

En General Roca, Provincia de Río Negro, a los 19 días del mes de diciembre de 2024, reunidos en Acuerdo los Sres. Jueces y la Sra. Jueza integrantes de la CÁMARA DE APELACIONES EN LO CIVIL, COMERCIAL, FAMILIA, DE MINERÍA Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO de la Segunda Circunscripción Judicial, después de haberse impuesto individualmente de esta causa caratulada "**FUENTES ANA BEATRIZ Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE ALLEN S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**" (RO-70389-C-0000) (C-2RO-81-CC2021) y discutir la temática del fallo por dictar, con la presencia de la Sra. Secretaria, emiten sus votos en el orden establecido en el sorteo practicado, los que se transcriben a continuación.

**EL DR. VICTOR DARIO SOTO DIJO:**

Vienen los presentes a los efectos del dictado de la sentencia definitiva.

1.- Corresponde comenzar estas consideraciones, trayendo a colación la demanda interpuesta en autos, cuya presentación digital se encuentra ante el sistema SEON.

Viene los actores a interponer acción contencioso administrativa contra el Tribunal de Cuentas Municipal (en adelante se mencionara como TC), con motivo del dictado de la Resolución Tribunal de Cuentas N° 068/2021, de fecha 08 de julio de 2021, la cual fuera notificada mediante cédula, el día 08 de julio de 2021.

En cuanto al relato de los hechos, expresan que el día 06 de marzo de 2018, se procede a la apertura de la Licitación Privada N° 001/2018, referente a servicio de mano de obra con materiales incluidos, maquinarias y herramientas necesarias, para la construcción de cordón cuneta en sectores varios de la ciudad, según el Pedido de Suministro N° 132/2018 de

la Secretaría de Planeamiento.

Señalan que de dieciséis (16) proveedores invitados, se reciben cuatro (04) ofertas: a) Charo S.A.: no se procede a la apertura de la oferta económica, por no presentar garantía de oferta en el primer sobre. b) Mapivial Equipos S.R.L.: su oferta económica ascendía a la suma de pesos dos millones quinientos nueve mil setecientos dieciséis con 42/100 (\$2.509.716,42). c) Pérez Jorge: su oferta económica ascendía a la suma de pesos dos millones quinientos setenta y dos mil cuarenta y siete (\$2.572.047.-). d) Aguas Constructora S.R.L.: su oferta económica ascendía a la suma de pesos tres millones doscientos trece mil setecientos con 80/100 (\$3.213.700,80).

Continúan su relato mencionado que el día 16 de marzo, se reúne la comisión de preajudicaciones, quien resuelve preadjudicar al Sr. Pérez Jorge la Licitación, quien gozaba del beneficio denominado “Régimen Especial para la Promoción del Compre Local”, dispuesto mediante Ordenanza Municipal N° 047/09 C.D.

Explican que, conforme dicho beneficio, debía adjudicarse a la empresa local “cuando la diferencia de precios cotizada no supere en un 10 % (diez por ciento) a la más baja del resto de los oferentes, manteniendo los insumos, bienes y servicios la misma o similar calidad” (Artículo 5°, O.M. 047/09).

Indican que el día 20 de marzo de 2018, la señora Intendente Municipal, Dra. Sabina Costa, resolvió adjudicar a Pérez Jorge la Licitación Privada N° 001/2018, según Resolución Municipal N° 310/2018.

Posteriormente, manifiestan que se firma el contrato de obra pública, el día 23 de abril de 2018, ratificado mediante Resolución Municipal N° 499/2018, fechada el 27 de abril de 2018, a foja cuatrocientos cincuenta y

dos (452) del respectivo expediente administrativo, obra acta del día 03 de mayo de 2018 donde consta que, atento el llamado telefónico de la Sra. Bravo –Vicepresidente del Tribunal de Cuentas-, se procedió a intimar la deuda existente al Sr. Pérez, la cual fue cancelada.

Mencionan que mediante Resolución Tribunal de Cuentas N° 042/18, fechada el día 03 de mayo de 2018, se observa “el procedimiento de adjudicación de la Licitación Privada N° 01/18 (437 fs) por haberse presentado el libre deuda “con deuda” (fs. 390) generándose por dicho acto un error de fondo e incumpliendo con lo establecido en el Artículo 6, inciso g) del Pliego de bases y condiciones” (Artículo 1°, R.T.C. N° 042/18).

Dicen que el día 30 de mayo de 2018 se acredita el pago del anticipo financiero, no habiéndose iniciado a dicha fecha la obra.

Siguen con su relato, indicando que con posterioridad el día 11 de junio de 2018, el Órgano de Contralor decide iniciar “Sumario Administrativo de Investigación en referencia al proceso de adjudicación de la Licitación Privada N° 01/18, y por los motivos expuestos en los considerandos” (Artículo 2°, R.T.C. N° 057/18).

Expresan que mediante Resolución Tribunal de Cuentas N° 109/19, del 04 de octubre de 2019, se inicia “Juicio de Responsabilidad a los integrantes de la Comisión de Pre adjudicaciones sra. Viviana Aguilar jefe Dpto. de Contrataciones, Secretaria de Hacienda Griselda Morell, a la Directora de Ingresos y Presupuesto sra. Ana Fuentes y al Director de C. y Control Adrian Iribarne, por incumplir tanto con el art. 22 de la Ord. N° 092/94 modificada por la Ord. 056/12, como con el art. 6 inc g) del pliego de bases y condiciones de la Licitación Privada N° 001/18, al no exigir certificado de capacidad financiera y asimismo, aceptar un libre de deuda que no era tal” (Artículo 1°, R.T.C. N° 109/19).

Relatan que el día 11 de octubre de 2019, la instructora sumariante, Dra. Elisa E. Vicente, notifica a los enjuiciados el inicio del procedimiento para “determinar responsabilidades a raíz de las irregularidades en la LICITACIÓN PRIVADA N° 001/18, de la ciudad de Allen, y el perjuicio económico que esto ocasionó al Municipio”, indican que se otorgó un plazo de quince días hábiles para producir su descargo.

Continúan mencionado que el día 12 de febrero de 2021, es decir cuatrocientos noventa (490) días después, previa solicitud y autorización del Tribunal de Cuentas de más de una decena de prórrogas de plazo, la Instructora Sumariante, Dra. Elisa E. Vicente, presenta cédula de notificación, por mesa de entrada y no en el domicilio constituido en autos, donde hace saber el cierre de la etapa probatoria.

Manifiestan que con posterioridad se dicta la Resolución Tribunal de Cuentas N° 054/21, aplicándose multa del veinte por ciento (20%) del sueldo nominal del cuarto miembro del cuerpo, la cual asciende a Pesos Veintiocho Mil Uno Con 94/100 (\$28.001,94), por cada uno de los actores, haciendo un total de pesos Ochenta y Cuatro Mil Cinco con 82/100 (\$84.005,82).

Concluyen, mencionado que contra dicho acto se planteó recurso de reconsideración, el cual es rechazado mediante la Resolución Tribunal de Cuentas N° 068/21 que aquí se recurre.

Ofrece prueba y peticiona.

2.- Con fecha 30/09/2021 se dictó sentencia interlocutoria en la que se resolvió tener por admitido el proceso administrativo, que el mismo tramitara bajo las normas del proceso ordinario corriéndose traslado.

3.- En fecha 23/12/2021, se presenta la Municipalidad de Allen a contestar demanda por intermedio de apoderados.

Comienza con las negativas genéricas, de hechos y prueba documental.

Procede a relatar los hechos acorde su posicionamiento, argumenta respaldándose en jurisprudencia.

Concluye que las resoluciones cuestionadas han sido dictadas por órgano competente, y reúnen todos los presupuestos esenciales para la validez del acto.

Indica que no existe tampoco vicio alguno que habilite a los actores a traernos al presente proceso, más allá de la disconformidad por la sanción impuesta.

Afirma que el Tribunal de cuentas, en uso de sus facultades, ha iniciado un proceso de responsabilidad, y a los actores han podido ejercer efectivamente su derecho de defensa no solo con los respectivos recursos en sede administrativa sino con el ofrecimiento y producción de pruebas.

Expresa que el plazo para la resolución ha resultado razonable, amén de las circunstancias mencionadas por pandemia y complejidad de la producción de pruebas.

Menciona que el proceso de responsabilidad ha finalizado con la imposición de sanción en tanto se ha probado efectivamente que existió apartamiento de lo establecido en el pliego y en la Ordenanza 092/94.

4.- En fecha 14/11/2023 se fijó audiencia, la cual se llevó a cabo el día 27/11/2023 la que se llevó a cabo en forma remota según lo establece la Resolución N° 138/2020-STJ, mediante la plataforma "ZOOM"; que al no haberse logrado una conciliación entre las partes, se procedió a proveer las pruebas ofrecidas.

Que en fecha 14/12/2023 brindó testimonio el Sr. Jorge Jara Godoy.

Que en fecha 01/07/2024 se clausuró el periodo probatorio, y se colocaron autos para alegar

En fecha 01/08/2024 presentó alegatos la parte actora y en fecha 08/08/2024 la parte demandada.

En fecha 09/09/2024 la parte actora solicita que pasen autos a resolver, lo que en misma fecha se provee pasando autos al acuerdo y levantando la reserva sobre los alegatos.

En fecha 27/09/2024 se realiza el sorteo de ley.

5.- Corresponde ingresar a resolver la presente demanda.

5.1.- Tal como ha quedado delimitada la pretensión de los actores someten los hechos a estos estrados a los efectos de interponer un recurso administrativo contra la Resolución Tribunal de Cuentas N° 068/2021, de fecha 08 de julio de 2021, la cual estableció el rechazo del recurso de reconsideración interpuesto por la parte actora contra la Resolución N° 54/21 del mismo organismo.

Que las dos observaciones que critican las Resoluciones Tribunal de Cuentas N° 054/21 y N° 068/21, son la inconstitucionalidad por violación del plazo razonable y falta de tipicidad, y la nulidad de la Resolución por falta de motivación, falta de causa y por violación de la ley aplicable.

5.2.- Ahora bien, atento el tenor de las pretensiones de examen de los actos administrativos involucrados comprende ello que nos embarquemos en el exhaustivo control del procedimiento administrativo que dio fruto a esos actos imputados de inconstitucionales.

Sumariamente, puede decirse que de la resolución N° 54/21 del Tribunal de Cuentas se extrae que se ha aplicado a los actores la sanción

monetaria del 20% del sueldo nominal del cuarto miembro del cuerpo.

Tal como han relatado, el expediente administrativo N° 548/18 dio inicio a una actividad de contralor de la legalidad financiera y administrativa del procedimiento licitatorio privado identificado como N° 001/2018.

Que el control del mismo se dio en el marco de haber detectado como una irregularidad del tramite al haber sido adjudicataria de la obra una empresa – P.J. Constructora y Servicios Integrales de Pérez Jorge- respecto de la cual no cumplimentaba los requisitos publicados en el Pliego licitatorio publicado.

En la resolución adjudicatoria de la obra se aseveró que la empresa beneficiada contaba con libre deuda municipal, lo que se ajustaba no solo a la normativa administrativa que rige estos actos sino a los mismos requisitos del Pliego de Bases y Condiciones, conforme el art. 6 inc. g).

Como resultado del procedimiento administrativo sancionatorio, se tuvo por acreditada la falta, y se llegó al dictado de la Resolución N° 54/21 del Tribunal de Cuentas en la que, como bien se detalló, se determinó la sanción a la parte actora en autos resolución que aquí se encuentra cuestionada por no ajustarse a derecho.

Corresponde ingresar con mayor profundidad en las constancias del expediente administrativo.

El inicio del expediente administrativo N° 548/18 data de fecha 24/04/2018 cuando mediante nota N° 111/18 el Tribunal de Cuentas requirió a la Sra. Viviana Aguilar, del Departamento de Contrataciones el legajo de la Licitación Privada N° 001/18.

En la Resolución del Tribunal de Cuentas N° 042/18 de fecha 03/05/24 expuso: “(...) VISTO: La Licitación Privada N° 01/18

correspondiente a la “Construcción de Cordón Cuneta en sectores varios de la ciudad” la cual consta de 437 fojas; y CONSIDERANDO: Que el 27-04-2018 mediante Nota N° 073/18 (METCN° 164) el Dpto. Contrataciones nos elevó la Licitación Privada N° 01/18 “Construcción de Cordón Cuneta en sectores varios de la ciudad”, la que fue requerida por este Tribunal a través de nuestra Nota N° 118/18 (24/04/18). Que a foja 391, se encuentra un dictamen de la Secretaria Legal y Técnica de la Municipalidad de Allen (el cual no se encuentra firmado por funcionario alguno), que expresa: “... siendo las 8:00 hs del día 13/03/2018, a posteriori de la apertura de sobres correspondientes a la Licitación Privada N° 001/18, referida a la contratación de Servicios de Mano de Obra con materiales incluidos, Maquinarias y Herramientas necesarias para la Construcción de Cordón Cuneta en sectores varios de la Ciudad, según el Pedido de Suministros N° 00000132/2018, originado en la Secretaria de Planeamiento, De las Dieciséis (16) firmas invitadas a participar se reciben Cuatro (4) ofertas correspondientes a las firmas comerciales: “Charo S.A.” - “Mapivial Equipos SRL” - “PJ Constructora de Pérez Jorge” - “Aguas Constructora SRL” ... ///// 2. Respecto de la documentación presentada “SERVICIOS INTEGRALES de Jorge A. Pérez”, se observa que no se encuentra acompañada el Libre Deuda Municipal requerido en el Pliego de Bases y Condiciones (artículo 6. inc. g); una vez cumplimentada se entenderá por válida la presente cotización /// ...” Que según el Art. 21 CÓDIGO FISCAL: Ninguna dependencia Municipal dará curso a ningún trámite de solicitud, reclamo, o pedido de reconsideración a los contribuyentes y/o responsables que adeuden el pago de DERECHOS – TASAS – CONTRIBUCIONES RECARGOS – MULTAS – Y/O INTERESES”. Que según consta en Foja 390 la Sra. Viviana Aguilar Jefa del Dpto. Contrataciones el día 13-03-2018 a las 12:00 hs recibió el libre deuda del Sr. Jorge Alberto Pérez donde consta deuda de la Tasa de

Inspección e Higiene al 06-03-2018. Que a fojas 392 se encuentra el acta de la Comisión de Pre – Adjudicaciones que se reunió el 16-03-2018 a las 10:00 hs que en su parte pertinente dice “... //// PREADJUDICAR la Licitación Privada N° 001/18, luego de haber dado cumplimiento con respecto al Libre Deuda Municipal, a la firma comercial P.J. Constructora y Servicios Integrales de Pérez Jorge Fija como domicilio especial en calle Pellegrini 68 de la Ciudad de Allen. Su oferta por los items preadjudicados es de pesos: dos millones quinientos setenta y dos mil cuarenta y siete con 00/100 (\$ 2.572.047,00). - En Declaración Jurada obrante a fs. 306 establece: mantenimiento de oferta un plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles a partir de la apertura de las ofertas /// ...” Que mediante el artículo 2° de la Resolución Municipal N° 310/18 (20-03-2018) se adjudicó la Licitación Privada N° 001/18 , mediante el cual se solicitó Mano de Obra con Materiales incluidos, Maquinarias y Herramientas necesarias, para la Construcción de Cordón Cuneta en sectores varios de la Ciudad a la firma comercial PJ Constructora y Servicios Integrales de Pérez Jorge; por un total de dos millones quinientos setenta y dos mil cuarenta y siete con 00/100 (\$ 2.572.047,00), según los motivos expuestos en los considerandos (fojas 393/394) – Que mediante acta del Tribunal de Cuentas N° 08/18 (METC N° 169) – la Vicepresidente de esta Cuerpo Sra. Cristina Bravo se presentó en la Oficina de Comercio constatando que el Sr. Jorge Alberto Pérez al día 02-05-18 continúa en situación de deudor. Que el Tribunal de Cuentas analizó toda la documentación contenida en la Licitación Privada N° 01/18 (437/FS) y observa que habiéndose presentado el libre deuda “con deuda” (fs. 390) el mismo deja de ser un error de forma que puede ser salvable para transformarse en un error de fondo generándose un incumplimiento del artículo 6, inc. g) del Pliego de Bases y Condiciones. POR ELLO: El Tribunal de Cuentas, en uso de las atribuciones referidas por la Carta Orgánica Municipal, por unanimidad de los miembros

presentes: RESUELVE: ARTICULO 1: OBSERVAR el procedimiento de adjudicación de la Licitación Privada N° 001/18 (437 fs) por haberse presentado el libre deuda “con deuda” (fs. 390) generándose por dicho acto error de fondo e incumpliendo con lo establecido Artículo 6 inc. g) del Pliego de Bases y Condiciones. (...)”. (El destacado me pertenece).

Como puede observarse, había sido detectada la situación irregular en la que se encontraba la Empresa PJ Constructora y Servicios Integrales de Pérez Jorge, quien presentaba aún deuda pos adjudicación de la obra en cuestión, tal como se destacó en la resolución del Tribunal de Cuentas transcripta.

Seguidamente, hay que destacar que con fecha 11/06/2018 se decide por parte del Tribunal de Cuentas iniciar sumario de investigación y designar instructora sumariante a la Dra. Elisa Vicente por medio de Resolución N° 57/18.

Que de los términos expuestos en dicha resolución se extrae lo siguiente: “Allen, 11 de junio de 2018.- VISTO: El expediente 548/18 Observación del procedimiento de adjudicación de la Licitación Privada N° 01/18 y; CONSIDERANDO: (...) Que este Cuerpo realiza la observación fundada en el artículo 24 inciso B punto 6) “... las observaciones solo podrán fundarse en violación de las formas, de las ordenanzas o de la ley...”, en este caso no cumplió uno de los puntos que forma parte del Pliego de Bases y Condiciones, que es ley para el procedimiento de adjudicación.- Que los aspectos que componen un Pliego para compulsa de precios, sean esto denominados Licitaciones Publicas, Licitaciones Privadas, Concursos de Precios, etc., deben ser cumplidos para ofrecer a todos los participantes de ellos una igualdad de condiciones, y hacia terceros el mayor grado de transparencia de los actos que realiza la Hacienda Pública. Que la No Observación de la Resolución Municipal N°

310 se debió a que la misma, en su redacción primaria, no era merecedor de ello, y fundamentalmente porque a dicho momento no se contaba con el expediente que conformaba la Licitación del visto. Que tenida a la vista se pudo observar que el proceso de adjudicación contenía irregularidades administrativas -siempre sobre la base de lo que establecía el Pliego de Bases y Condiciones- lo que derivó en el presente proceso. Que un libre deuda que no es tal, la falta de un Certificado de Capacidad Técnico/ Financiera que no se exigió -conceptos ambos incluidos en el pliego licitatorio- y un dictamen emanado de la Secretaria Legal y Técnica sin firma son elementos que habilitan al Cuerpo a iniciar un Sumario de Investigación. Que más allá que el P.E.M. Aduce que habitualmente no se exige el certificado de capacidad técnica-financiera, y que esto no ha sido notificado a los proveedores, más allá de que algunos de ellos lo presentan, tal requisito formaba parte del pliego licitatorio. Que podrán luego reverse si los futuros pliegos licitatorios debieran ser notificados, pero el presente, debió ser cumplido a tener de lo que en él se solicitaba, POR ELLO: (...) RESUELVE: ARTICULO N° 1: RECHAZAR en su totalidad los términos vertidos en la Nota N° 169/17 (METC N° 217/18), por los motivos expuestos en los considerandos. ARTICULO N° 2: INICIAR Sumario Administrativo de Investigación en referencia al proceso de adjudicación de la Licitación Privada N° 001/18, y por los motivos expuestos en los considerandos.- ARTICULO N° 3: DESIGNAR como instructora sumariante a la DRA. Elisa Vicente (...)”. (El destacado me pertenece).

Conforme fs. 39 puede observarse que la Dra. Vicente acepta el cargo en fecha 29/06/2018, en cuya presentación además ofreció prueba a realizarse a los efectos de la investigados de los hechos encomendada.

Además, cabe destacar cuales fueron las irregularidades detectadas por el órgano de control, las que se detallaron y dieron paso a la apertura

del sumario de investigación.

Que del control del expediente surge como primer pedido de ampliación de plazo de la instructora sumariante es de fecha 13/08/2018 a fs. 248, el cual fue concedido por el Tribunal de Cuentas, así a continuación nos encontramos con otros pedidos en el mismo sentido que se detallan a continuación: a fs. 250 de fecha 13/08/18, concedido mediante Resolución 115/18; a fs. 252 de fecha 08/11/18, concedido mediante Resolución 137/18; a fs. 254 de fecha 20/12/18, concedido mediante Resolución 153/18; a fs. 256 de fecha 12/03/18, concedido mediante Resolución 17/19; a fs. 260 de fecha 05/06/19, concedido mediante Resolución 55/19; a fs. 262 de fecha 23/07/19, concedido mediante Resolución 73/19.

Todos estos pedidos de prórroga estuvieron justificados en la necesidad de contar con mayor plazo a los fines probatorios, lo que fue aceptado por el Tribunal sin objeciones al respecto.

A fs. 264/267 se encuentra agregado dictamen de la Dra. Vicente como sumariante fechado el 23/08/2019 en el cual realiza un examen de la prueba recavada en el procedimiento dejando sentada su posición al respecto, y elevando al Tribunal de Cuentas para que se expida sobre los hechos y prueba.

Seguidamente, a fs. 269/271 obra agregado el dictamen del cuarto miembro del Tribunal interviniente con fecha 06/09/2019, el cual se expide ratificando su anterior intervención de fecha 11/06/18, y expresando que se sido detectada la irregularidad que fue materia de investigación al otorgarse una licitación a una empresa que no contaba con un “libre deuda municipal”.

Con fecha 09/10/2019 el Tribunal de Cuentas dicta Resolución N°

109/19 por la cual se determina iniciar juicio de responsabilidad contra los actores por el perjuicio patrimonial provocado a la Municipalidad de Allen por medio de las irregularidades detectadas en la Licitación N° 001/18, allí se determina la imputación a los actores, el traslado del sumario administrativo, y plazo para ejercer su derecho de defensa.

De las constancias del procedimiento puede observarse que fueron notificados los imputados, quienes se presentaron a estar a derecho, en tiempo y forma, constituyendo domicilio en el asiento de sus funciones, salvo la Sra. Morell que se presentó fuera de tiempo.

A partir de aquí, los supuestos responsables de las faltas investigadas toman intervención en el procedimiento administrativo, plantean sus defensas y ofrecen prueba a realizarse en el marco del procedimiento.

Con posterioridad, cabe destacar que en fecha 10/12/2019 el mismo organismo por medio de la Resolución N° 001/19 decide suspender los plazos del procedimiento administrativo sancionatorio, pues se da por finalizado el mandato de miembros del Tribunal de Cuentas a la fecha de la resolución, y por ende conforme lo determinado en el art. 48 inc. H y J, de la Carta Orgánica Municipal no se reanudarán los plazos hasta tanto no se encuentre integrado el organismo.

Seguidamente, conforme constancias de fs. 329, nuevamente presenta la instructora sumariante un pedido de prórroga en fecha 27/01/2020 justificado en prueba pendiente de producción, lo que fue concedido por el Tribunal en fecha 27/02/2020 por el plazo de 30 días conforme fs. 330.

A continuación, a fs. 331/332 se encuentra la Resolución N° 018/20 de fecha 18/03/2020 la cual suspende los plazos del procedimiento administrativo a causa de la pandemia por virus COVID19, la que conforme sus términos fue por un plazo de 14 días, pero que es de público

conocimiento que la misma se extendió por un plazo mucho mayor.

Así lo acreditan las constancias de dicho expediente, pues luego de encontrarse agregada la resolución mencionada, el siguiente movimiento es una providencia realizada por la Dra. Vicente a fs. 333 de fecha 05/02/2021 en el que se informa que se encuentra producida la prueba ofrecida por las partes, culminado el periodo probatorio, corriendo vista a las partes de ello, y una vez concluido el traslado se tendrá por cerrado el Juicio de Responsabilidad.

De ello, se corrió traslado a los actores obrando las cédulas de notificación agregadas de fs. 334 a 337, quienes se presentaron a fs. 340/341 la Sra. Aguilar, y a fs. 342/343 los restantes imputados los Sres. Morell, Fuentes, Iribarne.

Con posterioridad, en fecha 26/02/2021 la instructora sumariante se expide por providencia en autos teniendo por agregadas las presentaciones de los presuntos responsables, teniéndolas presentes para su oportunidad, para luego determinar que estando la prueba producida y el periodo probatorio culminado pasaba el expediente a dictamen de la sumariante y posterior elevación al Tribunal de Cuentas a los fines de su resolución.

Continuando con las constancias del expediente, a fs. 338 se presenta un nuevo pedido de prórroga con fecha 27/02/2021 justificado en la conclusión de la clausura del periodo probatorio, lo que es concedido por el Tribunal de Cuentas por un plazo de 30 días más.

Con fecha 30/04/2021 se encuentra agregado en autos el dictamen de la instructora sumariante, y la elevación del expediente al Tribunal.

Con fecha 13/05/2021 se encuentra agregado el dictamen del asesor legal Dr. Sebastián Arregui.

Seguidamente, a fs. 355 con fecha 17/05/2021 se encuentra el

memorandum N° 014/2021 el que elevo las actuaciones al Contador Jara Godoy en carácter de cuarto miembro para su examen de parte del Tribunal de Cuentas.

Nuevamente, nos encontramos con una suspensión de plazos del procedimiento administrativo por causas extraordinarias del 26/05/2021 al 30/05/2021 decretada por medio de la Resolución N° 713/21.

A fs. 360/361 con fecha 31/05/2021 se encuentra agregado el dictamen del cuarto miembro.

Con fecha 04/06/2021 se expide el Tribunal de Cuentas por medio de la Resolución N° 54/21 por medio de la cual determina que del contralor de los actos de gobierno conforme sus facultades, han encontrado acreditado que la conducta desplegada en ejercicio de sus funciones por los funcionarios imputados ha violado normativa municipal, así como los propios términos del pliego de bases y condiciones de la Licitación N° 001/18, con lo cual determina la responsabilidad de los mismos y su sanción por medio de multa monetaria delimitada en el 20% del sueldo del cuarto miembro del Tribunal conforme Carta Orgánica 141/92.

Con posterioridad, se encuentran agregadas las cédulas de notificación de la resolución a los funcionarios sancionados, lo que obra de fs. 366/369, con fecha del 09/06/2021.

Los Sres. Aguilar, Morell, Iribarne, y Fuentes presentaron sus respectivos recursos de reconsideración, los que fueron rechazados por la Resolución N° 68/21 del Tribunal, obrante a fs. 398/399.

Los términos en los que se expidió el Tribunal de Cuentas en dicha resolución confirmatoria de la Resolución N° 54/21: “Allen, 08 de Julio de 2021. VISTO: Los recursos de Reconsideración interpuestos en fecha 16-06-2021 por los Sres. Adrián Iribarne, Ana Beatriz Fuentes y Griselda

Morell contra la Resolución del Tribunal de Cuentas N° 054/2021 de fecha 04-06-2021; y CONSIDERANDO: Que es importante resaltar que los aspectos que componen un pliego para compulsa de precios, sean Licitaciones Públicas, Licitaciones Privadas, Concursos de Precios etc., deben ser cumplidos para ofrecer a todos los participantes de ello, una igualdad de condiciones, y hacia terceros el mayor grado de transparencia de los actos que realiza la Hacienda Pública. Que este Cuerpo debe velar por la Legalidad Administrativa y Financiera de todos los actos de gobierno aun cuando a parecer de los funcionarios el accionar se crea como arbitrario o carente de legitimidad. Que los recursos en cuestión han sido interpuestos por los inculpados en tiempo hábil, de modo que corresponde su tratamiento por parte del Cuerpo. Que siendo las tres presentaciones recursivas del mismo tenor hemos de tratarlas en forma conjunta. Que bajo el apartado a) de su presentación arguyen los recurrentes en sustento del recurso impetrado que la Resolución del Tribunal de Cuentas N° 054/21 resulta inconstitucional. Que los recurrentes cuestionan el procedimiento seguido por este Cuerpo para el dictado de la Resolución N° 054/21, tildan de arbitrarias las prórrogas solicitadas por la instructora sumariante. Que afirman que han transcurrido 490 días desde el inicio del juicio de responsabilidad y que todo ello atenta la garantía constitucional del debido proceso, el derecho de defensa de los sumariados y asimismo su derecho a ser juzgados en un plazo razonable. Que asimismo indican que resulta difícil de comprender -de la lectura de la Resolución 054/21- la conducta que se pretende endilgar. Que luego de una exhaustiva compulsa de estas actuaciones, concluimos que de ningún modo se ha visto afectado el derecho de defensa de los recurrentes. Sosteniendo ello por cuanto mediante Resolución 109/2019 este Cuerpo resolvió iniciar Juicio de Responsabilidad “por incumplir tanto con el art. 22 de la Ord. 092/94 modificada por la Ord. 56/12, como con el art. 6 inc. g) del pliego de bases

y condiciones de la Licitación Privada N° 001/18, al no exigir certificado de capacidad financiera y asimismo, aceptar un libre de deuda que no era tal (...)"'. Que notificado ello a los encartados, desde su primera presentación en autos -descargos a fs. 295/307- tenían pleno conocimiento de la imputación que se le formulara y a razón de ese conocimiento de la propia imputación es que se han ofrecido oportunamente la prueba que hacía a su derecho. Que resulta insólito que recién ahora -y no en oportunidad de presentarse en autos- sostengan no comprender la conducta que les es endilgada. Que en el mismo apartado, sostienen los recurrentes que la Resolución dictada por el Tribunal es inconstitucional a razón de las sucesivas prórrogas solicitadas por la Instructora Sumariante Dra. Elisa Vicente. Que en relación a ello no podemos dejar de señalar que en oportunidad de presentar, los recurrentes, sus respectivos descargos (fs. 295/307) ya habían planteado la nulidad del proceso sumarial, planteo que a fs. 304 merecían el rechazo por parte de la Instructora Sumariante. Que las prórrogas solicitadas por la instructora sumariante de ningún modo vulneran el derecho de defensa de los encartados máxime cuando las pruebas pendientes de producción son aquellas que los mismos encartados solicitaron que se produjeran. Que si bien han transcurrido más de 490 días tal como afirman los recurrentes, en ningún momento el procedimiento seguido se ha visto viciado o ha fenecido, siendo necesario mencionar que a razón de la Pandemia Covid-19 en numerosas oportunidades los plazos administrativos se vieron suspendidos, tanto a nivel nacional, provincial como municipal, de modo que en ningún momento se hubieron de transcurrir 490 días hábiles. Que en el apartado b) de su presentación sostienen los recurrentes la nulidad de ella Resolución N° 054/21 por falta de motivación, falta de causa y por violación de la ley aplicable. Que bajo este apartado insisten en que este Cuerpo no observó oportunamente la Resolución Municipal N° 310/2018 y asimismo resaltan la función de la

Comisión de Preadjudicaciones, la que está estipulada por el art. 30 de la ordenanza Municipal 092/94 que sostenía: “la comisión preadjudicará la licitación o concurso aun cuando se presente una sola oferta válida. Este preadjudicación no crea derecho alguno a favor del preadjudicatario, teniendo solamente carácter de dictamen para la autoridad competente”. Que a razón de todo ello sostienen que un dictamen no vinculante no puede acarrear la nulidad de un procedimiento administrativo. Que la cuestión traída a consideración bajo el apartado ya ha merecido oportuna respuesta por parte del Cuarto Miembro designado a fs. 35 y 269/271 por lo que corresponde su rechazo. (...) RESUELVE: ARTÍCULO N° 1: RECHAZAR en todos sus términos los recursos de reconsideración articulados por Sres. Adrián Iribarne, Ana Beatriz Fuentes y Griselda Morell contra la Resolución del Tribunal de Cuentas N° 054/2021, confirmando la misma por corresponder y ajustarse a derecho. ARTÍCULO N° 2: MANTENER en todos sus términos la resolución N° 054/21. (..)”.

5.3.- Realizado este pormenorizado control de las constancias del expediente administrativo, corresponde expedirme al respecto del primer planteo de inconstitucionalidad de las Resoluciones Tribunal de Cuentas N° 054/21 y N° 068/21.

Los actores se encarrilan en esta impugnación constitucional contra las dos resoluciones mencionadas con base en la violación al plazo razonables que debía insumir el procedimiento administrativo, argumentan la arbitrariedad en la concesión de las diversas prórrogas otorgadas a la instructora sumariante; así como la falta de indicación de la conducta típica por la cual se los sancionaba.

5.3.1.- En cuanto a la observación del no cumplimiento en el transcurrir del procedimiento administrativo de la garantía de plazo razonable, desde ya he de mencionar que no ha de prosperar.

De la compulsa del expediente, lo que se ha tratado de dejar reflejado en el punto anterior de los considerandos se ha detallado los pedidos de prórroga solicitados por la instructora sumariante, los cuales tal como se ha dejado sentado en las Resoluciones aquí impugnadas, y conforme criterio que comparto, han sido justificadas por encontrarse pendiente prueba conducente para la posterior realización del dictamen, tarea que tenía la obligación de realizar la sumariante, o bien la realización del mismo atento la complejidad que proponía los hechos debatidos.

Así, el planteo de que transcurrieron desde el inicio del Juicio por Responsabilidad a través de la Resolución Tribunal de Cuentas N° 109/19, del 04 de octubre de 2019, a la fecha de la Resolución N° 054/21 del 04/06/2021, más de 490 días no se corresponde con la realidad de los hechos, pues en el medio del dicho plazo de tiempo mencionado debe tenerse en cuenta que se atravesó por una circunstancia extraordinaria la cual fue la pandemia por el virus COVID-19, que implicó la asunción por parte del Gobierno Nacional, Provincial y Municipal de medidas de suspensión de actividades laborales y suspensiones de plazos, entre otras, para tratar de paliar los efectos negativos que dicho virus provocó en la población.

Amén de ello, no puede dejar de mencionarse que varios de los pedidos de prórroga otorgados a la instructora sumariante se dieron con anterioridad a la apertura de Juicio por Responsabilidad por parte del Tribunal de Cuentas, esto es en instancia procedimental de recabar información a los efectos de corroborarse si se encontraban posibles sospechas de la comisión de irregularidades contra el Erario Público con peso como para juzgar la actividad de los funcionarios públicos involucrados en la tramitación de la Licitación Privada N° 001/18.

Con posterioridad a la apertura del Juicio, no hubo pedidos de

prórroga que se destaquen por su continuidad, tal como se dio en la instancia mencionada con anterioridad.

Ahora bien, cabe destacar una postura sumamente irrestricta de la interpretación de la garantía de plazo razonable por parte de los aquí actores, tal como surge del propio relato defensivo desplegado en instancia administrativa que llegan a plantear la caducidad de plazos, lo cual no surge de normativa administrativa alguna que rija en el procedimiento administrativo municipal llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas.

Asimismo, más allá del tiempo transcurrido y teniendo en cuenta que los plazos determinados por el propio Tribunal en las Resoluciones 090/18 y 115/18 no eran perentorios de la instancia de instrucción, pues fueron debidamente prorrogados por el propio organismo, he de remarcar que la garantía de plazo razonable la cual deriva directamente del pilar fundamental del debido proceso legal amerita que para su infracción se encuentre acreditado no solo el transcurrir del tiempo sino el perjuicio que ello provocó en quien se vio perjudicado por ese transcurrir infructuoso de tiempo, en este caso dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.

De esta manera, de la atenta lectura de las presentaciones realizadas por los aquí actores, así como de la demanda misma, no se ha mencionado en que se han visto perjudicados en cuanto al ejercicio de su legítimo derecho de defensa, así por ejemplo puede decirse que no han mencionado la imposibilidad que ello le ha causado para esgrimir las defensas durante el Juicio de Responsabilidad, y que ello los haya perjudicado al punto tal de obtener una resolución en contra de sus intereses a causa de la infracción a dicha garantía.

Por otro lado, puede decirse que el planteo de la infracción dentro del procedimiento administrativo sancionatorio al que se vieron sometidos los actores se presenta meramente dogmático, sin acreditación fehaciente de un

perjuicio concreto por lo que hace procedente su rechazo.

Además, no puede perderse de vista que los actores tenían a su disposición diversas herramientas jurídicas para sortear dicho obstáculo dentro del procedimiento administrativo, tales como el pedido de pronto despacho, el amparo por mora o el silencio en sentido negativo ante pedidos concretos, lo que del control del expediente no surge que hayan sido planteadas, más teniendo en cuenta que prima el principio de la informalidad.

El derecho a ser juzgado en un plazo razonable, por su lado, es la garantía que tiene toda persona acusada de cometer hechos punibles a que los procesos no se prolonguen indebidamente.

En el ámbito interno, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha declarado plena vigencia de las garantías del debido proceso, y consecuentemente el plazo razonable en sede administrativa en el precedente “Losicer” (conf. Fallos: 335:1126, sentencia 26 de junio de 2012). Por primera vez estableció, la CSJN, en términos categóricos que ya no solamente la Justicia, sino también la Administración Pública, se encuentran obligadas por lo dispuesto en los arts. 8º y 25 CADH y 18 CN.

En la misma línea de razonamiento, también ha dicho que la garantía constitucional de la defensa en juicio incluye a favor de quien es sometido o sometida a proceso “el derecho a obtener el pronunciamiento que, definiendo su posición frente a la ley y a la sociedad, ponga término del modo más breve, a la situación de incertidumbre y de restricción de la libertad que comporta el enjuiciamiento penal” (conf. Fallos: 327:327, sentencia de fecha 09/03/2004).

La misma Corte Suprema ha expresado que “El plazo razonable que garantizan la Constitución y el derecho internacional de los derechos

humanos ha de ser determinado judicialmente en cada litigio, tomando en consideración los rasgos particulares del caso concreto; y sea cual fuere el lapso que de ese modo se declare, su cumplimiento determinará la extinción de la pretensión punitiva a pesar de que los términos de prescripción dispuestos en la ley ordinaria indiquen lo contrario.” (Fallos: 338:1538 15/12/2015. Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-).

Nuestro Superior Tribunal de Justicia ha dicho al respecto de la interpretación de lo que comprende “plazo razonable” dentro de un proceso, entendiendo que ello también aplica a los procedimientos administrativos sancionatorios, que: “En tal sentido, es de aplicación al sub examine lo resuelto en el fallo [STJRNS2 Se. 61/14 “LLAMBAY”], reiterado en [STJRNS2 Se. 326/16 “C.”], en cuanto se sostuvo -con citas del Fallo 322:360 de la CSJN- que, “«... ratificada una vez más la inserción constitucional del derecho a obtener un juicio sin dilaciones indebidas, corresponde señalar que la propia naturaleza de dicha garantía impide que esta Corte pueda determinar con precisión a partir de qué momento o bajo qué circunstancias comenzaría a lesionarse, pues el lapso puede ser razonable para el trámite judicial por un hurto, puede no serlo para una asociación ilícita compleja. En otras palabras, la duración razonable de un proceso depende en gran medida de diversas circunstancias propias de cada caso...», reiterando luego la imposibilidad de que ello se traduzca en plazos de días, meses o años [STJRNS2 Se. 125/15 ‘ARAYA’]...” (STJ. Causa 3BA-5035-P2013 - FRASSON, JUAN CARLOS S /LESIONES LEVES Y AMENAZAS S/ CASACION. Voto del Dr. Apcrián sin disidencia. Sentencia de fecha: 02/03/2017).

Yendo al plano supranacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al estudiar el principio de plazo razonable al que hacen

referencia los artículos 7.5 y 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ha dicho que: “se debe tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado y c) la conducta de las autoridades judiciales”. (Conf. CIDH, caso “Suárez Rosero vs. Ecuador”, sentencia 12 de noviembre de 1997).

Si bien ello fue dicho en el marco de una causa judicial, la misma CIDH se ha expedido respecto de que la aplicación de la garantía de ser juzgado en plazo razonable no se encuentra limitada exclusivamente a los procesos judiciales penales, sino que es extensiva a procedimientos administrativos; es decir cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal, por ende el plazo razonable que los mismos deben insumir. (conf. CIDH, caso “Baena, Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia de 2 de febrero de 2011).

Hay un cuarto elemento, que la CIDH agregó, para determinar el cumplimiento de la garantía del plazo razonable, referido a la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada: “El Tribunal considera pertinente precisar, además, que en dicho análisis de razonabilidad se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia. Si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve.” (conf.: Corte IDH. Caso “Valle Jaramillo y otros vs. Colombia” sentencia 27 de noviembre de 2008).

Esos cuatro elementos o aspectos fueron reiterados por la misma

Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Tenorio Roca y otros vs. Perú”, sentencia de 22 de junio de 2016.

En este caso no hay una determinación temporal precisa, o que determine la caducidad de lo tramitado ante su incumplimiento; amen de ello como bien se aclaró cada una de las prórrogas solicitadas fueron debidamente justificadas y el Tribunal de Cuentas ha aceptado la justificación y concedido el plazo.

La jurisprudencia al respecto ha dicho en cuanto a los plazos en procesos administrativos sancionatorios que: “La finalidad de los plazos en el proceso administrativo, no es la misma que en el derecho procesal, donde aquellos tienden a concretar la preclusión de las diferentes facetas del proceso. Esto es así, no sólo es así por los principios de colaboración y de verdad objetiva que nutren al procedimiento administrativo, sino también en mérito a otros principios fundamentales como son el informalismo y la eficacia, los cuales trasuntan un menor rigorismo en comparación con el derecho procesal. Las normas que reglamentan el procedimiento administrativo suelen distinguir aquellos trámites actuados en el sólo interés particular de quien insta un procedimiento, que no trasciende la esfera de su propio interés, de aquellos otros en los que se encuentra en juego el interés público, siendo un principio de general consenso que estos últimos están exceptuados de la sanción procedimental de caducidad por vencimiento de los plazos legales, la que por tal razón, debe contar con expresa previsión legal. Tratándose de un trámite sumarial actuado en el interés del orden público, comprometido en el regular acatamiento de las obligaciones estatutarias, que la ley policial pone a cargo de los agentes o funcionarios públicos en la medida que la reglamentación no prevea la sanción de caducidad del trámite sumarial a consecuencia del vencimiento de los plazos establecidos para su sustanciación, no puede

tener acogimiento favorable una petición formulada en os de ese objetivo.” (Conf. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. CORDOBA. Autos “MORENO ENRIQUE FERNANDEZ c/ PROVINCIA DE CÓRDOBA s/ PLENA JURISDICCIÓN- RECURSO DE CASCIÓN”. Sentencia de fecha: 14/03/2003. Publicado en Id SAJ: SUR0020599).

Por lo cual, pasando los hechos por un tamiz acorde a lo sentado jurisprudencialmente por los cimeros tribunales citados, no encuentro que en autos se encuentre configurada una afrenta o violación a la razonabilidad del plazo insumido en el procedimiento administrativo, garantía constitucional derivada de la defensa en juicio, mucho menos que ello haya impactado en un perjuicio directo a los actores al verse perjudicados en el ejercicio de su defensa.

5.3.2.- En cuanto a la falta de precisión en la imputación a los funcionarios públicos municipales, he de adelantar mi postura de que no ha de prosperar dicha crítica.

La Resolución Tribunal de Cuentas N° 109/19, del 04 de octubre de 2019, resolución que inicia “Juicio de Responsabilidad a los integrantes de la Comisión de Pre adjudicaciones Sra. Viviana Aguilar jefe Dpto. de Contrataciones, Secretaria de Hacienda Griselda Morell, a la Directora de Ingresos y Presupuesto sra. Ana Fuentes y al Director de C. y Control Adrian Iribarne, por incumplir tanto con el art. 22 de la Ord. N° 092/94 modificada por la Ord. 056/12, como con el art. 6 inc g) del pliego de bases y condiciones de la Licitación Privada N° 001/18, al no exigir certificado de capacidad financiera y asimismo, aceptar un libre de deuda que no era tal” (Artículo 1°, R.T.C. N° 109/19).

Que tal como se expresó en la Resolución 54/21, los encausados desde el primer momento de su presentación ante el Tribunal tenían conocimiento de cual era la infracción administrativa que se les endilgaba,

pues la resolución fue clara en cuanto a la precisión de la falta y la normativa incumplida.

Puede observarse que desde el inicio del sumario de investigación respecto de posibles irregularidades en la tramitación de la Licitación Privada N° 001/18 la acusación (en todas las etapas procesales) tuvo una relación clara, precisa y circunstanciada de los hechos concretos que se endilgan incumplidos u omitidos a los funcionarios involucrados, y la normativa cuyo cumplimiento les incumbe a los imputados y que estipula las obligaciones cuya inejecución se les atribuyó finalmente con la confirmación a través de la Resolución N° 68/21 ratificatoria de la Resolución sancionatoria N° 54/21.

En cuanto a la invocación del precedente de esta Cámara “MARZIALETTI JOSE VICENTE C/ MUNICIPALIDAD DE ALLEN S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”, Expte. N° C-2RO58-CC2018, entiendo que no se da la misma situación allí cristalizada pues la imputación realizada al Contador era la falta de presentación de balances contables, cuando la situación que debería haber sido imputada era la presentación tardía de varios periodos, con lo cual se presentaba una situación de vulneración del derecho de defensa en juicio del imputado por violación del principio de congruencia en la imputación.

Ahora bien, es atendible que pueda traerse a debate dicho precedente por lo que se conoce como “obiter dictum” respecto de la precisión de la imputación, pero tal como se afirmó con anterioridad en autos no se detecta imprecisión en cuanto a imputación, ni que ello haya derivado en una indefensión de los encartados en el ámbito administrativo.

Cabe resaltar, que los actores como miembros de la Comisión de Preadjudicaciones no desconocían que se les exigía a las empresas que pretendían ser adjudicatarias de la obra en cuestión un libre deuda, que no

solo ello derivaba de las particulares condiciones impuestas por el Municipio que conformaban la base de la contratación, sino que dicha particular exigencia deriva del mismo art. 21 del Código Fiscal.

Ello delimitó la tipicidad de la conducta, que ante el incumplimiento detectado devino en la sanción de los funcionarios.

No puede afirmarse que los actores no conocían cual era la falta que se les achacaba, y que posteriormente quedó acreditada conforme la compulsa de las constancias propias del legajo de adjudicación por el cual tramitó la Licitación Privada N° 001/18, así desde los primeros movimientos del expte. Adm. N° 548/18 se dejó sentado cual eran las infracciones detectadas, y sobre quienes pesaba la obligación de cumplir con dicho control dentro del procedimiento licitatorio.

El juicio de responsabilidad administrativa tiene por objeto la investigación de circunstancias que deriven en daño al erario público o a la regularidad administrativa.

Específicamente sobre el juicio de responsabilidad, este “procede en el caso de sospecha de perjuicio pecuniario al Estado causado por sus estipendiarios y por circunstancias ajenas a las rendiciones de cuentas. “El procedimiento (afirma Escola) puede originarse por denuncia de reparticiones o agentes estatales o terceras personas, o bien de oficio. Formalmente, se inicia con el sumario, que instruye el organismo del cual depende el responsable. Clausurado el sumario, es elevado con las conclusiones del caso al Tribunal de Cuentas, el cual puede pronunciarse por el descargo del imputado y archivo de las actuaciones, en los supuestos de irresponsabilidad; decidir una ampliación del sumario, por el mismo u otro instructor; o la citación de los imputados, otorgándoles vista de lo actuado e invitándoles a producir su descargo, iniciándose así la controversia que motiva la actividad jurisdiccional del tribunal. Una vez

sustanciadas las pruebas y las medidas de mejor proveer, si las hubiere, el tribunal dicta resolución fundada, ya sea condenando o absolviendo al imputado”. (Rosatti, Horacio. *Idem*. Tº II, pág. 272).

Así, dentro de dicho marco regulatorio se ha establecido cual es la infracción, -entiendo en cumplimiento del principio de tipicidad- lo que reportó a los actores seguridad jurídica al momento de ejercer su defensa dentro del procedimiento sancionatorio.

Y si bien ha sido puesto en jaque por los actores la naturaleza jurídica del Pliego de Bases y Condiciones, entiendo que la misma posea naturaleza normativa, a la cual la conducta de los miembros de la Comisión de Pre Adjudicaciones debía no solo controlar que los oferentes cumplan, sino ellos mismos atenerse a lo indicado, sin poder apartarse de ello.

Para mayor claridad he de compartir lo dicho por la doctrina: “5. Naturaleza jurídica La importancia práctica de esta distinción es a los fines de determinar la naturaleza jurídica de los pliegos y, a partir de ello, las diferentes consecuencias jurídicas en torno a la competencia, la forma jurídica en su dictado que incidirá sobre su publicidad o notificación, en su estabilidad o posibilidad de modificación y, fundamentalmente, la impugnabilidad y legitimación. A este efecto, algunos autores formulan la diferencia entre los pliegos generales y los particulares. Los pliegos de bases y condiciones generales son considerados como verdaderos reglamentos, leyes materiales que sólo pueden ser dictadas por el órgano superior de cada sistema administrativo, en forma unilateral y con carácter general y abstracto. Los particulares, en cambio, se consideran como acto particular sosteniendo que tienen una connotación objetiva y directa con relación a cada contrato y su aprobación es un acto administrativo particular y concreto [9]. Dromi sostiene la forma jurídica de reglamento de los pliegos de bases y condiciones generales en tanto constituyen una

normativa jurídica general y abstracta, dictada unilateralmente por la Administración, subordinada a la ley y que produce efectos jurídicos directos, con contenido reglamentario sobre la ejecución y extinción de los contratos. Están dirigidos a un grupo o categoría indeterminada de personas y, por ese carácter, obligan tanto al licitante como a los licitadores pues de esa forma jurídica deriva su fuerza vinculante. Mientras que los pliegos de bases y condiciones particulares constituyen actos administrativos sujetos a las exigencias de validez y eficacia que corresponde a dicha categoría (arts. 7° y 8°, ley 19.549) [10]. Marienhoff formula la distinción en relación al objeto de las normas en tanto traducen el contenido del contrato celebrado, integrándolo, en cuyo caso son de naturaleza contractual, o se vinculan al procedimiento a seguir en la licitación donde constituyen el ejercicio del poder de policía, trasuntan una actividad normativa [11]. Barra le atribuye carácter normativo sin distinción, en tanto todos los pliegos son redactados con anterioridad al llamado a licitación por una imposición legal y, en forma general y abstracta, rigen una cantidad indeterminada de administrados, en cuanto a forma, contenido y demás condiciones [12]. Cassagne, por su 2 / 5 parte, sostiene que asume diferentes características según la etapa del procedimiento. Configuran actos internos antes de su publicación, normativos desde la publicación hasta la adjudicación y contractuales a partir de la adjudicación [13]. Otra posición, sosteniendo el carácter de reglamentos de los pliegos de bases y condiciones generales por su contenido normativo tanto respecto de las disposiciones atinentes a la selección como las que disciplinan el contrato por estar dirigidas a regular una pluralidad de casos indeterminados, con vocación de permanencia, es decir, a todos los contratos de la misma índole, los distingue de las disposiciones del pliego de bases y condiciones particulares a los que asigna carácter general pero no normativo [14]. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos "Espacio SA c/Ferrocarriles Argentinos

s/Cobro de pesos" [15], se expidió al respecto calificando a los pliegos de bases y condiciones como "reglamentos." (Cantero, Juan Carlos B. PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES. Cita: RC D 1173/2012 .Tomo: 2006 1. Contratistas del Estado. Procedimiento de selección. Revista de Derecho Público. Editorial Rubinzal Culzoni).

Dicho ello, corresponde rechazar la impugnación constitucional de las resolución respecto de la falta de precisión en la imputación.

5.4.- En cuanto al pedido de nulidad de la Resolución por falta de motivación, falta de causa y violación de la ley aplicable, seguirá la misma suerte que la anterior impugnación.

Los actores tratan de demostrar que la Resolución 068/21 no cuenta con motivación suficiente, lo que afecta de nulidad la misma, argumentando por ejemplo que el Tribunal de Cuentas manifiesta haber corroborado el incumplimiento de los encartados de la normativa vigente, sin expresar cual sería la misma, la falta de vinculación del dictamen de la Comisión de adjudicaciones, entre otras observaciones.

En cuanto a la tipicidad, ya se ha dicho que la falta endilgada a los actores esta bien precisada en la Resolución del Tribunal de Cuentas que mandó a llevar adelante el Juicio de Responsabilidad contra los actores, en la que se expuso textualmente que: "... por incumplir tanto con el art. 22 de la Ord. N° 092/94 modificada por la Ord. 056/12, como con el art. 6 inc g) del pliego de bases y condiciones de la Licitación Privada N° 001/18, al no exigir certificado de capacidad financiera y asimismo, aceptar un libre de deuda que no era tal ...", y ello fue acreditado, pues quien tenía a cargo el control de que los ofertantes cumplieran con los requisitos exigidos por la normativa era los encartados, como miembros de la Comisión de preajudicaciones.

En cuanto a lo vinculante que se presenta o no el dictamen de la Comisión de la que formaban parte los actores, no puede perderse de vista que fue tomado por el poder ejecutivo municipal para conformar la voluntad administrativa, y que quedó acreditado que no contaba con firma y que además aseveraba que se cumplía con los requisitos exigidos para la Licitación Privada N° 001/18, cuando ello no fue así.

Con relación a la firmeza de la Resolución Municipal N° 310/18 por falta de impugnación del Tribunal de Cuentas, lo que llevó al avance de la obra misma, se expresó que ello se debió a la falta de toma de conocimiento del legajo que componía la tramitación de la Licitación Privada N° 001/18, y no por prestar conformidad el órgano de contralor con los actos administrativos de la adjudicación, lo que dejó sentado el cuarto miembro del Tribunal en su primer dictamen, y ratificó en su segundo dictamen.

Por otro lado, no se encuentra reñida con la realidad la respuesta dada a dicho argumento impugnatorio. Cabe remarcar que la apertura del sumario de investigación del procedimiento licitatorio se encontraba en su génesis por lo cual debían transitarse posteriores etapas a los efectos de realmente afirmar que se encontraban acreditadas las irregularidades, lo que dio lugar a la Resolución N° 54/21 que tuvo por probadas las mismas. Por lo cual, se presenta asequible la falta de impugnación por parte del Tribunal de Cuentas de un acto administrativo del cual no se tenía certeza que había sido conformada la voluntad de la administración de manera irregular.

De esta manera, corresponde mencionar que la firmeza del acto administrativo adjudicatorio que se canalizó por medio de la Resolución Municipal N° 310/18 a causa de la falta de impugnación en tiempo oportuno por el Tribunal de Cuentas no se presenta como óbice para el posterior contralor por parte del órgano, tal como sucedió, de la

conformación de la voluntad administrativa que como se vio en autos, la misma se encontraba viciada ante las afirmaciones falaces.

Igualmente, no puede perderse de vista que desde el inicio del procedimiento se sospechaba que los hechos irregulares consistían en “Un libre Deuda que no es tal, la falta de un Certificado de Capacidad Técnico/Financiera que no se exigió -conceptos ambos incluidos en el pliego licitatorio- y un dictamen emanado de la Secretaria Legal y Técnica sin firma”, tomando textualmente lo expuesto en el dictamen del cuarto miembro del Tribunal de Cuentas a fs. 35.

Dicho ello, cabe cuestionarse si la remisión a lo dictaminado por el cuarto miembro del Tribunal de Cuentas puede ser causa suficiente para tener a la Resolución N° 68/21 como un acto infundado, con falta de causa y en violación de la ley aplicable, y entiendo que la respuesta en este caso ha de ser negativa.

Que, amen de que sea cierto que haya una remisión a los argumentos dados por el cuarto integrante del organismo por parte del mismo Tribunal, ello no lo torna viciado al acto, pues en cuanto a la conformación del acto administrativo no se configura ello como vicio por falta de motivación.

En cuanto a la supuesta falta de motivación de los pedidos de prórroga por parte de la instructora sumariante, como ya se afirmó los mismos se encontraban justificados en prueba pendiente de producción lo que fue avalado por el Tribunal de Cuentas.

Por lo cual, deviene el pedido de impugnación del acto en una argumentación meramente subjetiva, y de un rigorismo total y absoluto de pretender una nulidad por la nulidad misma.

Cabe señalar también que la motivación resulta relevante -también- en la etapa de revisión judicial del acto administrativo, ya que “para poder

apreciar y valorar si se han vulnerado los límites de razonabilidad, desviación de poder y buena fe, debe exigirse el cumplimiento del requisito de la motivación del acto administrativo, ya que sin ello resultaría de cumplimiento imposible el control judicial que para efectivizarse requiere una manifestación de voluntad administrativa cierta y expresa, toda vez que lo intangible resulta de insusceptible revisión” (C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 1ª, 16/04/1998 - Marengo, Guillermo J. c. Estado Nacional, JA 2001-IV-síntesis, Lexis Nexis On Line N° 1/51632).

Entiendo que cada caso es puntual, y que corresponde realizar el control judicial en cuanto a si el acto sometido a su revisión se encuentra debidamente motivado.

Aquí entiendo prudente traer a colación la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación según la cual “si bien no existen formas rígidas para el cumplimiento de la exigencia de motivación explícita del acto administrativo, la cual debe adecuarse, en cuanto a la modalidad de su configuración, a la índole particular de cada acto administrativo, no cabe la admisión de formas carentes de contenido, de expresiones de manifiesta generalidad o, en su caso, circunscribirla a la mención de citas legales, que contemplan sólo una potestad genérica no justificada en los actos concretos (conf. Fallos 314:625)”. (CSJN, por remisión al dictamen del Procurador General, in re “Lema, Gustavo Atilio c/ Estado Nacional —Ministerio de Justicia de la Nación— s/ juicios de conocimiento en general”, 14-06-2001, L.26.XXXIV).

Por lo cual, entiendo que la Resolución N° 68/21, así como la Resolución N° 54/21 se encuentran motivadas, la primera en cuanto rechaza el recurso de reconsideración interpuesto por los actores que ratifica lo decidido por el Tribunal de Cuentas a través de la Resolución N° 54/21, y esta última brindando argumentos propios que tiene sustento en las

mismas constancias del expediente, así como respaldo normativo al decidir sancionar a los miembros integrantes de la Comisión de Pre Adjudicaciones conformado la voluntad administrativa del Tribunal, sin recurrir a arbitrariedades o justificaciones genéricas que afecten los derechos constitucionales e intereses patrimoniales de los actores, quienes fueron debidamente sancionados.

6.- De conformidad a lo que vengo exponiendo, no queda sino otra alternativa que rechazar la demanda interpuesta por los actores atento que no se ha acreditado nulidad alguna que afecte a la Resolución Tribunal de Cuentas N° 068/21, de fecha 08 de julio de 2021.

7.- Por lo cual, he de proponer al acuerdo: 1. Rechazar la demanda interpuesta por los Sres. Ana Beatriz Fuentes, Griselda Beatriz Morell, y Adrián Edelwis Iribarne, contra la Municipalidad de Allen confirmando la Resolución Tribunal de Cuentas N° 068/21, de fecha 08 de julio de 2021; 2. En atención a la forma en que se resuelve, impongo costas a los actores (art. 68° del CPCC); 3. Atento lo dispuesto por los arts. 6°, 7°, 8°, 9°, 10° y 37° de la Ley N° G 2212, de acuerdo con la naturaleza del asunto, la importancia, calidad y resultado de las tareas, regulo honorarios del Dr. Matías Franco, en su carácter de patrocinante de los actores (primera etapa), en 3,33 Jus y al Dr. Silvio Garrido (segunda y tercer etapa) en 6,66 Jus; a los Dra. Silvia Soledad Romano y al Dr. Juan Manuel Zuñiga, en carácter de letrados apoderados de la Municipalidad de Allen en la cantidad (primera etapa) 3,33 Jus + 40 % y a la Dra. María Emilia Buscazzo (segunda y tercera etapa) 6,66 Jus + 40 % . Cúmplase con la ley N° 869. 4. Notifícase la presente de conformidad a lo dispuesto en la Acordada 36/2022-STJ -ANEXO I. 5. ASI VOTO.-

**EL DR. DINO DANIEL MAUGERI DIJO:**

Por compartir lo sustancial de sus fundamentos, adhiero al voto que

antecede. ASI VOTO.

**LA DRA. ANDREA TORMENA DIJO:**

Ante la coincidencia precedente, me abstengo de opinar (artículo 271 del CPCC).

Por ello, la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia, de Minería y Contencioso Administrativa,

**RESUELVE:**

I).- Rechazar la demanda interpuesta por los Sres. Ana Beatriz Fuentes, Griselda Beatriz Morell, y Adrián Edelwis Iribarne, contra la Municipalidad de Allen, con costas a los actores, de acuerdo a los considerandos.-

II).- Atento lo dispuesto por los arts. 6º, 7º, 8º, 9º, 10º y 37º de la Ley N° G 2212, de acuerdo con la naturaleza del asunto, la importancia, calidad y resultado de las tareas, regulo honorarios del Dr. Matías Franco, en su carácter de patrocinante de los actores (primera etapa), en 3,33 Jus y al Dr. Silvio Garrido (segunda y tercer etapa) en 6,66 Jus; a los Dra. Silvia Soledad Romano y al Dr. Juan Manuel Zuñiga, en carácter de letrados apoderados de la Municipalidad de Allen en la cantidad (primera etapa) 3,33 Jus + 40 % y a la Dra. María Emilia Buscazzo (segunda y tercera etapa) 6,66 Jus + 40 % . Cúmplase con la ley N° 869.

III)- Regístrese, notifíquese de conformidad a lo dispuesto en la Acordada 36/2022-STJ -ANEXO I. y oportunamente, archívese.