SECRETARÍA DE PLENARIO

SALTA, 14 de Julio de 2023.-

RESOLUCIÓN Nº 6.652

VISTO

El Expediente N° 12.398-SG-2023 – Convenio de Cooperación Asociación de Veteranos de Guerra de Malvinas – Resolución N° 105/23 Secretaria Legal y Técnica - Análisis de Legalidad por cuerda: Registro Interno TC N° 275/23; y,

CONSIDERANDO

QUE las actuaciones de referencia fueron remitidas a este Tribunal de Cuentas en el marco del control previo dispuesto en el artículo 15 de la Ordenanza 5.552, texto según Ordenanzas 14.257, 15.393 y sus modificatorias, para el análisis previo de legalidad de la Resolución Nº 105 de fecha 10 de julio de 2023, de la Secretaria Legal y Técnica de la Municipalidad de la Ciudad de Salta;

QUE mediante la Resolución aludida se dispuso aprobar el Acuerdo de Prórroga del Convenio de Colaboración celebrado entre la Municipalidad de la Ciudad de Salta, representada por el Sr. Secretario Legal y Técnico y la Asociación de Veteranos de Guerra de Malvinas, representada por su Presidente, mediante la cual se prorroga desde la fecha de su vencimiento por el termino de 24 meses y renegociación del precio del Convenio de Colaboración, el cual a partir del mes de Junio del año 2023, el precio mensual del servicio será de $ 18.905.409,64 (pesos dieciocho millones novecientos cinco mil cuatrocientos nueve con 64/100);

QUE la Gerencia de Auditoria Contable y Financiera, mediante Informe N° 38/23 expresa que: *"Se observa que en el comprobante analizado se realiza el cálculo de los 24 meses a partir del mes de junio, cuando al tratarse de prórroga del contrato anterior, el mismo se inicia en el mes de marzo. Cabe aclarar que los servicios prestados en los meses de abril y mayo fueron abonados como legítimo abono según resolución N° 394/23 y el mes de marzo también se encuentra abonado según consulta en SIGA"; para luego concluir opinando que: "Respecto a la imputación presupuestaria, que surge de la aprobación del Acuerdo de Prórroga del Convenio de Colaboración a través de la Resolución N° 105/2023 de la Secretaría Legal y Técnica, que la misma, en la partida mencionada no resulta observable, por cuanto se corresponde con el acuerdo convenido clausula segunda, y estaría contando con créditos habilitados a la partida presupuestaria por Ordenanza presupuestaria 16.055 - Ejercicio 2023. No obstante, debería modificarse el periodo plurianual correspondiente al ejercicio 2025, ajustándose el período a la fecha de vencimiento de contrato."*

QUE, por su parte, la Gerencia de Control Previo, en su Dictamen N° 038/23 expresa lo siguiente: *"La prórroga que se pretende aprobar encuentra antecedentes en el acuerdo aprobado por Resolución SLT Nº 46/21, y establece su vigencia, en su cláusula primera (fs. 102) "…desde su vencimiento y por el termino de 24 (veinticuatro) meses…". Lo que a la lectura del mismo importaría una vigencia retroactiva del convenio, señalando que la retroactividad sería justificable en general y solo en los casos en que la opción a prórroga hubiera sido adoptada en la debida forma y mientras se encontraba en vigencia el contrato. El plazo tenido en cuenta y transcripto en la Cláusula Primera del Acuerdo rolante a fs. 102, resulta, al menos inconsistente y/o confuso, ya que según el Acuerdo originario aprobado por Resolución SLT Nº 46/21, cuya copia se encuentra agregada a fs. 06, establece como plazo en la Cláusula CUARTA de manera expresa: "La prestación del servicio regirá por el periodo de 24 meses contados a partir del día siguiente al de la suscripción del presente Convenio…", por lo cual el Convenio respectivo tendría duración hasta el 4 de marzo de 2.023, todo ello conforme al art. 6º del C. C. y C., que reza: "Los plazos de meses o años se computan de fecha a fecha". Ahora bien, analizado el plazo de vigencia del mismo corresponde señalar que a la fecha transcurrieron 4 meses y 6 días (128 días) desde el vencimiento del mismo y la fecha de la suscripción del "Acuerdo de Prórroga del Convenio de Colaboración". Si bien la Cláusula Cuarta del Convenio que se pretende prorrogar, contiene la facultad de optar por la misma (por igual periodo y por única vez), entendemos que no se hizo uso de dicha facultad en debido tiempo y forma, en atención al amplio tiempo transcurrido desde el vencimiento de la vigencia establecida y por fuera del plazo del Convenio aprobado por Resolución SLT Nº 46/21. Otra cuestión a considerar y analizar surge de la tramitación de la figura "Acuerdo de Prorroga de un Convenio de Colaboración", en virtud de la cual señalamos que el convenio de colaboración es uno de los contratos que se encuentra excluido de las disposiciones del "Sistema de Contrataciones", Ley Nº 8072/17, art. 3º inc. h, y compartiendo lo manifestado en el Dictamen de Plenario Nº 983/23 del 14/06/2.023 y el Dictamen Nº 20/23 Gerencia de Área Jurídica de este Tribunal de Cuentas, entendiendo que "…el tipo contractual utilizado responde a un espíritu diferente a la contratación habitual de servicios, y que, en principio, tiende a beneficiar la actividad que constituye su objeto, de modo que escapa a la racionalidad de un negocio conmutativo, en donde las partes fijan sus prestaciones procurando un equilibrio sinalagmático económico, que suscite equivalencia entre el precio y la prestación." Además, el tipo "Convenio de Colaboración", fue adoptado en su oportunidad con fundamento en la cuestión fáctica imperante en el momento, es decir, la Pandemia de COVID-19, que obstaculizaba el cumplimiento de carriles normales de contratación (ver considerandos de la Resolución S.L.T. Nº 46/21). Atento a lo señalado, transcribo a continuación lo volcado en el Dictamen de Plenario Nº 983 (14/06/2.023): "Al tener esa impronta de situación vinculada a lo extraordinario, actualmente deja de tener respaldo la insistencia en una modalidad sólo adecuada a un momento preciso y pretérito. Con lo cual, considero que debe retomarse la vía general y normal, que tuvo genéticamente mediante Dcto. 448/17, y fue el resultado de una Contratación Directa que desembocó en un Contrato de Locación de Servicios enmarcada en el sistema general, lo cual aportará más seguridad, orden y método a la con-formación del programa contractual." De lo expuesto, las actuaciones analizadas revelarían que la forma adoptada es de convenio, pero el fondo es de "CONTRATO", por haber sido esta la figura originaria adoptada, la cual mediante el Decreto N° 448/17, de fecha 23 de mayo de 2.017, aprueba el "Contra-to de Uso de Mantenimiento y Limpieza" celebrado con la Asociación de*

Veteranos de Guerra de Malvinas y la Municipalidad, ya que estamos ante el siguiente escenario: la Administración, que tiene dentro de su política y en el ámbito de sus competencias la función que se va a desarrollar con el convenio (limpieza y mantenimiento de sus dependencias), conviene con otro sujeto que es parte del convenio (La Asociación de Veteranos de Guerra de Malvinas), su realización a cambio de un precio, elementos estos que configuran una LOCACION DE SERVICIO. Por su parte, la prestación que se brinda forma parte del tráfico mercantil, siendo el objeto perfectamente encuadrable en el concepto de contrato de servicios, conforme fuera contemplado en contratación originaria. Es decir, las partes que firman el convenio, desde el punto de vista económico consiste, por parte de la Asociación, en efectuar tareas de mantenimiento y limpieza de las dependencias municipales y por parte de la Administración abonar el precio pactado (clausula Segunda) fs. 102 "…el precio mensual del servicio será…" Clausula Sexta "LA ASOCIACION deberá presentar, en los términos y condiciones establecidas en la cláusula séptima del convenio de colaboración, la actualización de la garantía por los nuevos montos", Clausula Séptima del Convenio ("Garantía de Contrato") que se pretende su prorroga "…un valor equivalente al 10% del monto total del contrato…" (el subrayado nos pertenece), otro elemento propio de la figura contrato de locación de servicio. Finalmente, podemos concluir que se trataría de un CONTRATO de los regulados en la Ley Nº 8072/17 y por lo tanto resultaría improcedente tramitarlo al margen de la normativa de contratos. Los términos «contratista», «proveedor» y «prestador de servicios» designan a toda persona física o jurídica, entidad pública o agrupación de dichas personas u organismos que ofrezca, respectivamente, la realización de obras, de una obra concreta, productos o servicios, máxime sujeto a lo dispuesto en el Convenio Colectivo de Trabajo de fs. 68/70) y teniendo presente la tramitación que se le brinda desde el mismo Municipio a los Comprobantes de Compra Mayores rolantes a fs. 93 y 100, que contemplan la prestación Servicio de Limpieza. El objeto de los convenios de colaboración no consiste en la ejecución material de una prestación a cambio de un precio, ni se puede identificar a una de las partes del convenio como órgano de contratación que encarga, y a la otra como contratista que ejecuta…"

QUE en ese orden de ideas, dicha gerencia de Control Previo concluye que : *"… Esta Gerencia de Control Previo entiende que el procedimiento administrativo aplicado en el dictado de la Resolución S.L.T n° 105, de fecha 10 de julio de 2.023, no se ajustaría al ordenamiento legal vigente en la materia, entendiendo que debería retomarse la vía general y normal de selección del contratista, como fuera aprobado originariamente mediante Decreto N° 448/17, adoptando la figura de Contrato de Locación de Servicios enmarcada en el sistema general, lo cual aportará más seguridad, orden y método en la contratación, todo ello en procura de garantizar el cumplimiento de los principios generales a los cuales debe ajustarse toda contratación, contemplados en el art. 9 de la Ley de Contrataciones: b) promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes; c) transparencia en los procedimientos; d) publicidad y difusión de las actuaciones; e) Igualdad de tratamiento y posibilidades para oferentes, entre otros, todo ello bajo pena de nulidad…"*

QUE este Cuerpo de Vocales comparte lo dictaminado por la Gerencia de Control Previo, agregando al mismo y con relación a la contratación bajo análisis que la prorroga prevista en el contrato original no es automática;

QUE éste Plenario de Vocales comparte en todas sus partes lo dictaminado por las Gerencias intervinientes de éste Tribunal de Cuentas Municipal y por lo expuesto, se concluye que la Resolución, adolece de vicios graves, como los ya puestos de resalto renglones arriba, que traen aparejada su nulidad de conformidad a lo establecido por los artículos 46, 49 Inc. b); 56 inciso b) y concordantes de la Ley de Procedimientos Administrativos.-

POR ELLO,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS MUNICIPAL
RESUELVE:

ARTÍCULO 1º: FORMULAR OBSERVACIÓN LEGAL, en los términos del artículo 15 de la Ordenanza Municipal N° 5.552 y sus modificatorias, a la Resolución N° 105, de fecha 10 de Julio de 2023, de la Secretaria Legal y Técnica de la Municipalidad de Salta, conforme los Considerandos. -

ARTÍCULO 2°: REMITIR el Expediente N° 12.398-SG-2.023 en devolución al Departamento Ejecutivo Municipal, adjuntando copia de la presente para su toma de conocimiento. -

ARTÍCULO 3°: DESGLOSAR las actuaciones producidas en esta sede. -

ARTÍCULO 4º: EXPEDIR copia de la presente a la Señora Veedora de Gestión Administrativa de este Tribunal de Cuentas Comunal. -

ARTÍCULO 5º: REGÍSTRESE, comuníquese y cúmplase. -