



---

**ESCUELA DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DEL CHACO.**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN.**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ECONOMÍA POLÍTICA**

**“Importancia del Control de las Obras Publicas en el  
Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco”**

“Tesis que para obtener el grado de Master en Gobierno  
y Economía Política”, presenta.

**Sergio Gustavo Ramírez**

**DIRECTOR:**  
**Dr. Hugo Raul Jenes**

**Resistencia, Marzo de 2015.**

## **Dedicatoria**

A mis padres a los que debo lo que soy, a mi esposa que comprende el tiempo que dedico al estudio y que resto a compartir con ella, a mis hermanos que siempre me acompañan y a Hugo Jeneffes, Director de Tesis y eminencia en materia de control con reconocimiento nacional e internacional.

## **Resumen**

El control de las Finanzas Públicas es un tema apasionante e importante a la vez. Se trata nada menos que de garantizar el funcionamiento de las instituciones democráticas a través del control de los actos de gobierno de los funcionarios responsables del manejo de las finanzas públicas.

Pero el control no se limita a las clásicas auditorías contables y legales, que seguramente se está acostumbrado a tratar. Existen también otros aspectos que requieren una especial atención. Y es justamente el control de las obras públicas una cuestión de suma importancia, que requiere de una mirada especial.

El control de las obras públicas es fundamental si se pretende ejecutar un verdadero y efectivo control, teniendo en cuenta que es justamente la ejecución de obras públicas, una de las actividades del Estado a la que más recurso se destina.

Se trata de un tema complejo, que involucra un control especialmente calificado, diferente del conjunto de auditorías y controles que habitualmente se realizan en los organismos de control.

Básicamente se propone estudiar y comprender la importancia que reviste el control de las obras públicas a través de los Tribunales de Cuentas, las características que presenta este tipo control en el Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco y transmitir las conclusiones y valores referenciales de este trabajo a otros organismos de control a los efectos de demostrar la importancia de esta tarea y promover la creación y/o mejoramiento del sector de control de obras públicas en otras jurisdicciones.

## **Palabras Clave**

Control Público, Auditoría, Responsabilidad, Obras Públicas, Control de Obras Públicas.

## **Abstract**

The control of public finances is an exciting and important topic at a time. This is nothing less than to ensure the functioning of democratic institutions through control of the acts of government officials responsible for the management of public finances.

But control is not limited to the traditional accounting and legal audits, which surely is accustomed to dealing . There are other aspects that require special attention. It is precisely control of public works a matter of paramount importance, which requires special treatment.

The control of public works is crucial if it is to run a real and effective control, given that it is precisely the implementation of public works, one of the activities of the State to which more recourse are allocated . This is a complex issue, which involves a specially qualified control different set of audits and controls that are usually done in the controlling agencies.

Basically it is proposed to study and understand the importance of controlling public works through the controlling agencies, the features found in such control at the Court of Accounts of the Province of Chaco and transmit the conclusions and reference values of this work to other control agencies for the purpose of demonstrating the importance of this task and promote the creation and / or improvement of control in other jurisdictions.

## **Key words**

Public Control, Auditing, Responsibility , Public Works , Public Works Control

## INDICE.

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>ESTADO DEL ARTE</b> .....	9
<b>CAPITULO 1.</b>	
<b>RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS</b>	
1.1 GENERALIDADES .....	12
1.2 RESPONSABILIDAD CIVIL CONTRACTUAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS FRENTE AL ESTADO .....	18
1.3 RESPONSABILIDAD CONTABLE Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE CARÁCTER GENERAL .....	23
<b>CAPITULO 2</b>	
<b>EL CONTROL DE LA HACIENDA PÚBLICA</b>	
2.1 CONTROL Y AUDITORÍA .....	26
2.2 EL CONTROL PÚBLICO .....	27
2.3 LOS ORGANISMOS DE CONTROL EXTERNO .....	29
2.4 MODELOS INSTITUCIONALES	
2.4.1 Tribunales de Cuentas .....	30
2.4.2 Auditoria General .....	31
2.4.3 El Modelo Institucional en el País y en las Provincias .....	32
2.4.4 Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco. Su nacimiento y desarrollo .....	34
<b>CAPITULO 3</b>	
<b>LA OBRA PÚBLICA</b>	
3.1 CONCEPTO DE OBRA PÚBLICA .....	38
3.2 SISTEMAS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS .....	42
3.3 OBRA PÚBLICA POR CONTRATA.	
3.3.1 Contrato de Obra Pública. Concepto .....	47
3.3.2 Sujetos del Contrato de Obra Pública. ....	49
3.3.3 Objeto del contrato .....	53
3.3.4 Finalidad .....	57
3.3.5 Caracteres jurídicos .....	59
3.3.6 Sistemas de contratación .....	60
3.3.7 Precio .....	65
3.3.8 Remuneración .....	65
3.3.9 Pago .....	66
3.3.10 Procedimiento de certificación .....	68
3.3.11 Certificado de obra .....	68
3.3.12 Procedimiento de selección del contratista .....	71
3.3.13 Licitación Pública .....	73
3.3.14. Documentación Técnica .....	75
3.3.15. Derecho de las partes .....	79
3.3.16 Garantías .....	80

## **CAPITULO 4**

### **EL CONTROL DE LA OBRA PÚBLICA.**

4.1 NECESIDAD DEL CONTROL DE LAS OBRAS PÚBLICAS .....	85
4.2 INVERSIONES EN OBRAS PÚBLICAS .....	85
4.3 CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DEL CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS .....	88
4.4 AUDITORIA Y CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS .....	90
4.4.1 Auditoría de Obras Públicas .....	90
4.4.2 Control de Obras Públicas .....	93

## **CAPITULO 5**

### **EL CONTROL DE LA OBRA PÚBLICA EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DEL CHACO**

5.1 GENERALIDADES. ....	94
5.2 OBJETIVOS Y METAS DE LA DCOP	
5.2.1 Objetivos .....	95
5.2.2 Metas .....	96
5.3 NORMAS ÉTICAS Y TÉCNICAS DE CARÁCTER GENERAL	
5.3.1 Condición básica .....	96
5.3.2 Reglas básicas .....	97
5.4 TIPOS DE CONTROLES	
5.4.1 Inspección .....	99
5.4.2 Pericia .....	99
5.5 NORMAS OPERATIVAS	
5.5.1 Procedimientos .....	100
5.5.2 Proceso de control .....	102
5.6 PAPELES DE TRABAJO	
5.6.1 Contenido .....	104
5.6.2 Requisitos en su preparación .....	105
5.6.3 Legajos o Archivos .....	106
5.7 NORMAS SOBRE INFORMES .....	107
5.7.1 Informe individual de control interno del área de Obras Públicas .....	107
5.7.2 Informe individual de Inspección de Obra Pública .....	108
5.7.3 Informe individual de Pericia de Obra Pública .....	109
5.7.2 Informe Único de la Dirección de Obras Públicas .....	109
5.8 MARCO NORMATIVO .....	110
5.8.1 Marco normativo nacional .....	110
5.8.2 Marco normativo provincial .....	110
5.9 ASPECTOS A TENER EN CUENTA PARA UN CORRECTO CONTROL DE LAS OBRAS PÚBLICAS	
5.9.1 Aspectos formales .....	111
5.9.2 Aspectos materiales .....	112
5.10 ETAPAS DEL CONTROL DE UNA OBRA	
5.10.1 Plan de control .....	114
5.10.2 Estrategia de control .....	115

5.10.3 Objeto del control -----	120
5.10.4 Alcance -----	122
5.10.5 Restricciones, aclaraciones y salvedades -----	122
5.10.6 Procedimientos de auditoría a aplicar -----	123
5.10.7 Solicitud y análisis de la documentación -----	123
5.10.8 Visita de obra -----	125
5.10.9 Trabajo de gabinete -----	128
5.10.10 Elaboración de informe -----	128
5.11 GUÍA PARA EL CONTROL -----	129
5.12 NECESIDAD DE REPOTENCIAR LAS FUNCIONES DE LA DCOP COMO ÁREA DE CONTROL -----	138
5.13 ESTUDIO Y ANÁLISIS DEL CONTROL DE LA OBRA PÚBLICA EN LA PROVINCIA DEL CHACO EN EL PERÍODO 211-213	
5.13.1 Justificación del período adoptado – Criterio de trabajo ----	143
5.13.2 Objetivos del estudio en el período adoptado -----	145
5.13.3 Estudio de los casos analizados -----	146
5.13.4 Análisis de los resultados -----	149
5.13.5 Conclusiones del estudio -----	151
<b>CONCLUSIONES.</b> -----	152
<b>BIBLIOGRAFIA</b> -----	157
<b>ANEXOS</b>	
Planilla Anexa I -----	159
Planilla Anexa II -----	161
Planilla Anexa II -----	162
Planilla Anexa IV -----	163

## **INTRODUCCIÓN.**

La función de control de la gestión de los fondos públicos y la responsabilidad de los funcionarios son materias que despiertan gran interés por la importancia que revisten para un eficiente y efectivo funcionamiento del estado de derecho y por derivación del sistema democrático de gobierno. Esta visión acarrea una carga política que inmediatamente ubica al control como una función del Estado inherente a las ciencias políticas.

En este contexto, el control de las obras públicas reviste fundamental importancia teniendo en cuenta las siguientes razones: 1- La enorme cantidad de recursos económicos destinados a la ejecución de las obras públicas, 2- La especificidad de su contenido, que requiere de controles especializados (construcción, arquitectura, electromecánica, medio ambiente, etc), imposibles de ser llevados a cabo por las auditorías tradicionales (contables, administrativas, jurídicas), 3- El impacto de dichas obras en la sociedad y la consecuente necesidad de que éstas se desarrollen con la mejor calidad posible (hospitales, escuelas, viviendas, caminos, etc.), 4- Tratándose de cuestiones técnicas que requieren de controles específicos, pueden dar lugar a desvíos de fondos, cuando dichos controles no se realizan adecuadamente, con el consecuente resultado de obras sin ejecutar, sin terminar, o con ejecuciones deficientes o sobrevaluadas.

Se propone estudiar las características del control de la obra pública en general y en el Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco en particular. Con este propósito se hace un análisis del marco teórico que permite comprender este tipo de control en general, para luego avanzar concretamente en el estudio y análisis de las tareas de control de las obras públicas que se realizan en la Provincia del Chaco. Finalmente se toma un período de tiempo, los ejercicios 2.011 al 2.013 y se analizan los aspectos más relevantes de los controles realizados, tales como: Cantidad de obras controladas, cantidad de observaciones realizadas, monto total de las obras controladas, monto total de las observaciones, etc. En función del desarrollo,

se realiza un análisis de los resultados y sus proyecciones. Finalmente se exponen las conclusiones finales del trabajo.

Se pretende demostrar con este trabajo tres cuestiones fundamentales: 1- La importancia que reviste el control de las obras públicas a través de los tribunales de cuentas, 2- Las características que presenta este control en el Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco y 3- Transmitir las conclusiones y valores referenciales de este trabajo a otros organismos de control a los efectos de demostrar la importancia de esta tarea y de brindar valores de referencia que sirvan para la creación y/o mejoramiento del sector de control de obras públicas a otras jurisdicciones.

Estos propósitos componen los extremos de un mensaje a la sociedad, en miras a promover la generación de un compromiso de la comunidad con la cosa pública y por ende un mecanismo de sanciones sociales que legitimen ese compromiso.

Se propone estudiar y comprender el funcionamiento de este tipo de control, valorizar la importancia del rol que cumple, tener elementos que permitan mirar hacia adelante respecto a la planificación de las obras públicas y finalmente, servir de referencia para aquellos organismos competentes en la materia, nacionales, provinciales o municipales que, contando o no con sectores específicos, puedan tener parámetros objetivos que les permitan planificar la creación o el crecimiento del sector, con el fin de incentivar un mayor y mas eficaz control de las obras públicas, en tanto institutos de vital importancia en la distribución de la riqueza pública.

Se trata de una investigación de tipo descriptiva, que aspira a que sus conclusiones sirvan como herramienta para establecer parámetros de eficacia, como asimismo como puntos de referencia o comparación con otras jurisdicciones (Municipios, Provincias o Nación) u otros modelos institucionales de control.

## **ESTADO DEL ARTE.**

Aquí se debe destacar que, en general, la bibliografía existente trata sobre dos materias básicas para la comprensión de la problemática: 1- la obra pública y 2- los mecanismos de control del Estado.

El problema que se presenta es que estas dos cuestiones son tratadas de manera aisladas, y se complica cuando se pretende acceder a bibliografía que analice la problemática específica del “control de la obra pública” desde la perspectiva de los organismos de control externo.

La bibliografía que trata sobre la obra pública, lo hace desde las perspectivas técnico (construcción) y legal, abarcando el desarrollo de la misma desde el proceso de contratación hasta su finalización, pero no lo analiza específicamente desde el punto de vista del necesario control que debe realizar el Estado a través de sus órganos de control.

Es factible acceder a bibliografía sobre el control que realizan los inspectores de obra o directores técnicos, en cuanto al normal desarrollo de la obra y de su necesario control y seguimiento técnico profesional, pero este tipo de control no es coincidente ni agota el control que deben realizar los Tribunales de Cuentas.

El control de las obras públicas que realizan los Tribunales de Cuentas se orienta fundamentalmente a tres aspectos fundamentales;

1- Controlar las inversiones en obras públicas, analizando la legalidad, autenticidad y suficiencia de la documentación que la respalde durante su tramitación y ejecución así como también la ejecución física de las obras y su relación con las especificaciones contractuales, planos y requerimientos técnicos que le rigen.

2- Control en los entes que manejan fondos públicos, la administración, las operativas y los bienes patrimoniales vinculados con la ejecución de obras públicas.

3- Controlar la gestión desarrollada por los entes bajo su jurisdicción, referida a la inversión en obras públicas. Comprende los aspectos referidos a la economía, eficiencia y eficacia, conceptos éstos que los definimos mas adelante.

Este marco de control excede ampliamente al tipo de control de la Inspección de Obras o de una dirección técnica.

Por otro lado existe bibliografía abundante sobre los controles que realizan los órganos de control externo (Tribunales de Cuentas, Auditorías Generales, etc.), tratados desde el punto de vista jurídico y contable. Y, aunque los aspectos jurídico y contable también integran el control de la obra pública, no lo agota, ya que debe necesariamente integrarse con el aspecto técnico constructivo (teniendo en cuenta las especificidades nombradas anteriormente).

Esta confluencia de aspectos tan particulares hace que el tratamiento de la obra pública sea tan especial y me llevan a concluir que, aunque exista abundante bibliografía en los aspectos parciales antes nombrados, es escasa la bibliografía específica sobre “Control de Obras Públicas desde el punto de vista del control que deben realizar los Tribunales de Cuentas”.

Ahora bien, existe material muy valioso que se fue generando a partir del aporte de trabajos, ensayos, monografías y publicaciones realizados por quienes tienen funciones vinculadas al control de las obras públicas en organismos de control. Gran parte de estos trabajos y publicaciones se realizaron y se siguen realizando a través de los Congresos, Jornadas y Talleres organizados en nuestro país por el IETel (Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas).

El tipo de material que mencionamos en el párrafo anterior podemos también encontrarlo en las publicaciones que se hacen en otros países latinoamericanos, tales como Ecuador, México, Perú, etc, como así también

en países europeos como España o Alemania, tal como se menciona en la bibliografía consultada.

## **CAPITULO 1.**

# **RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.**

### **1.1 GENERALIDADES.**

El tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos es fundamental para la comprensión de la problemática que tratamos en este trabajo, por cuanto en las tareas de control en general, como en el control de las obras públicas en particular, lo que permanentemente se hace es verificar la responsabilidad de aquellos funcionarios responsables de que la obra se ejecute correctamente, por un lado y, por el otro, que los gastos que se generan se correspondan con lo presupuestado y ejecutado.

De no ser así, de ocurrir que la obra se ejecute de manera incorrecta, deficiente o que los gastos o pagos no se correspondan con lo realmente ejecutado, se estaría generando un daño al Estado. Y son justamente los funcionarios responsables quienes tienen la obligación de responder, incluso con su propio patrimonio, por los daños y perjuicios que la hacienda pública pueda sufrir.

Pero esta responsabilidad de responder ante el Estado por los daños causados por los funcionarios, por su irregular actuación en el ejercicio de sus funciones, no siempre fue reconocida, incluso en la actualidad existen discrepancias en cuanto a la naturaleza jurídica, alcance y competencia de los órganos encargados de hacerla efectiva.

En este sentido se manifiesta Atchabahian cuando sostiene que el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos, con sus características actuales, es relativamente moderno, ya que cuando los gobiernos se consideraban emanados de la divinidad y encarnados en la

persona del monarca, los funcionarios solo respondían de sus actos ante él, en tanto el soberano era únicamente responsable ante Dios. Precisamente, la responsabilidad de los funcionarios públicos, tal como hoy se la conoce y practica, nació al admitirse la soberanía del pueblo.<sup>1</sup>

Sostiene Marienhoff que la aceptación o el reconocimiento de que los agentes públicos puedan ser responsabilizados por sus comportamientos contrarios a derecho, es trascendental para el afianzamiento de las libertades públicas, ya que el “*fundamento*” de la responsabilidad de los funcionarios públicos no es otro que los principios propios del estado de derecho, en los que tiene cabida todo aquello que permita afianzar la seguridad jurídica y las libertades públicas. Tales principios están virtualmente comprendidos en nuestra Constitución Nacional<sup>2</sup>.

La democracia exige, más que cualquier otro régimen, el control y la transparencia en el campo de las finanzas públicas. El ciudadano no puede verse compelido al pago de impuestos para afrontar las necesidades públicas y de funcionamiento del Estado, sin tener la garantía de que esos fondos son utilizados de forma transparente, de acuerdo a las reglas del derecho y a las decisiones tomadas por sus representantes al votar el presupuesto anual.

Es así que responsabilidad y control son dos conceptos que se complementan como condicionantes ineludibles, indispensables para una verdadera realización del estado de derecho, la democracia y el gobierno representativo.

Recordemos que el control es una función que hace al ejercicio del poder y, tal como lo expresa Gascón y Marín<sup>3</sup>, “Es importantísima la existencia de responsabilidad de los funcionarios para evitar el abuso del

---

<sup>1</sup> Atchabahian. *Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública*. Buenos Aires: Depalma, 1999. p. 726.

<sup>2</sup> Marienoff. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III-B. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2003. pp. 372 y ss.

<sup>3</sup> Citado por Marienhoff, ob. Cit., t. III-B. p. 373.

poder de la burocracia y asegurar garantías efectivas a los ciudadanos. No puede decirse que se viva en estado de derecho si la responsabilidad del empleado no puede hacerse real. Precisa la existencia de leyes que la declaren y faciliten su exigencia y que la opinión pública reclame su efectividad”

Vista la hacienda pública como la coordinación económica activa de personas y de bienes económicos, destinada a satisfacer las necesidades de orden colectivo o común que los individuos no podrían atender por sí mismos, se infiere con lógica inescapable la responsabilidad ineludible que asumen, ante sus mandantes –o sea, los ciudadanos que han instituido este tipo de hacienda- quienes la conducen, en calidad de mandatarios, con respecto a los actos que realizan.

La responsabilidad de los funcionarios públicos es una de las características fundamentales del gobierno representativo, y es de esencia de esta forma de gobierno que todos los funcionarios públicos se desempeñen según normas obligatorias que rijan su conducta y que respondan por las consecuencias de sus actos u omisiones, pues ejercen la función en nombre del pueblo, fuente de la soberanía<sup>4</sup>.

De esta manera, podemos afirmar que la responsabilidad de los funcionarios públicos por los daños que causaren en el ejercicio de sus funciones, es una de las más grandes conquistas de la democracia liberal contemporánea, y cualquier traba puesta a su efectividad, o que en el hecho la haga ilusoria, ha sido calificada de medida tiránica imaginada por el más hábil y absoluto de los déspotas<sup>5</sup>.

El reconocimiento de esta responsabilidad, actúa como “*freno a las pasiones y a la incultura de quienes, válidos de la dosis de poder que*

---

<sup>4</sup> Bielsa, citado por Atchabahian. Ob. Cit. p. 726.

<sup>5</sup> Henoch D. Aguiar, citado por Marienhoff ob. Cit, t. III-B. p. 373.

*invisten, se aparten de los buenos procederes en el cumplimiento de sus funciones”*<sup>6</sup>

El problema de la responsabilidad del funcionario público surge cuando éste ejerce sus atribuciones en forma “irregular”, y esa irregularidad puede consistir en el incumplimiento o en el cumplimiento insuficiente de las obligaciones legales.<sup>7</sup>

La particularidad que presenta el empleo público es que, de una misma actuación pueden surgir diversas responsabilidades. Es así que, de acuerdo a los posibles modos de manifestarse la actividad del funcionario público, su responsabilidad puede ser “política”, “penal”, “administrativa” y “civil” según sea el interés jurídico afectado.

La responsabilidad “política” surge cuando está en juego el interés general de la sociedad, lesionado en la especie por la conducta de los funcionarios mencionados en el artículo 53 de la Constitución Nacional y correlativos de las constituciones provinciales.

Se trata de responsabilidad “penal” cuando el acto irregular del funcionario o empleado constituye un delito previsto y penado en el código penal o en leyes especiales.

La responsabilidad “administrativa”, al decir de Marienhoff, tiene por objeto sancionar conductas que lesionan el buen funcionamiento de la Administración Pública: Se origina por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de agente público. Dicha responsabilidad se hace efectiva a través de la “*potestad disciplinaria*” de la Administración, debiéndosela estudiar en el “*régimen disciplinario*” de la Administración Pública, ya que éste forma el substrato de tal responsabilidad. En este orden

---

<sup>6</sup> Marienhoff, ob. cit, t III-B. p. 374.

<sup>7</sup> Jenefes, Hugo Raúl.”Juicio administrativo de responsabilidad – Una propuesta sistemática” en *Tercer Taller Nacional I.E. Te.I.* Mar del Plata: 1998.

de ideas, “*responsabilidad administrativa*” y “*Responsabilidad disciplinaria*” son conceptos sinónimos<sup>8</sup>.

Por último, la responsabilidad “*civil*” surge cuando el acto irregular del agente haya causado un daño a la Administración Pública o a terceros (particulares u otros funcionarios o empleados públicos).

Cabe advertir que, dado que cada uno de los tipos de responsabilidad de que es susceptible el agente público, tiende a proteger o tutelar un distinto y específico bien o valor jurídico, va de suyo que un mismo hecho o comportamiento del funcionario puede dar lugar, simultáneamente a varias de las mencionadas especies de responsabilidad, sin que esto importe violar los principios “*non bis in ídem*” o “*non ter in ídem*”<sup>9</sup>.

Se aclara en este punto el alcance de la responsabilidad del funcionario que ejecuta o controla una obra pública, en cuanto a su calidad profesional, debe responder por ambas obligaciones (como funcionario y como profesional) por separado o simultáneamente.

La responsabilidad de los agentes públicos puede corresponder al derecho público o al derecho privado, lo que depende de la índole de la infracción cometida.

La responsabilidad “*política*” pertenece esencialmente al derecho público, sin perjuicio de que pueda tener consecuencias regidas por el derecho privado, en casos de acción por daños y perjuicios promovida por un administrado contra el funcionario destituido.

La responsabilidad “*penal*” es de derecho público, por ser esa la índole del derecho penal, sin perjuicio de las posibles consecuencias civiles de la infracción.

---

<sup>8</sup> Marienhoff, ob. cit, t III-B. p. 375.

<sup>9</sup> Marienhoff, ob. cit, t III-B. p. 376.

La responsabilidad “*administrativa*” es de derecho público, esfera a la cual pertenece el derecho administrativo. Se hace efectiva a través del poder disciplinario de la Administración Pública.

La responsabilidad civil es de derecho privado, cuando se trate de una acción promovida por particulares o administrados, pero es de derecho público cuando la acción la promueva el Estado contra el funcionario como consecuencia de la relación de empleo. Esto último es así por tratarse de una acción emergente de un contrato administrativo *stricto sensu*.

La circunstancia de que la responsabilidad del agente esté regida por el derecho “*público*” o por el derecho “*privado*”, es fundamental a efectos de resolver lo atinente a la jurisdicción para entender en la acción que se promueva.

En lo referente al presente trabajo interesa en particular la responsabilidad civil del funcionario frente al Estado como consecuencia de la relación de empleo, es decir, la que surge de un contrato administrativo *stricto sensu*. Esta responsabilidad, según se ha visto, corresponde entender dentro de la esfera del derecho público.

Según señala Marienhoff, toda acción de responsabilidad civil (daños y perjuicios), deducida por el Estado contra el funcionario o empleado, como consecuencia de la relación de función o de empleo públicos, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>10</sup>. Asimismo sostiene este autor que, en materia de legislación sobre responsabilidad civil de los agentes públicos como consecuencia de la relación de empleo, tienen competencia tanto la Nación como las provincias en sus respectivas jurisdicciones.

En el caso particular de las provincias, les corresponde esa atribución, por tratarse, en la especie, de consecuencias de un contrato “*administrativo*”, propiamente dicho, materia ésta de derecho “*local*”, por no haber sido

---

<sup>10</sup> Marienhoff, ob. cit, t III-B. pp. 382 y ss.

delegada por las provincias a la nación y sí retenida por ellas (Constitución Nacional, artículos 121 y 122)<sup>11</sup>.

En la Provincia del Chaco, la jurisdicción y competencia que corresponde aplicar, respecto de la responsabilidad civil (daños y perjuicios) de los funcionarios públicos provinciales, como consecuencia de la relación de función o de empleo público frente al Estado Provincial, es exclusiva y excluyente del Tribunal de Cuentas de la Provincia, y la jurisdicción contenciosa-administrativa surge solo por apelación de los fallos del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

En este sentido, afirma el Dr. Jenefes<sup>12</sup> que, el sistema de derecho público provincial ha diseñado un órgano específico, técnico y jurisdiccional encargado de poner en movimiento los mecanismos procesales destinados a determinar la responsabilidad emergente del perjuicio patrimonial del Estado. Y este órgano específico es precisamente el Tribunal de Cuentas de la Provincia,

## **1.2 RESPONSABILIDAD CIVIL CONTRACTUAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS FRENTE AL ESTADO.**

Respecto a este tema ha sido de inmensa utilidad el valioso aporte del Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones (IETel)<sup>13</sup>, dependiente del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina (SPETCRA), el que, a través de sus publicaciones y conclusiones, así como de los trabajos y ponencias presentadas en los distintos congresos y jornadas nacionales e internacionales, que se realizaron en nuestro país a lo largo de varias décadas, ha colaborado en el desarrollo de esta materia.

---

<sup>11</sup> Marienhoff, ob. cit, t III-B. p. 389.

<sup>12</sup> Jenefes Hugo. *El control público "El Control Externo en la Provincia del Chaco - Un Modelo Institucional"* <http://www.elcontrolpublico.com.ar/ecp101/pag09.htm> [Consulta: 5 de noviembre de 2014]

<sup>13</sup> IETel <<http://www.ietei.com.ar>> Consulta: 5 de noviembre de 2014.

En primer lugar analizamos la relación que tiene lo preceptuado por el artículo 1112 del Código Civil<sup>14</sup> con el tema que tratamos.

Marienhoff<sup>15</sup> aclara que el comportamiento del funcionario público que genera su responsabilidad, no es cualquier comportamiento, sino aquella conducta referida en el artículo 1112 del Código Civil, el que expresa: *“Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas, son comprendidas en las disposiciones de este Título”*.

Si el funcionario genera un daño, por hecho o conductas *“ajenos a sus funciones públicas”*, puede ser también responsable, pero no en virtud del artículo 1112, ni por su calidad de funcionario, sino por aplicación del artículo 1109 del Código Civil, respondiendo como cualquier persona, aunque no fuere funcionario público.

Si el daño se produce con motivo del ejercicio *“regular”* de sus funciones, el funcionario no es responsable, teniendo en cuenta que faltaría uno de los requisitos del artículo 1112 y que se encuadraría en lo estipulado en el artículo 1071 que expresa que *el cumplimiento de una obligación legal no puede constituir como ilícito ningún acto*.

Ahora bien, Marienhoff sostiene que los posibles titulares de la acción contra los funcionarios a que se refiere el artículo 1112, son los *“terceros”*, entendiendo por tales a los extraños a la relación de empleo que vincula a los agentes públicos con el Estado. Éstos son: 1- Los administrados en general, 2- Cualquier otro agente público a quien hubiere dañado el comportamiento del funcionario que actuó irregularmente en el ejercicio de sus funciones, 3- El propio Estado, si el daño lo ha sufrido éste en una esfera distinta a aquella en que actúa normalmente el funcionario como consecuencia de la relación de función o de empleo públicos.

---

<sup>14</sup> Código Civil Argentino previo a entrar en vigencia la modificación por Ley N° 26994.

<sup>15</sup> Marienhoff, ob. cit, t III-B. p. 390.

El contrato de empleo público solo tiene vigencia en el ámbito de la función otorgada al agente; fuera de ese ámbito no hay contrato. Ocurre lo mismo que entre dos personas particulares ligadas por determinado contrato, el cual sólo rige las relaciones en él contempladas, pero no las demás relaciones posibles.

Es decir, entre los posibles titulares de la acción vemos aquí al Estado, pero no en una esfera de la relación contractual, por lo tanto aún no llegamos al tipo de responsabilidad que estamos buscando: la responsabilidad civil del funcionario público que surge de la relación de empleo público.

En este sentido, sostiene Marienhoff que, cuando el agente público ocasiona perjuicio al Estado con motivo o a raíz del ejercicio de sus funciones, es decir, con motivo o a raíz de la relación de empleo, la responsabilidad del funcionario, en tal caso, no se rige en modo alguno por el artículo 1112. Esto es así porque la naturaleza jurídica de la relación de empleo público es “*contractual*”, en tanto que el artículo 1112 sólo contempla la responsabilidad aquiliana (extracontractual). De modo que la reparación de los daños que, en las condiciones indicadas, le ocasione el funcionario al Estado, no se rige por el artículo 1112 del Código Civil (responsabilidad aquiliana), sino por los principios atinentes a la responsabilidad “*contractual*” de derecho administrativo<sup>16</sup>.

Esta afirmación encuentra sustento en el propio título donde está comprendido el artículo 1112. Es así que el artículo 107 dispone que “*los hechos o las omisiones en el cumplimiento de las obligaciones convencionales, no están comprendidos en los artículos de este Título, si no degeneran en delitos del derecho criminal*”.

Con respecto a la Responsabilidad Civil del Funcionario Público, sostiene Miriam Ivanega que “*Ha sido frecuente incluir dentro de esta figura a la responsabilidad patrimonial, de ahí la distinción que debe realizarse a*

---

<sup>16</sup> Marienhoff, ob. cit, t III-B. p. 398.

*partir del sujeto lesionado: la civil considera a los terceros ajenos a la Administración, mientras que la patrimonial considera a la Administración como sujeto dañado<sup>17</sup>.*

Continua Ivanega<sup>18</sup> exponiendo sobre la posición doctrinaria que sostiene que el artículo 1112 protege a todos los sujetos que puedan resultar daños por la comisión del hecho, por el irregular cumplimiento de las obligaciones legales que rigen la función pública.

En este sentido menciona a Gordillo, quien sostiene que por esta norma quienes tienen derecho a exigir el regular cumplimiento de las obligaciones legales por parte del funcionario son los particulares, los demás funcionarios públicos y el Estado. Gordillo sostiene que no cabe duda de que el funcionario es responsable frente al Estado, por el artículo 1112, aunque su funcionamiento no es muy claro, ya que si esta responsabilidad es cuasidelictual, dada la ubicación del artículo en el Código Civil, ¿Dónde quedaría la naturaleza contractual de la relación de empleo público? E inversamente, si la relación del funcionario con el Estado es contractual, ¿Cómo jugarían dicho artículo y el artículo 1107?

Es decir, en esta línea de pensamiento, si la relación entre el funcionario y el Estado es contractual, la irregular prestación de la función lo coloca frente a un incumplimiento de contrato, y por ende, ante una responsabilidad contractual; solo que asumiría, en cuanto a su dimensión, las características establecidas en el artículo 1112.

Esta disposición funcionaría como un elemento legal del contrato, “Así, de la misma forma que ciertas disposiciones legales de orden público son un elemento de todo contrato, hayan sido o no pactadas, el regular cumplimiento de las obligaciones legales es una de las obligaciones impuestas al funcionario por su aceptación de la relación contractual que lo liga al Estado.

---

<sup>17</sup> Ivanega, Miriam Mabel. *Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de Responsabilidad*. Buenos Aires: 2003, p. 219.

<sup>18</sup> Ivanega. Ob. cit., p. 252.

En síntesis, resultaría filosófica y jurídicamente válido interpretar que el artículo 1112, más allá de su ubicación en el Título, consagra un principio general de responsabilidad, que bien puede ser considerado fundamento o elemento esencial de la relación funcionario-Estado<sup>19</sup>.

En este sentido se expresa el Dr. Jenefes<sup>20</sup> cuando refiere a cuál es el comportamiento o conducta específica que genera responsabilidad civil. Responde a esta cuestión sosteniendo que “*se trata concretamente de la conducta descrita en el artículo 1112 del Código Civil...*”

Marienhoff<sup>21</sup> destaca la importancia de establecer la naturaleza del tipo de responsabilidad de que se trate, ya que se vincula directamente con los lapsos en que operará la prescripción de las acciones. La prescripción de la acción para reclamar daños y perjuicios al funcionario público está sometida a reglas y plazos distintos según que el reclamante sea un tercero o el Estado.

Si el reclamante es un “*tercero*”, la acción tendrá por objeto hacer efectiva la responsabilidad *extracontractual* del agente público. Su prescripción opera a los dos años (art. 4037 del Código Civil<sup>22</sup>).

Si el reclamante fuese el Estado, que pretendiese hacer efectiva la responsabilidad del funcionario por hechos o actos de éste realizados a raíz o con motivo del contrato de empleo público, la acción tendría por objeto hacer efectiva la responsabilidad *contractual* en que habría incurrido el agente. En este caso, si bien existe alguna discrepancia en la doctrina, Marienhoff es terminante en sostener que lo correcto es aplicar el artículo 4023 del Código Civil<sup>23</sup>, que se aplica al incumplimiento o la violación de un contrato, en cuyo caso la acción se prescribe a los diez años.

---

<sup>19</sup> Ivanega. Ob. cit., p. 253.

<sup>20</sup> Jenefes, Hugo Raúl. “Juicio administrativo de responsabilidad – Una propuesta sistemática” en *Tercer Taller Nacional I.E.Te.I.* Mar del Plata: 1998.

<sup>21</sup> Marienhoff, ob. cit, t III-B. pp. 400 y ss.

<sup>22</sup> Código Civil Argentino previo a entrar en vigencia la modificación por Ley N° 26994.

<sup>23</sup> Código Civil Argentino previo a entrar en vigencia la modificación por Ley N° 26994.

### **1.3 RESPONSABILIDAD CONTABLE Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE CARÁCTER GENERAL:**

Tal como lo venimos desarrollando, la responsabilidad patrimonial del funcionario publico, aquella que entra en la esfera jurisdiccional de los Tribunales de Cuentas, es la responsabilidad civil emergente de la relación de empleo público, la que aparece cuando la conducta del funcionario ocasiona un daño al Estado.<sup>24</sup>

Ahora bien, esta responsabilidad civil contractual tiene un doble ataque normativo: La responsabilidad contable y la responsabilidad patrimonial de carácter general. La primera habilitará el denominado Juicio de Cuentas y la segunda el llamado Juicio Administrativo de Responsabilidad

La responsabilidad contable es específica de ciertos funcionarios públicos: los cuentadantes. Los hechos constitutivos de la responsabilidad contable se desprenden de las cuentas que estos funcionarios tienen que rendir a causa de gestionar los caudales públicos.

La doctrina sostiene que la responsabilidad administrativa patrimonial de los funcionarios públicos, es siempre de naturaleza pública, es decir de derecho administrativo, y un capítulo de ella la constituye la responsabilidad contable. Por tal motivo, y por constituir materia de derecho público local, las Constituciones Provinciales, aunque no todas, atribuyen este particular capítulo a los Tribunales de Cuentas, quienes la ejercitan mediante los Juicios de Cuentas y de Responsabilidad, teniendo cada uno un objeto propio y determinado, siendo materia del primero, las justificaciones, acreditaciones y documentación de un pago o inversión, y del segundo la responsabilidad patrimonial del funcionario o agente público por aquellos

---

<sup>24</sup> IETel. Jornada de Tribunales de Cuentas “*Los Tribunales de Cara al Siglo XXI*”. San Luis: 1994.

actos, hechos u omisiones que provoquen perjuicio fiscal, imputables a culpa o negligencia, a diferencia de la responsabilidad contable que es de naturaleza objetiva, y que nace de la mera acreditación de haber administrado fondos.

Es así que algunas provincias, entre ellas el Chaco, otorgan jurisdicción y competencia exclusiva y excluyente al Tribunal de Cuentas para Tramitar y decidir, en los juicios de cuentas y administrativos de responsabilidad, mediante procedimientos específicos, tanto la responsabilidad administrativa como la contable.

En el ámbito nacional, a través de la Ley 24.156, de administración financiera y control del sector público nacional, sancionada a finales del año 1992, se ha eliminado la figura del Tribunal de Cuentas de la Nación, creándose la Auditoría General de la Nación, ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional. Esta modificación significó, no solo la creación de un nuevo organismo en reemplazo de otro, sino el cambio radical del sistema de control externo que por décadas se había implementado en nuestro país.

Los Tribunales de Cuentas son poseedores, por imperio de la Constitución y la Ley (en los ámbitos así contemplados, como en la Provincia del Chaco), de la atribución de Control de la Hacienda Pública. Para ello, poseen facultades, realizan actos y cumplen funciones, que son indelegables. Poseen jurisdicción exclusiva y excluyente en el orden administrativo (que no la tienen otros órganos, entes o personas) en materia del juicio de cuentas y del juicio administrativo de responsabilidad.

Pero no todos los organismos de control poseen esta prerrogativa, ya que en otros modelos de control, como Auditoría General de la Nación, las funciones se limitan a controlar, observar e informar al Órgano Legislativo.

Seguidamente analizamos brevemente los dos modelos imperantes en nuestro país.

## CAPITULO II

### EL CONTROL DE LA HACIENDA PÚBLICA

#### 2.1 CONTROL Y AUDITORÍA:

##### 2.1.1 Control.

Según Fiorini<sup>25</sup>, es aquella actividad que garantiza, dentro de la organización administrativa, la correcta realización de su función

De acuerdo a lo sostenido por el Instituto de Auditores Internos, control es una palabra que se utiliza para describir un mecanismo físico, un método para llevar adelante una actividad, una etapa en un proceso, un medio para obtener un fin y, en determinados supuestos extremos, un fin en si mismo.

De acuerdo a lo sostenido por el INTOSAI<sup>26</sup> (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), *“El control no representa una finalidad en si misma, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro”*

Ivanega<sup>27</sup> sostiene que el control se convierte en un sistema retroalimentador de la Administración financiera, en la medida en que aquel consiste en un conjunto de actos cuyo objeto es identificar la realidad, examinarla y compararla, de acuerdo con criterios preestablecidos, para

---

<sup>25</sup> Citado por Ivanegal. Ob. cit, P. 65.

<sup>26</sup> Citado por Ivanega. Ob. cit, p. 69.

<sup>27</sup> Ivanega. Ob. cit, p. 70.

luego modificarla conforme a ellos. La auditoría es una parte de él, como se ve seguidamente.

### **2.1.1 Auditoria.**

Es una técnica de control. El concepto de control engloba el de auditoría, pues en el primero caben todas las formas de fiscalización, y en el segundo solo las que obedecen a la metodología de la auditoría, caracterizada por ser un control posterior.

Cuando nos referimos a las obras públicas utilizamos con mas frecuencia el término control, ya que, el control involucra las distintas etapas de la obra, siendo muy frecuente su control concomitante, pudiendo controlarse, incluso antes de su ejecución, en aquellos casos en que, por ejemplo, se verifica la regularidad del proceso de selección del contratista.

## **2.2 EL CONTROL PÚBLICO**

Tal como ya lo hemos señalado, el control constituye una actividad esencial del Estado en un sistema republicano y democrático.

Según sostiene Marienhoff, en toda organización administrativa debe existir un sistema de controles o de medios de fiscalización de la administración y de aquellos que tratan con ella. De este modo se tiende a constituir un conjunto de garantías de legitimidad y de oportunidad en la actividad administrativa, a la vez que a lograr la eficiencia y la moralidad dentro de la administración<sup>28</sup>

Los controles mencionados se dan, en el ámbito de la administración pública, básicamente de dos maneras: Control Interno y Control Externo.

---

<sup>28</sup> Marienhoff, ob. cit, t I, p. 645.

El Control Interno se ejerce por órganos que forman parte de la organización del ente fiscalizado. En el ámbito nacional, el control interno está a cargo de la Auditoría General de la Nación (SIGEN), creado por Ley 24.156, y en los ámbitos provinciales son definidos por los respectivos ordenamientos jurídicos. En la Provincia del Chaco, el control interno se encuentra bajo la responsabilidad del Contador General de la Provincia, aunque forman parte del conjunto de organismos de Control Interno: el Fiscal de Estado, el Contador y Subcontador General de la Provincia y el Tesorero y Subtesorero General de la Provincia<sup>29</sup>.

El Control Externo es el ejercido por órganos que se encuentran fuera de la organización de la institución controlada. En el ámbito nacional es ejercido por la Auditoría General de la Nación, creada por Ley 24.156, en reemplazo del histórico Tribunal de Cuentas de la Nación. En las provincias hay diversidad de sistemas de control, dependiendo de las legislaciones locales. En la Provincia del Chaco, el Tribunal de Cuentas es el órgano de control externo del sector público provincial y municipal y de entidades privadas beneficiarias de aportes estatales<sup>30</sup>.

Podemos también hacer mención a otras clasificaciones del Control Público:

**Por el Contenido:**

- De Juridicidad
- Técnico.
- Contable.

**Por el Momento:**

- Previo.
- Concomitante.
- Posterior.

---

<sup>29</sup> Constitución de la Provincia del Chaco, art. 172 y ss.

<sup>30</sup> Constitución de la Provincia del Chaco, art. 177 y ss.

### **Por el Destino:**

- Ejecutar.
- Legislar.
- Juzgar.

## **2.3 LOS ORGANISMOS DE CONTROL EXTERNO**

De acuerdo a lo señalado por Ivanega<sup>31</sup>, respecto a los distintos regímenes de control público externo, no ha habido uniformidad de éstos en el derecho comparado. Se puede advertir que existen básicamente tres sistemas o modelos: 1- el modelo Francés, creado por Napoleón en 1807, que integra la Administración Pública; 2- el sistema Italiano, con funciones jurisdiccionales, independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo y 3- el modelo anglonorteamericano, que constituyen las Auditorías o Contralorías Generales que dependen de las Cámaras Legislativas.

No obstante, los sistemas actuales no pueden ser encuadrados íntegramente en un solo modelo de control. Por ejemplo, existen entidades con diferentes atribuciones: 1- algunas tienen asignado control *a priori* y también *a posteriori*, mientras que otras solamente ejercen el segundo. 2- otras cuentan con reconocimiento legal para realizar fiscalizaciones de cumplimiento, y con competencia para llevar a cabo todo tipo de controles, y 3- pueden tener facultades para ejercer funciones jurisdiccionales o carecer de ellas.

En nuestro país, básicamente existen dos modelos de control que generan adeptos y detractores a cada uno y que por muchos años han generado polémicas que se extienden hasta nuestros días: Tribunales de Cuentas y Auditorías Generales.

---

<sup>31</sup> Ivanega, ob. cit., p. 109.

Debemos aclarar que no es una mera imputación semántica la que marca la diferencia, sino las características funcionales y jurisdiccionales atribuidas a cada modelo.

## **2.4 MODELOS INSTITUCIONALES**

### **2.4.1 Tribunales de Cuentas**

Aplican sistemas de control orientados a la rendición de cuentas, los que tradicionalmente se aplican a aspectos formales, legales, contables, numéricos y documentales, como objetivos principales. Cabe aclarar aquí, que la Constitución de la Provincia del Chaco, a partir de la modificación del año 1994, otorga al Tribunal de Cuentas de la Provincia atribuciones de control sobre la gestión de los entes controlados.

En lo que a nuestro desarrollo se refiere, interesa destacar aquí que los Tribunales de Cuentas poseen facultades imperativas para compeler a prevenir y corregir cualquier irregularidad, y Jurisdiccionales para entender y decidir en los Juicios de Cuentas y Administrativos de Responsabilidad, a diferencia del modelo de las Auditorías Generales que carecen de dichas atribuciones, limitándose a emitir informes no vinculantes.

Sintéticamente podemos mencionar sus características principales:

Independencia Institucional: que implica independencia jerárquica y funcional de los Poderes del Estado, como principio rector para que el control externo se ejerza con independencia de criterio (condición básica).

Potestades "imperativas": determinadas por la facultad -y obligación- de "tomar las medidas necesarias para prevenir y corregir cualquier irregularidad".

Facultades jurisdiccionales: Se orienta a la necesidad de no dispersar la jurisdicción del control, sino concentrarla en un sólo Órgano que asume la

potestad estatal de atribuir responsabilidad, ordenada al resarcimiento patrimonial -efectivo y al menor costo posible- de la Hacienda Pública. Responde a los criterios modernos de economía, eficiencia y eficacia. Ello, sin perjuicio de la instancia ante la Justicia, posterior a sus fallos.

Como crítica o debilidades se le atribuye:

Objetivos del control acotado al rol "histórico". Es decir. Se actúa sobre las consecuencias de la gestión financiera, en lugar de actuar sobre las causas de la gestión integral. De alguna manera, esta "debilidad" se vería subsanada con la atribución de control de gestión que se otorga a algunos Tribunales de Cuentas, como es el caso de la Provincia del Chaco.

Oportunidad del control extemporáneo: Control sobre rendiciones de cuentas de uno a tres años anteriores o más, lo que desata una crítica que sostiene que se trata de un control ineficiente y extemporáneo. En el caso de los controles de obras públicas, cabe resaltar que los mismos son llevados a cabo preferentemente de manera concomitante con la ejecución y pago de la obra, lo que descarta esta debilidad.

#### **2.4.2 Auditoria General**

Sus seguidores le atribuyen un rol más moderno, abarcando aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, con funciones de "control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública.

Como aspecto positivo se destacan.

Objetivos del control más amplios: presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, legales y de gestión. No se percibe esta "ventaja" en modelos

de Tribunales de Cuentas como el de la Provincia del Chaco que posee objetivos de control amplios, que incluye el control de gestión<sup>32</sup>

Se le critica:

Dependencia institucional: Funciona como órgano auxiliar técnico, ya que el control externo se encuentra a cargo del Parlamento. La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, juntamente con las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, debe aprobar el programa de acción anual de control externo a desarrollar por la Auditoría General. Es decir hay una falta de independencia de criterio.

Control limitado: tal se aprecia en el art. 117, segundo párrafo, de la Ley N° 24.156 que regla que "el control de gestión de los funcionarios referidos en el artículo 45 (actual artículo 53) de la Constitución Nacional será siempre global y ejercido, exclusivamente, por las Cámaras del Congreso de la Nación".

Los informes son no vinculantes: carece de potestades "imperativas" para instar a prevenir y corregir irregularidades.

No tienen facultades jurisdiccionales.

### **2.4.3 El Modelo Institucional en el País y en las Provincias**

En nuestro país, el modelo que imperó por muchos años es el que corresponde al Tribunal de Cuentas de la Nación, con facultades jurisdiccionales para definir la responsabilidad administrativa patrimonial y la contable a través del juicio administrativo de responsabilidad y del Juicio de Cuentas. Este sistema ha sido radicalmente cambiado por la Ley 24.156 que reemplazo a esta institución por la Auditoría General de la Nación que responde al otro modelo referido en los párrafos anteriores.

---

<sup>32</sup> Constitución de la Provincia del Chaco, art. 178.

Respecto a las provincias, en general, la mayoría de éstas responden al modelo de los Tribunales de Cuentas, contando con facultades jurisdiccionales.

Ahora bien, cabe hacer una reflexión sobre los dos modelos analizados, Tribunales de cuentas y Auditorias Generales.

Desde la perspectiva de una amplia franja de la doctrina, probablemente la mayor parte, se sostiene la conveniencia de implementar el modelo de los Tribunales de Cuentas, ya que, entre otras ventajas, la de mayor relevancia, está la facultad jurisdiccional de control y de determinar responsabilidades. En este sentido el Dr. Jenefes sostiene como “Modelo Institucional” al Tribunal de Cuentas, y esto lo hace, no solo a título personal, sino también Institucionalmente, en su carácter de Director General del IETEI (Instituto de Estudios Técnicos e Investigación), respaldado por las conclusiones de numerosos Congresos y Jornadas Nacionales e Internacionales.

Es tal la importancia de poseer facultades jurisdiccionales, que en el XIII Congreso de Tribunales de Cuentas (Córdoba 1985), se ha sostenido la firme convicción de que *“si no juzgamos la responsabilidad, con inmediatez, no hay control posible”*. Asimismo, en las conclusiones del Congreso, se sostiene como primer punto que *“El modelo institucional, Tribunal de Cuentas, como Órgano Supremo de control externo, requiere indispensablemente ser asignado con funciones jurisdiccionales amplias”*.

En sentido señalado, en el Tercer Taller organizado por el IETEI en el año 1998 en la ciudad de Mar del Plata, se sostuvo lo siguiente: *“Entendemos por nuestra parte que, en términos de la elaboración científica, el modelo constituido por los Tribunales de Cuentas, con funciones de Control y atribuciones jurisdiccionales amplias, es el que responde con mayor grado de eficacia, al programa institucional fundado en los principios representativos republicanos, así como a los reclamos de mayor participación popular”*

Se comparte absolutamente los criterios expuestos en cuanto a la conveniencia de la implementación del Modelo de los Tribunales de Cuentas y se lamenta que dicho modelo haya sido eliminado como Organismo de Control Externo en el ámbito nacional y de algunas provincias. Hubiese sido mucho más positivo mejorar o ajustar aquellos aspectos que se consideraban deficientes, sin necesidad de eliminar de raíz un modelo que presenta amplias y evidentes ventajas respecto del sistema de Auditoría General implementado.

Se ha sostenido en el XII Congreso de Tribunales de Cuentas (Córdoba 1985) que *“Necesariamente debemos partir de la convicción de la existencia de una crisis generada por las corrientes que pretenden modernizar, debilitando la función estatal del control, apuntando a la supresión de las funciones jurisdiccionales”*.

Felizmente, la provincia del Chaco, al igual que la mayoría de las provincias, resistió con firmeza esta corriente “reformadora” y, producida la reforma constitucional de 1994, no solo se mantuvo el modelo institucional creado en 1952, sino que se reforzó el modelo al modificar la ubicación del Tribunal de Cuentas en una sección independiente de la Constitución de la Provincia, con lo cual se afirmó su condición de organismo independiente y se incorporaron a la Constitución las funciones de control y jurisdiccionales en forma desagregada. Asimismo se agregó textualmente la función de control de gestión.

#### **2.4.4 Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco. Su nacimiento y desarrollo**

El Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco es el órgano de control externo del sector público provincial y municipal y de entidades privadas beneficiarias de aportes estatales. Tiene atribuciones de control, asesoramiento e información, como asimismo jurisdiccionales para aprobar o

desaprobar las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos de cada ente, y de tramitar y decidir en los juicios de cuentas y administrativos de responsabilidad.

Esta Institución, tiene rango constitucional, arts. 177 a 181 de la Constitución Provincial (1.957-1994) y se encuentra legislada por Ley Orgánica N° 4159.

Tal como expresa el texto constitucional, es facultad del Tribunal de Cuentas, tramitar y decidir en los Juicios de Cuentas y Administrativos de Responsabilidad.

Con el propósito de lograr un mejor entendimiento y comprensión de las características de este organismo, se relata el surgimiento, desarrollo y características del Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco, basado en el trabajo de Hugo Raúl Jenefes publicado en la página del Instituto de Estudios e Investigaciones (IETel)<sup>33</sup> y en el libro de su autoría<sup>34</sup>.

La Provincia del Chaco formaba parte de los territorios Nacionales hasta el año 1951. El 5 de julio de ese año, en sesión del Senado se trató el proyecto de provincialización del Chaco y La Pampa, como respuesta a un planteo de la Sra. Eva Perón, quien sostuvo la necesidad de categorizar como provincias autónomas a los territorios nacionales. En el diario de sesiones se transcribió una carta de la Sra. Eva Perón donde manifestaba la necesidad de provincializar dichos territorios.

El Proyecto fue aprobado por unanimidad, tanto en Senadores como en Diputados, convirtiéndose en Ley 14037, promulgada el 8 de agosto de 1951.

---

<sup>33</sup>Jenefes Hugo. *El control público "El Control Externo en la Provincia del Chaco - Un Modelo Institucional"* <http://www.elcontrolpublico.com.ar/ecp101/pag09.htm> [Consulta: 5 de noviembre de 2014]

<sup>34</sup> Jenefes, Hugo R. y Mianovich, Ricardo. *Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco – Ley 4159 – Comentada*. Resistencia: ConTexto, 2012.

Por disposición de la referida ley, en la misma fecha en que se realizó la elección para renovar el poder ejecutivo, se eligieron los convencionales constituyentes, en numero de 15, siete propuestos por el partido peronista y ocho propuestos por la Confederación General del Trabajo.

La Convención Constituyente comenzó sus deliberaciones el día 17 de diciembre de 1951, sancionando y jurando la Constitución el día 22 de diciembre de 1951.

En la Sección IV – Del Poder Ejecutivo – Cap. VI, se creaba el Tribunal de Cuentas, integrado por un presidente y cuatro vocales que duraban 6 años, eran inamovibles y estaban asimilados a los magistrados del Poder Judicial (art. 80). En el art. 81 se establecían las funciones jurisdiccionales de aprobación y desaprobación de las cuentas y juzgar la responsabilidad de los funcionarios involucrados, determinando el resarcimiento que correspondiere. También se instituían las relativas al control de los entes y de prevenir y corregir irregularidades.

En base a este antecedente se puede sostener que el Tribunal de Cuentas del Chaco fue creado por la Constitucional Provincial, sancionada el 22 de Diciembre de 1951, fijándose los rasgos sustanciales de un modelo que perdura hasta nuestros días.

Producido el Golpe Militar de 1955, y por decisión del gobierno de facto que dio en llamarse Revolución Libertadora ". . . se dejan sin efecto las Constituciones sancionadas por las provincias de Chaco, La Pampa y Misiones".

Por Decreto Nro. 1236 del 6 de abril de 1956, se disolvió el Tribunal de Cuentas, asignando el Control a la Contaduría General de la Provincia, que debía regirse por la Ley de Contabilidad de la Nación.

En 1957 se convoca a elecciones de convencionales constituyentes y el 7 de diciembre se aprueba la Constitución que rigió este

Estado hasta el año 1994. No obstante, la Constitución de 1957 mantuvo el modelo institucional del Tribunal de Cuentas establecido en la Constitución de 1951.

A nivel nacional se desata un nuevo capítulo en materia de control en 1993, con la sanción de la Ley 24156 de Administración Financiera, que elimina el modelo de Tribunal de Cuentas de la Nación con la creación de la Auditoría General de la Nación.

Se genera entonces, a nivel nacional una corriente que propicia la eliminación del “viejo” modelo de los Tribunales de Cuentas por un “nuevo” modelo de Auditoría General. Sin embargo, en la Provincia, producida la reforma constitucional de 1994:

- 1) Se mantuvo el modelo institucional creado en 1952.
- 2) Se modificó la ubicación del Tribunal de Cuentas en una sección independiente de la Constitución de la Provincia, con lo cual se afirmó su condición de organismo independiente.
- 3) Se incorporaron las funciones de control y jurisdiccionales en forma desagregada.

Por ley N° 4159 vigente a partir de agosto del año 1995 se reglamentó la normativa constitucional referente al Tribunal de Cuentas, completando el sistema.

## CAPITULO 3

### LA OBRA PÚBLICA

#### 3.1 CONCEPTO DE OBRA PÚBLICA

Fernando Mo<sup>35</sup> la define como *“la construcción, reparación o conservación realizadas por el Estado, actuando como persona de derecho público en forma directa o indirecta, respecto de cosas muebles o inmuebles, con fondos estatales o no, destinadas al uso común directo o indirecto”*. Puede tratarse de una construcción integral, de una reparación o construcción parcial o hasta de un trabajo de conservación. También puede ser realizada directamente por el Estado o por su cuenta mediante contratista o concesionarios de obras públicas. Asimismo aclara este autor que puede recaer sobre cosas muebles o inmuebles.

Algunas definiciones de otros autores mencionadas por Mó: Rafael Bielza: *“Es obra pública toda construcción integral y reparación realizada por la Administración pública, sea por concesionarios, sobre cosas (inmuebles o muebles) directa o indirectamente afectadas al uso público”*. Carlos Saenz: *“Obra pública nacional es toda construcción, trabajo o servicio de industria, de utilidad común, que se ejecuta con fondos del tesoro de la Nación”*. Enrique Sayagues Laso: *“Son ciertos trabajos sobre bienes inmuebles que la Administración ejecuta o que se realizan por su cuenta”*

Miguel S. Marienhoff afirma que *“La obra pública es siempre, indefectiblemente una creación humana”, “... es aquella que en cuya creación o realización interviene –directa o indirectamente- el Estado (lato sensu)<sup>36</sup>”*.

Este autor sostiene que hay que distinguir el concepto legal del concepto jurídico o racional.

---

<sup>35</sup> Mó, Fernando F. *Régimen Legal de las Obras Públicas*. Buenos Aires: Depalma, 1966, p. 15.

<sup>36</sup> Marienhoff, ob. cit, t III.B, p. 512.

Desde el punto de vista legal, Marienhoff hace referencia al artículo 1º de la ley nacional 13.064, la que define “obra pública nacional” *“...toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación, a excepción de los efectuados con subsidios, que se registrarán por la ley especial y las construcciones militares, que se registrarán por la ley 12.737”*. Este texto es calificado por Marienhoff como confuso y conceptualmente inexacto.

Las provinciales tienen su propia legislación. Al respecto, a efectos de citar ejemplos, se transcriben los textos pertinentes de la Provincia de Buenos Aires y de la Provincia del Chaco.

La ley de obras públicas de la Provincia de Buenos Aires, la define como *“todas las construcciones, trabajos, instalaciones y obras en general que ejecute la provincia por intermedio de sus reparticiones, por sí o por medio de personas o entidades privadas u oficiales, con fondos propios de aportes nacionales, municipales o de particulares...”* (artículo 1º ley 6021) y agrega *“... deberán construirse en bienes que sean de propiedad de la Provincia o en los que ésta tenga posesión o disponga del uso. También podrán ejecutarse cuando el propietario sea la Nación, una Municipalidad o una institución con personería jurídica, pero en esta última circunstancia, con la condición de que en caso de disolución, el valor de la obra realizada sea reintegrado en parte proporcional a la inversión efectuada o que la obra y el terreno pasen a ser propiedad de la Provincia...”* (artículo 4º)

La Ley de Obras Públicas de la Provincia del Chaco N° 4990, en su artículo 1º, expresa *“Defínase, como obra publica a las construcciones, conservaciones, instalaciones, modificaciones, restauraciones, trabajos en general o servicios de industria y estudios y proyectos que se ejecuten con fondos provinciales, nacionales o internacionales, o subsidios de particulares, que tengan como finalidad el bien público con el mayor aprovechamiento de los recursos que le son propios, extendidos a todo el territorio de la provincia del chaco”*.

Desde el punto de vista jurídico o racional, Marienhoff critica aquellos autores que confunden la noción de “obra pública” con la de “contrato de obra pública” o con la de “cosa de dominio público”. Cuando se vincula el concepto de obra pública con los fines o funciones estatales, se cae en la confusión con el concepto de contrato de obra pública que, como todo contrato, tiene vinculación con el cumplimiento de determinados fines. Si se vincula a la obra con su destino de uso público, se traslada su noción a la de cosa del dominio público, que requiere de la concurrencia de dicho elemento finalista, finalidad que no es otra que el uso público de la cosa o bien. Dicho elemento teleológico o finalista solo tiene trascendencia en materia de dominio público.

Continúa este autor refiriendo que, tratándose de obra pública, esta puede existir cuando se halle afectada al uso público, a la utilidad común, como cuando no lo esté, lo único que ocurre es que en un caso la obra pública será, simultáneamente, cosa dominical o del dominio público.

Es decir, para Marienhoff, para dar la noción de “obra pública” ha de prescindirse de toda referencia a las funciones o fines que el Estado cumplirá con dicha obra y al uso a que se destine<sup>37</sup>.

Este autor no se limita a restringir la noción de obra pública a los “inmuebles”, ya que también pueden ser objeto de la obra pública los “muebles” y los objetos inmateriales (bienes en general).

Concluye Marienhoff contestando el interrogante ¿Qué ha de entenderse por obra pública? “Por tal ha de entenderse el bien construido o realizado por el Estado, directa o indirectamente”<sup>38</sup>.

En este mismo sentido, Osvaldo Bezzi siguiendo a Marienhoff define las obras públicas como “aquellas realizadas por el Estado directamente o

---

<sup>37</sup> Marienhoff, ob. cit. t III B, p 515.

<sup>38</sup> Marienhoff, ob. cit. t III B, p 516.

por contratistas, siendo indiferente su afectación al uso público – dominio público – o incorporación al dominio público del Estado”<sup>39</sup>.

Desde otra perspectiva, Atchabahian Adolfo, haciendo mención al destino de la obra, define a la Obra Pública como “*todo trabajo efectuado con fondos del tesoro público, bajo la fiscalización directa de la administración del Estado y con destino al uso o comodidad común de los habitantes o para permitir el funcionamiento de servicios públicos*”<sup>40</sup>

Dormí<sup>41</sup> analiza el concepto de obra pública según tres aspectos: objetivo, subjetivo y finalista.

Desde el punto de vista *objetivo*, este autor sostiene que quedan comprendidos los *bienes muebles, inmuebles y objetos inmateriales*, mas aún cuando hay obra pública por accesoriedad<sup>42</sup>.

Desde el punto de vista *subjetivo*, el sujeto a quien pertenece la obra pública, puede ser una persona pública estatal o no estatal. No solo es el Estado (nacional, provincial, municipal o entidades descentralizadas) el propietario, sino que también pueden serlo los *entes públicos no estatales*, siempre que tengan delegadas atribuciones o competencias públicas por expreso mandato estatal. La obra pública no requiere que sea de propiedad o pertenezca al Estado de manera exclusiva y excluyente.

Desde el punto de vista finalista o teleológico, la obra pública es considerada como tal si está destinada a la satisfacción de un interés general o colectivo.

En base al análisis expuesto, Dormí define la obra pública como “*el bien (cosa mueble o inmueble y objetos inmateriales) que pertenece a una entidad pública, estatal o no estatal y tiene por finalidad satisfacer un interés colectivo o general*”<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Bezzi, Osvaldo. *El Contrato de Obra Pública*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 1982, p. 11.

<sup>40</sup> Atchabahian. Ob. cit., p. 557.

<sup>41</sup> Dormí Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires: 1995. Ediciones Ciudad Argentina, p. 559.

<sup>42</sup> En este sentido también se manifiesta Marienhoff. Ob. Cit., p. 516.

<sup>43</sup> Dormí Roberto, ob. cit., p. 560.

Rodolfo Carlos Barra sostiene: “... es posible definir la obra pública como el resultado corporal de un proceso de fabricación, instalación, montaje, construcción o elaboración física o intelectual, solventado directa o indirectamente con fondos públicos o afectados a la disposición de un ente público, destinada a servir directa o indirectamente a un cometido público y cuya ejecución es de competencia de un ente público”.

Barra aclara también que puede existir obra pública aun cuando la obra ejecutada no pueda clasificarse como tal en un sentido estricto, por no pertenecer, una vez finalizada, al patrimonio público, si bien continuará siendo una obra de interés público<sup>44</sup>. Lo importante es determinar quien es el titular de la competencia para ejecutar el trabajo público y, a los efectos de esa clasificación, analizar su grado de relación tanto con la ejecución material del trabajo como también, en los casos en que éste exista, con el contrato o instrumento jurídico destinado a efectuar esa ejecución.

## **3.2 SISTEMAS DE EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS**

### **3.2.1 Aclaración**

Para avanzar sobre este tema es necesario hacer una aclaración terminológica. Barra advierte que pueden confundirse tres conceptos: 1- Procedimiento de selección del contratista, 2- sistemas de ejecución y 3- sistemas de contratación.

1. Procedimiento de selección del contratista, no se genera mayor dificultad, ya que se trata de las distintas vías o sistemas procedimentales que utiliza la administración para elegir al administrado más apto en orden a la realización de la obra u objeto contractual de que se trate.

2. Sistemas de ejecución refiere a la calidad de los sujetos que intervienen en la ejecución de la obra pública. Ejemplo: “*obras por administración*” cuando las ejecuta la propia administración y “*obras*

---

<sup>44</sup> Barra Rodolfo. *Contrato de Obra Pública*, t I. Buenos Aires: 1984, editorial Abaco de Rodolfo Depalma, pp. 244 y ss.

*ejecutadas por contrato de obra pública”* cuando las ejecuta un contratista ajeno a la administración.

3. Sistemas de contratación” se orienta a referenciar a las distintas maneras de valorar el precio de la obra, básicamente: a) por ajuste alzado, b) unidad de medida y c) por coste y costas.

### **3.2.2 Sistemas de ejecución.**

1. DIRECTOS: en los que el titular de la competencia realiza por sí mismo o manda a ejecutar por terceros una obra pública (trabajo público). Este puede ser:

a) Sistemas de ejecución por administración. En este caso la Administración titular de la competencia dispone por sí misma de los medios técnicos, materiales y humanos a los efectos de la realización del trabajo público. No existe contrato de obra pública, aunque puede considerarse como tal las compras de materiales o la compra o alquiler de equipos, por lo menos en la medida de la afectación a ese trabajo público.

b) Sistema de ejecución por contrato de obra pública (propriadamente dicho): Es el sistema principal y regla general para la ejecución de obras públicas. En este sistema la administración contrata con un administrado, normalmente organizado bajo la forma empresaria, previo procedimiento de selección, la ejecución de un trabajo público bajo un régimen jurídico de derecho administrativo conforme a lo establecido por las normas legales y reglamentarias y las prescripciones de los pliegos de condiciones.

2. INDIRECTOS: En este caso el titular de la competencia delega en un órgano o sujeto distinto el cometido de ejecutar la obra o trabajo, ya sea por éste mismo o a través de la contratación con un tercero constructor. La delegación puede ser:

a) Interorgánica: Transferencia del cometido de un órgano a otro, en el seno de una misma persona jurídica pública. El titular de la competencia sigue siendo el mismo órgano delegante, aunque ella es ejercida, en virtud de la delegación, por el delegado. Por ejemplo la delegación de un ministerio a otro de la competencia para ejecutar una determinada obra pública, sobre todo cuando el delegado goza de una especial idoneidad para tal cometido (ej. Ministerio de Obras Públicas)

b) Interadministrativa: No se trata de una delegación en el seno de una misma persona jurídica, sino que vincula a dos personas públicas distintas. En este caso ambas personas públicas pertenecen a la misma estructura administrativa institucional, por ejemplo la que se produce entre dos Sociedades del Estado pertenecientes a la administración pública nacional.

c) Institucional: Al igual que el anterior no se trata de una delegación en el seno de una misma persona jurídica, sino que vincula a dos personas públicas distintas, pero en este caso, a diferencia de aquel, delegante y delegado pertenecen a distintas esferas institucionales, sin autoridad ni normas comunes. Ejemplo de este caso es la relación de delegación que se establece entre dos provincias, o entre una provincia y una persona pública de otra provincia.

d) Transestructural. En este caso se trasmite el ejercicio de la competencia pública a una persona privada, es decir que se encuentra fuera de la estructura estatal. Ésta a su vez puede clasificarse en:

1- Transestructural por contrato de obra pública: Un particular contrata con un tercer constructor la ejecución de una obra que sirve y está afectada directa e inmediatamente al cometido público que le fue delegado. Si bien se trata de una relación establecida entre sujetos privados, esta regida por el derecho público, aunque con una notable atenuación del régimen jurídico exorbitante, que será de interpretación restrictiva, debido a la ausencia, en la relación, de un sujeto público. Como esta figura no ha sido

regulada por nuestro derecho positivo, la relación contractual se regirá analógicamente por la ley de Obras Públicas, excluyendo la aplicación de prerrogativas, las que no pueden ser delegadas. Como ejemplo puede citarse la construcción de un centro asistencial hospitalaria cuya contratación le es encomendada a una asociación profesional de trabajadores en cumplimiento de los cometidos de “obra social” que le fueron delegados.

2- Transestructural por concesión de servicio público: Es el caso más típico de delegación transestructural de cometidos administrativos. En este caso, la construcción de la obra será siempre instrumental con respecto a la prestación misma del servicio y siempre que éste requiera de tal construcción. En este caso el objeto del contrato es la actividad de prestación (bienes y servicios) del concesionario a favor de los usuarios.

3- Transestructural por concesión de obra pública (delegación propia e impropia): El objeto del contrato es siempre la realización de la obra en si misma. La concesión se justifica y se define por la ejecución de la obra sin que exista ningún servicio que prestar hacia terceros usuarios, o si lo hay, éste será en beneficio directo de la concedente – aunque indirectamente beneficie también a los usuarios- y siempre con carácter instrumental o accesorio al contrato de construcción. Ejemplo: la construcción de obra pública para una autopista por peaje, tendrá carácter de accesorio la obligación de atender la iluminación de esa vía, realizar tareas de mantenimiento sobre la misma obra, etc.

Bajo un análisis un poco más ajustado a nuestra realidad, podemos mencionar a los autores que siguen.

Manuel María Díez sostiene que la ejecución de una obra pública puede realizarse de acuerdo a tres modalidades: Construcción por el Estado, también llamada “**por administración**”; construcción por medio de un “**contrato de obra pública**”, y construcción por medio de la “**concesión de obra pública**”. Es decir, el Estado construye las obras públicas, ya sea

directa, ya sea indirectamente. La construcción en forma directa es la que nosotros hemos llamado por administración y la indirecta la que se realiza por contrato de obra pública o concesión de obra pública<sup>45</sup>.

Bezzi, siguiendo a Spota, sostiene que debemos distinguir los sistemas de ejecución, de los sistemas de contratamiento, siendo la contratación de obras uno de aquellos y, agrega que considera a la concesión de la obra pública como un sistema de contratamiento especial, sin precio determinado o combinado con otro de estos sistemas<sup>46</sup>.

Dromi sostiene que la ejecución de la obra pública se traduce en un acto de ejecución. El modo por el cual se realice no cambia su naturaleza. Existen distintos procedimientos para concretar la obra pública: puede ser efectuada en forma directa, por la propia administración, o puede ser encomendada, procedimiento de ejecución indirecto, a un sujeto particular, a través de un contrato de locación de obra pública (es el comúnmente llamado contrato de obra pública, o por medio de un contrato de concesión de obra pública<sup>47</sup>.

En síntesis, la obra pública puede llevarse a cabo mediante dos tipos de procedimientos; a) por administración y b) por contrato de obra pública.

a) **Obra Pública por Administración:** El Estado, para la ejecución de la obra, se vale de su propio personal, sin recurrir a extraños. En este caso, señala Marienhoff, la actividad de la Administración Pública constituye un simple capítulo de la ordinaria labor administrativa.

b) **Obra Pública por contrato con terceros (Por Contrata):** aparece aquí la figura del *contrato de obra pública*, el que, conjuntamente con la *concesión de obra pública*, constituyen especies del *contrato administrativo*. Nos interesa en este trabajo, estudiar el concepto y las características del *contrato de obra pública*.

---

<sup>45</sup> Díez Manuel M. *Manual de Derecho Administrativo*. t I. Buenos Aires: 1985, editorial Plus Ultra, p. 342.

<sup>46</sup> Bezzi, ob. cit. p. 19.

<sup>47</sup> Dormí, ob. cit., p. 560.

### 3.3 OBRA PÚBLICA POR CONTRATA

#### 3.3.1 Contrato de Obra Pública. Concepto

Según Mó El contrato de obra pública “es el acuerdo de voluntades destinado a producir efectos jurídicos, celebrado entre la Administración nacional, provincial o municipal como persona jurídica de derecho público, y otra persona o entidad privada, para la construcción, reparación o conservación mediante un precio en dinero, de una obra mueble o inmueble de utilidad pública”<sup>48</sup>.

Señala Manuel María Díez<sup>49</sup>, siguiendo a Gordillo, el Contrato de Obra Pública podría definirse diciendo que es *“aquel por medio del cual una persona, sea física o jurídica, en general una empresa, se encarga, con relación al Estado, de construir, demoler o conservar una obra pública en las condiciones que fueren establecidas y mediante un precio que debe abonar el dueño de la obra, vale decir el Estado”*.

Marienhoff, sostiene que, en el contrato de obra pública, propiamente dicho, una de las partes debe ser indefectiblemente el Estado u otra persona jurídica pública estatal (provincia, municipalidad, entidad autárquica institucional).

Surge aquí una interesante discusión doctrinaria sobre la factibilidad de que las entidades o personas jurídicas que, al decir de Marienhoff, tengan carácter de *públicas, no estatales* puedan o no celebrar contratos de obra pública. Si bien esta cuestión la analizamos con más detenimiento en el punto que corresponde a los sujetos del contrato, en los párrafos que siguen hacemos una síntesis de las dos posiciones, citando a Marienhoff y Barra dando fundamentos de una y otra posición.

---

<sup>48</sup> Mó, ob. cit. p. 24.

<sup>49</sup> Díez, ob. cit. t. I, p. 343.

Según sostiene Marienhoff, estas entidades (*públicas, no estatales*), aun cuando sean "*publicas*", si no son estatales no pueden celebrar tal contrato, solo podrán celebrar locaciones de obra regidas por el derecho privado. Marienhoff analiza diferentes situaciones, donde llega a la conclusión que entidades tales como las Sociedades de Economía Mixta o las Sociedades Anónimas, no son personas jurídicas públicas estatales, y por lo tanto sus locaciones de obra no revisten carácter de "contratos de obra pública", sino de meras locaciones de obra regidas por el derecho común.

Para el caso de las empresas del Estado, solo si éstas tienen carácter de entidad autárquica institucional, podrá celebrar contratos de obra pública, pero si en cambio éstas no tuvieran carácter de entidad autárquica, sus contrataciones de obra no serían contratos de obra pública y estaría regidas por el derecho privado.

De acuerdo a la postura de Barra, la naturaleza jurídica de las empresas, que no sólo actúan en el campo de los servicios públicos, sino también en la prestación de otros servicios y obtención de bienes de muy variada índole, ha sido harto discutida por la doctrina. Sin embargo, no es posible dejar de apreciar que cualquiera sea la tipología jurídica a la que estas empresas pertenezcan (empresas del Estado de la ley 13.653, sociedad de economía mixta de la ley 12.962, sociedad anónima con participación mayoritaria estatal de la sección VI de la ley 19.550, sociedad del Estado de la ley 20.705, y otras regulaciones especiales como la Empresa Ferrocarriles Argentinos de la ley 18.360) reúnen idénticos requisitos que los enumerados por la doctrina para caracterizar la administración descentralizada, es decir el sector de la Administración Pública que incluye aquellos servicios o complejos orgánicos estatales que fueron dotados por el propio Estado de personalidad jurídica independiente.

Asimismo afirma este autor que, teniendo en cuenta los principios que rigen la materia, la creación de estas empresas por parte del Estado no puede responder a la necesidad de satisfacer fines de lucro, es decir fines

de naturaleza privada, que son ajenos a la realidad estatal, sino, por el contrario, tal creación encuentra su exclusivo fundamento en una decisión orientada a la consecución de determinados objetivos de política económica y social, previamente definidos por el Estado.

Por consiguiente, estas empresas, que no son más que una forma de actuación estatal, no tienen otro fin que el del Estado mismo: el bien común. Esto significa que la naturaleza distributiva del bien común hace que, en las relaciones jurídicas en que éste está en juego, dichas relaciones se rijan por la virtud de la justicia distributiva, a la que corresponde un régimen de derecho público<sup>50</sup>.

### **3.3.2 Sujetos del Contrato de Obra Pública.**

#### Locatario o Comitente:

Deberá ser siempre un sujeto estatal, requisito indispensable para otorgar el carácter de pública a la relación jurídica. Nada obsta a que la calidad de comitente resulte asumida por el órgano legislativo o judicial, que se regirá por las normas de contratación que posea cada órgano supremo constitucional, sin perjuicio de la aplicación analógica o supletoria, según el caso, de la ley de Obras Públicas<sup>51</sup>. Vale dicha aclaración para el caso de que la obra sea ejecutada por un municipio que actúa como comitente.

Sostiene Barra que en el ámbito de la Administración Pública, el comitente o locatario de la obra puede ser la Administración centralizada - también con imputación jurídica al Estado- o cualquiera de los entes que conforman la Administración descentralizada. Surge aquí el interrogante de si pueden ser locatarios de un contrato de obra pública las empresas

---

<sup>50</sup> Barra Rodolfo. *Contrato de Obra Pública*, t I. Buenos Aires: 1984, editorial Abaco de Rodolfo Depalma, pp. 47 y ss.

<sup>51</sup> Barra, ob. Cit., to. I, pp. 71 y ss.

comerciales o industriales de propiedad estatal, en especial aquellas que un importante sector doctrinario califica de personalidad privada.

Respecto a las empresas comerciales y/o industriales del Estado, sostiene Barra, al afirmar la personalidad pública de las empresas de propiedad del Estado, que no puede ser cuestionada la calidad de contratos administrativos de obra pública referida a las locaciones de obra que aquellas celebren.

Desde el punto de vista del derecho positivo, las distintas leyes de obra pública nada indican sobre el particular, lo que obliga a realizar una interpretación integrativa que remite necesariamente a las razones doctrinales expuestas.

Ahora bien, Marienhoff analiza esta cuestión desde un punto de vista diferente y sostiene una posición opuesta, tal como ya lo hemos mencionado en el punto anterior.

Ambos autores analizan el problema según los distintos tipos jurídicos de estas empresas, llegando a las conclusiones que siguen.

Sociedades del economía mixta: Basándose en lo establecido en los artículos 1º y 2º de la ley 15.349/46, Barra sostiene la finalidad pública de estas empresas y, por lo tanto, afirma que siempre las sociedades de economía mixta serán personas públicas y por consiguiente sus contratos se encontrarán regidos por e derecho administrativo, en el caso, la ley de obras públicas.

Sin embargo, Marienhoff sostiene una posición contraria al afirmar que éstas no son personas jurídicas públicas estatales. A lo sumo podrán ser personas jurídicas públicas “no estatales”. Por lo tanto, los contratos de locación de obra que realicen estas entidades, para este autor, no tendrán

calidad de contratos de obra pública, solo serán locaciones de obra regidas por el derecho privado<sup>52</sup>.

Empresas del Estado: Barra refiere básicamente a la regulación legal (ley 15023) que establece que la ley de Obras Públicas es aplicable supletoriamente con respecto a lo dispuesto por la ley 13.653, la ley de creación de la empresa o su estatuto. En la práctica esa aplicación supletoria se transformó en directa, ya sea por falta de regulación en las normativas citadas o por remisión de las mismas a la ley de obras públicas.

Marienhoff sostiene que la mayoría de estas empresas fueron creadas con el carácter de entidad autárquica institucional, y por lo tanto sus contrataciones de obras pueden revestir carácter de contratos de obra pública. Pero sostiene que si la empresa no tuviere carácter de entidad autárquica, sus contrataciones de obra no serían contratos de obra pública, sino contratos de locación de obra regidos por el derecho privado.

En el caso concreto, sostiene Marienhoff que poco importa lo que establezcan las normas orgánicas de las empresas del Estado respecto a la aplicación o no aplicación de la ley 13.064 de obras públicas, ya que el contrato de obra pública puede existir al margen de la ley y sin perjuicio de ella: *la calificación jurídica del contrato no depende indispensablemente de la ley, sino de la índole de uno de los sujetos, de su objeto y finalidad. Un contrato puede ser igualmente de obra pública aunque no se rija por la ley 13.064*<sup>53</sup>.

Podemos asimismo citar la posición de Roberto Dormi, quien sostiene que las empresas del Estado estarán comprendidas dentro del régimen nacional vigente en cuanto sus estatutos o normas específicas no dispongan lo contrario, por lo cual se les aplica la LOP<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Marienhoff, Ob. cit. t III B., p. 524.

<sup>53</sup> Marienhoff, ob. cit., t. III B., p. 523 y ss..

<sup>54</sup> Dormí, ob. cit. p. 565.

Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria: Sostiene Barra que, regulada por la ley 19.550, esta norma nada indica sobre el particular, de manera que si aceptamos la naturaleza jurídica pública de estos entes, la solución será la misma que la planteada para las sociedades de economía mixta. Es decir que, bajo estos argumentos sus contratos se encontrarán regidos por el derecho administrativo, en el caso, la ley de obras públicas<sup>55</sup>.

En sentido opuesto, Marienhoff sostiene que en las sociedades anónimas, aún cuando la totalidad de las acciones, o la mayor parte de ellas, estén en poder del Estado, no son personas públicas estatales. Podrán ser personas jurídicas públicas, pero no estatales. En consecuencia, para este autor, sus locaciones de obra no revisten el carácter de “contratos de obra pública”, sino de meras locaciones de obra regidas por el derecho común<sup>56</sup>.

Barra también analiza el caso de las Sociedades del Estado, y sostiene que la ley 20.705 las excluye expresamente de la aplicación de la ley de obras públicas. No obstante este autor sostiene que ya ha tenido oportunidad de demostrar que estas sociedades se encuentran sometidas al régimen jurídico exorbitante característico del derecho administrativo, así como también al escaso efecto práctico de la pretendida exclusión del régimen de la ley de contabilidad y de la ley de Procedimientos Administrativos. Con respecto a la ley de obras públicas, no puede ignorarse que, por expresa disposición normativa, aquella no les resulta de aplicación, aunque esto no puede ser interpretado en un sentido absoluto. Es decir, de aceptarse la naturaleza jurídica-pública de estos entes, se deberá también admitir la calidad de administrativos de los contratos que celebren y, en consecuencia, los contrato de obra que celebren, serán también contratos administrativos, regidos por los principios generales de esta rama del derecho y analógicamente (o supletoriamente, según el caso) por las normas

---

<sup>55</sup> Barra Rodolfo. *Contrato de Obra Pública*, t I. Buenos Aires: 1984, editorial Abaco de Rodolfo Depalma, pp. 75 y ss.

<sup>56</sup> Marienhoff, ob. Cit., t III B, p. 524.

que regulan el contrato de obra pública<sup>57</sup>. En sentido similar se expresa Roberto Dormi<sup>58</sup>, haciendo cita de Juan Carlos Casagne.

#### Locador o Constructor:

Se trata de una persona individual o jurídica que necesariamente debe revestir el carácter de persona privada, ya que de lo contrario se estaría en presencia de un contrato interadministrativo de obra pública<sup>59</sup>. Esta persona física o jurídica privada, se encuentra obligada a realizar la obra encomendada por la administración a cambio de un precio en dinero.

Debe tenerse presente la capacidad necesaria del locador o constructor para poder acceder a tal condición. A los requisitos generales de capacidad para obrar, el sujeto contratante debe reunir requisitos especiales.

Estos requisitos especiales están establecidos en las distintas legislaciones de los regímenes: nacional, provinciales y municipales de obras públicas, también en las normas que regulan la inscripción en los distintos registros de contratistas, y en general ofrecen gran semejanza entre sí.

Como ejemplo de requisitos exigidos a los oferentes, podemos citar la exigencia establecida por la ley 4990, de obras públicas del Chaco, en su artículo 7, en el que se exige, para la habilitación de empresas oferentes., contar con la habilitación del Registro de Constructores de Obras Publicas de la Provincia.

### **3.3.3 Objeto del Contrato**

Sostiene Barra que el objeto inmediato del contrato de obra pública es la realización de un trabajo público, según un procedimiento regular,

---

<sup>57</sup> Barra Rodolfo C. *Principios de derecho administrativo.*, Buenos Aires: Abaco, 1980, ps. 207 y ss..

<sup>58</sup> Dormi, ob. cit., p. 565.

<sup>59</sup> Barra Rodolfo. *Contrato de Obra Pública*, t I. Buenos Aires: 1984, editorial Abaco de Rodolfo Depalma, p. 161.

establecido por la ley específica y por el régimen jurídico de los contratos administrativos, conforme a los principios generales del derecho administrativo (régimen jurídico exorbitante). Pero el objeto mediato, el resultado del trabajo público, es la obra pública terminada.

Se plantea en la doctrina la cuestión sobre si el objeto del contrato de obra pública puede constituir tanto una cosa mueble como una cosa inmueble.

Existe unanimidad acerca de que dicho contrato puede referirse a inmuebles. En este sentido, tanto la doctrina como la jurisprudencia y la legislación son coincidentes en sostener su admisibilidad.

La discusión se genera respecto a la posibilidad de que el contrato pueda referirse a objetos muebles. En este sentido Marienhoff sostiene que un gran sector de la doctrina “limita” y “circunscribe” a los inmuebles, tanto por su naturaleza como por accesión, la posibilidad de ser materia de dicho contrato. Este sector doctrinario excluye los “muebles” como materia posible de tal contrato. La exclusión se refiere al “mueble” considerado en si mismo, aisladamente, y no como “accesorio” de un inmueble.

Otro sector doctrinario, además de los inmuebles, incluye no solo a los muebles, sino también a los objetos inmateriales, como materia posible del contrato de obra pública.

Marienhof<sup>60</sup> comparte totalmente esta última posición, no solo porque muchas veces la obra pública puede ser tan importante o mas aún sobre “muebles que sobre inmuebles, y porque en ciertos casos el grado de utilidad o de interés público puede ser mayor en los primeros que en los segundos, sino, fundamentalmente, porque no hay razón alguna de tipo jurídico objetivo, o de lógica jurídica, que obste a que los muebles y los objetos inmateriales puedan ser materia del contrato de obra pública, tanto más cuando pueden haber contratos de obras públicas por “accesoriedad”.

---

<sup>60</sup> Marienhoff, ob. Cit., t. III B, pág. 528.

Aclara asimismo el autor que, por supuesto, no toda clase de mueble aisladamente considerado, podrá ser objeto de tal contrato. Para que la cosa mueble pueda ser materia de un contrato de obra pública, dicha cosa no ha de ser “consumible” ni “fungible”, de lo contrario el contrato sería de “suministro”, como ocurriría con la adquisición, en plaza, de muebles, útiles, maquinarias, etc., de tipo y clase corriente, sea que la cosa ya estuviese construida, hecha o fabricada.

Barra sostiene que, si lo determinante del contrato no solo es la obra en si misma, sino también el trabajo público, resultará indiferente que la obra tenga calidad de cosa mueble o inmueble: en cualquier caso y en tanto que el resultado de un trabajo público, la cosa elaborada será una obra pública.

En el derecho positivo argentino, la gran mayoría de las leyes de obras públicas adoptan un criterio amplio, que permite inferir que estas legislaciones aceptan la calidad de obras públicas, tanto con respecto a las cosas inmuebles como a las muebles, sin perjuicio de que en alguna de ellas este criterio amplio se encuentre expresamente establecido. El art. 1º de la ley nacional 13.064, considera “obra pública nacional” a “toda construcción o trabajo o servicio de industria”, sin aclarar si deben ser ejecutadas sobre cosa muebles o inmuebles<sup>61</sup>. Del texto citado se concluye su carácter genérico, entendiéndose consecuentemente que acepta la calidad de obras públicas, tanto respecto a las cosas inmuebles como a las muebles.

Con relación a las legislaciones provinciales el criterio varía de una a otras, adoptándose un criterio amplio en algunos casos (Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes) y restrictivas en otras que solo admiten como obras públicas a aquellas construidas sobre inmuebles (Salta, La Pampa, Jujuy).

El artículo 1º de la ley 4990 de obras públicas de la Provincia del Chaco expresa: “Defínese, como obra pública a las construcciones, conservaciones, instalaciones, modificaciones, restauraciones, trabajos en

---

<sup>61</sup> Barra Rodolfo. *Contrato de Obra Pública*, t I. Buenos Aires: 1984, editorial Abaco de Rodolfo Depalma, pp. 229 y ss.

general o servicios de industria y estudios y proyectos que se ejecuten con fondos provinciales, nacionales o internacionales, o subsidios de particulares, que tengan como finalidad el bien público con el mayor aprovechamiento de los recursos que le son propios, extendidos a todo el territorio de la provincia del chaco...” El texto tiene un sentido de gran amplitud, pudiendo interpretarse la admisión de las cosas muebles e inmuebles incluidas como objeto de las obras públicas.

En cuanto a la posición que asume la doctrina nacional, sostiene Barra que, si bien deberá estarse a la voluntad del legislador cuando éste defina con claridad la cualidad de mueble o inmueble que deberá tener la cosa construida para ser considerada una obra pública, no cabe duda de que es labor de la doctrina descubrir en la naturaleza misma del instituto jurídico los elementos que puedan resolver esta cuestión, cuya importancia práctica, en lo que hace a la calificación del contrato y su régimen jurídico, es indudable. De ahí el acuerdo de la doctrina nacional que, con unanimidad, reconoce la posibilidad del carácter tanto mobiliario como inmobiliario de la obra pública.

Marienhoff cita algunos ejemplos de cosas muebles que pueden ser objeto de contrato de obra pública, como la fabricación de un buque o la fabricación de muebles mandados a fabricar especialmente para habilitar una repartición pública, respondiendo a un diseño especial y guardando estilo, medidas, formas, tamaño o calidad particulares, adaptadas al ambiente del inmueble o edificio a que se destinarán.

Con respecto a los objetos inmateriales, estos pueden ser materia del contrato de obra pública, por ejemplo, el contrato en cuyo mérito un ingeniero tome a su cargo la dirección técnica de una obra.

### 3.3.4 Finalidad

Respecto a este tema, se genera también una interesante discusión en cuanto a si la finalidad del contrato de obra pública es siempre el bien público o si puede tratarse de una finalidad de interés privado.

Se exponen a continuación los fundamentos de Marienhoff y de Barra, cada uno de ellos fundamentando su posición respecto a una u otra corriente doctrinaria.

Marienhoff<sup>62</sup> sostiene que la *finalidad* perseguida por el Estado al contratar es intrascendente a los efectos de calificar a un *contrato* como de "*obra pública*". Cualquiera sea dicha finalidad cuando el Estado conviene con un tercero la realización de una obra, se estará en presencia de un *contrato de obra pública*. Para este autor la naturaleza jurídica del contrato de obra pública no es unívoca: en un caso será "*administrativo*" propiamente dicho; en otro caso será de "*derecho privado*", y esto se relaciona con la finalidad del mismo, con su elemento teleológico.

Sostiene asimismo que no todo contrato de obra pública es "*administrativo*", propiamente dicho: la calificación del mismo queda librada a las conclusiones de la doctrina, e insiste en que "*obra pública*" y "*contrato de obra pública*" –incluso dentro de nuestra legislación– son dos cosas absolutamente distintas y por tanto sería grave error calificar como "*administrativos*" todos los contratos de obra pública en base a la definición de "*obra pública*" dada por la ley 13.064. Sigue su análisis afirmando que para que el contrato de obra pública se considere administrativo", *stricto sensu*, debe concurrir el requisito esencial de todo contrato "*administrativo*", o sea que la prestación del cocontratante se relacione, directa inmediatamente, con alguna de las "*funciones esenciales o específicas*" del Estado, con los "*fines públicos*" propios de éste. Si así no fuere, el contrato de obra pública no sería "*administrativo*", sino de "*derecho privado*".

---

<sup>62</sup> Marienhoff, ob. cit., tomo III B, p. 531 y ss.

Como ejemplo de contrato "*administrativo*", propiamente dicho, de obra pública, este autor menciona entre otros el que tenga por objeto la construcción de un edificio destinado a sede de un juzgado federal. Sostiene que el carácter administrativo de este contrato es obvio, pues hallase íntimamente relacionado con una de las funciones esenciales y específicas del Estado: la administración de justicia. Asimismo menciona como contratos de "colaboración", de "*derecho común*" de la Administración, aquellos destinados a la construcción de un edificio que tienda a satisfacer fines patrimoniales del Estado (comerciales, industriales o pecuniarios); por ejemplo, la construcción del inmueble dedicado al funcionamiento de un casino de juego, de una oficina de teléfonos del Estado, destinado a una oficina para la atención del servicio de gas, o para instalar la repartición encargada de las tierras privadas del Estado (tierras fiscales), pues nada de esto constituye una *función esencial* del Estado, un *fin público* específico y propio del mismo.

En general, para Marienhoff, todo contrato de obra pública referente a bienes meramente "*instrumentales*" del Estado (vgr., construcción de un ferrocarril para la explotación de una mina), será un contrato de "*derecho común*" de la Administración, salvo, por supuesto, que dicho contrato contuviese expresas "*cláusulas exorbitantes del derecho privado*", en cuyo caso, por esta razón, el contrato sería "*administrativo*". Concluye entonces que la "*finalidad*", el elemento "*teleológico*", caracterizados en la forma expuesta, son, pues, decisivos para establecer el respectivo carácter "*administrativo*" o de "*derecho común*" del contrato de obra pública.

En una posición contraria Barra<sup>63</sup> sostiene que el bien común es el fin exclusivo y excluyente del Estado, y por lo tanto, todo contrato administrativo no puede tener otra finalidad que la realización y distribución del bien común, conforme con las exigencias de la justicia distributiva. Este es el fin del contrato, su elemento teleológico, y lo es en todo contrato administrativo, entre ellos el contrato de obra pública. Sostiene que a partir de esta base, se

---

<sup>63</sup> Barra Rodolfo. *Contrato de Obra Pública*, t I. Buenos Aires: 1984, editorial Abaco de Rodolfo Depalma, p. 258.

estructura su régimen jurídico de derecho público, al que ha llamado “régimen jurídico exorbitante”.

Barra asevera que no se puede más que rechazar las afirmaciones doctrinarias que, suponiendo que el Estado pueda perseguir fines distintos que sus “fines públicos”, elaboran una construcción que les permite concluir en la existencia de un contrato de obra pública regido por el derecho privado (cuando el Estado persigue fines que no se corresponden con sus “funciones esenciales o específicas”), lo que califica no solo de contradicción terminológica, sino también de parecer una contradicción lógica.

Concluye este autor afirmando que la finalidad del contrato de obra pública es la satisfacción del bien común, prudentemente valorado por la autoridad pública, y de ahí su “sustantividad” como contrato del derecho administrativo regido exclusivamente por el derecho público, sin perjuicio de la aplicación supletoria o analógica de principios y normas del derecho privado cuando así sea necesario y no repugne a la naturaleza propia del contra

to. Pero esto último es una cuestión de integración de la ley y no una valoración acerca de la naturaleza del contrato.

### **3.3.5 Caracteres Jurídicos**

El Contrato de obra Pública es *bilateral, oneroso y conmutativo y formal*.

- Bilateral: Los sujetos intervinientes Administración y particular están recíprocamente obligados: uno a pagar el precio pactado, y el otro a realizar la obra.
- Oneroso y conmutativo: Las prestaciones de las partes son presumiblemente equivalentes y por un precio convenido por la ejecución material de la obra.

- Formal: Por cuanto requiere para su perfeccionamiento, no solo del consentimiento de los sujetos de la relación, sino también que se suscriba el instrumento pertinente.

### 3.3.6 Sistemas de Contratación

Barra<sup>64</sup> refiere a “los sistemas de contratación” expresando que esta clasificación hace referencia a las distintas formas de valorar el precio de la obra, ya sea, básicamente, por **ajuste alzado, unidad de medida o coste y costas**. Y es que justamente trata este tema en el capítulo donde desarrolla “El precio modalidades, procedimiento de certificación y pago”.

En el mismo sentido se expresan el resto de los autores que tratan el tema.

Bezzi<sup>65</sup> hace una clasificación muy completa de los sistemas de contratación:

1. **Con precio predeterminado** global o por unidades o partidas,

**Ajuste alzado** con sus modalidades de

- *Absoluto*
- *Relativo*;

#### **Precios unitario**

- *unidad de medida*
- *unidad simple*;

---

<sup>64</sup> Barra Rodolfo. *Contrato de Obra Pública*, t 1. Buenos Aires: 1984, editorial Abaco de Rodolfo Depalma, p. 258 y t. 3, capítulo XV.

<sup>65</sup> Bezzi, ob. cit. p. 26.

## **2. Sin precios predeterminados**

### **Coste y costa**

- *Porcentual*
- *Suma fija con o sin premios*

## **3. Sin precios determinados o combinación de sistemas.**

### **Concesión de Obra Pública.**

- Tasas de usuarios
- Contribuciones de beneficiarios.

Marienhoff los clasifica en

### **Unidad de Medida**

- Unidad simple
- Unidad en el conjunto

### **Ajuste alzado**

- Ajuste alzado absoluto
- Ajuste alzado relativo

### **Coste y costas**

### **Otros sistemas.**

Se explica brevemente las distintas modalidades de contratación:

### **3.3.6.1 Sistema de de contratación por Ajuste Alzado:**

Básicamente consiste en convenir un precio global previo e invariable para la realización integral de la obra, la que debe estar definida en sus aspectos esenciales y característicos. De esta manera el empresario o constructor asume totalmente el riesgo de la variación de los costos de la obra –salvo caso de imprevisión regulada por el art. 1198 del Cod. Civil<sup>66</sup>- tanto respecto de los derivados de variaciones en el mercado, aumento del precio de las materias primas, como por la necesidad de realizar mayores inversiones en la obra, debido a las modificaciones en el proyecto, dificultades en el suelo, y otras razones generalmente de índole técnica.

Barra advierte que el comitente también asume el riesgo de que la obra pueda terminarse, respetando la calidad y características pactadas, con una menor inversión que la prevista inicialmente, por razones tales como menor cantidad de trabajo necesario o mayor aprovechamiento de la materia prima. El sentido de la invariabilidad del precio referido, se refiere básicamente a que, si la obra, en su materialidad, se realiza exactamente en las condiciones previstas “ab-initio”, el precio “básico” de ella se mantiene inalterable, salvo las eventuales consecuencias de a teoría de la imprevisión. Estamos aquí en presencia del llamado “ajuste alzado absoluto”.

Ahora bien, esta invariabilidad del precio de la obra no es tan rigurosa si tenemos en cuenta que, por la propia condición de “contrato administrativo” de esta especie, y de las prerrogativas que en tal sentido goza la administración, ésta puede introducir modificaciones en la obra, con la consecuente variación del precio, como así también la modificación del precio que puede surgir por efectos de la teoría de la imprevisión e incluso como consecuencia de las llamadas “circunstancias materiales imprevistas”. Y es que en la práctica es ésta la situación mas corriente.

---

<sup>66</sup> Código Civil Argentino previo a entrar en vigencia la modificación por Ley N° 26994.

De aquí que la práctica haya impuesto el término de “ajuste alzado relativo” para identificar aquella modalidad de contrato que, si bien se adecuan a la formación de precios y de medición y contabilización de los trabajos propia del ajuste alzado, no obstante la posibilidad de discriminar los valores a precios unitarios por los rubros en que se descompone la obra, no admite las consecuencias jurídicas que el derecho privado reconoce para este tipo de obras<sup>67</sup>.

Es así que en el llamado “Ajuste Alzado Relativo”, se fija un precio global previo para la realización total de una obra determinada, pero se establece o existe la posibilidad de un aumento o rebaja proporcional, según se inferior o superior la cantidad de obra que se ejecute.

La realidad nos marca que lo que prevalece es el llamado “Ajuste Alzado Relativo”.

### **3.3.6.2 Sistema de contratación por Unidad de Medidas:**

Tanto Marienhoff como Barra, como así la doctrina nacional mayoritaria, adopta esta denominación para calificar al sistema donde se determinan precios por singularidades determinadas de la obra o por unidad elemental de la misma. A su vez puede dividirse esta modalidad en “Unidad Simple” y “Unidad en el Conjunto”.

“Unidad Simple” refiere básicamente al sistema donde el cocontratante se obliga a ir ejecutando partes, unidades o piezas de obra por un precio unitario determinado, sin que se haya establecido el número de partes, unidades o piezas que realizará. Es así que cada parte constituye una obra independiente o separada. El cocontratante cumple su obligación entregando cualquier cantidad de unidades, pero dentro de cada una de estas unidades (terraplenamiento, mampostería, asfaltado, etc.), debe entregar el trabajo completo. Por ejemplo, si se trata de un camino, pagado por metro, debe entregar el camino completo.

---

<sup>67</sup> Barra Rodolfo. *Contrato de Obra Pública*, t 3. Buenos Aires: 1984, editorial Abaco de Rodolfo Depalma, p. 882.

En cambio el sistema de contratación por “unidad en el conjunto”, cada unidad no se considera una obra independiente, se tiene en cuenta el conjunto total de la construcción, que resultará integrado por el la suma de unidades o partes. Cada una de las unidades o partes tiene fijado su precio. Como consecuencia de lo explicado, el cocontratante debe entregar una obra completa, no una o varias unidades de ésta, como ocurre en el tipo de “unidad simple”.

### **3.3.6.3 Sistema de contratación por Coste y Costas:**

En este sistema de contratación, el dueño o propietario de la obra paga el valor de los materiales y de la mano de obra utilizada por el cocontratante, recibiendo éste un porcentaje determinado sobre el valor de los trabajos, lo cual concreta el beneficio que le corresponde por su labor.

Se trata de un estricto traslado al comitente de todos los costos insumidos en la ejecución de la obra, de tal manera que el constructor aparece como un administrador del contrato que cobra por su servicio las “costas” –generalmente fijadas en un porcentaje sobre el costo o expensas de la obra- que cubre su beneficio y gastos generales, sin perjuicio que pueda establecerse contenidos diferentes para estos dos conceptos.

No hay un precio fijado para el contrato, el que será posible determinar solo al finalizar la construcción.

Coste: corresponde a todos los gastos de construcción (materiales, mano de obra, etc.).

Costas: Comprende la utilidad del cocontratante. La suma de estos dos conceptos, nos da el precio de la obra.

Este sistema resulta complicado para un correcto control de la administración en cuanto al proyecto, costos definitivos, etc.

### **3.3.7 Precio<sup>68</sup>**

Se trata de la contraprestación en dinero que paga la comitente de la obra al contratista, a cambio de la ejecución y entrega de la misma. El Constructor de la obra recibe el pago contra la ejecución de la obra en la calidad, plazo y condiciones pactadas.

Constituye un elemento esencial del contrato de obra pública y tiene que encontrarse determinado en el momento mismo en que se celebra el acuerdo contractual y de acuerdo a lo previamente establecido en el procedimiento de selección del contratista, salvo excepción de contratación directa por especial urgencia. Pero con esta sola excepción, el precio, en el contrato de obra pública, debe estar expresamente pactado.

Se debe tener en claro que lo determinado es solo el precio en su valor nominal, no en su valor real, el que será determinado recién en el momento de la confección del certificado final de cierre de cuenta, y que dependerá de las distintas situaciones que puede producirse durante la ejecución de los trabajos. Se trata de un valor destinado a compensar la prestación efectivamente ejecutada.

El precio nominal es determinado, mientras que el precio real dependerá de la efectiva obra ejecutada.

### **3.3.8 Remuneración**

La remuneración del contratista, es decir la resultante de aplicar el criterio de la igualdad proporcional y comparativa durante el procedimiento de selección contractual, deberá mantenerse intangible durante toda la vida del contrato para respetar aquel criterio de igualdad antes mencionado.

Tenemos entonces dos conceptos que diferenciar:

---

<sup>68</sup> Barra Rodolfo. *Contrato de Obra Pública*, t 3. Buenos Aires: 1984, editorial Abaco de Rodolfo Depalma, p. 873.

Precio del contrato: es la medida de la contraprestación a cargo del comitente de la obra.

Remuneración del contratista: es el valor resultante de la oferta y adjudicación que dio vida al contrato, al que se llegó en razón de un análisis comparativo de las exigencias económicas – entre otras condiciones – del conjunto de los oferentes.

Es así que la remuneración se convierte en un concepto jurídico que indica una esfera de protección patrimonial del contratista, destinada a evitar que, por circunstancias ajenas su responsabilidad, la contraprestación esperada pierda valor comparativo – aún cuando hubiera una sola oferta, sin una verdadera puja -, que fue aquel que incidió para que su oferta fuera calificada como la mas conveniente.

Entonces, el precio del contrato – nominal -, variará para mantener intangible la remuneración comprometida, ya que aquel precio es solo un dato referencial, un modo de expresar, en un monto determinado, el valor comparativo de la prestación del administrado que resultó adjudicatario. El verdadero precio, la expresión numérica definitiva de la remuneración del contratista, será aquella que resulte de la certificación de los trabajos ejecutados, sometidos a corrección hasta la emisión de la certificación final.

Se concluye diciendo que intangibilidad de la remuneración o equivalencia real de las prestaciones son formas de expresar el alcance del especial régimen conmutativo del contrato de obra pública.

### **3.3.9 Pago**

Durante la etapa de ejecución de los trabajos – etapa dinámica- no hay, para ninguna de las partes contratantes, cumplimientos definitivos. Todo será provisional, hasta la entrega de la obra terminada y la realización de la liquidación final de la misma. Es decir, todo lo hecho y todo lo pagado serán rectificables, siempre en razón de obtener la obra y la remuneración que, respectivamente, ambas partes esperan.

Ahora bien, salvo excepciones (contratos de pequeños montos o de breve plazo), el contrato de obra pública se va pagando a medida que se va ejecutando. Y esto es así para evitar cargar al contratista con todo el costo de financiación de la obra. Pero no se paga definitivamente, ni se considera ejecutado, durante la etapa de ejecución, ya que se paga y se considera ejecutado recién al final, en la etapa conclusiva del contrato, cuando se entrega la obra y se liquidan las cuentas. Los pagos que ingresan al patrimonio del contratista, son siempre de manera provisional, ya que existe el derecho de la comitente de descontar pagos efectuados en demasía.

En este sentido se puede sostener que, para el pago del precio de la obra pública, se pueden realizar las siguientes modalidades: a) En un solo pago al momento de formalizar el contrato; b) con liquidaciones provisionales a cuenta, durante la ejecución de la obra y en períodos determinados; c) en liquidaciones provisionales, pero según avanza los trabajos y d) en el momento de la conclusión y entrega de la obra<sup>69</sup>.

Tal como se menciona en párrafos anteriores, la última modalidad es casi imposible aplicar en la práctica, ya que es muy difícil que los empresarios puedan afrontar el financiamiento de obras cuyos montos pueden llegar a superar varias veces el patrimonio de la empresa. Lo usual en materia de obra pública es el pago de la obra a lo largo del tiempo de ejecución, según se vaya ejecutando.

Al decir de Barra, se establece entre las partes una necesaria y fluida corriente financiera, que tiene características jurídicas y económicas particulares y que se materializan en el *procedimiento de certificación* y pago de la obra pública.

---

<sup>69</sup> Iannone, Michele, citado por Barra, Barra Rodolfo. *Contrato de Obra Pública*, t 3. Buenos Aires: 1984, editorial Abaco de Rodolfo Depalma, p. 900.

### 3.3.10 Procedimiento de Certificación

Barra lo define como aquel conjunto de actos emanados de la administración comitente con la participación del contratista particular, destinados a inspeccionar, reconocer y evaluar distintos presupuestos de hecho a los que el régimen normativo y contractual de la obra pública hace producir efectos jurídicos en relación con el pago de la obra.

Estos presupuestos de hecho, tales como iniciación y avance de los trabajos, acopio de materiales, variación en más o en menos de los valores originarios de los insumos, etc., deben ser verificados por la comitente en su inspección y posteriormente reconocidos y avalados a los efectos de su oportuno pago. El documento por el que el comitente, tras el procedimiento indicado, reconoce una deuda por tales conceptos, es el "*Certificado de Obra*".

### 3.3.11 Certificado de Obra

La certificación es un instituto destinado primariamente a remunerar el sacrificio económico del contratista particular. La certificación es el presupuesto mediato de la exigibilidad del pago. En cambio, el presupuesto o antecedente *inmediato* del pago es *la Orden de Pago* que la administración emite a posteriori del certificado<sup>70</sup>.

Con respecto al carácter provisional de los certificados, cabe aclarar que la conformidad de los trabajos con el proyecto previsto, y la misma responsabilidad del constructor, no son calificadas en el procedimiento certificadorio. No se juzga en esta instancia acerca de la calidad de la obra ejecutada que libre de responsabilidad al empresario, solo se trata de un análisis cuantitativo de los trabajos. Para liberar de responsabilidad al empresario, solo puede realizarse con la recepción de la obra, donde recién

---

<sup>70</sup> Mo, Fernando F., Régimen legal de las obras públicas, Depalma, Buenos Aires, 1966, p. 322.

se analiza la calidad de los trabajos realizados. La verificación de los presupuestos de hechos, como avance de obra, es de carácter meramente contable y no constituye aceptación de las porciones verificadas.

Bezzi señala que el resultado de la medición se traduce en un *certificado*, extendido generalmente en formulario normalizado y que constituye un *crédito documentado que expide la Administración al contratista con motivo del contrato de obra pública (artículo 41, ley 6021 de Obras Públicas de Buenos Aires) y cuyo ejemplar negociable debe emitirse dentro de los quince días del mes siguiente al de los trabajos realizados...*” Bezzi lo define afirmando que *“Es un instrumento fehaciente con el cual se acredita el monto de la obra cuya existencia la Administración ha verificado y mensurado y el “quantum” del crédito pertinente del contratista por esa parte ejecutada”*<sup>71</sup>

La ley de Obras Públicas de la Provincia del Chaco, define al Certificado de Obra en su artículo 43: *“Es el instrumento con el cual se acredita que el contratista ha realizado una determinada cantidad de obra por un importe cuya existencia el organismo ha verificado y mensurado a su conformidad, creándose así un crédito a favor del contratista a reconocer por el organismo”. La obligación que instrumenta la Administración Pública por medio de los certificados de obra, determina la suma a la que se hace acreedor el contratista en forma cierta, líquida y exigible*<sup>72</sup>.

De acuerdo a lo señalado por Marienhoff, Existen las siguientes clases de certificados: a) parciales; b) final; c) de variación de costos. Estos, salvo el final, son provisionales. Agrega luego un cuarto tipo: certificado por acopio de materiales.

La ley de Obras Públicas de la Provincia del Chaco, con relación al Certificado de Obra, establece los siguientes preceptos que pueden ser

---

<sup>71</sup> Bezzi, ob. cit., p. 173.

<sup>72</sup> Gordillo, Agustín A, citado por Bezzi, ob. cit., p. 173.

considerados extensivos a la doctrina imperante y a la mayoría de las legislaciones provinciales.

Las modalidades de medición, certificación y pago, se establecen en los pliegos de condiciones, sobre la base de mediciones o cálculos de trabajos ejecutados de acuerdo a las planillas de cotizaciones.

Las mediciones y sus correspondientes fojas de medición, se efectúan dentro de los primeros cinco días hábiles del mes siguiente con intervención del representante técnico de la empresa y el inspector de las obras. El certificado de obra es confeccionado y emitido por el organismo contratante durante los diez días hábiles subsiguientes a la medición, requiriendo la firma del contratista o representante legal.

Las certificaciones son mensuales, parciales y provisionales, procediéndose si así correspondiere, a realizar los ajustes en los siguientes certificados.

El organismo responsable, una vez aprobada la recepción provisoria, parcial o total, la que deberá coincidir con el plazo contractual, procede a confeccionar la foja de medición y certificación final, parcial o total de obra.

Los certificados, salvo el final, son parciales y provisorios y sus pagos se consideran pagos a cuenta. Dentro del plazo determinado en el pliego, el Organismo deberá emitir el certificado de liquidación final.

En la confección del certificado final se ajustan las diferencias que pudieran haberse originado en las certificaciones parciales y durante toda la ejecución de la obra.

Las observaciones que el contratista formule sobre las fojas de medición a los efectos de los certificados, no eximirán al organismo de la obligación del pago de los mismos, hasta la suma líquida reconocida por el, dentro de los plazos establecidos. De reconocerse el derecho del contratista sobre el reclamo, los intereses por los importes no certificados que

resultaren de legítimo abono, se liquidaran de acuerdo a lo que se establezca en los pliegos de bases y condiciones.

Toda suma que corresponda descontar al contratista proveniente de multas u otros conceptos, se deducirá del primer certificado que se expida, posterior al instrumento legal que aplica la sanción, en caso de que este no cubriera el importe respectivo se afectarán los certificados siguientes y en último caso se recurrirá a las garantías constituidas.

### **3.3.12 Procedimiento de Selección del Contratista**

Barra aclara que no debemos caer en la confusión conceptual entre *procedimiento de selección y licitación pública*, ya que ésta es solo una especie -si bien la especie regla- dentro de género, junto a una muy variada gama de especies, que a su vez dependen del tipo de contrato de que se trate<sup>73</sup>.

Cuando se habla de *procedimiento de selección*, se refiere al conjunto de actos que permiten a la Administración, salvaguardando sus intereses económicos y el principio de igualdad de los administrados ante los beneficios y cargas públicas, elegir de entre las personas que voluntariamente se ofrecen para ello, al sujeto mas apto para contratar<sup>74</sup>.

Se debe tener presente que la exigencia previa del procedimiento de selección es la regla, mientras que la libre elección es la excepción.

Contra esta posición se han expresado opiniones de alta jerarquía, como la que sostiene Marienhoff<sup>75</sup>. Manifiesta este autor que la licitación, no obstante la frecuencia con la que es requerida por el ordenamiento jurídico positivo, no constituye el principio en materia de elección del cocontratante de la Administración Pública. Tal principio es el de la “libre elección”, a pesar

---

<sup>73</sup> Boquera Olivier, José M., citado por Barra, ob. cit., t. 2, p. 409.

<sup>74</sup> Barra, ob. cit., t. 2, pág. 410.

<sup>75</sup> Marienhoff, ob. cit., t. III A, p. 172.

de la expresada frecuencia con que el ordenamiento jurídico suele exigir la “licitación”

Volviendo a la posición de Barra, según la cual la exigencia previa del procedimiento de selección es la regla y la libre elección es la excepción, en el caso de contrato de obra pública, esta regla general se encuentra establecida en la totalidad de las legislaciones de nuestro país, tanto en la ley nacional como en las distintas normas provinciales en la materia.

Estas normas reguladoras del contrato de obra pública, establecen como regla general, no el principio teórico de la seleccionabilidad, sino el de la licitación pública, que es el procedimiento donde la regla general de la seleccionabilidad se presenta con todo su vigor.

Es así que, si bien desde un punto de vista teórico y metodológico no es posible confundir la selección del contratista estatal con el procedimiento de la licitación pública –pues el primero es el género mientras que la licitación es una de sus especies-, lo cierto es que, la licitación es el procedimiento regla, con respecto al cual las restantes especies procesales no son sino excepciones.

En esta línea de pensamiento, se puede afirmar que la licitación pública procede y es obligatoria en cualquier contratación de obra pública, mientras que las otras especies solo pueden aplicarse en los casos taxativamente previstas por el legislador.

En cuanto a las distintas especies de procedimientos de selección del contratista, no hay uniformidad terminológica doctrinaria ni legislativamente.

La ley nacional menciona a 1- la licitación pública (la denomina remate público), 2- la licitación privada y 3- la contratación directa.

Algunas legislaciones provinciales modernas como las de Entre Ríos y Mendoza, distinguen 1- la licitación pública, 2- la licitación privada, 3- el concurso de precios y 4- la contratación directa.

La legislación de la Provincia del Chaco (ley 4990, artículo 22) distingue entre: 1- licitación pública, 2- licitación privada, 3- concurso de precios y 3- en forma directa. La Licitación pública es de aplicación genérica y las restantes son de aplicación excepcional, de acuerdo a los casos establecidos por el artículo 22.

### **3.3.13 Licitación Pública**

#### Conceptos Generales:

La licitación pública es el procedimiento de selección del contratista estatal, que, con plena publicidad y buscando el máximo de concurrencia, es convocado por un sujeto u órgano público en ejercicio de competencia, a los efectos de adjudicar el contrato a la oferta mas conveniente de entre las presentadas por los administrados con sujeción a las bases preestablecidas por la administración licitante<sup>76</sup>.

Marienhoff<sup>77</sup> lo define como “...un procedimiento de selección del contratante de la Administración Pública que, sobre la base de una “previa” justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer que persona o entidad es la que ofrece el “precio” más conveniente para la Administración Pública”.

Las características concretas de la cosa a construir o a entregar o del trabajo o servicio a realizar, como objeto del respectivo contrato son fijadas de antemano por la Administración Pública en el Pliego de Condiciones.

En los contratos de la Administración el procedimiento licitatorio es el procedimiento regla para la selección del contratista, es el presupuesto formal previo a la conformación de la voluntad contractual, ya que la

---

<sup>76</sup> Barra, ob. cit., t. 2, p. 490.

<sup>77</sup> Marienhoff, ob. cit. tomo III A, p. 164.

voluntad estatal siempre debe exteriorizarse según las formas especiales que el derecho público prevé.

Es así que, para la selección del contratista de obra pública, el principio cimental que establece el ordenamiento jurídico es el procedimiento administrativo de la licitación pública<sup>78</sup>

Debemos tener presente que, cualquiera sea el mecanismo de ejecución de un tipo contractual determinado, lo que la Administración Pública no puede hacer (salvo las excepciones previstos por la ley) es contratar sin antes haber seleccionado al mejor de los administrados que, voluntariamente, quiera ser su contraparte en el contrato del caso<sup>79</sup>. Éste es un elemento tipificante del contrato administrativo, una de las notas que integran el llamado “régimen jurídico exorbitante”, constituyendo tanto una prerrogativa de la administración como un garantía del administrado.

No es objeto de este trabajo analizar pormenorizadamente al procedimiento de la Licitación Pública, tan solo nos detendremos en el análisis de las excepciones a este procedimiento, por tratarse de un tema que interesa de manera especial cuando procedemos a controlar.

#### Excepciones a la Licitación Pública:

En este sentido, la legislación es uniforme en establecer aquellos casos o circunstancias en que se justifica tal excepción.

El artículo 22 de la Ley de Obras Públicas del Chaco establece: “Quedan exceptuadas de las exigencias de la licitación pública y podrán ser adjudicadas mediante licitación privada, concurso de precios o en forma directa, las obras publicas, suministros y contratación de servicios comprendidos en alguno de los siguientes casos:

---

<sup>78</sup> Bezzi, ob. cit., p. 38.

<sup>79</sup> Barra Rodolfo. *Contrato de Obra Pública*, t 2. Buenos Aires: 1984, editorial Abaco de Rodolfo Depalma, p. 401 y ss.

a) Cuando el presupuesto oficial no exceda el monto máximo establecido para licitación privada.

b) Los que no hagan posible la concurrencia, por resultar determinantes para la adjudicación, la capacidad artística o técnica-científica, la destreza o habilidad o experiencia particular del posible adjudicatario de la obra, o porque este se encuentre amparado legalmente por patentes o privilegios, o cuando los conocimientos para la ejecución sean poseídos por una sola persona o entidad. El decreto reglamentario normara los alcances del presente inciso.

c) Cuando realizada una licitación pública, privada o un concurso de precios sucesivamente y en ese orden, no hubiere proponentes o no se hubiera hecho oferta admisible.

d) Los que deban contratarse con urgencia por circunstancias de fuerza mayor o hechos imprevisibles.

e) Aquellos que se resuelvan contratar directamente con organismos o empresas estatales o mixtas, nacionales, provinciales o municipales.

f) Los que resulten necesarios o convenientes como complementarios de una obra o contrato en ejecución. Tales contrataciones no podrán exceder del treinta por ciento (30%), del monto del contrato original y se encomendaran preferentemente al contratista de la obra y proyectistas originales. En el caso de licitación privada se aplicaran los criterios establecidos en el artículo 23 de la presente ley.

Para los casos de concurso de precios o contratación directa, el organismo requerirá los antecedentes técnicos, económicos y financieros de la empresa, entidad o persona a contratar, según corresponda.

El organismo deberá dar difusión pública del acto.

### **3.3.14 Documentación Técnica**

#### El Pliego de Bases y Condiciones:

Se trata de la documentación que, junto con los Planos, conforman el proyecto de la obra.

Respecto a los planos, estos son la representación gráfica de los datos principales y complementarios de la obra a ejecutarse. Los planos más comúnmente agregados a la documentación técnica de la obra son: 1- Planta, 2- Vistas, 3- Cortes, 3- Instalaciones, 4- Estructuras, 5- Detalles.

Con relación a la documentación escrita, esta se conforma con el "Pliego de Bases y Condiciones", el Computo y Presupuesto y la Memoria Descriptiva.

El Pliego de Bases y Condiciones se compone de: 1- Bases y Condiciones Generales, 2- Bases y Condiciones Particulares, 3- Especificaciones Técnicas Generales y 4- Especificaciones Técnicas Particulares.

#### Documentación integrante del Contrato:

##### S/ Bezzi:

1. Pliego de Condiciones y Especificaciones Generales.
2. Memoria Descriptiva.
3. Planos de Detalle.
4. Planos de Conjunto.
5. Pliegos de Condiciones y Especificaciones Especiales.
6. Presupuesto Oficial.

Bezzi enumera estas documentaciones en orden de prelación en cuanto a su aplicación en caso de discrepancia, omisión o errores.

La ley de obras públicas del Chaco, en su artículo 5º, establece cuales son los elementos que debe contener la documentación técnica legal que conforma el proyecto o la documentación técnica básica de la obra, aunque solo lo hace de manera enunciativa y a juicio del organismo licitante. Los datos y documentación mencionados son los siguientes:

- a) Objeto de la obra.
- b) Compromiso escrito del destinatario de la obra de hacerse cargo de la operación y mantenimiento-
- c) Memoria descriptiva del proyecto de la obra.
- d) Memorias de cálculos.
- e) Estudio del impacto ambiental que incluya: evaluación de las condiciones ambientales antes, durante y posteriores a la obra, con un plan de medidas de mitigación.
- f) Planos catastrales generales de la obra y de detalles constructivos.
- g) Modelo de planillas de cotizaciones de ítems.
- h) Especificaciones técnicas particulares, que cubran la totalidad de los ítems de la obra que se trata.
- i) Especificaciones técnicas generales.
- j) Plazo de ejecución.
- k) Cláusulas legales.
- l) Bases y condiciones del llamado a licitación.
- m) Liberación de espacios, dominio y trazas.
- n) Modelo de contrato.

- ñ) Plan de trabajos e inversiones.
- o) Análisis de precios.
- p) Cómputo métrico.
- q) Fuente de financiación legalizada.
- r) Monto del presupuesto oficial.
- s) Planillas de materiales y equipos mínimos a incorporar en obra.
- t) Modelo de cómputos de insumos y servicios de origen local.
- u) Cartel de obra que identifique la misma.
- v) Condiciones especiales de higiene y seguridad a cumplir por el contratista en la obra.

De lo señalado, los incisos a), c), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), p), s), v), r), k) y u); conforman el pliego del llamado a licitación de la obra. Asimismo el inciso e) es considerado en función de las características de la obra y del impacto de la misma en el medio.

Tal como se ha indicado, la mención es meramente enunciativa, pudiendo el organismo responsable incluir especificaciones necesarias para el mejor desarrollo de la gestión de obra, teniendo en cuenta aspectos relacionados con la complejidad, ubicación, grado de afectación del medio, población beneficiada directa e indirectamente y otros que a su juicio sean necesarios para un óptimo aprovechamiento de los recursos.

El proyecto ejecutivo y la documentación técnica básica deberán ser respaldados con la firma de los profesionales intervinientes.

Con relación al carácter enunciativo del artículo mencionado de la ley y de la facultad que otorga al organismo responsable de establecer cuales de ellos formarán parte de la documentación técnica de la obra, cabe aclarar

que hubiese sido conveniente que la ley establezca cuales son las documentaciones mínimas necesarias, a modo de exigencia, que deben formar parte del legajo de la obra para poder acreditar fehacientemente la regularidad técnica y administrativa de su administración.

La mayor parte de las documentaciones nombradas en el artículo 22 de la ley de Obras Públicas del Chaco son de necesaria presencia en el legajo de la obra. Por ejemplo, el computo y presupuesto oficial, acompañado de su correspondiente análisis de precios es necesario que se encuentre agregado al legajo de la obra para dar fundamento al precio oficial de la obra, ya que de lo contrario el precio oficial sería un mero monto arbitrario y caprichoso de la administración sin fundamento técnico que le brinde el carácter razonable con el que debe manejarse toda decisión administrativa.

### **3.3.15 Derecho de las partes**

#### Derechos y Prerrogativas de la Administración<sup>80</sup>:

- a) Exigir del cocontratante el cumplimiento de lo convenido, ajustándose al contrato.
- b) Exigir que el cumplimiento se efectúe dentro de los plazos correspondientes.
- c) Exigir del cocontratante la continuación, en toda circunstancia, de la ejecución del contrato, salvo que el cocontratante tuviere algún derecho para oponerse a ello.
- d) Derecho de dirección y de control (inspección).
- e) Potestad de modificar el contrato.
- f) Poder de rescindir el contrato.
- g) Poder de aplicar sanciones.

---

<sup>80</sup> Marienhoff, ob. cit., tomo III A, pp. 559 y ss.

### Derechos del Cocontratante.

- a) Derecho a que la Administración Pública cumpla con sus obligaciones (como por ejemplo, cuando ello esté establecido, la realización del replanteo).
- b) Derecho a percibir el “precio” correspondiente, en la forma aceptada o establecida para estos supuestos.
- c) Derecho a suspender la ejecución de la obra ante el incumplimiento de la administración (Exceptio non adimpleti contractus).
- d) Derecho a pedir la rescisión del contrato, en los casos contemplados por la ley y/o el pliego.
- e) Derecho a ser resarcido cuando la extinción del contrato obedezca a razones de oportunidad, mérito o conveniencia.
- f) Derecho al mantenimiento del equilibrio o ecuación económico-financiera del contrato.
- g) Derecho a que la Administración Pública reciba la obra, de acuerdo a lo estipulado en los pliegos de condiciones o a lo establecido en la ley.

### **3.3.16 Garantías**

#### Generalidades:

Las garantías que exige la administración al oferente y luego al contratista, están destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones que este asume, tanto por mantener su oferta, dando seriedad y seguridad a la misma, como el fiel cumplimiento del contrato y las posibles reparaciones o ajustes a asumir en el plazo de garantía.

En general, las legislaciones admiten que dichas garantías puedan constituirse por diversos medios, tanto por depósito de dinero en efectivo, como a través de pólizas de seguro de caución, títulos, fianzas u otras formas que establezca la reglamentación.

Las garantías mas comunes, y que en general están contempladas en las distintas legislaciones, son: 1- Garantía de Oferta, 2- Garantía de Anticipos, 3- Garantía de Cumplimiento de Contrato, 4- Garantía de Fondo de Reparación, 5- Garantía por Adicionales, redeterminación de precios u otras modificaciones en el monto de la obra.

#### Garantía de Oferta:

La primera garantía que exige la administración es la garantía de mantenimiento de oferta, que consiste en constituirla por un valor del 1 % del monto del precio oficial, y debe estar constituida al momento en que el oferente hace su oferta, bajo apercibimiento de tenerla por no presentada.

#### Garantía por Anticipos:

En los casos en que los pliegos contemplen específicamente, la administración podrá adelantar fondos al contratista. Este adelanto tiene un carácter excepcional, teniendo en cuenta que constituye un desembolso de la administración sin que exista, hasta ese momento, ninguna contraprestación por parte del contratista beneficiario del adelanto.

En este caso, las legislaciones que regulan la ejecución de obras públicas, con buen criterio, exigen la constitución de una garantía por el monto total del anticipo.

La ley de Obras Públicas del Chaco, en el artículo 73 prevé la posibilidad de otorgar anticipos al Contratista. En este sentido establece como primeras exigencias que se trate de obras en las que razones de conveniencia para los intereses del Estado así lo justifique y que, además, dicha facultad esté contemplada de manera expresa en los Pliegos de Bases y Condiciones de la obra a licitar. También establece el destino que debe darse al anticipo: a) la adquisición de materiales y equipos necesarios para realizar las obras; b) gastos de instalación del obrador; c) pago de mano de obra.

Establece esta legislación que los anticipos no podrán exceder en ningún caso del treinta por ciento (30%) del monto de obra a contratar y se amortizaran efectuando las deducciones pertinentes en los certificados respectivos.

Teniendo en cuenta que se trata de un adelanto, sin contraprestación, y con los riesgos que esto implica para la administración, se establece que los anticipos serán concedidos previa garantía que otorgara el contratista, la que podrá consistir en fianza bancaria o póliza de seguro, a satisfacción del organismo licitante. La fianza bancaria deberá constituir al banco que la otorgue en fiador solidario, liso, llano y principal pagador, con obligación de hacerla efectiva al solo requerimiento de los organismos del estado, con renuncia al beneficio de excusión.

#### Garantía de Ejecución de Contrato:

Tanto la legislación nacional como las legislaciones provinciales establecen que el adjudicatario de la obra, en el mismo acto de la firma del contrato, deberá garantizar su cumplimiento constituyendo a favor de la administración una garantía por un valor equivalente al 5 % del monto del contrato. Esta garantía debe mantenerse vigente hasta la recepción definitiva de la obra, aunque algunas legislaciones limitan su vigencia hasta la recepción provisoria.

La ley de obras públicas de la Provincia del Chaco establece esta garantía en su artículo 38, el que expresa que para la firma del contrato administrativo, el adjudicatario deberá constituir una garantía de fiel cumplimiento equivalente al cinco por ciento (5%) del monto adjudicado y podrá constituirse por cualquiera de los medios previstos en la presente ley. Asimismo, respecto de su vigencia establece, en el artículo 40, que dentro de los quince días corridos de realizada la recepción definitiva total de la obra, deberán liberarse las garantías constituidas, demostrándose previamente por parte del contratista el cumplimiento de las indemnizaciones

por daños y perjuicios que pudieran haberse ocasionado a terceros y de los compromisos laborales relacionados con la obra.

Esta garantía cubre la responsabilidad del contratista por todas las obligaciones contractuales asumidas y por todas aquellas que, aun cuando no estén expresamente establecidas en el contrato, emanan del régimen jurídico de la obra pública, debiendo ejecutarse la obra de acuerdo a las reglas del buen arte y de la profesión.

#### Garantía de Fondo de Reparos:

La garantía de fondo de reparos garantiza la calidad de la obra y su ejecución en tiempo oportuno, mientras que la de contrato asegura el cumplimiento de la ejecución material de la obra<sup>81</sup>,

La ley de Obras Públicas de Chaco, al igual que la generalidad de las legislaciones, en su artículo 49 establece la retención del cinco por ciento (5%) de cada certificado para constituir el fondo de reparo, como garantía de obra. Establece también que, en el caso de obras con características o complejidades particulares, los pliegos licitatorios pueden establecer dicha deducción en un porcentaje de hasta un (10%) del monto certificado.

La retención establecida puede asimismo ser reemplazada por otras garantías en cualquier momento, a pedido del contratista.

Los fondos descontados en concepto de fondo de reparo, son retenidos hasta la recepción definitiva de la obra. De la misma manera, si fueron reemplazados por pólizas de caución u otros medios de garantías, las mismas deberán tener plena vigencia hasta dicha recepción definitiva.

Respecto a los certificados de acopio, las distintas legislaciones establecen que sobre los mismos no se efectuarán estas retenciones. Esta disposición tiene como justificación el hecho de que los materiales que se

---

<sup>81</sup> Barra Rodolfo. *Contrato de Obra Pública*, t 3. Buenos Aires: 1984, editorial Abaco de Rodolfo Depalma, p. 918.

certifican como acopiados serán certificados como incorporados a la obra en los certificados de obra, en el transcurso del avance de la misma, y es en ese momento en que se realizará la retención del fondo de reparo, evitando que dicha retención se realice dos veces, ya que de lo contrario debería restarse lo anteriormente retenido. Para evitar doble descuento o confusiones, se optó por realizar el descuento en los certificados de obra y no en los de acopio. Asimismo los montos que la administración adelanta al contratista para acopio de materiales, se van descontando en los certificados de avance de obra y son cubiertos con una garantía de anticipo.

#### Garantías por adicionales o modificaciones en el precio de la obra:

Toda modificación en el monto del contrato, debe ser garantizado por el reajuste de garantías correspondiente: En este sentido el artículo 39 de la Ley de Obras Públicas de la Provincia del Chaco establece “Toda modificación del monto de contrato originada en las alteraciones de obra, en el marco de lo estipulado en los artículos anteriores, obligara al organismo a requerir al contratista el reajuste de las garantías de contrato”.

## **CAPITULO 4**

### **EL CONTROL DE LA OBRA PÚBLICA**

#### **4.1 NECESIDAD DEL CONTROL DE LAS OBRAS PÚBLICAS**

Tal como se ha señalado en la introducción de este trabajo, interesa resaltar la importancia que deben dar los Organismos Fiscalizadores al control de las obras públicas, por las siguientes razones:

1. La enorme cantidad de recursos económicos destinados a la ejecución de las mismas.
2. La especificidad de su contenido que requiere de auditorias especializadas (construcción, arquitectura, electromecánica) imposibles de ser llevadas a cabo por las auditorias tradicionales (contables, administrativas, jurídicas).
3. El impacto de dichas obras en la sociedad y la consecuente necesidad de que estas obras se desarrollen con la mejor calidad posible (hospitales, viviendas, caminos, etc.)
4. Tratándose de cuestiones técnicas que requieren de controles específicos, puede dar lugar a desvío de fondos, cuando dichos controles no se realizan de manera adecuada, con el consecuente resultado de obras sin ejecutar, sin terminar, o con ejecuciones deficientes o sobrevaluadas.

#### **4.2 INVERSIONES EN OBRAS PÚBLICAS**

No es objeto de este trabajo analizar con profundidad las inversiones que realiza el Estado en la ejecución de obras públicas, pero interesa realizar un sintético análisis de dichas inversiones en el país al efecto de

tener una somera idea de los volúmenes de dinero que se invierten y consecuentemente advertir la importancia del control.

Para reflejar estas inversiones se hace mención del análisis realizado por Walter Agosto<sup>82</sup> al desarrollar y proponer una guía para el seguimiento de la ejecución de obras públicas.

El autor citado menciona que la inversión bruta total en Argentina durante 2012 alcanzó el 20,4% del PBI y de aquí tenemos que las inversiones privada y pública alcanzaron 16,7% y 3,7% del PBI respectivamente. En otras palabras, podemos decir que el 81,9% de la inversión bruta total proviene del sector privado y el 18,1% restante, del sector público.

Ahora bien, si se analiza la composición de la inversión total, se advierte que en la última década el rubro de la construcción representa el 58,4% del total invertido, en tanto que el componente Equipo Durable de Producción, el 41,6% restante.

No se puede dejar de tener en cuenta que en un país federal el programa de inversión pública se realiza a través de los diferentes niveles de gobierno: el Estado nacional, las provincias y los municipios.

Volviendo al presupuesto, el rubro Gasto de Capital, que engloba al rubro de la construcción, representó en 2012 el 5,7% del PBI para los tres niveles de gobierno. En los últimos años, el principal ejecutor del Gasto de Capital ha sido el Estado nacional con un monto equivalente al 2,7% del PBI, mientras que para las provincias fue del 2,3% y para los municipios, apenas significó el 0,7%.

Analizando la evolución del Gasto de Capital del Estado nacional y el del conjunto de las provincias, se observa en el primer caso a partir de 2003

---

<sup>82</sup> Walter Agosto, Fundación Nuevas Generaciones. *Obra Pública - Guía para el seguimiento de su ejecución.* < [www.nuevasgeneraciones.com.ar](http://www.nuevasgeneraciones.com.ar) >. Consulta: 13 de mayo de 2014.

un aumento significativo de estas erogaciones, aunque en declive a partir de 2010. Asimismo en el caso de las jurisdicciones provinciales, el Gasto de Capital recobra impulso a la salida de la crisis para mantenerse estable desde 2006 hasta la actualidad.

El autor referido analiza desde otra perspectiva, considerando específicamente la contabilidad presupuestaria, el Gasto de Capital se clasifica en tres grandes rubros: Inversión Real Directa (obras y bienes de capital), Transferencias de Capital (con destino a niveles inferiores de gobierno y al sector privado) e Inversiones Financieras. Si centramos el análisis en la inversión Real Directa, la cual engloba a la construcción, se observa que en 2012 representaba el 3,7% del producto bruto interno. Del monto total de la Inversión Real Directa, el 1,3% del producto era ejecutado por el Estado nacional, 1,7% por el conjunto de las provincias y un 0,7% por los municipios.

Siguiendo con el análisis, cuando trata sobre la obra pública en el presupuesto nacional, hace mención al Presupuesto del año 2013, donde se puede observar que los Gastos Totales de la Administración Pública Nacional ascienden a \$ 628.629 millones, previendo Gastos de Capital por un monto de \$70.732 millones, lo cual representa el 11% de los Gastos Totales y un 16,6% por encima de lo que se preveía gastar en el presupuesto 2012. Dentro de dicho rubro se encuentran la Inversión Real Directa y las Transferencias de Capital con montos de \$20.462 y \$49.262 millones respectivamente.

Aclara también que en los últimos años las mayores asignaciones presupuestarias en materia de inversión pública han correspondido a los rubros de la construcción, la mejora y el mantenimiento de la infraestructura vial, los programas de recursos hídricos, el transporte ferroviario, las refacciones y construcciones en unidades carcelarias y la ejecución de proyectos incorporados en los respectivos planes estratégicos de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales y la Comisión Nacional de Energía Atómica. Asimismo el Ministerio de Planificación Federal, Inversión

Pública y Servicios, concentra casi el 50% de las partidas correspondientes a Gasto de Capital.

#### **4.3 CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DEL CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS.**

Se ha resaltado al iniciar este trabajo que el control de las obras públicas reviste fundamental importancia teniendo en cuenta las siguientes razones:

1- La enorme cantidad de recursos económicos destinados a la ejecución de las mismas. Se ha reforzado este aspecto en el punto anterior, donde se ha analizado la inversión que, a nivel país, se realiza en la ejecución de obras públicas.

2- La especificidad de su contenido, que requiere de controles especializados (construcción, arquitectura, electromecánica, Medio ambiente, etc) imposibles de ser llevadas a cabo por las auditorías tradicionales (contables, administrativas, jurídicas).

Y es que este tipo de control requiere de la necesaria participación de profesionales con competencia en materia de construcción (Arquitectos, Ingenieros civiles, en construcción, vías de comunicación, hidráulicos, electromecánicos, etc.). Esto sin desmerecer los necesarios controles legal y contable, los que deberían realizarse de manera coordinada y conjuntamente con el control físico de la obra.

3- El impacto de dichas obras en la sociedad y la consecuente necesidad de que éstas se desarrollen con la mejor calidad posible (hospitales, escuelas, viviendas, caminos, etc.).

Impacto, refiere a como inciden estas obras en las necesidades sociales de la población, teniendo en cuenta que toda obra pública tiene un

fin social (directo o indirecto) que debe ser satisfecho justamente para dar respuesta a las necesidades sociales que pretende cubrir el Estado.

Si se toma como ejemplo algunas obras públicas tendientes a dar respuestas a necesidades sociales, se puede nombrar a hospitales, caminos, escuelas, plazas, centros comunitarios, etc.

Las necesidades que pretenden cubrir estas obras son fundamentales para una vida digna y saludable de la población, y las respuestas a estas necesidades no se darán si las obras no están ejecutadas correctamente. Los hospitales deben funcionar como tales y no presentar vicios constructivos por mala ejecución o por la utilización de materiales de inferior calidad o cantidad que los que se prescriben en las especificaciones técnicas de la obra. Es así que un hospital con instalaciones sanitarias que no funcionan, o con humedad en el edificio, o con agrietamientos en las paredes, o con techos con filtraciones, o con artefactos sanitarios deficientes, no puede funcionar correctamente para el fin con el que fue proyectado.

Las consecuencias del mal funcionamiento de una obra la va a sufrir justamente la sociedad para la que fue proyectada y en definitiva no se podrá cumplir con el fin social para el que se ejecutó la obra. Se apunta a este impacto cuando se insiste en la necesidad de controlar la ejecución de las obras públicas.

4- Tratándose de cuestiones técnicas que requieren de controles específicos, puede dar lugar a desvío de fondos, cuando éstos no se realizan, con el consecuente resultado de obras sin ejecutar, sin terminar, o con ejecuciones deficientes o sobrevaluadas.

Este análisis se relaciona directamente con los dos puntos anteriores, en el sentido de que se trata de importantes inversiones a controlar, por un lado, y a la necesidad de que la obra se ejecute de manera adecuada, por el otro.

## 4.4 AUDITORÍA Y CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS.

Cuando se habla y trata estos temas, comúnmente se utilizan los conceptos de auditoría de Obras Públicas y Control de Obras Públicas como sinónimos. Tal como se ha tratado en el Capítulo 2, los conceptos de Auditoría y de Control no son sinónimos, siendo el segundo mas amplio que el primero. El control contiene a auditoría como un sistema de control.

Ahora bien, como ambos conceptos, aplicados a la obra pública, se utilizan con frecuencia, se analizaran los dos, a partir de la diferenciación que hicimos en el capítulo referido. No obstante insistimos que, en general, se lo utiliza como sinónimos.

### 4.4.1 Auditoría de obras publicas:

De acuerdo a la Contraloría General de la República del Perú<sup>83</sup>, se define a la Auditoría de Obras Públicas, como: “El examen técnico, objetivo, independiente, sistemático y selectivo del proceso integral de ejecución de obras de proyectos de inversión, con el objeto de emitir un juicio de valor sobre el cumplimiento de los procesos licitatorios y de los contratos celebrados por las entidades, bajo los criterios de eficiencia, economía, eficacia y legalidad”.

La auditoría de obras públicas por contrata, tiene las siguientes características<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Contraloría General de la República del Perú. *Guía de Auditoría de Obras Públicas por Contrata*. Peru: 2007, p. 32 <[http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/rc\\_177\\_2007\\_cg.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/rc_177_2007_cg.pdf)> consulta: 13 de mayo de 2014.

<sup>84</sup> Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF), citado por Contraloría General de la República del Perú. *Guía de Auditoría de Obras Públicas por Contrata*. Peru: 2007, p. 30 <[http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/rc\\_177\\_2007\\_cg.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/rc_177_2007_cg.pdf)> consulta: 13 de mayo de 2014.

- Es un examen que debe incluir: diagnóstico e investigación, estudios, revisiones, verificaciones, comprobaciones, evaluaciones y además las técnicas y procedimientos de auditoría utilizados en la especialidad.
- Es objetivo, en razón de que el profesional que examina debe proceder de manera independiente de su apreciación personal, es decir con imparcialidad en el desarrollo del examen.
- Es externa, en el sentido que el control es efectuado por profesionales que actúan en forma independiente de las actividades que audita.
- Sus acciones son sistemáticas en todas sus etapas.
- Es profesionalmente dirigida, puesto que quienes la realizan son personas sujetas a normas y códigos de ética, prescritos por sus organismos profesionales y la CGR.
- Se efectúa en forma posterior a las operaciones o actividades que, una vez ejecutadas, hayan causado efecto.
- Evalúa las operaciones comparándolas con disposiciones legales y normativas pertinentes, parámetros de rendimiento y normas de calidad e incluye las políticas, estrategias, planes y objetivos como criterios válidos para el examen.
- Sus resultados se traducen en informes escritos que contienen observaciones, conclusiones y recomendaciones, redactados con carácter constructivo y orientado al mejoramiento de las operaciones examinadas.

#### Objetivos de la auditoría de Obra Pública:

El objetivo principal de la auditoría de proyectos de obras públicas, es verificar el adecuado uso de los recursos públicos, así como el cumplimiento de la normativa legal y otras normas reglamentarias aplicables, buscando la mejora en las operaciones y actividades de las entidades examinadas, basada en la adopción de las recomendaciones presentadas. El progreso debe ser evidenciado por un aumento en la eficiencia, eficacia y economía del proyecto examinado y especialmente de la entidad auditada.

## PROCESO DE LA AUDITORÍA

Siguiendo la Guía propuesta por la Contraloría General de la República del Perú<sup>85</sup>, el proceso del examen especial para evaluar la ejecución de obras públicas comprende las etapas de: planeamiento, ejecución y elaboración del informe:

### 1. Planeamiento

- Se define el objetivo y la estrategia para el examen especial.
- Se formula el plan y programa de auditoría.
- Se identifica las líneas de autoridad y responsabilidad involucradas.
- Se establece el marco legal y las normas reglamentarias aplicables.
- Se logra un adecuado entendimiento sobre los aspectos identificados que serán materia de examen.

### 2. Ejecución

- La comisión auditora aplica pruebas de auditoría, según el programa formulado, elaborando los respectivos papeles de trabajo.
- Se obtiene evidencia suficiente, competente y pertinente (relevante) que soporte los hallazgos identificados.
- Se identifica indicios razonables de comisión de delito y los presuntos responsables por los hechos observados.

### 3. Informe

- Se emite el Memorándum de Control Interno, Informe administrativo, Informe Especial y el Informe Técnico especializado, de ser el caso.

---

<sup>85</sup> Contraloría General de la República del Perú. *Guía de Auditoría de Obras Públicas por Contrata*. Peru: 2007, p. 32 <[http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/rc\\_177\\_2007\\_cg.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/rc_177_2007_cg.pdf)> consulta: 13 de mayo de 2014

#### **4.4.2 Control de Obras Públicas:**

Recordemos que cuando se define Control, en el Capítulo 2, se lo diferenciaba del concepto de Auditoría, sosteniendo que esta es una técnica de control. El concepto de control engloba el de auditoría, pues en el primero caben todas las formas de fiscalización, y en el segundo solo las que obedecen a la metodología de la auditoría, caracterizada por ser un control posterior.

Por lo tanto, cuando se habla de control de Obras Públicas, se abarca un universo mayor, donde no solo se limita al control posterior, sino también a controles concomitantes con la ejecución de la obra y hasta controles previos a su ejecución, cuando, por ejemplo, se controla el cumplimiento de las normas de impacto ambiental en un proyecto a ejecutarse.

A los efectos de tratar al control se recurre a los conceptos y objetivos referidos en las propias normas de "CONTROL DE OBRAS PUBLICAS" DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DEL CHACO", las que serán tratadas con mas detalle en el capítulo siguiente.

En el Control de la Obras Públicas se persiguen los siguientes objetivos:

- Controlar las inversiones en obras públicas, analizando la legalidad, autenticidad y suficiencia de la documentación que la respalde durante su tramitación y ejecución así como también la ejecución física de las obras y su relación con las especificaciones contractuales, planos y requerimientos técnicos que le rigen.
- Controlar en los entes que manejan fondos públicos, la administración, las operativas y los bienes patrimoniales vinculados con la ejecución de obras públicas.
- Controlar la gestión desarrollada por los entes bajo su jurisdicción, referida a la inversión en obras públicas. Comprende los aspectos referidos a la economía, eficiencia y eficacia;

## **CAPITULO 5**

# **EL CONTROL DE LA OBRA PÚBLICA EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DEL CHACO.**

### **5.1 GENERALIDADES**

El control de la obra pública en la provincia del chaco se realiza a través de la Dirección de Control de Obras Públicas (DCOP), que conforma un sector de control y de servicio de apoyo especializado. Depende directamente de la Presidencia del Organismo y cuenta con normas propias de funcionamiento<sup>86</sup>.

La DCOP se compone de una Dirección, cinco Fiscalías Auditoras, dos supervisiones, un revisor y tres auxiliares. Esta estructura es básicamente pequeña para el control que se debe realizar (en toda la Provincia y para todos los organismos y municipios).

Tal como se señala en puntos anteriores, sería positivo contar con una mayor cantidad de Fiscalías, con estructuras completas, compuesta al menos por un supervisor técnico y un revisor por cada fiscalía.

Las cuatro Fiscalías Auditoras activas actuales (una se encuentra vacante) se componen de los siguientes profesionales: una Arquitecta, dos ingenieros en Construcciones y un Ingeniero Electromecánico. La Fiscalía faltante estaba cubierta por un Ingeniero Civil que quedó vacante por jubilación del Fiscal.

Las obras a controlar son distribuidas por la Dirección en función a la competencia y a un criterio de distribución equitativa de los expedientes, según la complejidad de la obra y de su control.

---

<sup>86</sup> Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco. *Normas de Control de Obras Públicas*.

La norma que rige el funcionamiento interno de la DCOP y su procedimiento es la Resolución N° 17/97 del Tribunal de Cuentas y que, a los efectos de una mejor comprensión, se transcribe seguidamente en sus partes principales.

## **5.2 OBJETIVOS Y METAS DE LA DCOP**

### **5.2.1 Objetivos**

1. Controlar las inversiones en obras públicas, analizando la legalidad, autenticidad y suficiencia de la documentación que la respalde durante su tramitación y ejecución así como también la ejecución física de las obras y su relación con las especificaciones contractuales, planos y requerimientos técnicos que la rigen.

2. Controlar en los entes que manejan fondos públicos, la administración, las operativas y los bienes patrimoniales vinculados con la ejecución de obras públicas.

3. Controlar la gestión desarrollada por los entes bajo su jurisdicción, referida a la inversión en obras públicas. Comprende los aspectos referidos a la economía, eficiencia y eficacia; conceptos estos que se definen de la siguiente manera:

- Economía: Términos y condiciones bajo las cuales el ente adquiere recursos humanos, financieros, materiales e inmateriales. Una operación económica adquiere estos recursos en una calidad y cantidad apropiada y al menor costo posible.
- Eficiencia: Nivel de utilización de los recursos y de realización de las actividades asignadas. Reposa particularmente en el control interno imperante en el ente y su medición consiste en relacionar la calidad y cantidad de actividad o producción realizada con un estándar predefinido y/o compatible.

- Eficacia: Grado en el cual los programas de gobierno y los emprendimientos específicos (Ej. Fondos Nacionales o Internacionales para la realización de una obra determinada), alcanzan sus objetivos y metas.

### **5.2.2 Metas**

La Dirección de Control de Obras Públicas, como servicio de apoyo especializado, se integra tanto a la "Operativa de Control" como a la "Operativa Jurisdiccional" del Tribunal de Cuentas; con la finalidad de aportar información para retroalimentar los sistemas controlados - a efectos de mejorar la economía, eficiencia y eficacia o prevenir y corregir irregularidades - y elementos probatorios.

## **5.3 NORMAS ÉTICAS Y TÉCNICAS DE CARÁCTER GENERAL:**

### **5.3.1 Condición Básica:**

1. Independencia: Se debe tener independencia con relación al ente objeto de la auditoría. Ello implica una actitud mental objetiva, que debe apoyarse en la convicción íntima de poseer independencia de criterio.

2. Falta de Independencia: El auditor y sus colaboradores, no son independientes debiendo abstenerse de actuar - en los siguientes casos:

a) Cuando fuera cónyuge o pariente por consanguinidad, en línea recta o colateral hasta el cuarto grado inclusive, o por afinidad hasta el segundo grado de algunos de los responsables de rendir cuenta del ente u obra bajo examen;

b) Cuando en el año fiscal a examinar o un período de hasta cuatro años fiscales anteriores al mismo, hubiera estado en relación de

dependencia o haya tenido algún tipo de vinculación profesional, empresarial, administrativa, etc. con respecto al ente auditado o que corresponda la causa bajo examen; y

c) Cuando existiera otra causa que a juicio del funcionario o agente o del propio Tribunal de Cuentas, le imposibilite actuar con independencia de criterio.

### **5.3.2. Reglas Básicas:**

1. El Auditor y su equipo de colaboradores deben actuar con responsabilidad, idoneidad y corrección, reflejar las normas más elevadas de moralidad, honradez y dignidad; ser disciplinados y mantener absoluta confidencialidad sobre las información examinada y los papeles de trabajo, más allá de las actuaciones que deriven del cumplimiento de sus funciones y de las normas vigentes.

2. En todo momento el Auditor debe ejercer la función de asesoramiento a los funcionarios y cuentadantes - a través del Fiscal que tenga asignado el control del ente respectivo o por sí mismo, cuando las circunstancias lo determinen - sin perjuicio de adoptar las medidas necesarias para prevenir y corregir cualquier irregularidad.

3. El Auditor es responsable de la elección cuidadosa de los procedimientos de auditoría, precisando su alcance y oportunidad, así como de la efectiva aplicación de lo programado. En particular, no debe omitir procedimiento alguno que permita obtener evidencias, teniendo presente los objetivos y metas fijados en cada caso.

4. En la ejecución de las auditorias deben priorizarse los aspectos de fondo relacionados con la integridad del patrimonio público y la eficiencia administrativa – teniendo presente además que el principio de legalidad -

cumplimiento de las normas vigentes – es esencial en la Administración Pública.

5. En los casos que sea posible - de acuerdo con la naturaleza del objeto del examen – el Auditor puede aplicar procedimientos sobre bases selectivas. Para ello, debe apoyarse en los resultados de la evaluación del control interno de los entes respectivos.

6. A través del desarrollo de la tarea, el Auditor debe tener en cuenta elementos de juicios válidos, pertinentes y suficientes que permitan informar fundadamente sobre el objeto del examen.

7. Las actas e informes del Auditor deben cumplir con los requisitos o características que corresponden a toda información.

En especial, se deben evitar vocablos o expresiones ambiguas, o que pudieran inducir a error a los interesados. -

Las observaciones del Auditor deben tener vida propia - poder interpretarse sin recurrir a otros elementos - ser claras, precisas y surgir de elementos de juicios válidos, pertinentes y suficientes.

Las opiniones del Auditor deben quedar claramente separadas de cualquier otro tipo de información.

8. Cuando de la verificación realizada por el Auditor surjan irregularidades que, a su criterio, sea necesario ponerlas en conocimiento o formular denuncia ante la justicia, con su informe en forma inmediata, deberá comunicar a las autoridades jerárquicas proponiendo que se efectúen las actuaciones pertinentes.

9. El Auditor debe conservar por un plazo no menor a 6 (seis) años los papeles de trabajo que, juntamente con las actas e informes, constituyen la prueba del desarrollo de la tarea, siempre que no corresponda su agregado a un expediente, según la naturaleza del trabajo.

## **5.4 TIPOS DE CONTROLES:**

### **5.4.1. Inspección:**

Actividad interdisciplinaria o no, según el objeto de examen, que consiste en la aplicación de procedimientos de auditoría, de diferente naturaleza, sobre la administración, la operativa, el patrimonio y la gestión, de una obra pública, en función de los objetivos particulares y metas fijadas.

#### Objetivos Particulares:

a) Controlar la obra en sus aspectos técnicos, legales, documentales, numéricos, contables y formales.

b) Controlar el cumplimiento de las especificaciones contractuales, conforme a los planes generales, presupuestos, cómputos métricos y memoria descriptiva;

c) Controlar la correcta certificación de la obra, en cada uno de sus Items; y

d) Controlar la gestión de la obra, en sus diferentes aspectos (economía - eficiencia - eficacia).

### **5.4.2. Pericia**

Actividad interdisciplinaria o no, según el objeto del examen, que consiste en la aplicación de procedimientos de auditoría, de diferente naturaleza; sobre cuestiones específicas que surgen de un cuestionario - puntos de pericia - relativos a una obra pública.

#### Objetivos Particulares

a) Controlar cualquier aspecto de una obra, - especificados en el punto anterior, en función del cuestionario pericial respectivo.

## **5.5. NORMAS OPERATIVAS:**

### **5.5.1. Procedimientos:**

Cada Auditor que por su incumbencia profesional tenga asignado el control de un aspecto determinado de una obra, debe reunir los elementos de juicio válido, pertinente y suficiente que le permitan respaldar sus actas e informes, a través de la aplicación de los siguientes procedimientos de auditoría:

- a) Relevamiento y evaluación del Control Interno de las áreas relacionadas a la obra pública (El Auditor tomará como información base, el informe sobre el Control Interno del ente bajo examen realizado por el Fiscal del Ente respectivo, si existiere).
- b) Análisis Formal.
- c) Análisis Legal (Relevamiento documental, análisis y conclusión).
- d) Análisis Documental.
- e) Comprobaciones matemáticas: Cómputos métricos.
- f) Relevamiento Físico de las Obras o Trabajos (Integral o selectivo).
- g) Inspecciones oculares: observaciones de Bienes Inventariables.
- h) Análisis del Costo de la Obra.
- i) Análisis de las certificaciones de Obras y sus pagos.
- j) Obtención de confirmaciones directas de terceros.

- k) Revisiones y evaluaciones conceptuales.
- l) Verificación y análisis de los procedimientos de contratación y ejecución de las obras.
- ll) Estudio y análisis de documentos importantes (estatutos, Contratos, actas, planes y programas de gobierno, informes de las autoridades del ente sobre la gestión realizada, etc.) .
- m) Relevamiento de datos internos y externos al ente, a través de exámenes, indagaciones, cuestionarios, etc., vinculados con aspectos relativos a la Gestión,
- n) Comprobaciones globales de razonabilidad (análisis de tendencias, análisis comparativos e investigación de fluctuaciones de significación, etc.).
- ñ) Comparaciones, análisis y evaluaciones de cifras índices, coeficientes, tasas, porcentajes, etc. con parámetros o estándares compatibles (precios testigos, escalas de sueldos, tasas de interés, niveles de calidad y cantidad de actividad o producción, etc.).
- o) Análisis e interpretación de toda la documentación técnica que respalda la inversión en obras: Pliego de Bases y Condiciones, Proyecto (Planos Generales, cortes, vistas, detalles), presupuesto, memoria descriptiva, curva de inversión y Plan de Trabajo.
- p) Preguntas a funcionarios y empleados del ente.
- q) Obtención de una confirmación escrita de los responsables del ente, de las explicaciones e informaciones suministradas.

Los procedimientos usuales enunciados pueden ser modificados, reemplazados por otros alternativos o suprimidos, atendiendo a las circunstancias de cada situación. En estos casos, el Auditor debe estar en condiciones de demostrar que el procedimiento usual no fue practicable por su incumbencia profesional o de razonable aplicación o que, a pesar de la

modificación, reemplazo o supresión, pudo obtener elementos de juicio válidos, pertinentes y suficientes.

En la aplicación de procedimientos sobre bases selectivas, el Auditor debe apoyarse en los resultados de la evaluación del Control Interno de los sistemas pertinentes a su revisión.

### **5.5.2. Proceso de Control:**

**1. Horizonte Operativo:** a través de la ejecución de su tarea cada Auditor debe obtener elementos de juicio válidos, pertinentes y suficientes que respalden sus informes, en consonancia con los objetivos particulares y metas fijados en cada caso.

**2. Programación:** en función de los objetivos particulares y metas fijados en cada oportunidad, cada Auditor debe seleccionar los procedimientos de auditoría que considere adecuados a la circunstancias y pertinentes a la revisión, su alcance, su distribución en el tiempo y su asignación a quienes los deban ejecutar.

La programación se debe formalizar por escrito y, en los casos que cada Auditor lo determine, deberá efectuarse en forma detallada

**3. Ejecución:** Cada Auditor debe ejecutar los procedimientos de auditoría programados, teniendo presente lo expresado en el Punto 2.1 precedente.

**4. Precauciones permanentes:** Cada Auditor debe efectuar una revisión cuidadosa del trabajo que ejecute personalmente o a través de sus colaboradores, a medida que se vaya desarrollando y una vez que se haya completado; debiendo realizar en forma oportuna las modificaciones necesarias a la programación. Toda restricción al alcance del examen programado debe comunicarla oportunamente a su autoridad jerárquica.

Debe evaluar la validez, pertinencia y suficiencia de los elementos de juicio obtenidos en cada inspección o pericia. Para ello debe:

- a) Considerar la naturaleza y forma en que se obtuvieron;
- b) Considerar la importancia relativa de lo examinado en relación con su conjunto; y
- c) Estimar el grado de riesgo inherente a lo no examinado, que dependerá en buena parte del grado de seguridad que ofrezcan las actividades de control y comprobación de los sistemas involucrados.

**5- Conclusión:** al finalizar una inspección o pericia cada auditor debe evaluar si se han obtenido elementos de juicio válidos, pertinentes y suficientes. Cuando no los hallare o tenga dudas, debe ampliar el alcance del examen y/o aplicar procedimientos adicionales, hasta satisfacerse. Ello en la medida que no existan restricciones insuperables, inherentes al ente bajo examen (inexistencia de información, documentación, etc.) o al Tribunal de Cuentas (recursos insuficientes, vencimiento de plazos acordados, etc.).

Al concluir cada inspección o pericia antes de retirarse del ente o de la obra, el Auditor, o equipo de Auditores intervinientes, deberá labrar acta reflejando lo actuado, teniendo en cuenta las normas legales y reglamentarias que fueran de aplicación.

**6- Informes:** Se tiene presente los siguientes tipos de Informes

a) Informes Individuales: cada Auditor que por su incumbencia profesional tenga asignado un aspecto determinado relacionado con una obra, o el único Auditor interviniente, según el caso, deben emitir informes fundados, respecto del tipo de control realizado - Inspección o Pericia - teniendo presente los objetivos y metas fijados y las normas legales y reglamentarias que fueran de aplicación.

Dichos informes deben ser destinados al Director de Control de Obras Públicas.

b) Informe Único: El Director de Control de Obras Públicas, luego de evaluar los diferentes informes, analizar los papeles de trabajo y solicitará las aclaraciones necesarias, deberá emitir un "Informe Unico" teniendo presente los objetivos y metas en su conjunto fijadas y las normas legales y reglamentarias que fueran de aplicación.

Dicho informe debe ser dirigido:

- a Presidencia, cuando los trabajos hayan sido realizados por iniciativa de la propia Dirección; o
- al funcionario que haya solicitado el trabajo.

## **5.6 PAPELES DE TRABAJO:**

### **5.6.1. Contenido**

Los papeles de trabajo, que prueban el trabajo realizado por el Auditor y sus colaboradores y respaldan las aseveraciones, opiniones, comentarios y recomendaciones efectuadas en las actas e informes, están conformados por los planes y programas escritos, con las indicaciones de su cumplimiento y los elementos de juicio o evidencias reunidas en el desarrollo de la tarea.

Los papeles de trabajo deben contener lo siguiente:

- a) Descripción de la tarea a realizar.
- b) Los datos y los antecedentes recogidos durante el desarrollo de la tarea, ya se trate de aquellos que el Auditor hubiera preparado o recibido de terceros; y

c) Las conclusiones sobre el examen de cada rubro o área, las observaciones, las conclusiones particulares y generales y las opiniones y recomendaciones.

### **5.6.2. Requisitos en su preparación:**

El diseño específico de cada papel de trabajo queda librado al criterio del Auditor y dependerá básicamente del tipo de información que deba contener.

El Auditor debe tener presente las siguientes pautas a respetar en la preparación de un juego de papeles de trabajo:

- a) Debe permitir respaldar las actas e informes;
- b) Debe contener indicaciones claras y precisas que permitan concluir que:
  - todos los pasos del proceso de control se han programado y cumplido;
  - el sistema de control interno ha sido adecuadamente evaluado y las conclusiones de dicho examen consideradas para determinar la naturaleza, el alcance y la oportunidad de los procedimientos de auditoría;
- c) Los elementos de juicio examinados deben encontrarse perfectamente indicados;
- d) Cada planilla debe indicar la fuente de donde surge su información;
- e) Las explicaciones, comentarios y observaciones deben ser claras y concisas;
- f) Su diseño debe ser lógico;
- g) El lenguaje empleado debe ser sobrio;

- h) Quien prepare el papel de trabajo debe firmarlo, quien lo supervisa también debe hacerlo, y siempre debe constar la firma del Auditor;
- i) Debe identificarse el ente o la obra controlada, y la fecha de realización de la tarea;
- j) Cuando el volumen de papeles de trabajo lo justifique, utilizar un sistema de referencias o codificación; y
- k) Los puntos importantes deben ser resumidos o agrupados para su examen por los niveles superiores.

### **5.6.3. Legajos o archivos:**

Los papeles de trabajo que no sean agregados a un expediente, deben ser archivados por el Auditor sobre alguna base razonablemente sistemática.

Para ello debe preparar legajos o archivos que contengan también copias de dictámenes, actas e informes emitidos. Además, en legajos separados, debe llevar archivo con las copias de actas e informes emitidos.

En los legajos de uso permanente debe reunir todos los datos que por sus características resulten útiles para más de una auditoría sobre un mismo ente.

En los legajos de uso corriente debe reunir todos los datos relacionados con el control específico de una obra. .

El legajo de copias de actas e informes emitidos, tiene el carácter de permanente.

Además el Auditor debe poseer con carácter permanente el "Legajo del Auditor de Obras Públicas" que contendrá elementos básicos de trabajo

(ejemplo: las presentes Normas de Control, guías de aplicación de procedimientos de auditoría, modelos de papeles de trabajo y de actas e informes).

## **5.7. NORMAS SOBRE INFORMES:**

Los informes de cada Auditor deben ser escritos y cumplir con los requisitos o características que corresponden a toda información. En especial, objetividad, claridad, sin vocablos o expresiones ambiguas o que pudieran inducir a error a los interesados. Las observaciones deben ser claras, precisas y surgir de elementos de juicio fundados obrantes en los papeles de trabajo. Las opiniones deben estar separadas de cualquier otro tipo de información. Cuando corresponda, es esencial consignar las cifras que surjan de mediciones y comprobaciones, así como los importes monetarios consecuentes a fin de cuantificar las observaciones a que haya lugar.

Los informes se clasifican del siguiente modo:

- Informe Individual de Control Interno del Área Obras Públicas;
- Informe Individual de Inspección de Obra Pública;
- Informe Individual de pericia de Obra Pública; e
- Informe Único de la Dirección de Control de Obras Públicas.

### **5.7.1. Informe Individual de Control Interno del área Obras Públicas**

Es el que emite un Auditor al concluir el relevamiento y evaluación del control interno del área de obras públicas de un ente, a través del cual expresa sus conclusiones.

El informe debe estructurarse contemplando los siguientes Ítems:

- Denominación del ente y obra controlada.
- Detalle de autoridades y responsables del área de Obras Públicas.
- Objetivo del examen.
- Procedimientos de auditorías aplicados. Restricciones (cuando corresponda).
- Aclaraciones o salvedades.
- Conclusiones:
  - Generales.
  - Particulares.
- Lugar y fecha.

#### **5.7.2. Informe Individual de Inspección de Obra Pública**

Es el que emite un Auditor – de cualquier disciplina - al concluir el control de una obra pública, sobre determinados aspectos vinculados con su incumbencia profesional, a través del cual expresa sus conclusiones.

El informe debe estructurarse contemplando los siguientes Ítems:

- Denominación del ente y obra controlada.
- Detalle de autoridades y responsables del Área de Obras Públicas.
- Objetivo del examen.
- Procedimientos de auditorías aplicados. Restricciones (cuando corresponda).
- Aclaraciones o salvedades.
- Conclusiones:
  - Generales.
  - Particulares.
- Lugar y fecha.

### **5.7.3. Informe Individual de pericia de Obra Pública**

Es el que emite un Auditor - de cualquier disciplina - al concluir una pericia sobre cuestiones específicas de una obra, a través del cual expresa sus conclusiones respecto de cada punto del cuestionario pericial.

El informe debe estructurarse contemplando los siguientes Ítems:

- Denominación del ente y obra controlada.
- Detalle de autoridades y responsables del Área de Obras Públicas.
- Informe pericial:
- Pregunta (1)
  - Procedimientos de auditorías aplicados. Restricciones (cuando corresponda). (1)
  - Aclaraciones o salvedades. (1)
  - Respuesta (1)
- Lugar y fecha.

(1) Debe repetirse para cada punto de pericia.

### **5.7.4. Informe Único de la Dirección de Control de Obras Públicas**

Es el que emite el Director de Control de Obras Públicas al concluir una inspección o pericia, a través del cual expresa sus conclusiones.

El informe debe estructurarse contemplando los siguientes ítems:

- Denominación del ente y obra controlada.
- Detalle de autoridades y responsables del Área de Obras Públicas.
- Informe Único.

- Lugar y fecha.

## **5.8 MARCO NORMATIVO**

Teniendo en cuenta que en el marco del control se trata también con obras financiadas por organismos nacionales, es conveniente tener un panorama de ambos regímenes legales: nacional y provincial.

### **5.8.1 Marco Normativo Nacional**

- Ley 13.064: de las obras públicas
- Decreto 1295/2002: metodología de redeterminación de precios de contratos de obra pública.
- Ley N° 24.156 : de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Ley N° 24.354: Sistema Nacional de Inversiones Públicas.
- Decreto 720/95: establece la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24.354.y crea el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).
- Ley N° 25.917: Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

### **5.8.2 Marco Normativo Provincial**

- Constitución de la Provincia del Chaco (1957 – 1994): Otorga Facultades de Control (incluye control de Gestión) y Jurisdiccionales ( Aprobar o desaprobar las cuentas y Tramitar y decidir en los Juicios de Cuentas y administrativos de Responsabilidad.’
- Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia N° 4159.
- Ley de Obras Públicas de la Provincia N° 4990: Legisla el procedimiento de Ejecución de las Obras Públicas y otorga a los

sectores específicos de control del Tribunal de Cuentas las mismas facultades que la Inspección de Obras (art 56 ley 4990).

- Ley de Administración Financiera de la Provincia del Chaco N° 4787
- Resolución 08/97 T.C.: Sistema de Control del Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco.
- Resolución 28/00 Régimen de Sumarios y Normas de Procedimiento aplicables al área Juicio Administrativo de Responsabilidad
- Resolución 14/96 T.C. Reglamento de Contabilidad y Administración Financiera para Municipios.
- Resolución 40/03 T.C. Normas sobre Rendiciones de Cuentas – Sector Público Provincial (recientemente modificada).
- Resolución 17/97 T.C. Normas de Control de Obras Públicas del Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco.
- Resolución N° 28/12 T.C.: Normas sobre Auditoría Ambiental del Tribunal de Cuentas.

## **5.9 ASPECTOS A TENER EN CUENTA PARA UN CORRECTO CONTROL DE LAS OBRAS PÚBLICAS**

### **5.9.1 Aspectos formales**

Es importante destacar la necesidad de contar con una legislación que faculte a los Tribunales de Cuentas y en particular a las áreas de Control de Obras Públicas, a realizar los controles pertinentes en dichas obras.

En la Provincia del Chaco, las facultades de Control del Tribunal de Cuentas están establecidas en la Constitución Provincial, artículos 177 a 181, y en la Ley 4159 Orgánica del Tribunal de Cuentas.

Las facultades de acceso para el control físico de las Obras Públicas por parte del Organismo de Control Externo del Estado en la Provincia del

Chaco, lo establece el último párrafo del Art. 56 de la Ley N° 4990 de Obras Públicas de la Provincia.

Se destaca con especial énfasis el artículo 56 de la ley 4990 de Obras Públicas de la Provincia del Chaco al establecer las facultades de la Inspección de Obras. En el último párrafo, establece: *“Idénticas facultades tendrán las áreas específicas de control del Tribunal de Cuentas”*. Esta cláusula faculta a las Fiscalías Auditoras de obras públicas del Tribunal de Cuentas al: *“...libre acceso a los obradores, talleres, laboratorios, campamentos, oficinas del contratista y de terceros afectados a la obra, a quienes la contratista le hubiera encomendado trabajos o provisiones relacionados con la obra inspeccionada”*.

### **5.9.2 Aspectos Materiales:**

Mínimamente se debe contar con:

1. Recursos Económicos: Suficientes para solventar las Comisiones de Servicios necesarias para el control de las obras en toda la Provincia (Vehículos, Gastos, Viáticos, Ensayos de laboratorios, etc.).

2. Recursos Humanos: Equipos de profesionales, con sus respectivos grupos de trabajo, necesarios para realizar un correcto control, tanto en calidad como en cantidad de obras, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

a) Competencias Profesionales: Es importante destacar que las obras públicas abarcan diversas especialidades de la construcción (civil, construcción, vial, hidráulica, arquitectura, electromecánica, etc.), lo que requiere contar con profesionales que cubran las distintas ramas técnicas. Incluso, una misma obra puede requerir de la intervención de profesionales de distintas especialidades, como por ejemplo la obra de Defensa contra Inundaciones del Gran Resistencia, donde se contaba con obras viales

(caminos, terraplenes), civiles (Fundaciones, Edificios, Dique, etc), y Electromecánicas (Instalación de Bombas, Compuertas, etc). En estos casos, tratándose de obras que involucran distintas especialidades, puede ocurrir que se cuente con los profesionales con competencia en esas áreas, lo que permitirá realizar un control general de la obra, pero en el supuesto de no contar con los profesionales necesarios, se deberá contratar auditores externos, o solo se controlará los aspectos de obra sobre los que se tiene competencia, debiendo dejar debidamente aclarado, en el alcance del control, las partes de la obra que se controlarán.

b) Necesidad de cubrir las distintas Jurisdicciones: Se debe contar, en lo posible, con equipos de trabajo suficientes para realizar los controles en los distintos organismos del Estado, tales como Ministerio de Obras Públicas, Instituto Provincial de Vivienda, Vialidad Provincial, Administración Provincial del Agua, Empresa Provincial de Agua, Empresa Provincial de Energía, Infraestructura Escolar, Poder Judicial, Poder Legislativo, etc.). A éstos se suman los municipios de cada una de las localidades de la Provincia.

Si bien es cierto que no se puede cubrir la totalidad de obras de todas las jurisdicciones, es importante tratar de abarcar la mayor parte de organismos posibles.

c) Necesidad de cubrir la mayor cantidad de áreas geográficas en la Provincia:

Teniendo en cuenta que las obras se encuentran distribuidas en toda la Provincia, se deberá contar con equipos de trabajo que cubran la mayor cantidad de localidades posible. Al igual que lo expresado en el punto anterior, no se podrá controlar la totalidad de obras de las distintas localidades, pero es importante tratar de llegar a la mayor cantidad de lugares posibles.

### **3- Equipamientos:**

Es necesario disponer de movilidad (preferentemente camionetas) para el traslado de las comisiones de servicio, para posibilitar la constatación física de las obras. Asimismo, se requiere contar con equipos mínimos de trabajo, tales como Notebook, cámaras fotográficas, cintas métricas, odómetros, equipos para lluvia, equipos de seguridad (cascos, zapatos de seguridad), etc.

## **5.10 ETAPAS DEL CONTROL DE UNA OBRA**

### **5.10.1 Plan de Control**

Una vez que se recibe el expediente donde se asigna el control de una obra, y en base a la documentación acompañada, se debe elaborar un Plan de Control. Éste nos definirá, en principio las pautas básicas del control a realizar, pero sujeta a los ajustes necesarios que podrán surgir del análisis del resultado de los Procedimientos de Auditoría aplicados (Análisis documental, Constatación Física de la Obra, etc.).

Previo a la elaboración del Plan de Control, es conveniente contar con, al menos, documentación básica e información mínima sobre el estado de la obra. No obstante, el Plan puede ser modificado en la medida del conocimiento que vayamos adquiriendo de la obra.

Básicamente, el Plan de Control o Plan de Auditoría de Obra Pública debe contemplar los siguientes puntos:

- Nombre de la obra a auditar.
- Objeto de la Auditoría.
- Alcance del Control.
- Restricciones.
- Procedimientos de Auditoría.

- Recursos Humanos.
- Cronograma de Actividades.

El Plan de Control se elabora en función de las pautas que se correspondan con los puntos siguientes.

### **5.10.2 Estrategia de Control**

Se considerarán y definirán los siguientes aspectos:

#### **5.10.2.1 Tipo de Obra**

Es fundamental tener en cuenta este aspecto al elaborar el Plan de control, ya que, de acuerdo al tipo de obra, se debe definir sobre “que partes de la obra” o “que momento de su ejecución” se va a centrar el control, sobre todo cuando se trata de un control selectivo.

Se debe recordar que la presencia del Auditor en la obra no es permanente, lo que significa que se debe determinar el o los momentos mas adecuados para su constatación física y lograr un mejor control. Por ejemplo, si en una obra determinada se estima mas importante (importancia económica o técnica) la etapa de ejecución de fundación (Bases, Plateas, Vigas de Fundación, etc.), seguramente se centrará la mayor parte del control al inicio de la obra, como así también si lo determinante del control son los ítems que se ejecutan sobre mediado o final de la obra (caso de cubierta, aberturas, pisos, instalaciones, pintura, revestimiento, etc.), entonces el control se centrará sobre mediados o final de la obra.

#### **5.10.2.2 Etapa de ejecución en que se encuentra la obra**

El control de la obra puede comenzar con obra a iniciarse o con obra en proceso de ejecución o finalizada. No es lo mismo realizar el control

sobre una obra desde su inicio, que sobre una obra en plena ejecución o ya terminada.

Si el control se realiza sobre obra a iniciar, se tiene la posibilidad de programar el control con la frecuencia que se estime pertinente y en los momentos o etapa de ejecución que se considere mas apropiado.

Para el caso de que la obra se encuentre en ejecución, se aplicará similar razonamiento al realizado en el punto anterior, pero en este caso lo que condiciona al Plan de Control (frecuencia y momentos de control) es la etapa de ejecución en la que se encuentra la obra.

Lógicamente, si la obra está terminada, no se tiene la posibilidad de controlar el desarrollo de su ejecución, pero sí se puede realizar control sobre obra finalizada, y verificar si lo ejecutado es compatible con los planos y especificaciones técnicas y, en caso de que se encuentre en período de garantía, emplazar para la corrección de las irregularidades advertidas.

### **5.10.2.3 Definir si el control será Integral o Selectivo**

La adopción de una u otra modalidad, depende de las características de la obra, de su ubicación y de la disponibilidad de recursos materiales y humanos, así como también, en su caso, de los requerimientos solicitados por las Áreas de Control y Juicios de Cuentas, del Juicio Administrativo de Responsabilidad (J.A.R.) y de las directivas emanadas de la Dirección del Sector de control de Obras Públicas.

En algunos casos, en obras sencillas o de dimensiones no tan significativas, puede optarse por un control integral, como ocurre a veces con obras de pavimento, edificios no complejos, como los CIC (Centros Integrales Comunitarios), Centros de Salud, etc. En estos casos se puede controlar la totalidad de la obra, aunque lógicamente se limita a los ítems no ocultos que permiten su verificación directa.

En otros casos, como por ejemplo obras más complejas, por su dimensión, como grandes barrios de viviendas, o por sus características constructivas, como hospitales de alta complejidad, se dificulta el control integral y se opta por un control selectivo.

En casos como grandes barrios de viviendas, como ser aquellos donde se construyen por ejemplo 300 viviendas, se controla con un criterio selectivo, tomando como muestras una cantidad determinada de viviendas y si no surgen problemas, se proyecta este resultados al resto de las viviendas. Si se detectan problemas en algunos de los ítems de algunas de las muestras, se amplía el control de ese ítem al resto de las viviendas.

En casos de obras de gran magnitud por su complejidad o amplitud constructiva, se puede optar por realizar un control selectivo respecto de los ítems de obra. En este tipo de obras se opta por controlar los ítems mas significativos, teniendo por significativos aquellos de mayor incidencia económica o constructiva, como por ejemplo “Estructura de hormigón armado”, “Paredes”, “Techos”, “Pisos”, etc.

#### **5.10.2.4 Definir si la visita a obra será sorpresiva o coordinada**

El Auditor debe definir este punto en base a dos cuestiones:

- Si el conocimiento, por parte del Servicio de Inspección de Obra, de la presencia de los Auditores del Tribunal de Cuentas, puede dificultar el control (por ejemplo ocultamiento de irregularidades), entonces se optará por la primera posibilidad (visita sorpresiva).
- Si, por el contrario, el conocimiento de la presencia de los Auditores no dificulta el normal desenvolvimiento del control, existe la posibilidad de coordinar con los Inspectores de Obra las visitas (sobre todo en aquellos casos en que las obras se encuentran dispersas en zonas rurales que son de difícil ubicación, o en aquellos otros casos

en los que la presencia del Inspector pueda servir para despejar dudas en el mismo momento de la constatación).

#### **5.10.2.5 Definir estratégicamente la frecuencia del control**

En función a las condiciones de la obra, de la disposición de recursos (económicos y de equipamiento) y de la cantidad de obras a controlar (cúmulo de trabajo), se establecerá estratégicamente la frecuencia con la que se realizarán los controles físicos de la obra.

#### **5.10.2.6 Estimar la extensión del control en el tiempo**

Es importante definir esta cuestión ya que, de ella dependen los plazos para la emisión del o los informes. En primer lugar, se deberá tener en cuenta el tipo de obra (complejidad, extensión espacial, etc.), su ubicación geográfica (distancia, accesibilidad de los caminos, etc.) y el plazo de ejecución de la misma (puede ser tan solo de meses o de años). Con respecto a este último aspecto, cabe destacar que se presentan las siguientes situaciones:

- Si el control de la obra involucra un solo ejercicio, se elabora el informe, agotando los medios para que el mismo llegue a conocimiento del Fiscal de la Cuenta antes del plazo que tiene éste para emitir el Informe de la Cuenta (art. 42 de la Ley 4159 “Orgánica del Tribunal de Cuentas”).
- Si el control involucra más de un ejercicio, se elaboran los informes parciales correspondientes a cada ejercicio fiscal, con corte al 31 de Diciembre de cada año, de tal manera que el Fiscal de la Cuenta pueda incluir las conclusiones del control de obra en el informe referido. Al finalizar la obra, se elabora un informe final y comprensivo de todo el control.

- No obstante esta coordinación de trabajos entre el sector de control de Obras y las Fiscalías de Cuentas, paralelamente se debe continuar con los controles de obras propiamente dichos, que pueden correr por carriles distinto al financiero, como ser: control sobre la calidad de la ejecución, tipo y calidad de los materiales, técnicas constructivas y cuestiones de diseño y/o proyecto (de las que pueden derivar sugerencias), etc.
- En el supuesto de tratarse de obras que involucran ejercicios ya fallados, se organizan los plazos del control de tal manera que las posibles irregularidades lleguen en un tiempo razonable al Área de Juicio Administrativo de Responsabilidad.
- Se debe tener siempre en cuenta el plazo indicado como límite para la sustanciación del Juicio Administrativo de Responsabilidad. En la Provincia del Chaco este plazo se encuentra establecido en el art. 71 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, donde dispone que *“Por actos, hechos u omisiones, respecto de los cuales hubieran transcurrido mas de cinco (5) años, no se sustanciará Juicio Administrativo de Responsabilidad. Dicho Plazo quedará interrumpido a partir del auto de citación a juicio en el supuesto del artículo 60, inciso C)”*.

Cabe insistir en que la estrategia de control determinada por el auditor no es definitiva, sino que se va ajustando con el avance mismo del control. Por ejemplo, es probable que un control determinado se inicie con la idea de realizarlo solo de manera selectiva y con determinada cantidad de visitas de obra, pero al cabo de los primeros controles el auditor advierte ciertas irregularidades en el obra que lo llevan a decidir modificar el alcance del control y la frecuencia de las visitas, optando por realizar un control integral o mas abarcativo y con visitas mas frecuentes. Probablemente la decisión de realizar el control con alcance selectivo y con menores frecuencias de visitas, respondía en principio a la necesidad de economizar recursos en una obra que se estimaba, a priori, que no ofrecería dificultades, pero, al encontrar determinadas irregularidades en las visitas, esto da la pauta al

auditor de la conveniencia e agudizar el control aunque tenga que invertir mas tiempo y recursos.

### **5.10.3 Objeto del Control**

En el punto 5.2.1 se ha definido específicamente el objeto del Control de las Obras Publicas. Consiste en definir con claridad “*qué se va a controlar*”. En términos generales podemos decir que el control deberá establecer si lo pagado se corresponde con lo ejecutado, y si lo ejecutado se ajusta a la documentación técnica y gráfica de la obra.

Pero cuando atendemos las razones que motivaron el control de una obra determinada, surgen también cuestiones que nos marcan el rumbo del control y definen objetivos específicos a controlar respecto de esa obra.

Esta cuestión tiene estrecha relación con el origen del control, es decir, si el mismo surge por iniciativa propia de la Dirección de Control de Obras Públicas; si se trata de un Control solicitado por un Fiscal de Cuenta del Sector Público Provincial o Municipal; si se trata de una denuncia de terceros derivada a la Dirección; o si se trata de una pericia a pedido del Área de Juicio Administrativo de Responsabilidad.

En el caso de que el control surja por iniciativa propia de la Dirección de Control de Obras Públicas, se atenderá los aspectos que motivaron su inclusión en el Plan de Control (Inspección de Obra en sentido general, o solo el control de un aspecto determinado, como ser por ejemplo “Control Físico de Obras en Período de Garantía” que involucra el comportamiento de las obras en este período, o “Control sobre posibles sobrepresos”, que involucra solo el análisis de este aspecto, o “Control de la Obra ...x Etapa...”, que involucra solo la etapa definida).

Para el supuesto de un Control solicitado por el Fiscal que tiene asignado el estudio de una Cuenta, se deberá atender las razones que

motivaron a éste a realizar el pedido, situación que puede surgir de la documental acompañada en el expediente. En el caso de que existan dudas, acerca de los aspectos de control requeridos, se coordinará con el Fiscal requirente los aspectos que interesan incluir en el control.

Si se trata de una denuncia, se deberá tener en cuenta las irregularidades denunciadas y todos aquellos aspectos que el Auditor considere necesarios a los efectos de detectar las posibles anomalías.

También debe tenerse en cuenta si se trata de una Inspección o de una Pericia.

Según lo definimos en el punto 5.7.2, Inspección es aquella actividad que consiste en la aplicación de procedimientos de auditoría, de diferente naturaleza, sobre la administración, la operativa, el patrimonio y la gestión, de una obra pública, en función de los objetivos particulares y metas fijadas. En este caso, deberemos programar nuestro Plan de Control de acuerdo a un criterio amplio definiendo su desarrollo y, tal como lo mencionamos anteriormente, estableciendo también el alcance conforme al requerimiento de quien solicita el control (Fiscalía de la Cuenta, JAR, Denuncia, Iniciativa Propia de la Dirección de Control de O. Públicas).

En cambio Pericia, definida en el punto 5.7.3, consiste en la aplicación de procedimientos de auditoría, sobre cuestiones específicas que surgen de un cuestionario –puntos de pericia- relativos a una obra pública. El control se programa en este caso de acuerdo a un criterio mas limitado, ya que debemos remitirnos a los puntos de pericia indicados por el solicitante de tal medida, sin dejar de tener en cuenta todos aquellos aspectos que puedan dar claridad a los puntos solicitados.

#### **5.10.4 Alcance**

Se debe identificar qué aspecto de la obra se va a controlar, si se realizará un control integral o por muestreo selectivo, aclarando que las tareas de control físico, se limitan a la constatación por observación directa, efectuada en oportunidad de las visitas realizadas a la obra.

Es importante destacar que no debe confundirse las tareas del Auditor con las de la Inspección de Obras.

El responsable de realizar la Dirección Técnica de la obra, inspección, contralor, seguimiento y verificación de la calidad de los procesos constructivos, es el Organismo Licitante a través de la Dirección e Inspección de la Obra, siendo necesario que el Inspector de Obra tenga una presencia permanente en la misma, acorde con esta responsabilidad.

El Auditor, en cambio, controla la ejecución física de la obra y su relación con las especificaciones contractuales, planos y requerimientos técnicos, en la medida de lo programado y de las posibilidades de control que le brinde su presencia no permanente en obra, siendo responsable de la elección cuidadosa de los procedimientos de auditoria, precisando su alcance y oportunidad, así como de la efectiva aplicación de lo programado. Recordemos que la presencia del Auditor en obra es muy efímera en relación al desarrollo de la misma, por ejemplo cuatro o cinco visitas de apenas unas horas en obras cuya duración puede ser de meses.

#### **5.10.5 Restricciones, aclaraciones y salvedades:**

Cuando en el desarrollo de las tareas se presentan situaciones que entorpezcan, dificulten o impidan efectuar el adecuado control de algún aspecto de la obra, es importante dejar constancia de tales circunstancias.

Por ejemplo:

- Obras con documentación técnica incompleta o inexistente. Esta situación limita de manera importante las posibilidades de control, ya que el auditor deberá verificar lo existente, pero sin parámetros técnicos de lo proyectado. Esta circunstancia, además de tratarse de una irregularidad por parte del organismo comitente, también configura una restricción o limitación al control y debe ser señalada en el informe.
- Obras con ejecución finalizada: En este caso el auditor no podrá aplicar sus procedimientos de control sobre etapas ya ejecutadas y que se encuentran ocultas. Es decir el control se realiza sobre obra terminada y esto debe ser indicado como un elemento de restricción o limitante del control.
- Obras muy dispersas en zonas inhóspitas o inaccesibles: Esta situación generará la imposibilidad de poder controlar aquellas obras a las que no se pueda acceder. De la importancia de acceder, de la disponibilidad de recursos y de la posibilidad material de llegar hasta ellas, determinará que el auditor agote esfuerzos o lo defina como un elemento de restricción o imitación del control.

#### **5.10.6 Procedimientos de auditoría a aplicar**

Es importante la determinación de los procedimientos de auditoría a aplicar, ya que de los mismos dependerá, en gran parte el desarrollo del proceso de control.

Tal como se ha señalado en el punto 5.1, la norma que rige el funcionamiento interno de la DCOP y su procedimiento es la Resolución N° 17/97 del Tribunal de Cuentas. En esta Norma se establecen los distintos Procedimientos de Auditoría, los que fueron transcritos en dicho capítulo.

#### **5.10.7 Solicitud y análisis de la documentación:**

Es muy importante contar con la documentación contractual y técnica de la obra para realizar los controles pertinentes y, fundamentalmente, para disponer de elementos necesarios que hagan posible una efectiva verificación física de la obra.

Tal como se ha señalado cuando se analizó la documentación integrante del contrato, en la Provincia del Chaco los elementos que deben estar contenidos en el Proyecto o Documentación Técnica Básica de la Obra, que se encuentran enumerados a título enunciativo en el Art. 5 de la ley 4990..

Se debe prestar especial cuidado a la documentación técnica, ya que, de no contar adecuadamente con las mismas, se dificulta cualquier tarea de control.

Se debe verificar el cumplimiento de la normativa vigente, tal como Ley N° 4990 de Obras Publicas de la Provincia del Chaco, Resoluciones N° 14/96 –Reglamento para Municipios (de contabilidad y Administración Financiera), N° 40/03– Normas sobre Rendiciones de Cuentas (Sector Público Provincial), siguiendo los lineamientos normados por la Res. N° 17/97– Normas de Control de Obras Públicas del Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco, etc.

El control documental no se agota en la instancia previa a la visita, ya que en obra se puede encontrar situaciones que lleve a solicitar nueva documentación, como por ejemplo, las documentaciones que respaldan y autorizan las modificaciones de obra, si las hubiera.

Asimismo, al contar con la documentación, el Auditor, puede advertir la necesidad de ajustar o modificar el Plan de Control, por ejemplo: ampliar el control, seleccionar nuevos muestreos, etc.

Dentro de las documentaciones que son necesarias y de mayor utilidad en la constatación física se destacan: los Planos de Planialtimetrías, Plantas Generales, Cortes, Vistas, Detalles Constructivos, de Instalaciones,

Pliegos, Fojas de Medición, Certificados de obra, Modificaciones de Obra, Adicionales, Economías y Demasías, Ordenes de Pago, etc.

#### **5.10.8 Visita de Obra**

Esta etapa es de fundamental importancia, porque mediante la verificación física de las obras se puede constatar su relación con las especificaciones contractuales, planos y requerimientos técnicos que la rigen y controlar fehacientemente si estas obras guardan una razonable relación con lo invertido en las mismas.

Se destaca nuevamente la importancia de haber incorporado en el texto de la Ley 4990 de Obras Públicas del Chaco, un párrafo, en el artículo 56, que otorga a la áreas específicas de control del Tribunal de Cuentas, en este caso la Dirección de control de Obras Públicas y las Fiscalías Auditoras correspondientes, las mismas facultades que los Inspectores de Obra, en cuanto a las prerrogativas de libre acceso a obradores, talleres, laboratorios, campamentos, oficinas del contratista y de terceros afectados a la obra, a quienes la contratista le hubiera encomendado trabajos o provisiones relacionados con la obra inspeccionada.

Esta facultad permite contar con respaldo legal para el trabajo de control de los Auditores y su equipo técnico en la obra y, poder de esta manera, hacer efectivo el control sin cuestionamientos por parte de la empresa contratista o de la Inspección de Obras.

Tal como se ha señalado precedentemente, la presencia del Auditor en las obras no es continua y se limita al número de visitas programadas. De esta manera, el Auditor debe aprovechar al máximo el tiempo de concurrencia a las obras para cumplir de la mejor manera su cometido.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que existen partes de la obra que al momento de la visita se encontrarán ocultas, como por ejemplo las fundaciones cuando la visita se realiza con posterioridad a su ejecución, o las características de los hierros de armaduras después del hormigonado. Por esta razón, en caso de que el auditor tenga interés en verificar la ejecución de una parte determinada de la obra, deberá coordinar con la inspección y/o estimar el momento de su ejecución, para de esta manera programar la visita de obra. No obstante, las partes ocultas de la obra, como así las ejecutadas en momentos distintos a la visita del Auditor, escapan a la posibilidad de control directo por parte de éste.

Un aspecto a tener en cuenta, al momento de realizar la visita de obra, es si se trata de una obra ejecutada por empresas contratistas o por administración. En este último caso se debe prestar especial atención al acopio de materiales pagados y no utilizados. Se debe verificar que las cantidades de materiales que surgen del control de documentación que acredita la compra y pago, se hayan utilizado en la obra o se encuentren debidamente acopiados en depósito del organismo, sobre todo en obras municipales. Es frecuente, en obras municipales ejecutadas por administración, la dificultad que se genera al momento de tener que justificar la existencia del material sobrante o que aun no ha sido aplicado a la obra.

Debe también tenerse presente que, en cada visita de obra realizada, se debe dejar constancia de la misma en las actas correspondientes, como así se debe tomar muestras fotográficas que acrediten el estado de las mismas al momento del control. Es conveniente que las tomas fotográficas sean fechadas.

El control puede derivar en distintas circunstancias:

1. Que se verifique que la obra responde a los pliegos, que su ejecución se realizó conforme a las especificaciones técnicas y a las reglas del buen arte, como asimismo que los pagos realizados corresponden a lo estipulado.

En este caso el control concluye en que no hay daños para la administración y el expediente se archiva una vez concluido el control.

2. Que la obra presente irregularidades u observaciones en su ejecución física, y/o en los pagos realizado, y que dichas irregularidades u observaciones sean susceptibles de corrección. En este caso se intima a los responsables a corregir las irregularidades, pudiendo observarse dos alternativas:

a) Que la irregularidad sea corregida, sin daños para la administración pública, en cuyo caso estaríamos en la situación 1., sin perjuicio de las actuaciones que pudieran sustanciarse por la irregular actuación de los responsables.

b) Que los funcionarios responsables no corrijan las irregularidades advertidas.

- Si la irregularidad detectada no genera daños patrimoniales a la administración, se procede a la aplicación de multas a los responsables, por aplicación del art. 6, apartado 5, inc. A) – subinciso 1-, de la ley 4159 Organica del Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco.
- Si la irregularidad detectada y no corregida genera daños a las finanzas públicas, nos encontramos en el punto siguiente.

3. Que la obra presente irregularidades u observaciones en su ejecución física y/o en los pagos realizado y que dichas irregularidades u observaciones no sean susceptibles de corrección. Aquí también se presentan dos alternativas, al igual que en el punto anterior:

- Si la irregularidad detectada no genera daños patrimoniales a la administración, se puede proceder a la aplicación de multas a los responsables, por aplicación del art. 69 de la ley 4159 por “procedimientos administrativos irregulares” y/o informar a las

autoridades superiores del organismo responsable a los efectos de iniciar los sumarios correspondientes..

- Si la irregularidad detectada genera daños a las finanzas públicas, se activan los mecanismos procesales correspondientes para la iniciación de Juicio de Cuentas o Juicio Administrativo de Responsabilidad, a los efectos de determinar la Responsabilidad Contable o la Responsabilidad Administrativa Patrimonial de los responsables.

#### **5.10.9 Trabajo de gabinete:**

En base a toda la documentación reunida y a las informaciones recabadas en las visitas de obra, se efectúan los trabajos de gabinete, que consisten en comparaciones, verificación de medidas registradas en campo y las que muestran las documentaciones gráficas, cómputos métricos, comprobaciones matemáticas, etc., que dan sustento a las conclusiones y darán fundamento al informe correspondiente.

#### **5.10.10 Elaboración del Informe**

Como se ha indicado en el capítulo 5, a los efectos del presente trabajo, interesa destacar los siguientes tipos de Informes:

- Informe Individual de Control Interno del Área Obras Públicas;
- Informe Individual de Inspección de Obra Pública;
- Informe Individual de pericia de Obra Pública; e
- Informe Único de la Dirección de Control de Obras Públicas.

Estos informes han sido explicados en dicho capítulo.

Los informes deben ser claros, objetivos, precisos y las observaciones que surgen de los mismos, deben ser fundadas en las tareas realizadas en los puntos anteriores, apoyadas documentalmente y registrados en los papeles de trabajo

### **5.11 GUÍA PARA EL CONTROL**

Si bien en el Plan de Control que elabora el Fiscal definirá los aspectos o elementos de una obra que estarán sujetos al control, la guía de control que se propone tiene como objetivo alertar sobre las cuestiones mas importantes a tener en cuenta al momento de elaborar el Plan de Control, o de presentarnos a solicitar documentación o a verificar in situ el estado de una obra.

Se propone tener en cuenta los siguientes aspectos:

**1. Denominación de la Obra:** Es importante identificar inequívocamente la obra a controlar y, en este sentido, debemos tener presente su denominación, ya que con el nombre de la obra se la identificará inicialmente, tanto para requerir documentación, como para ubicarla físicamente al momento de su verificación in situ.

Generalmente a la obra se las identifica en base a tres datos: 1- Su denominación, 2- La Localidad donde se ejecuta la Obra y 3-. La Empresa Contratista. Así por ejemplo, al presentarse al Organismo Responsable a requerir documentación o a solicitar su ubicación, se refiere, por ejemplo, a la obra “25 viviendas Rurales” de la localidad “xx” ejecutada por “xx Construcciones”. Lógicamente, una vez identificada, se corroborará documentalmente que se trate de la obra bajo control.

**2. Numero y ubicación del Legajo de Obra:** Es obligatorio para el Organismo Responsable llevar un legajo de obra debidamente identificado y numerado. En este legajo quedará archivado todo el historial de la obra,

desde su inicio (Proyecto, Factibilidad Presupuestaria, Proceso Licitatorio, Adjudicación, Contratación, Designación de Inspección, etc) y hasta su final (Recepción definitiva). Es importante el contacto con el Legajo de Obra, ya que la mayor parte de la documentación que podamos requerir se encontrará en este instrumento.

**3. Memoria Descriptiva de la Obra:** Se trata de una breve reseña de la obra, donde se resume las características principales de la misma. Su importancia radica en el hecho de que nos facilitará conocer, en una breve síntesis, en que consiste dicha obra.

**4. Cumplimiento de las Normativas de Impacto Ambiental:** Verificar el cumplimiento de las normativas nacionales y provinciales que regulan esta materia. En principio, se debe verificar si el tipo y magnitud de obra requiere de estudios técnicos específicos y consultas públicas. A partir de este dato, el auditor determinará si incluirá en su Plan de Control estudios y controles mas profundos sobre la materia..

**5. Ubicación Geográfica y Situación del Dominio:** Estos datos son de gran importancia por cuanto la ubicación de la obra facilita, en primer lugar su identificación (saber que se trata de la obra bajo control y no otra) y en segundo lugar, permite poder llegar hasta la misma para su verificación in situ. Se debe identificar: Departamento, Localidad y Dirección (en la ciudad) o Paraje o Kilometraje (si se encuentra en zona rural). Actualmente, a través de dispositivos de posicionamiento satelital se puede identificar la ubicación de las obras por coordenadas GPS.

Respecto a la situación del dominio, se refiere a la posibilidad de que el Organismo Responsable pueda disponer del o los inmuebles donde se va a ejecutar la obra y evitar de esta manera la ejecución en predios ajenos o litigiosos. La Ley de Obras Públicas de la Provincia del Chaco N° 4990, en su artículo 13 dispone que *“En ningún caso podrá adjudicarse o contratarse obra alguna sin disponerse previamente del dominio y posesión o uso autorizado legalmente de los inmuebles necesarios a favor del Estado”*.

**6. Sistema de Ejecución:** Se refiere básicamente a la posibilidad de que la obra se lleve a cabo por el sistema de administración o por contratación con terceros (contrato de Obra Pública). En base a esta información se organiza el Plan de Control, teniendo en cuenta si la ejecución la realiza directamente el organismo o si existe un contrato de Obra Pública, con todas las derivaciones que uno u otro sistema pueda implicar.

**7. Procedimiento de Selección del Contratista:** Es para el caso de que se trate de una obra ejecutada por contratación de terceros. En la Provincia del Chaco, este procedimiento está regulado por la Ley N° 4990 de Obras Públicas de la Provincia. Es importante su control para garantizar la transparencia del procedimiento, concurrencia de los oferentes, la selección de la oferta más conveniente y la solvencia y capacidad de la empresa que resulte adjudicataria, entre otras numerosas cuestiones que se garantiza a través del cumplimiento del procedimiento.

**8. Fuente de Financiamiento:** Es importante verificar que las obras cuenten con la factibilidad financiera. También es fundamental identificar la fuente, por cuanto, por el origen de los fondos, se identifica las operatorias a las que están sometidas y la reglamentación que la rige.

**9. Sistema de Contratación:** Tal como se ha tratado en los puntos anteriores, la contratación puede realizarse por distintas modalidades: - por ajuste alzado, - por unidad de medida, - por Coste y Costa, etc. La verificación del tipo de contratación informa fundamentalmente sobre la forma de medición y pago, datos necesarios para el control..

**10. Contrata:** Es el documento a través del cual se formaliza el contrato entre el Organismo Responsable y la empresa Contratista. Es fundamental contar con este instrumento, ya que en él se establecen las condiciones y cláusulas del contrato. Datos tales como: partes contratantes, domicilio de ambos, monto del contrato, obra a ejecutar, plazo de ejecución,

plazo de garantía, garantías constituídas, Anticipos, etc, surgen de la simple lectura de la contrata.

**11. Organismo Responsable:** Información fundamental para identificar a quien deben ir dirigidos los requerimientos de información y documentación necesarios para el control, como asimismo a quien le cabe la responsabilidad en caso de la existencia de irregularidades o daños. Deberá tenerse presente la estructura de funcionamiento del organismo y los organismos de control interno de la administración, al efecto de poder determinar la responsabilidad que le cabe a los distintos funcionarios.

**12. Contratista:** Si bien en el ejercicio del control no cabe una relación directa entre el Fiscal Auditor y la Empresa Contratista, es importante contar con este dato al momento de verificar los pagos realizados. Las Órdenes de Pago salen a nombre de la Contratista.

El conocimiento de la Empresa Contratista también es útil para prestar mayor atención a distintos aspectos del control, teniendo en cuenta el comportamiento de la empresa en otras obras controladas.

**13. Presupuesto Oficial y Monto Original del Contrato:** El monto del presupuesto oficial es necesario tenerlo presente sobre todo en la etapa licitatoria. Se debe recordar que las ofertas deben encontrarse dentro de un margen, por encima o por debajo del presupuesto oficial. Asimismo las garantías de oferta se encuentran fijadas como un porcentaje del monto del presupuesto oficial.

Contar con la información del monto del contrato es fundamental, ya que es la referencia para el control de pagos. También informa sobre el monto de la Garantía de Contrato, teniendo en cuenta que ésta es un valor porcentual de aquella.

**14. Anticipos de Obra:** Deben estar previstos en los pliegos. Es importante disponer de esta información, por varias razones, entre ellas: 1- Para el control de pagos, ya que se deberán descontar de los respectivos certificados, 2- No deben exceder el máximo determinado (30 % según

art.73 de la Ley N° 4990 de Obras Públicas), 3- deben ser destinados únicamente a los fines indicados en la ley (art. 73). Los anticipos serán concedidos previa garantía que otorgara el contratista por el monto total del mismo.

**15. Garantías de Obra:** Tal como se ha tratado en los puntos pertinentes, además de la Garantía de Oferta en la etapa licitatoria, en la etapa contractual tenemos las siguientes; garantía de contrato, garantía de anticipos, garantía de fondo de reparo, garantías por ampliación del monto del contrato (redeterminación, adicionales, obras complementarias), etc. Es importante verificar la existencia de las pólizas y controlar que la vigencia de éstas cubra todo el proceso hasta que terminen las obligaciones entre las partes.

**16- Designación de la Inspección de Obra:** Se trata del Profesional matriculado, designado por el Organismo responsable para realizar de manera exclusiva la supervisión de la ejecución de la Obra. Es necesario que esté perfectamente identificado y formalmente designado el funcionario responsable de la normal ejecución de la obra, con quien se debe tratar todos los temas referidos a la misma y a quien se le requerirán determinadas documentaciones (como Ordenes de Servicios, por ejemplo) y explicaciones sobre el normal desenvolvimiento de la ejecución de la obra.

**17. Existencia y habilitación de los Libros de Obra:** Se debe verificar la habilitación y real funcionamiento de los libros de obra: Libro de Ordenes de Servicio, de Notas de Pedidos y de Actas. Se debe recordar que son estos tres libros los que informan sobre el estado de novedades y desarrollo de la obra en un momento determinado. Sucede en algunos casos que no se habilitan o no se los tiene en funcionamiento y actualizados, lo que quita sentido y veracidad a los mismos.

**18. Plazo de Ejecución:** Se trata del tiempo que demandará la ejecución de la obra y debe ser establecido en el contrato. El plazo de ejecución tiene estrecha relación con el Plan de Ejecución, ya que el

cumplimiento de los porcentajes de avance de obra establecidos en el Plan dan una idea sobre si la obra está o no en condiciones de poder concluirse en el tiempo establecido. El plazo puede ser modificado cuando por causas ajenas a la empresa contratista se producen atrasos en la ejecución, como por ejemplo abundantes lluvias o escasez de materiales. En caso de atrasos injustificados, esta situación puede dar lugar a la aplicación de multas o, incluso a la rescisión del contrato.

**19. Inicio de Obra:** A partir de dicha fecha se cuentan los plazos y se establecen los momentos en que las diversas etapas de la obra y su finalización deben ocurrir. De este modo quien lleve adelante las tareas de control puede saber si hay atrasos en la ejecución.

**20. Fojas de Medición y Certificados de Obra:** la foja de medición es el instrumento que documenta la medición mensual de los trabajos ejecutados. Y que se realiza con la participación del Representante Técnico de la Empresa y el Inspector de Obras. A partir de este instrumento y tomando como base lo medido, se confeccionan los Certificados de Obra.

El Certificado de Obra es el instrumento con el cual se acredita que el contratista ha realizado una determinada cantidad de obra por un importe cuya existencia el organismo ha verificado y mensurado a su conformidad, creándose así un crédito a favor del contratista a reconocer por el organismo. Es sumamente importante contar con estos elementos por cuanto se relacionan directa y necesariamente con los pagos, tal como ya se señaló. En el punto ANEXOS de este trabajo, se acompaña un modelo de Planilla de Certificados y Pagos, a efectos de tenerla como modelo de registro ordenado de lo certificado y pagado.

**21. Pagos:** Es importante verificar el correcto pago de la obra. El control se basa fundamentalmente en un examen de las Órdenes de Pago y la documentación respaldatoria. El control de pagos se encuentra estrechamente vinculada al control de fojas de medición (que no se pague mas allá de lo ejecutado) y certificados de obra (que no se pague mas allá de lo certificado y que los certificados estén correctamente elaborados).

Es conveniente realizar una Planilla de Pagos, a los efectos de llevar un adecuado control de estos, vinculándolos con sus respectivos Certificados de Obra. Tal como se señaló en el punto anterior, se acompaña en anexo una planilla tipo para el correcto control de pagos y certificados.

**22. Descuento de Fondo de Reparación:** Se debe prestar especial atención al correcto tratamiento del descuento por fondo de reparación. Pueden darse dos circunstancias: que se descuenta el importe del fondo de reparación a los certificados correspondientes o que sea sustituido por póliza de caución o por otros medios contemplados en la Ley 4990 de Obras Públicas. El detalle de monto certificado y descuento se detalla en las planillas que se confeccionan al respecto y cuyo modelo se acompaña en anexo.

**23. Descuento de Anticipos:** Al igual que el punto anterior, debe prestarse especial atención que se descuenta correctamente el monto proporcional que corresponde a cada Certificado.

**24. Existencia de Trabajos Ampliatorios o Complementarios de Obra:** Sucede cuando surgen situaciones que exigen soluciones y éstas se dan a través de obras anexas a la principal que no fueron contempladas en el proyecto y posterior contrato. Cualquier modificación de obra debe estar debidamente aprobada por las autoridades superiores. Si tales trabajos alteran el monto original de la obra, deberán ajustarse las Garantías.

**25. Redeterminaciones de Precios:** Deberá verificarse que éstas se ajusten a la normativa aplicable y si se han ajustado las garantías al nuevo precio.

**26. Ampliaciones de Plazos:** Se debe constatar que las ampliaciones de plazo respondan a causales que justifique dicha determinación, ya que de lo contrario corresponde la aplicación de multas. Asimismo se deberá verificar que dichas ampliaciones se encuentren debidamente autorizadas por autoridad superior.

**27. Estado de la Obra:** Se determina a través de la constatación física “in situ” de la obra. No hay otra manera de verificar el real estado de la misma. Debe realizarse la constatación física de la obra a través de profesionales con competencia en materia constructiva.

Por medio de la constatación física de la obra se determina si ésta se encuentra en ejecución, si se corresponde con las exigencias establecidas por los Pliegos, si la calidad de los materiales utilizados es la adecuada, si el avance de obra se corresponde con el plan de trabajos, si el avance físico de la ejecución se corresponde con el avance financiero, etc.

Es de suma importancia la realización de este control, por cuanto no solo es útil para verificar las posibles irregularidades y daños que se puedan producir, sino también permite sugerir soluciones a cuestiones constructivas y/o requerir la corrección de las irregularidades constructivas detectadas al momento del control, sea éste concomitante o dentro del período de garantías, en caso de estar finalizada la ejecución.

**28. Archivo de Fotografías:** No solo servirá para acreditar el estado de la obra al momento de la constatación, sino también para respaldar los informes e incluso para despejar dudas constructivas que puedan surgir con posterioridad a la visita.

**29. Economías y Demasías de Obra:** El estudio de economías y demasías surge como una necesidad de ajustar el precio de la obra a las modificaciones que esta pudiera tener en el transcurso de su ejecución respecto de la obra proyectada y contratada originalmente. Del balance de economías y demasías surgirá si existen créditos a favor de la empresa o del Estado.

**30. Recepción Provisoria:** Una vez finalizada la ejecución de la obra, se procede a celebrar el Acta de Recepción Provisoria. A partir de este momento comienza a correr el plazo de garantía, vencido el cual se procede a la recepción definitiva de la obra.

Es importante contar con este dato justamente para tener perfectamente establecido a partir de cuando corre el plazo de garantía y

cuando vence éste. Es fundamental realizar las observaciones en este período y de esta manera tener la posibilidad de exigir las correcciones necesarias para que la obra se realice de la mejor manera posible y en un todo de acuerdo con las exigencias de los pliegos correspondientes.

**31. Verificación del Plazo de Garantía:** Dato necesario, de acuerdo a lo explicado en el punto anterior.

**32. Entrega de Planos Conforme a Obra y otras exigencias:** Se trata de la representación gráfica de la obra que refleja lo que realmente se ejecutó, con todas las modificaciones que el proyecto original pudo haber sufrido a lo largo de la construcción.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 75 de la Ley N° 4990 de Obras Públicas de la Provincia del Chaco “Antes de efectuar la recepción definitiva total, el contratista deberá entregar además de la obra terminada de conformidad y en termino, planos conforme a obra, manuales de operación y mantenimiento, datos garantizados, y todo otro antecedente relativo a la obra indicados en los pliegos licitatorios”.

**33. Recepción definitiva:** Contar con esta documentación es importante teniendo en cuenta que dicho acto extingue de pleno derecho las garantías otorgadas por el contratista. También pone término a cuestiones económicas de la obra, siendo la foja de medición final y la firma del certificado de liquidación final, el cierre de las cuentas en el que se asentaran los créditos y debitos a que las partes se consideren con derecho. No se admiten reclamaciones económicas con posterioridad cuando no hayan sido incluidas en el mencionado certificado, salvo de las derivadas de la suma total o parcial de la obra.

## **5.12 NECESIDAD DE REPOTENCIAR LAS FUNCIONES DE LA DCOP COMO ÁREA DE CONTROL**

No obstante las ventajas de contar con un área específica de control, y de la necesidad de que todos los organismos de control cuenten con la misma, lógicamente existen muchas cuestiones que pueden ser mejoradas o perfeccionadas con el fin de optimizar el control de las obras públicas. Entre estas cuestiones podemos resaltar dos: 1- Mejorar la estructura de las fiscalías y aumentar el número de estas y 2- Repotenciar las Funciones de control integrándolas de manera mas efectiva a las otras áreas de control del Tribunal y de juicio del Tribunal de Cuentas..

### **5.12.1 Mejorar las Estructuras**

Se trata básicamente de completar el equipo de trabajo de las Fiscalías.

Actualmente las fiscalías funcionan con un solo personal afectado a las mismas, que en algunos casos se trata de un supervisor (puede ser administrativo o técnico), y en otros casos se cuenta con un revisor (administrativo).

Es conveniente diseñar una estructura compuesta por un supervisor técnico (técnico en algunas de las materias que competen a la obra pública) y un revisor administrativo (preferentemente técnico en materia de construcción o contable).

Con este equipo de trabajo se lograría un mejor desempeño del equipo, donde el supervisor técnico trabajaría con el fiscal en todas las cuestiones constructivas y el revisor administrativo se ocuparía de todas las cuestiones que hacen al control administrativo y todo lo referente a los pagos.

En el contexto de este análisis también es importante plantearse la posibilidad de aumentar el número de Fiscalías: Actualmente la estructura de la D.C.O.P. se encuentra compuesta por cinco fiscalías.

Se propone mejorar la estructura con la creación de nuevas fiscalías, a los efectos de abarcar un mayor universo de obras en las tareas de control. En la determinación del número óptimo de fiscalías debería optarse por alguno de los siguientes criterios:

1. Definir si los controles se realizarán por Organismos que ejecutan Obras Públicas, en cuyo caso se podrían disponer Fiscales por Organismo/s, recomendando que en este caso la asignación de los Organismos se realicen de manera rotativa, a los efectos de evitar la permanencia indefinida de un fiscal en un organismo y propender de esta manera a una mayor imparcialidad.

2. Si los controles se realizarán por especialidad (camino, hidráulica, arquitectura, construcción, electromecánica, etc). En este caso se deberá definir la cantidad de fiscales que sea conveniente para cada especialidad, ya que algunas especialidades involucran mas cantidades de obras que otras.

3. Si los controles se realizarán con un criterio similar a la división de las salas en el Tribunal de Cuentas. Es decir, un grupo de Fiscales para atender lo que en el Tribunal de Cuentas de Chaco se denomina Sala I que corresponde a los Organismos de la Administración Central y Sala II, que corresponde a los Municipios.

4. También se pueden dividir a las fiscalías según controles en Áreas de Control (cuentas) o JAR (Juicio Administrativo de Responsabilidad).

### **5.12.2 Repotenciar las Funciones de control integrándolas de manera más efectiva a las otras Áreas de Control y de Juicio del Tribunal**

Se debe aclarar en este punto que, si bien en la definición de las metas de la DCOP<sup>87</sup>, se refiere a ésta solamente como “servicio de apoyo especializado” al integrarse a la “Operativa de Control” y a la “Operativa jurisdiccional” del Tribunal de Cuentas, también debe definirse a esta Dirección como sector de control, ya que no solamente realiza tareas de pericias e informes a requerimiento de las Áreas de Control (Cuentas) y del sector de Juicio Administrativo de Responsabilidad (JAR), sino que también elabora su propio Plan de Control, donde incluye todas aquellas obras que la Dirección considera necesarias someterlas a control, proponiendo controles por iniciativa propia.

El Manual de Procedimientos de la DCOP establece: *“el Director juntamente con todos los Auditores bajo su autoridad jerárquica, elabora el Plan General Anual y, en este Plan se incluyen “las investigaciones proyectadas por iniciativa de la Propia de la Dirección, determinando en este caso la selección de las muestras de las obras, la naturaleza de los controles – incumbencias profesionales, el alcance tentativo y la oportunidad de los mismos”*<sup>88</sup>.

Es decir, este sector del Tribunal de Cuentas, no se limita a actuar como servicio de apoyo de las Fiscalías de las Cuentas y al sector del Juicio Administrativo de Responsabilidad, sino que elabora su propio Plan de control, donde además de contemplar el pedido de control y pericias solicitados por las otras áreas, programa las investigaciones que surgen por su propia iniciativa, destacándose entonces el carácter de “Área de Control”, al igual que las áreas que controlan las cuentas, con la sola diferencia del carácter específico y técnico que particulariza al tipo de control de las Obras Públicas..

---

<sup>87</sup> Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco. *Normas de Control de Obras Públicas.*

<sup>88</sup> Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco. *Normas de Control de Obras Públicas.*

Es importante señalar esta particularidad del sector, ya que no es menor la facultad que tiene esta Dirección de poder programar sus propios controles, naturaleza, alcance y oportunidad de los mismos.

Relacionado íntimamente con la característica señalada, se encuentra la propuesta de avanzar un poco más en las facultades y particularidades de este sector, al punto de sugerir que los controles realizados por esta Área sean parte integrante de la instrucción previa al Juicio Administrativo de Responsabilidad, no solo como pericia, sino como parte de la instrucción en sí misma.

Limitar las tareas de la DCOP como simple área de apoyo, genera la siguiente situación: después de un exhaustivo control por parte de la DCOP, al ser derivados al sector de JAR, y producida la instrucción por parte de este sector, las actuaciones vuelven, a veces transcurrido varios años, para cumplir con requerimientos de la instrucción, debiendo realizarse nuevos o repetidos controles extemporáneos y muchas veces con el plazo del artículo 71 vencido (límite de 5 años para que el Tribunal de cuentas pueda sustanciar Juicio Administrativo de Responsabilidad).

En este sentido, debe brindarse al sector las herramientas funcionales y procesales necesarias para que pueda realizar tareas de control, con un procedimiento que permita obtener elementos que puedan integrarse al Juicio de Cuentas (como elemento integrante del Informe de la Cuenta) o al Juicio Administrativo de Responsabilidad (como parte integrante de la instrucción).

Debe lograrse dotar al procedimiento realizado en la DCOP de un carácter tal que no solo brinde un informe técnico especializado (a las áreas de Control. y J.A.R.), sino que dichos informes y los elementos que lo respaldan, puedan bastarse como elementos de juicio válidos, pertinentes y suficientes, y ser integrados, tanto al Juicio de Cuentas, como al Juicio Administrativo de Responsabilidad, evitando de esta manera que en estos

sectores deban repetirse o superponerse tareas que quitan al procedimiento la necesaria economía eficiencia y eficacia que deben tener.

En el caso de los controles que provengan del JAR o que deban derivarse al mismo, el procedimiento de la DCOP debe regirse con los mismo principios y exigencias procesales que forman parte del la instrucción o sumario administrativo, de tal manera que las actuaciones realizadas en esta área sirvan como instrucción o parte de ella.

En este caso debe dictarse un acto que ordene y reconozca en esta instancia el Sumario o Instrucción correspondiente, brindándose a esta etapa todas las garantías propias de este proceso.

Si bien la validez, pertinencia y suficiencia de los elementos probatorios, están establecidos en la Resolución 17 “Normas de Control de Obras Públicas del Tribunal de Cuentas”, dicha condición debe formar parte de un procedimiento y como parte de una verdadera integración de los informes de la DCOP con las áreas de J.C. y del J.A.R.

## **5.13 ESTUDIO Y ANÁLISIS DEL CONTROL DE LA OBRA PUBLICA EN LA PROVINCIA DEL CHACO EN EL PERÍODO 2011-2013.**

### **5.13.1 Justificación del Periodo Adoptado – Criterio De Trabajo.**

A los efectos de ilustrar sobre los controles realizados por la Dirección de Control de Obras Públicas de la Provincia del Chaco, con relación a la cantidad de trabajo y la significación o importancia de los mismos, se expone un estudio que involucra: 1- Cantidad de expedientes de controles de obra intervenidos en el período determinado. 2- Cantidad de informes elaborados. 3- Cantidad de obras controladas. 4- monto total de los presupuestos de obras controladas (volumen de trabajo en el aspecto presupuestario). 5- Cantidad de obras con observaciones. 6- Monto de las observaciones.

Este trabajo tiene por objeto generar una idea sobre el “volumen” de trabajo de control que se realiza a través de esta área, a los efectos de poder apreciar la importancia de poder contar con este sector específico de control, sirviendo de parámetro de comparación para aquellos lugares que realizan control de obras públicas, o para dar una idea de los controles que se pierden de realizar aquellas instituciones que no cuentan con área específica.

El volumen de control se expresa a través de los distintos parámetros antes mencionados: cantidad de obras controladas, monto de los presupuestos controlados, etc.

El estudio abarca el trabajo realizado por el área de control de obras públicas del Tribunal de Cuentas del Chaco en un lapso de tres años. De esta manera, las distintas entidades de control podrán comparar los valores expuestos con la realidad de su sector, pretendiendo desde este estudio que la comparación sirva para autoevaluarse, para mejorar (en aquellos casos que se consideren por debajo de los parámetros expuestos) o para crear las áreas correspondientes en aquellos lugares que no tengan control de obras públicas y consideren positivo los resultados del trabajo expuesto.

El estudio se realizó en un período de tres ejercicios, 2.011, 2.012 y 2.013, teniendo en cuenta las siguientes razones

- 1- Tres años se consideró un período mínimo necesario para promediar trabajos anuales.
- 2- Extenderse por un período mayor genera dificultades en la búsqueda de datos.
- 3- Se trata de los tres años inmediatos anteriores a la elaboración del trabajo, lo que refleja un panorama con mayor acercamiento a la actualidad.
- 4- Los períodos de tiempo de ejecución de las obras y consecuentemente su control, en muchos casos exceden un ejercicio e involucran más de uno, razón por la cual es conveniente adoptar un período que abarque varios ejercicios.

A los efectos de adoptar un criterio de selección de casos, se incluyen las obras cuyo control se inició en ejercicio anterior, pero que continúa al 01/01/2011, como así aquellas cuyo control se inició antes del 31/12/2013, aunque los controles continúen excediendo esta fecha.

#### **5.13.2 Objetivos del estudio en el período adoptado:**

Tal como se ha mencionado, el objetivo general del estudio es demostrar el “volumen” de trabajo o potencial de control que tiene el área de Control de Obras Públicas del Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco, con el fin de que dichos datos sean útiles a otras instituciones de control, con la finalidad de que éstas evalúen la conveniencia de contar con un sector específico de este tipo de control o mejorar el existente.

Para poder cumplir con este objetivo se propuso:

- 1) Determinar la cantidad de expedientes de control intervenidos en el período 2.011, 2.012 y 2.013.
- 2) Cantidad de Obras Controladas en el período.

- 3) Monto total de los presupuestos de obras controladas
- 4) Cantidad de obras que fueron objeto de Observaciones.
- 5) Monto total de las observaciones realizadas.
- 6) Cantidad de informes realizados.
- 7) Obtener los valores promedios anuales de los parámetros citados y proyectarlos a las cinco fiscalías que conforman la estructura del sector, al efecto de obtener la capacidad potencial anual de control del sector.

Con los valores y parámetros obtenidos, logramos lo siguiente:

- y 2) Nos dan una idea de la capacidad de control de la estructura existente en la Provincia, con los recursos humanos existentes y la potencialidad de control con estructuras completas.
- Con el parámetro 3) obtenemos una idea del “volumen” de trabajo realizado por esta estructura de control en términos de presupuestos controlados.
- El punto 4), cantidad de obras que fueron objeto de observación: el dato es útil para tener en cuenta las observaciones detectadas en el universo de obras controladas, lo que puede traducirse en porcentajes, para tener una idea de la relación N° de obras/Observaciones.

Cabe aclarar que se habla de obras sujetas a observación, no siempre se trata de observaciones que se traducen en valores monetarios, sino que también se incluyen observaciones de tipo formales, como por ejemplo falta de cumplimiento a normas de higiene y seguridad, plazos de ejecución, constitución de garantías, etc.

- 5) Monto de las Observaciones: También es un parámetro útil para tener una idea de la importancia del control en términos monetarios, mas aún si lo proyectamos a la cantidad de obras (en montos presupuestados y/o ejecutados).
- 6) Cantidad de Informes realizados por las Fiscalías: Sirve para obtener una idea de la capacidad de trabajo de la estructura en términos de manejo de expedientes e intervenciones (avocamiento al

control de determinadas obras). Este dato vinculado a la cantidad de obras y al volumen de presupuestos, puede ser utilizado para optimizar recursos y tender a un mayor control (cantidad de obras a controlar) y calidad de control (tiempo y recursos dedicados a un control determinado)-

### **5.13.3 Estudio de los casos analizados:**

Previo al estudio de los casos, cabe hacer la siguiente aclaración: de las cinco Fiscalías existentes en la Dirección de Control de Obras Públicas del Tribuna de Cuentas de la Provincia del Chaco, una de ellas se encuentra vacante a la fecha de elaboración del presente trabajo, pero estuvo activa en el período 2.011. Es decir, de los tres años adoptados solo trabajó un año. Teniendo en cuenta las dificultades que se presentan para la obtención de datos seguros en la fiscalía faltante, se optó por no incluirla en los datos a investigar y solo tenerla como capacidad potencial al momento de ser cubierta, valiéndole a la misma (proyección) los valores promedios obtenidos de las conclusiones de las Fiscalías activas.

Asimismo se presentaron dificultades en la obtención de datos de una de las Fiscalías activas, en cuanto a la cantidad y monto de las observaciones generadas, razón por la cual solo se utilizaron los datos seguros de esta fiscalía (Cantidad de Obras, Monto de las Obras controladas, intervenciones y expedientes en movimiento) al momento de tener que promediar resultados. Al resto de los datos requeridos se les asignó como proyección los valores seguros obtenidos de las otras fiscalías.

#### **FISCALÍA 1:**

Total de expedientes intervenidos en el período 2011-2013: **27**

Total Obras controladas en el período: **41**

Monto Obras Controladas en el período: **\$ 209.894.948,00**

Monto de Observaciones: **\$ 12.067.243,00**

Cantidad de Observaciones: **37**

Total de Informes: **51**

**FISCALIA 2.** Resultados:

Total expedientes intervenidos en el período 2011-2013: **35**

Total Obras controladas en el período: **56**

Monto Obras Controladas en el período: **\$ 1.952.696.162,06**

Cabe aclarar aquí que a las obras controladas se agrega una obra de gran magnitud (Acueducto) que se encuentra en proceso de control y que cuenta con un presupuesto de \$ 1.633.981.504,93. El resto de las obras, en su conjunto suman un presupuesto de \$ 318.714.657,14, al que sumado el presupuesto de esta obra nos da un total de \$ 1,952.696.162,06

Monto de Observaciones: **Sin datos**

Observaciones: **sin datos**

Total de Informes: **Sin datos**

**FISCALIA 3:**

VACANTE

**FISCALIA 4:**

Total expedientes intervenidos en el período 2011-2013: **37**

Total Obras controladas en el período: **50**

Monto Obras Controladas en el período: **\$ 189.008.248,17**

Monto de Observaciones: **\$ 13.176.932,15**

Observaciones: **14**

Total de Informes: **85**

#### **FISCALIA 5:**

Total de Expedientes intervenidos en el período 2011-2013: **34**

Total Obras controladas en el período: **53**

Monto Obras Controladas en el período: **\$ 326.359.273,76**

Monto de Observaciones: **\$ 5.159.543,09**

Observaciones: **25**

Total de Informes: **91**

#### **5.13.4 Análisis de los resultados:**

##### **Expedientes Intervenidos:**

Intervenciones de las cuatro Fiscalías en tres años::  $27 + 35 + 37 + 34 = 133$

Promedio de intervenciones por Fiscalía en los tres años:  $133/4 = 33,25$

Promedio de intervenciones por Fiscales por año:  $33,25/3 = 11,08$

**Obras Controladas:**

Obras Controladas por las cuatro Fiscalías en 3 años:  $41+56+50+53 = 200$

Promedio obras controladas por Fiscalía en tres años:  $200/4 = 50$

Promedio obras controladas por año por cada Fiscalía:  $50/3 = 16,66$

**Monto Obras Controladas:**

Monto de obras controladas por las cuatro Fiscalías en los tres años:  
 $\$ 209.894.948 + \$ 1.952.696.162,06 + \$ 189.008.248,17 + \$ 326.359.273,76$   
 $= \$ 2.677.958.631,99$

Promedio del monto de obras controladas por Fiscalía en tres años:  $\$ 2.677.958.631,99/4 = \$ 669.489.658,00$

Promedio del monto de obras controladas por año por cada Fiscalía:  
 $669.489.658/3 = \$ 223.163.219,33.$

**Monto de Observaciones:**

Monto de las observaciones realizadas por tres Fiscalías en los tres años:  
 $\$ 12.067.243 + \$ 13.176.932,15 + \$ 5.159.543,09 = \$ 30.403.718,24$

Promedio de las observaciones por Fiscalía en tres años:  $30.403.718/3 =$   
 $\$ 10.134.572,75$

Promedio de Observaciones por año por cada Fiscalía:  $10.134.572,75/3 =$   
 $\$ 3.378.190,92$

**Numero de Observaciones:**

Obras observadas por tres Fiscalías en 3 años:  $37+14+25 = 76$

Promedio de observaciones realizadas por Fiscalías en 3 años:  $76/3= 25,33$

Promedio de observaciones por año por cada Fiscalía:  $25,33/3= 8,44$

**Total de Informes:**

Informes producidos por tres Fiscalías en Tres años:  $51 + 85 + 91 = 227$

Promedio de informes producidos por Fiscalías en tres años:  $227/3 = 75,67$

Promedio de Informes producidos por año por cada Fiscalía:  $75,67/3 = 25,22$

Con los valores promedios obtenidos por Fiscalía y por año, podemos proyectar estos valores a la potencialidad de trabajo (control) que posee esta estructura de cinco Fiscalías (suponiendo cubierta la que se encuentra vacante)

**Potencialidad** (Capacidad) de control en un año para la estructura completa de la DCOP (cinco Fiscalías)

- Capacidad de obras a controlar por año por las cinco Fiscalía:  $16,66 \times 5 = 83,3$  obras.
- Capacidad de control en términos de presupuestos de obras a controlar:  $223.163.219,33. \times 5 = \$ 1.115.816.096,65$
- - Estimación de obras que puedan estar sujetas a observaciones:  $8,44 \times 5 = 42,2$  obras.

- Estimación del monto de las posibles observaciones:  $3.378.190,92 \times 5 = \$ 16.890.954,60$ .

#### **5.11.5 Conclusiones del estudio.**

Con una estructura de cinco Fiscalías, se puede llegar a tener una capacidad de control de aproximadamente 83,3 obras al año, con presupuestos de obras que implican un monto global de \$ 1.115.816.096,65, de los que pueden surgir observaciones en aproximadamente 42,2 obras por montos de aproximadamente \$ 16.890.954,60.

Es importante señalar que las observaciones referidas, en su mayor parte han sido subsanadas en el transcurso del control y que no necesariamente implican un daño, cargo o juicio de responsabilidad. Correspondería al objeto de otro estudio, determinar el porcentaje de observaciones que no fueron subsanadas y que derivaron en cargos o juicios administrativos de responsabilidad.

Cabe aclarar aquí que los valores expuestos son meramente estimativos y que reflejan la realidad de un momento determinado, en una provincia determinada, con particularidades y situaciones que seguramente van a diferir con la realidad que pueda existir en otras jurisdicciones.

También es necesario destacar que no se ha tenido en cuenta factores que pueden modificar estos valores, como por ejemplo la variación que tuvieron los materiales y mano de obra de los presupuestos a lo largo de los tres años referenciales. Tampoco se tuvo en cuenta que existen obras de un costo tal que, al entrar en la muestra pueden ser distorsivos, como por ejemplo la obra acueducto, que se la señalo como particular y tiene un monto de obra que supera ampliamente la sumatoria del resto de las obras que controla la Fiscalía correspondiente.

Es por las razones mencionadas que los valores expuestos pueden ser útiles para formar una idea general de la importancia que tiene el control

de las obras públicas, pero sin pretender trasladar de manera rigurosa las conclusiones de las muestras a otras jurisdicciones.

No obstante las aclaraciones realizadas, los valores obtenidos hablan a las claras sobre la importancia de contar con un sector profesional específico de control de obras públicas.

## **CONCLUSIONES GENERALES.**

Se ha propuesto como objetivo fundamental de este trabajo demostrar, en primer lugar, la importancia que reviste el control de las obras públicas a través de los Tribunales de Cuentas, en segundo lugar, poner en evidencia las características que presenta este tipo control en la Provincia del Chaco y finalmente transmitir las conclusiones y valores referenciales de

este trabajo a otros organismos de control, a los efectos de poner en evidencia la importancia de esta tarea y de brindar información y datos que sirvan a éstos en la organización, creación o mejoramiento del sector de control de obras públicas.

Para lograr este objetivo, se trabajó básicamente en dos sentidos:.. En primer lugar se desarrolló, en los tres primeros capítulos, el marco teórico que brinda herramientas conceptuales necesarias y hasta imprescindibles para la comprensión de la problemática y en segundo lugar se desarrollaron, en los dos últimos capítulos, los temas específicos que hacen al objetivo propuesto.

Comprender el real significado de la problemática del “Control de las Obras Públicas” implica conocer en primer lugar a que nos referimos cuando hablamos de “Control Público” y “Obras Públicas”.

En el desarrollo de la temática del “Control Público”, se ha transitado por el análisis conceptual y comprensivo de otras temáticas previas, tales como “Responsabilidad de los Funcionarios Públicos” (Capítulo 1), donde se hizo un especial análisis de “La Responsabilidad Civil Contractual de los Funcionarios Públicos” y dentro de ésta, los dos tipos de responsabilidades que analizan, controlan y juzgan los Tribunales de Cuentas, y estas son la “Responsabilidad Contable” y la “Responsabilidad Patrimonial de Carácter General”.

En el orden propuestos se ha avanzado en el análisis del “Control de la Hacienda Pública” (Capítulo 2), donde se abordaron específicamente nociones tales como “Control y Auditoría” y “Control Público”, para tratar luego el estudio de los distintos “Modelos Institucionales”, prestándose especial atención a las características y ventajas que presentan los modelos que se corresponden con los Tribunales de Cuentas. Y es que en el transitar de los años se ha comprobado de manera mas que suficiente que el tipo “Tribunal de Cuentas” es el “Modelo Institucional” que mejor garantiza un correcto control, dentro de un marco de economía, eficiencia y eficacia .Es

así que este trabajo propicia de manera indubitada, no solo el mantenimiento del modelo, sino también su reivindicación y, en lo posible su reimplementación en el orden nacional y en las Provincias donde ha sido eliminado.

Como se ha señalado, el segundo gran tema, necesario para la comprensión de este trabajo, es “La Obra Pública”. Y con el propósito de llegar a un real conocimiento de esta cuestión, se han desarrollado de manera extensa y comprensiva sus aspectos más sobresalientes.

En este sentido, en el Capítulo 3, se avanzó en la comprensión del concepto de obra pública. Se analizan los distintos sistemas de ejecución y finalmente se aborda de manera minuciosa el tipo mas empleado de ejecución de obras por parte del Estado: “La Obra Pública por Contrata”.

De esta manera nos involucramos específicamente en la problemática del “Contrato de Obra Pública”, analizando cada uno de sus elementos y características mas sobresalientes.

Hasta aquí se logró transmitir conceptos y conocimientos previos necesarios. Ahora bien, a partir del Capítulo 4 se avanzó en la aplicación de estos conceptos a la problemática específica de este trabajo; “El Control de la Obra Pública”.

A los efectos de una mejor comprensión, se trató este tema en dos partes: “El Control de la Obra Pública” en términos generales (Capítulo 4) y “El Control de la Obra Pública en la Provincia del Chaco” en términos mas específicos (Capítulo 5).

Precisamente en el capítulo 4, se analizó en primer lugar la importancia que deben dar los Organismos Fiscalizadores al control de las obras públicas. En este sentido se resaltaron los aspectos mas sobresalientes que marcan de manera categórica la importancia que reviste este tipo de control: 1. La enorme cantidad de recursos económicos destinados a la ejecución de las mismas, 2. La especificidad de su

contenido, que requiere de auditorías especializadas (construcción, arquitectura, electromecánica, etc.) imposibles de ser llevadas a cabo por las auditorías tradicionales (contables, administrativas, jurídicas) y 3. El impacto de dichas obras en la sociedad y la consecuente necesidad de que estas obras se desarrollen con la mejor calidad posible (hospitales, viviendas, caminos, etc.).

Con relación al aspecto 1, que indica la enorme cantidad de recursos económicos destinados a la ejecución de las obras públicas, no requiere de mayores explicaciones, ya que cualquier persona medianamente informada sabe de los importantes recursos que destina el Estado para la ejecución de obras públicas. Bien señalaba Fernando Mó, ya en la década de los años 60, que *“La importancia económica, social y política de las obras públicas no necesitan comentarios demostrativos”*. No obstante, y al solo efecto de ser un poco más ilustrativo en el desarrollo del trabajo, se expuso en el Capítulo 4, punto 4.2, un estudio sobre las inversiones en obras públicas en el ámbito nacional.

Respecto al aspecto 2, que refiere a la especificidad del control de la obra pública y que requiere de auditorías especializadas, ha sido suficientemente explicada y desarrollada en el capítulo 3, donde se define y analiza las características propias de la obra pública, análisis que se vincula necesariamente con los conceptos desarrollados en los dos primeros capítulos, donde se aborda la problemática de la responsabilidad del funcionario público y del control de la hacienda pública. El desarrollo antes indicado, sumado al tratamiento específico del control de la obra pública en general (capítulo 4) y del control que se realiza en el Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco, en particular (Capítulo 5), ilustran de manera categórica sobre el aspecto referido.

Por otra parte, el aspecto 3, que hace mención del impacto de estas obras en la sociedad y la consecuente necesidad de que éstas se desarrollen con la mejor calidad posible, tampoco requiere de mayor explicación, ya que todos percibimos la importancia social de las obras

públicas. No obstante se hizo un desarrollo sintético de esta cuestión en el punto 4.3, fundamentando su importancia.

Finalmente, en el capítulo 5 se realiza un análisis y exposición del funcionamiento del control de la obra pública en el Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco.

En el sentido referido, se analizó la composición de este sector y el marco normativo que rige su funcionamiento y el control que dicha área realiza. Seguidamente se realizó un análisis de dos cuestiones que surgen de la modalidad de trabajo y de las formas aplicadas al control adquiridas o implementadas a partir de décadas de trabajo del sector. Estas cuestiones son: los aspectos a tener en cuenta para un correcto control de las obras públicas, las etapas de control de una obra y finalmente una guía propuesta para el control de la obra pública.

Asimismo se ha reflejado con datos empíricos el volumen de trabajo que se desarrolla, a través del equipo técnico de la Dirección de Control de Obras Públicas de la Provincia del Chaco, en términos de montos de presupuestos controlados, cantidad de expedientes, obras observadas y montos totales de las observaciones, que en definitiva nos ilustra sobre la capacidad de control de las áreas específicas.

En el aspecto señalado, se realizó un estudio del trabajo realizado por esta área en tres ejercicios: 2011, 2012 y 2013, dando elementos objetivos que transmiten una idea de la cantidad de expedientes y obras sujetas a control, como así los montos de dinero que se manejan tanto en presupuestos de obras controladas, como de observaciones realizadas por las fiscalías actuantes.

Volviendo a los interrogantes iniciales y de acuerdo con las reflexiones efectuadas en cada capítulo se puede sostener que hemos logrado desarrollar y demostrar cada uno de los objetivos propuestos en este estudio, y de esta manera dejar perfectamente establecido que el control de

la obra pública, por parte de los Organismos de Control Externo, es fundamental, teniendo en cuenta la inmensa cantidad de recursos económicos que el Estado destina a la ejecución de estas obras y a la particular complejidad de este tipo de control, que hace necesario contar con sectores específicos, conformado por equipos de profesionales competentes en materias relativas a la ejecución de obras y evitar de esta manera los posibles desvío de fondos, la falta de ejecución o su ejecución defectuosa, teniendo en cuenta el destino social de toda obra pública y el impacto que causa la no ejecución o ejecución defectuosa en toda la sociedad y en particular en los sectores mas vulnerables,.

Invitamos a los organismos fiscalizadores a centrar la mirada sobre el control de las obras públicas, invertir en la creación de sectores profesionales específicos, a mejorar o ampliar los existentes y apostar de esta manera a un mayor y mejor control de estas obras.

### **BIBLIOGRAFÍA:**

Atchabahian Adolfo. *Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública*. Buenos Aires: Depalma, 1999.

Atchabahian Adolfo. *Organismos De Control Externo en la Hacienda Pública: Importancia de su Raigambre Constitucional*. Buenos Aires: en Enfoques N° 10. 2006.

Barra Rodolfo. *Contrato de Obra Pública*, 3 t. Buenos Aires: 1984, editorial

Abaco de Rodolfo Depalma.

Bezzi, Osvaldo. *El Contrato de Obra Pública*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1982.

Cassagne, Juan C. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002.

Diez Manuel M. *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1994, editorial Plus Ultra.

Dormí Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires: 1995. Ediciones Ciudad Argentina.

Gordillo, Agustín A. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1974-2000, editorial Macchi.

I.E.T.e I. Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones - Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas. <<http://www.ietei.com.ar>>, consulta: 13 de mayo de 2014

IETel. Jornada de Tribunales de Cuentas “Los Tribunales de Cara al Siglo XXI”. San Luís, 1994

Ivanega, Miriam M. *Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de Responsabilidad*. Buenos Aires: 2.003, editorial Abaco,

Jenefes, Hugo R. *Juicio administrativo de Responsabilidad – Una propuesta sistemática*, en *Tercer Taller Nacional I.E.Te.I.* Mar del Plata: 1998.

Jenefes Hugo R. *El control público “El Control Externo en la Provincia del Chaco – Un Modelo Institucional* <<http://www.elcontrolpublico.com.ar/ecp101/pag09.htm>> [Consulta: 5 de noviembre de 2014]

Jenefes, Hugo R. y Mianovich, Ricardo. *Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco – Ley 4159 – Comentada*. Resistencia: 2012, editorial Contexto.

Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: 1998, ed. Abeledo-Perrot

Mo, Fernando F. *Regimen Legal de las Obras Públicas*. Buenos Aires, 1966.,ediciones Depalma.

# ANEXOS

## PLANILLA ANEXA I

### RELEVAMIENTO DE VIVIENDAS POR ÍTEMS

	OBRA:		FECHA DE RELEVAMIENTO	
--	-------	--	-----------------------	--

				VIVIENDAS					
RUBROS		LOCAL	1	2	3	4	5	6	
			(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
1	PREP TERRENO MOV SUELO								
	2	ESTRUCTURA RESISTENTE							
3	ALBAÑILERIA	Dormitorios							
		Cocina - Comedor							
		Baño							
		Acceso- Escalera							
4	CAPA AISLADORA								
5	CUBIERTA	2do. Piso							
6	REVOQUE	Dormitorios							
		Cocina - Comedor							
		Baño							
		Acceso- Escalera							
	CIELORRASO	2do. Piso							
	CONTRAPISO	Interior							
		Exterior							
	PISOS Y ZOCALOS	Interior							
		Exterior							
	REVESTIMIENTO	Baño							
		Cocina - Comedor							
		Lavadero							
	CARPINTERIA	P. Exterior Frente							
		P. Exterior Fondo							
		P.Placas							
		Ventiluz							

		Ventanas						
	<b>VIDRIOS</b>							
	<b>INST SANITARIA</b>	Interior						
		Exterior						
		Pluviales						
		Ductos						
	<b>INST. ELECTRICA</b>	Cañería						
		Cableado						
		Ductos/Pilares						
	<b>INST. GAS</b>	Interior						
		Exterior/Ductos						
	<b>PINTURA</b>	Mampostería Ext.						
		Mampostería Int.						
		Cielorraso						
		Aberturas						
	<b>OTROS</b>							

## PLANILLA ANEXA II

### RELEVAMIENTO DE VIVIENDAS – BARRIOS DE VIVIENDAS

<b>OBRA:</b>
UBICACIÓN:
OBSERVACIONES:

PROPIETARIO:
PERSONA A CARGO:
FIRMA: .....DNI: .....
UBICACIÓN:
OBSERVACIONES:
PROPIETARIO: 5
PERSONA A CARGO:
FIRMA: .....DNI: .....
UBICACIÓN:
OBSERVACIONES:
PROPIETARIO:
PERSONA A CARGO:
FIRMA: .....DNI: .....

**PLANILLA ANEXA III**

**RESUMEN Y CONTROL RÁPIDO DE ESTADO DE OBRA**

OBRA				EXPTÉ Nº - ENTE			
A	CONTRATA		PLIEGO/S		C Y P		INICIO DE OBRA
	MONTO CONTRATO		INSPECCION	Resol de Designac.		RESPONS.	
	MODIFICACIONES			Inspector Titular			

	<b>REDETERM.</b>			Inspector Suplente			
	<b>VISITAS A OBRA</b>	FECHA - ACTA	OBSERVACIONES				
		FECHA - ACTA	OBSERVACIONES				
		FECHA - ACTA	OBSERVACIONES				
		FECHA - ACTA	OBSERVACIONES				
	<b>INFORMES / FECHAS</b>						
<b>B</b>	<b>GARANTÍAS</b>	Contrato				<b>CONTROL ART 70</b>	
	<b>BÁSICAS Y</b>	Anticipo				<b>SELECTIVO</b>	
	<b>AJUSTES</b>	Fondo de Reparación				<b>SOBRE</b>	
	<b>CONTROL DOCUMENTAL POR EJERCICIO</b>	CERTIFICACION Y PAGO					
	<b>INFORMES / FECHAS</b>						
	<b>RECECION PROVISORIA</b>	PARCIAL	TOTAL		<b>R. DEFINITIVA</b>		<b>CONFORME A OBRA</b>
<b>OBSERVACIONES FINALES - CIERRE</b>							

**PLANILLA ANEXA IV  
CERTIFICACIÓN Y PAGOS**

<b>CERTIFICACION Y PAGOS – EJERCICIO (Año)</b>	
<b>Obra:</b> (Nombre de la Obra - Localidad)	<b>Expte</b> (Numero)
<b>Monto:</b> (Importe en números)	

CERTIFICADOS								ORDENES DE PAGO				
Certificado				Descuentos			Neto	N°	Fecha	Monto (\$)	Descuentos	Neto (\$)
N°	Mes/Año	% de Avance	Importe (\$)	Anticipo	Fdo Reparo	otros	Importe (\$)					
Anticipo												
1												
2												
3												
4												
5												
6												
7												
8												
otros												
<b>TOTALES</b>												