



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado el expediente de nuestro registro N° 05/2021, caratulado: "S/PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS", iniciado con motivo de la presentación realizada por el Sr. Martín Ariel PONCE, en su carácter de apoderado de EMERGENCIAS MÉDICAS FUEGUINAS S.A., mediante la cual solicita la intervención de este organismo con relación a presuntas irregularidades en la contratación del servicio de emergencias médicas del Aeropuerto Internacional de Ushuaia "MALVINAS ARGENTINAS" -fs. 1/16-.

Recibida la mentada presentación, y como primera medida, a través de la Nota F.E. N° 26/21 -fs. 17- y su reiteratoria N° 36/21 -fs. 18-, se requirió al Sr. Gobernador que, por su intermedio, tuviese a bien remitir a este organismo copia fiel de la totalidad de las actuaciones vinculadas a la contratación detallada en la denuncia, y de todos aquellos antecedentes o elementos tenidos en cuenta por la Administración para elegir a su cocontratante.

En respuesta al requerimiento mencionado se recibió el Informe S.C.L. (S.G.L. y T.) N° 254/21 -ref. fs. 20/28-, mediante el cual el Sr. Secretario de Coordinación Legal de la Secretaría General, Legal y Técnica remitió copia certificada de: (i) expediente electrónico N° SGLT-E-11867-2020, caratulado: "LLAMADO A LICITACION PÚBLICA PARA LA CONTRATACIÓN DE UN SERVICIO MÉDICO DESTINADO AL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE USHUAIA "MALVINAS ARGENTINAS", en 149 fs.; (ii) expediente electrónico N° SGLT-E48908-2020, caratulado "S/CONTRATACION DE SERVICIO MÉDICO AEROPORTUARIO, DESTINADO AL AEROPUERTO INTERNACIONAL "MALVINAS ARGENTINAS" DE LA CIUDAD DE USHUAIA", en 388

fs.; (iii) expediente electrónico N° STLT-E-6698-2021, caratulado "S/RECURSO DE NULIDAD INTERPUESTO CONTRA EL DECRETO PROVINCIAL N° 207/21 POR LA FIRMA FUEGUINA SALUD SA, en 6 fs.; (iv) expediente electrónico N° SGLT-E-7776-2021, caratulado "S/NOTA FE N° 26/21 EXPTE. FE N° 05/21 CARATULADO "S/PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS", en 15 fs.; y (v) copia de la sentencia interlocutoria N° 127/21 de fecha 19/02/21 recaída en la causa caratulada "CAPDEVILLA, JOSÉ GUILLERMO S/DCIA" en 5 fs.

Asimismo, en la aludida misiva efectuó un repaso de las actuaciones enviadas, destacando al efecto: (i) las intervenciones llevadas a cabo en el mismo por el Sr. Secretario de Gestión de Redes Asistenciales dependiente del Ministerio de Salud; (ii) las razones que llevaron al procedimiento de Compra Directa N° 90/20 RAF 125, a la emisión de la Resolución S.G.L. y T. N° 352/20 y al Decreto Provincial N° 207/21; (iii) que se halla en trámite un recurso de reconsideración interpuesto por la firma EMERGENCIAS MEDICAS FUEGUINAS S.A. y otro incoado por la empresa FUEGUINA SALUD S.A.; y (iv) diversas consideraciones en torno al rechazo del requerimiento fiscal efectuado en el marco de la causa penal N° 40.183/20 -ref. 20/28-.

Con posterioridad, este organismo cursó la Nota F.E. N° 52/21 a la Sra. Ministro de Salud, solicitándole que, en atención a lo expuesto por el denunciante, remitiera copia fiel de la totalidad de las actuaciones vinculadas a solicitudes de habilitación efectuadas por la empresa BAHIA SALUD SA y que obraran en su cartera -fs. 30-.

Producto de ello, a través de la Nota D.G.A.J.S. N° 89/21, el Sr. Director General de Asuntos Jurídicos en Salud remitió copia del expediente electrónico N° MS-N-2502-2021 "S/NOTA FISCALIA DE ESTADO N° 52/21 – SOLICITA DAR RESPUESTA", en 136 fs., adjuntando lo que indicó



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

constituían la totalidad de las actuaciones vinculadas a lo requerido expedidas por el Sr. Director de Fiscalización Sanitaria Zona Sur – Subsecretaría de Salud Ocupacional y Fiscalización Sanitaria del Ministerio de Salud -fs. 31/167-.

Finalmente, por medio de la Nota F.E. N° 63/21 se remitió al Sr. Presidente del Tribunal de Cuentas de la Provincia copia de la denuncia en trato, solicitando se informara si dicho órgano de control había tomado intervención en relación a los hechos que se exponen en la denuncia, si se habían iniciado actuaciones y estado de las mismas -fs. 168-.

A ello dio respuesta el letrado a cargo de la Secretaría Legal del Tribunal de Cuentas, a través de la Nota N° 449/21 -fs. 169/171-, consignando que: (i) la empresa EMERGENCIAS MÉDICAS FUEGUINAS S.A. había efectuado una presentación similar ante dicho órgano de control; (ii) que en virtud de ella se había aperturado el expediente T.C.P.-V.A. N° 29/21, caratulado "S/PRESENTACION SR. MARTIN PONCE – EN CARÁCTER DE APODERADO DE EMERGENCIAS MÉDICAS FUEGUINAS S.A."; (iii) que, de acuerdo a los informes internos producidos, los auditores fiscales del Tribunal no habían intervenido por tratarse de una contratación directa; (iv) que en función de ello se requirieron las actuaciones a la Administración, quien respondió en similares términos a los expuestos en el Informe S.C.L. (S.G.L. y T.) N° 254/21; (v) que, tras la intervención del Cuerpo de Abogados del Organismo se produjo un informe legal en el que se estimó conducente efectuar un seguimiento del asunto a las resultas del recurso de reconsideración incoado por la firma, y en caso de rechazo, dar inicio a una investigación especial; y (vi) que desde la

Secretaría Legal del Tribunal finalmente se resolvió efectuar un seguimiento del recurso interpuesto y que ésta se hallaba a la espera de una respuesta de parte de la Secretaría General, Legal y Técnica en cuanto a la suerte del trámite.

Descriptos que fueran los antecedentes señalados, debo decir que, con la documentación recibida, me encuentro en condiciones de expedirme con relación al análisis solicitado.

De los términos de la denuncia efectuada por el apoderado de la firma EMERGENCIAS MÉDICAS FUEGUINAS S.A. —oferente en el marco de la Compra Directa N° 90/20 RAF 125, vinculada a la provisión de servicios médicos para el Aeropuerto Internacional “MALVINAS ARGENTINAS”— surge que el Ejecutivo Provincial habría direccionado dicha contratación a otra oferente —BAHIA SALUD S.R.L.— a través de la inclusión de un requisito presente en el pliego consistente en la acreditación de un Convenio de Atención Prioritaria con un Centro de Atención Sanitaria de Tercer Nivel en la ciudad.

Por otra parte, en la presentación se indica otra supuesta irregularidad consistente en que la adjudicataria de la contratación no contaría con habilitación del Ministerio de Salud de la Provincia para sus equipos de Unidad de Terapia Intensiva Móvil (U.T.I.M.), los cuales resultarían exigidos para prestar correctamente el servicio contratado.

En relación a lo primero, tiene dicho la doctrina que los pliegos de bases y condiciones para las contrataciones públicas se encuentran informados por una serie de principios; entre ellos, el de *impersonalidad* o imparcialidad en la procura del interés público; quedando vedado a la Administración incurrir en conductas irregulares y lesivas del derecho a la igualdad y concurrencia tales como establecer



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

privilegios a favor de algunos particulares en perjuicio de otros (MIRAVÉ, M. P., *La conformación participada de los pliegos y su impacto en las contrataciones del Estado Nacional*, en: GORDILLO, A. Tratado de derecho administrativo y obras selectas, 1ª edición, Buenos Aires, FDA, 2013, T. 7, cap. XXIX. XII-26).

Una de estas prácticas, conocida como "direccionamiento", consiste en la inclusión de cláusulas que puedan obstaculizar la participación de aquellos que, en igualdad de condiciones, se pudieran presentar para contratar con el sujeto licitante.

Así, por ejemplo, la exigencia de requisitos de admisibilidad sin posibilidad de subsanación, tales como estar inscriptos en registros por determinada cantidad de tiempo; certificaciones que, por la naturaleza de la prestación, no resultan relevantes; una antigüedad en el rubro que sólo puede ser cumplimentada por muy pocos oferentes; una capacidad económica que no tiene que ver con la naturaleza de los bienes o servicios que se solicitan; solicitar en el Pliego Técnico características de un producto que sólo puede ser satisfecho por un proveedor (ejemplo medidas o potencia de motores sin admitir sustitutos de la competencia), siendo que otros bienes cumplen acabadamente con la finalidad; etc, son todos ejemplos de conductas nocivas para el erario público. (BONAVERI, A. B., *Las debilidades en las contrataciones administrativas*, Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Año 17, N° 1, Noviembre de 2019, p. 273-286).

Sin embargo, la experiencia indica que la apreciación de las circunstancias que configuran el direccionamiento de una contratación no siempre es sencilla.

La mera presencia de una cláusula que imponga requisitos no significa que tal limitación o condición pueda interpretarse como hecha "a medida", ni confeccionada en vistas a beneficiar algún proveedor en particular.

Por el contrario, existen casos en los cuales por las características de productos o servicio a contratar, es posible que haya un solo integrante del mercado habilitado para ofertar; otras veces, existen limitaciones objetivas que persiguen la eficiencia en la contratación para el Estado, o responden a una circunstancia particular.

Justamente, la emergencia por el COVID-19 ha provocado que tanto el Estado Nacional como el Provincial hayan implementado medidas con impacto directo en los mecanismos de contratación, caracterizados por su premura.

Si bien —como se ha destacado desde diversos sectores de la sociedad civil—, de ningún modo estos procedimientos especiales o de urgencia pueden servir de excusa para relativizar los postulados de la transparencia y la rendición de cuentas, lo cierto es que la necesidad y pertinencia de las condiciones de contratación en las actuales circunstancias exige una muy prudente apreciación, más aún tratándose de cuestiones técnicas, médicas o epidemiológicas de cierta especificidad.

Al respecto, advierto que la sentencia interlocutoria agregada en copia por el Sr. Secretario de Coordinación Legal de la Secretaría General, Legal y Técnica, rechaza el requerimiento fiscal bajo la premisa que el procedimiento de contratación resultaba en el caso facultativo para el Poder Ejecutivo, ponderando el Tribunal diversos aspectos de esta realidad.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

En efecto, de la lectura del resolutorio en comentario se advierte que, para el Sr. Juez de Instrucción, el procedimiento para llevar a cabo la contratación denunciada estaba previsto en el ordenamiento y sometido a una serie de controles.

Ello le permitió descartar la existencia de un delito de abuso de autoridad, incumplimiento de los deberes de funcionario público o defraudación al Estado, en el entendimiento de que las condiciones existentes en el momento tornaban plausibles las explicaciones brindadas para la procedencia de la adquisición: "*...máxime si se tiene en cuenta que el servicio médico resentido estaba relacionado con la barrera sanitaria apostada en el ingreso aéreo de la ciudad, ello dado en un contexto epidemiológico sensible, con la pandemia COVID-19 en crecimiento, y con el agravante de que el carácter insular de esta Provincia requiere de una conectividad aérea constante*" (v. ref. fs. 25, primer párr.).

Frente a lo expresado y vistos los informes elaborados por el Sr. Secretario de Gestión de Redes Asistenciales y por el Sr. Director de Administración del Aeropuerto respecto del estado de situación de la prestación del servicio de emergencias sanitarias en el aeropuerto, la petición de este último de incluir una cláusula relativa a la acreditación de un Convenio de Atención Prioritaria con un Centro de Atención Sanitaria de Tercer Nivel en la ciudad -Nota D.G.A. y D.P.A.A., Anexo I, fs. 151- recogida en el Pliego aprobado por Resolución S.G., L. y T. N° 352/20, no se presenta tampoco desde el punto de vista administrativo, *prima facie*, como irrazonable o injustificada.

Véase además que, según surge del expediente, no sólo la adjudicataria BAHIA SALUD S.R.L. sino la tercer oferente FUEGUINA SALUD S.A. -Anexo I, fs. 285- contaban con un convenio que presenta, a primera vista, el formato requerido por la Administración, con lo que la idea de un direccionamiento exclusivo hacia la ganadora de la puja pierde fuerza.

Por lo demás, en la denuncia no se explica cómo la presentante, que tuvo a la vista el pliego y lo declaró conocer y aceptar -fs. 208/vta.-, decidió cuestionar la cláusula recién una vez que supo que no resultaría adjudicataria, habiendo podido hacerlo en forma oportuna e inmediata, es decir, cuando tomó conocimiento de la condición supuestamente irrazonable.

Por el contrario, tanto en la denuncia como en el recurso el propio presentante dice que EMERGENCIAS MEDICAS FUEGUINAS S.A. intentó cumplir con el requerimiento impuesto por el pliego, no siendo exitosas sus gestiones ante SANATORIO SAN JORGE S.R.L. ni ante el nosocomio capitalino -fs. 13-.

Esta conducta de haber pretendido acatar un requisito que ahora se cuestiona como irrazonable -en un marco en el que sólo la presentante no consiguió el acuerdo, mientras que las demás oferentes sí lo hicieron- va en desmedro de su planteo.

En suma, del estudio de los antecedentes reunidos no encuentro elementos de convicción que me permitan afirmar que el recaudo impuesto a las participantes del proceso de selección fuera injusto ni mucho menos direccionado.

En relación al segundo aspecto de la denuncia, vinculado a la supuesta falta de habilitación del Ministerio de Salud de la



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

Provincia para sus equipos de Unidad de Terapia Intensiva Móvil (U.T.I.M.), la situación es distinta.

En este sentido, de los requerimientos efectuados por este organismo se obtiene que el Sr. Director de Fiscalización Sanitaria Zona Sur recién autorizó las U.T.I.M. AD146SO y AD350TE el 29 de enero del corriente año -fs. 117/vta.-, es decir, un día después de la emisión del Decreto Provincial N° 207/21 -fs. 326/7-, y esto una vez subsanadas las observaciones vinculadas a la necesidad de un sistema eléctrico independiente, "indispensable para todo el equipamiento médico activo de soporte de vida", efectuadas una semana antes -fs. 112/vta.-.


Dicha información resulta suficientemente relevante como para indagar si, de acuerdo a la normativa vigente, la habilitación de las unidades se trataba de un requisito a cumplimentar recién al tiempo de prestar el servicio, o -como lo pretende la denunciante y también la otra oferente perdedora en su recurso de fs. 341/2, Anexo I- si el mismo resultaba una condición *sine qua non* que debía ser cumplida al momento de ofertar o adjudicar, en cuyo caso la suerte de la contratación podría haber sido distinta.

Ahora bien, considerando que el Tribunal de Cuentas es el órgano que ostenta competencia específica en la materia de conformidad con las atribuciones que le confieren la Constitución Provincial y los artículos 1° y 2, incisos b), d) y f) de la Ley Provincial N° 50, y que ya se encuentra en seguimiento de la contratación denunciada, corresponderá estar al resultado que arroje su pesquisa y a sus conclusiones en torno a esta cuestión.

Habiendo culminado con el análisis de las cuestiones traídas a conocimiento y considerando la documental respaldatoria referida, corresponde dar por concluida la intervención de este organismo, restando emitir a tal fin el pertinente acto administrativo cuya copia y la del presente dictamen deberán ser puestas en conocimiento del Sr. Gobernador; del Sr. Presidente del Tribunal de Cuentas de la Provincia, del denunciante y del Boletín Oficial para su publicación.

DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO N° 08 /21.-

Ushuaia, 28 ABR 2021


VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

VISTO el Expediente F.E. N° 05/2021, caratulado: "S/PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS"; y

CONSIDERANDO:

Que el mismo se ha iniciado a raíz de una presentación efectuada por el Sr. Martín Ariel PONCE, en su carácter de apoderado de EMERGENCIAS MÉDICAS FUEGUINAS S.A., poniendo en conocimiento del suscripto presuntas irregularidades en la contratación del servicio de emergencias médicas del Aeropuerto Internacional de Ushuaia "MALVINAS ARGENTINAS".

Que en relación al asunto se ha emitido el Dictamen F.E. N° 08 /21 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos.

Que, conforme a los términos vertidos en dicha pieza, deviene procedente la emisión de la presente a los fines de materializar la conclusión a la que se ha arribado.

Que el suscripto se encuentra facultado para el dictado de este acto de acuerdo a las atribuciones que le confieren la Ley Provincial N° 3 y su Decreto reglamentario N° 444/92.

Por ello

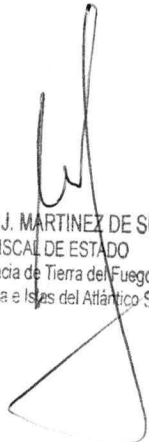
**EL FISCAL DE ESTADO
DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR
RESUELVE:**

ARTÍCULO 1º.- Dar por concluidas las presentes actuaciones, conforme a las consideraciones, análisis y conclusiones vertidos en el Dictamen F.E. N° 0 8 /21 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos en el presente.

ARTÍCULO 2º.- Mediante entrega de copia certificada de este acto y del Dictamen F.E. N° 0 8 /21, notifíquese al Sr. Gobernador, al Tribunal de Cuentas y al presentante. Remítase al Boletín Oficial de la Provincia para su publicación y archívese.

RESOLUCIÓN FISCALÍA DE ESTADO N° 2 3 /21

Ushuaia, 2 8 ABR 2021


VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur