N° 378 del 25/01/2011** por el que se resolvió rechazar el recurso jerárquico interpuesto por la UTE Norobras C.C.S.A. – CONEVIAL S.R.L., en contra de la Resolución N° 120/10 del M.F.y O.P, quedó agotada la instancia administrativa conforme actuaciones del expediente N° 0020001-1160/0 de la Secretaría General de la Gobernación, agregado a fs. 210 a 273 de los papeles de trabajo.

Que entre los considerandos del Decreto mencionado surgen los siguientes fundamentos:

“Que siendo la Licitación Pública un modo de selección de la propuesta ‘más conveniente’ al interés público, la Administración tiene la potestad para excluir aquellos oferentes cuya capacidad técnica, económica y operativa resulte dudosa, e incluir en los pliegos cláusulas de exclusión de postulantes que tuviesen obras paralizadas o en proceso de rescisión, como en el caso de autos; Que es por ello que la legitimidad del Artículo 8 y las notas aclaratorias resulta incuestionable, no habiendo sido impugnada por el recurrente; Que al respecto la Corte de Justicia de la Nación dijo: ‘A quien contrata con la administración se impone un comportamiento oportuno, diligente y activo, que obliga a poner de manifiesto las circunstancias susceptibles de modificar las cláusulas contractuales a los efectos de que el órgano estatal pueda evaluar si conviene al interés público celebrar el contrato o dejar sin efecto la licitación’”; Que por lo tanto, no encontrándose cuestionada la legitimidad de esta cláusula, lo que debe analizarse a los efectos de la procedencia o no de la impugnación del oferente, es si en el caso concreto, se configuró la causal de exclusión esto es, si efectivamente el postulante tenía obras suspendidas, rescindidas o en proceso de rescisión, lo que nos conduce al análisis de los actos dictados y ejecutados en la obra pública ‘Construcción Escuela Albergue N° 4.446 Volcán Higuera’”; Que allí se dictaron las Resoluciones N° 839/09 y 972/09 de la Secretaría de Obras Públicas y la Resolución N° 38/10 del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas, mediante las cuales se declaró la rescisión de la obra, por exclusiva culpa del contratista, configurándose la causal de exclusión, prevista en el artículo 8 del Pliego de Condiciones Particulares y notas aclaratorias, por lo que la decisión de rechazar su oferta se encuentra debidamente motivada en las circunstancias de hecho y derecho obrantes en la causa (art. 35 de la Ley N° 5.348).

Por último, de la lectura de los papeles de trabajo (fs.300/306) se constató que con motivo del recurso jerárquico interpuesto contra la Resolución N° 38/10 del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas -que tramitó bajo expediente N° 01-95.086/2010 de la Secretaría General de la Gobernación-, se dictó el **Decreto N° 2047 de fecha 9/05/2011** con lo que quedó agotada la vía administrativa en relación a las impugnaciones efectuadas contra el acto administrativo que rescindió por exclusiva culpa de la contratista Conevial S.R.L. el contrato de obra pública consistente en la construcción de una escuela albergue en Volcán Higuera, Departamento de

Iruya (Resolución N° 839/09 de la Secretaría de Obras Públicas y contra el acto que resolvió la impugnación de ésta última por vía del recurso de reconsideración (Resolución N°927/09 de la Secretaría de Obras Públicas).

Como motivación del acto, surgen los siguientes considerandos del decreto mencionado:

“Que en otro orden de ideas, es dable señalar que de acuerdo al legajo técnico de la obra y del contrato firmado entre la Secretaría de Obras Públicas y Conevial SRL, la Escuela Albergue en Volcán Higuera, debía ejecutarse en un plazo de 270 días corridos a partir del acta de inicio de obra, la que tuvo lugar el 03/09/08 siendo luego diferida por Resolución N° 003/08 de la Dirección General de Inspección de Obra para el 01/10/08; Que sin embargo, y luego de iniciada la obra, la contratista solicitó el 17/11/08 la suspensión de los plazos de la obra ‘...hasta tanto pase el período estival...’; pues las precipitaciones habrían destruido el camino que se encontraba sobre el lecho del río Colanzulí – Iruya, otorgándole la Administración 180 días corridos de suspensión, los que fueron adicionados al plazo original; Que notificado de ello y no conforme con su contenido, la contratista solicitó la extensión de la suspensión de los plazos ‘...por lo menos hasta fines del mes de julio...’, ya que la viabilidad de la obra, según ésta, solo sería posible llegando al lugar en transporte mecanizado, siendo esto rechazado por la Dirección de Obras; Que por lo demás, de la inspección realizada el 24/09/09 se verificó que la contratista no había cumplido con el plan de avance de la obra, lo que motivó que la Secretaría de Obras Públicas, a través de la Dirección de Obras de Educación, le encomendara al inspector de obra que procediera de acuerdo a las disposiciones prevista en el Pliego de Condiciones, siendo, a la vez, que el inspector de obra poseía suficientes atribuciones para entender en todas las cuestiones atinentes a la inspección de los trabajos; por lo cual la Orden de Servicio N° 7 resulta ajustada a derecho y como tal, era de cumplimiento obligatorio para la contratista; ...Que la suspensión del plazo de 180 días corridos debe entenderse como adicionados al plazo de obra previsto originalmente; y en ese entendimiento es que se le notificó a la recurrente la orden de servicio N° 4, indicándole la fecha de vencimiento del contrato y la orden de servicio N° 5 por la cual se rechazó el plan de trabajo presentado por aquella por sobrepasar el plazo contractual;...Que en las actuaciones de la referencia, la contratista tenía, o al menos se estima tuvo, conocimiento de la suspensión de plazos dispuestas por la Administración, pues ello surge de la conducta inequívoca de las partes, al no continuar la contratista con la ejecución de la obra ya que, de lo

contario, y de sustentarse el planteo de la quejosa, debía estarse a que la misma hizo abandono de la obra, incurriendo en otro incumplimiento contractual;...” (considerandos 18,19,20, 21, 27 y 29).

Sin perjuicio de la existencia o no de impugnación judicial, lo que no surge de la información aportada, debemos decir que en todas las actuaciones administrativas analizadas y los actos dictados como consecuencia de las mismas, se observa que tanto CONEVIAL S.R.L. como la UTE NOROBRAS – CONEVIAL pudieron aducir los argumentos que consideraron favorables a sus derechos mediante presentaciones por escrito, ofrecer y producir pruebas de descargo, es decir, que tuvieron la oportunidad de expresar sus razones y ser oído, y que sus argumentos fueran considerados en forma expresa. En resumen, que han tenido suficiente oportunidad de participar con utilidad en los respectivos procesos administrativos en los que se han respetado las formas fundamentales del debido proceso.

En relación a este punto, GERMAN J. BIDART CAMPOS define la garantía de la "defensa en juicio", o "debido proceso", - consagradas por el art. 18 de las constituciones nacional y provincial-, como la oportunidad o posibilidad suficientes de participar (o tomar parte) con utilidad en el proceso. El autor citado establece que dicha garantía es aplicable también en sede administrativa, es decir en lo que se denomina el procedimiento administrativo (Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tº 1, Ed. Ediar, p. 465 y ss.).

Asimismo, ligado al principio de legalidad está el principio de razonabilidad: "La razonabilidad consiste en una valoración axiológica de justicia que nos muestra lo que se ajusta o es conforme a la justicia, lo que tiene razón suficiente"(BIDART CAMPOS, Ob. cit.); es una garantía constitucional "innominada", cuyo asiento hallase en los arts. 28 y 33 de la Constitución y cuyo origen está en las "Bases" de Juan Bautista Alberdi. (MIGUEL S. MARIENHOFF, L.L. 1989-E, p. 965).

JUAN FRANCISCO LINARES en relación a este principio dice: "Para que la sentencia o acto administrativo sea verdadero, es decir para que tenga fuerza de convicción plena, es necesario que asista también lo que llamamos nosotros fundamento de razonabilidad; o sea fundamento axiológico acertado susceptible de ser compartido por la colectividad, sea por apoyarse en jurisprudencia o doctrina, o métodos de interpretación científicos, o sea por apoyarse

en la plena evidencia de la justicia del caso demostrada en modo sólido"(JUAN FRANCISCO LINARES, Poder Discrecional Administrativo, Ed. Abeledo Perrot 1958, p. 130).

V. CONCLUSIÓN.

En conclusión, del análisis de los antecedentes recabados, comprobada la efectiva configuración de la causal de exclusión prevista en el artículo 8 del Pliego de Condiciones Particulares y notas aclaratorias, por motivos imputables a la UTE NOROBRAS C.C.S.A. – CONEVIAL S.R.L., se concluye en relación al procedimiento de adjudicación de la obra “Colectora Máxima y Planta Depuradora de la Zona Norte” que se ha respetado el principio de legalidad y los actos dictados como consecuencia del mismo, cumplen con el principio de razonabilidad.

FECHA EN QUE CONCLUYÓ LA AUDITORÍA

La tarea de recopilación de la información relacionada, finalizó el día 31 de Mayo de 2012. Se emite el presente informe en Salta Capital a los 06 días de diciembre del año 2012.

Cr. H. Corimayo - Dra. E. Alias D’Abate

SALTA, 17 de diciembre de 2012

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 98

AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

VISTO lo tramitado en el Expediente N° 242-2488/10 de la Auditoría General de la Provincia, Auditoría Secretaría de Obras Públicas, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 169 de la Constitución Provincial pone a cargo de la Auditoría General de la Provincia el control externo posterior de la hacienda pública provincial y municipal, cualquiera fuera su modalidad de organización;

Que en cumplimiento del mandato constitucional, lo concordantemente dispuesto por la Ley N° 7.103 y de acuerdo a la normativa institucional vigente, se ha efectuado una Auditoría de Legalidad y de Gestión en la Secretaría de Obras Públicas referida al proceso de adjudicación tramitado en la Contratación Administrativa de la obra: Colectora Máxima y Planta Depuradora de la Zona Norte;

Que por Resolución A.G.P.S N° 14/09 se aprobó el Programa de Acción Anual de Auditoría y Control de la Auditoría General de la Provincia – Año 2010, habiendo sido incorporada la presente auditoría, a solicitud del Área de Control N° I, mediante la Resolución A.G.P.S. 14/10 al mencionado Programa;

Que el examen se ha efectuado de acuerdo a las Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa para el Sector Público de la Provincia de Salta, aprobadas por Resolución A.G.P.S. N° 61/01, dictada conforme normas generalmente aceptadas nacional e internacionalmente;

Que con fecha 06 de diciembre de 2012, el Área de Control N° I, emitió Informe Especial correspondiente a la Auditoría de Legalidad y de Gestión en la Secretaría de Obras Públicas;

Que el Informe Especial ha sido emitido de acuerdo al objeto estipulado, con los alcances y limitaciones que allí constan;

Que en fecha 07 de diciembre de 2012, las actuaciones son giradas a consideración del Señor Auditor General Presidente;

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 98

Que en virtud de lo expuesto, corresponde efectuar la aprobación del Informe Especial de Auditoría, de acuerdo con lo establecido por el art. 42 de la Ley N° 7103 y los arts. 11 y 12 de la Resolución A.G.P.S. N° 10/11;

Por ello,

EL AUDITOR GENERAL PRESIDENTE Y EL AUDITOR GENERAL DEL ÁREA DE CONTROL N° I DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

RESUELVEN:

ARTÍCULO 1°.- APROBAR el Informe Especial correspondiente a la Auditoría de Legalidad y de Gestión en la Secretaría de Obras Públicas referida al proceso de adjudicación tramitado en la Contratación Administrativa de la obra: Colectora Máxima y Planta Depuradora de la Zona Norte, obrante de fs. 112 a 125 del Expediente N° 242-2488/10.

ARTÍCULO 2°.- NOTIFICAR a través del Área respectiva el Informe de Auditoría y la presente Resolución Conjunta, de conformidad con lo establecido por la Resolución A.G.P.S. N° 10/11.

ARTÍCULO 3°.- Regístrese, comuníquese, publíquese, cumplido, archívese.

Cr. O. Salvatierra – Cr. G. De Cecco