ESPECIALIZACIÓN EN AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

TRABAJO INTEGRADOR FINAL (TIF)

PERSPECTIVAS Y APORTES PARA AUDITAR LA CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA

AUTOR: COCCOLO MARIA CAROLINA

DIRECTOR: SAMUEL ALEJANDRO ALENCASTRE

FEBRERO 2025

1. ÍNDICE

1. ÍNDICE 2
2. DESCRIPCIÓN DEL TEMA A ABORDAR 2
3. FUNDAMENTO DEL TEMA, DELIMITACIÓN Y APORTE 3
4. OBJETIVOS PROPUESTOS (GENERALES – ESPECÍFICOS) 5
5. MARCO TEORICO CONCEPTUAL 5
6. MARCO NORMATIVO 9
7. DESARROLLO 13
8. CONCLUSION 54
9. BIBLIOGRAFIA 55

2. DESCRIPCIÓN DEL TEMA A ABORDAR

En el presente trabajo se enunciarán los principales elementos que pueden ser de utilidad para diseñar una herramienta metodológica que permita auditar los contratos de ejecución de Obra Pública adjudicados a terceros, esto es, contratistas, bajo el régimen de la Ley 13.064 de Obra Pública, en adelante LOP y por el procedimiento de Licitación Pública Nacional de etapa única.

La enunciación de los principales elementos se realizará siguiendo el ciclo contractual del procedimiento en análisis.

Debe señalarse que en el orden nacional el alto grado de especialización técnica en materia de contrataciones de obra pública, sumados a una ley de antigua data, han permitido que, con el paso del tiempo, se genere una profusión y dispersión normativa en la materia[1].

Para enunciar los principales elementos que permitan diseñar la herramienta propuesta en primer lugar será necesario establecer el marco teórico conceptual de la Obra Pública.

Asimismo, será necesario también, deslindar el ámbito de aplicación objetivo tanto del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto Delegado N° 1023/2001 como de su reglamentación aprobada por Decreto 1030/2016 del de la LOP.

3. FUNDAMENTO DEL TEMA, DELIMITACIÓN Y APORTE

El presente trabajo aspira a constituir un apoyo para que un auditor sin experiencia en contratación de obra pública pueda realizar con éxito una evaluación integral y eficiente que lo lleve a concluir el grado de cumplimiento normativo del proceso en análisis.

Se persigue que el mismo permita aumentar el grado de transparencia que de por sí viene acompañado a los procesos de auditoría y que de su utilización por las Unidades de Auditoría Interna puedan surgir recomendaciones a los auditados a fin de alcanzar niveles mayores de madurez y transparencia en los procesos de contrataciones de obras públicas.

[1] Oficina Nacional de Contrataciones (2024). Compendio Normativo Régimen de Contratación de Obra Pública. Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compedio_informativo_contrataciones_y_concesiones_de_obra_púublica.pdf

La utilización de la herramienta que se busca construir, a través de la enunciación conceptual de los principales elementos e hitos del ciclo contractual de la Obra Pública, no implicará directamente disminuir el riesgo de fraude, pero si lo hará indirectamente porque permitirá indagar cuestiones más allá de la formalidad del cumplimiento normativo, al incrementar el nivel de cumplimiento procedimental y el control por oposición. Asimismo, fortalecerá el ambiente de control interno coadyuvando a estimular e influenciar el desempeño del personal.

Asimismo, la herramienta en cuestión estará constituida por un formulario que permitirá identificar, en el expediente administrativo en análisis, la etapa a analizar/auditar y el grado de avance, a fin de que constituya un papel de trabajo que respalde el informe de auditoría. En el presente trabajo, además se realizará una descripción conceptual y se identificarán las cuestiones a verificar, detectando en este punto los riegos de corrupción y/o colusión a fin de que pueda orientarse la indagación que deber realizar el auditor, a fin de lograr un grado de profundidad más acabado y no una simple verificación de cumplimiento.

La herramienta que se persigue diseñar abarcará desde la planificación del gasto hasta la adjudicación al contratista y tiene como miras el fortalecer el sistema de control interno considerando que *"(...) en el preámbulo de la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE se reconoce que la contratación pública es un ámbito clave de la actividad económica de las administraciones públicas, que está particularmente expuesto a la mala gestión, al fraude y la corrupción y que toda medida que se aplique en aras del buen gobierno*

y la integridad en la contratación pública contribuye a una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos y, por ende, del dinero aportado por los contribuyentes".[2]

4. OBJETIVOS PROPUESTOS (GENERALES – ESPECÍFICOS)

Objetivo general: Enunciar los principales elementos que sirven para diseñar una herramienta metodológica para auditar contratos de obra pública en el marco de la LOP, que incluya la evaluación del procedimiento desde sus actos preparatorios hasta el acto administrativo de adjudicación.

Objetivos específicos:

- Establecer el Marco Teórico Conceptual y Normativo de la Obra Pública.
- Establecer los aspectos principales a verificar por el auditor, describiendo conceptualmente los mismos.
- Diseñar una herramienta metodológica que abarque el control sobre la ejecución de la Obra Pública.

5. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

[2] DEL BOCA, Vanesa. (2022). **Riesgos de Corrupción y Colusión en las Contrataciones Públicas.** Fecha de Consulta Enero 2025. https://www.womenincompliance.com.ar/post/riesgos-de-corrupcion-y-colusion-en-las-contrataciones-publicas.

La doctrina define a la "obra pública" como una creación artificial o resultado físico producto de la actividad humana, consistente en la construcción, fabricación, instalación, reparación, mantenimiento, modificación, conservación, demolición, etc., de bienes inmuebles o muebles.[3]

La Ley 13.064, constituye la norma principal sobre Obra Pública en nuestro país; dictada en el año 1947, ha sobrevivido a lo largo de todos estos años pese a los cambios políticos y económicos que se atravesaron desde su sanción.

La definición normativa de obra pública está dada por el artículo 1 de la LOP el cual señala que *"Considérese 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 regirán por ley especial, y las construcciones militares, que se regirán por la ley 12.737 y su reglamentación y supletoriamente por las disposiciones de la presente".*

Por su parte, el Decreto 19.324/1949 aclara conceptos y expresiones de la LOP. De esta manera, su artículo 1° enuncia que: *"Los conceptos "construcción", "trabajo" o "servicio de industria" utilizados en el artículo 1° de la Ley N° 13064, de obras públicas, comprenden las siguientes tareas, cualquiera sea la autoridad o agente del servicio que las ejecute y el carácter civil o militar de las mismas.* ***Construcciones****: obras viales, portuarias, diques, edificios, construcciones especiales para obras y servicios públicos, líneas telefónicas y telegráficas, aeródromos, monumentos, perforaciones, replanteos, plantaciones, etc., y todo trabajo principal o suplementario inherente a la materia.* ***Trabajos****: obras de ampliación, reparación y/o conservación de bienes inmuebles y dragado, balizamiento y relevamiento, etc.* ***Servicio de***

[3] DRUETTA, Ricardo T y GUGLIELMINETTI Patricia. (2008) **Ley 13.064 de Obra Pública Comentada y Anotada.** Buenos Aires. Abeledo Perrot. Pág. 1

industria*: organización e instalación de servicios industriales (v.gr.: talleres, fábricas, usinas, etc.)*".

De todo ello, se desprende, para situarnos bajo el amparo normativo de la LOP que se verifique la existencia de dos elementos, esto es la realización de una construcción o desarrollo de un trabajo o servicio y que la misma se ejecute con fondos del tesoro nacional.

Asimismo, de la LOP se puede colegir la existencia de dos modalidades de ejecución. La primera está dada por ejecución directa de la administración[4] y la segunda está configurada por la ejecución a través de un contrato de pago directo, esto es un contrato de ejecución de obra pública. Es está última modalidad la que se abordará en este trabajo, resultando relevante aquí a la figura del contratista.

Los aspectos generales del contrato de obra pública se encuentran complementariamente regulados por las disposiciones del Decreto Delegado Nº 1023/2001, aprobatorio del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional.

Resulta oportuno señalar que dado el tiempo trascurrido desde el dictado de la Ley 13.064 es muy amplio el número de normas reglamentarias y complementarias.

Asimismo, estas normas reglamentarias y/ complementarias pueden aplicarse únicamente a un aspecto particular del contrato, tales como plazos contractuales, régimen de redeterminación de precios, requisitos de cumplimiento para los contratistas, o por el contrario atravesar el mismo en todo su ciclo como ser las normas sobre contratación electrónica.

[4] En ese caso, incluye aquellas obras que hubieran sido iniciadas por la administración, como aquellas en las que el estado sea continuador conforme al art. 38 de la LOP, que se refiere a la posibilidad de que la administración continúe por sí la ejecución de la obra de acuerdo a los supuestos establecidos por el artículo 51 de la mencionada norma.

En lo que respecta al sistema de Control Interno en el Sector Público Nacional, aunque no es el objeto de este trabajo, se encuentra organizado por la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control Interno en el Sector Público Nacional (en adelante LAF); en su artículo 100 establece como órgano rector del mismo a la Sindicatura General de la Nación la cual actuará, para llevar a cabo su fin, coordinadamente con las Unidades de Auditoría Interna de cada jurisdicción: *"El sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoria interna que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General"*.

Esta misma Ley establece que el modelo de control interno que aplique y coordine la Sindicatura deberá ser integral e integrado y abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia; el mismo siempre se constituirá como un examen posterior de la actividad en evaluación.

Por su parte, en las "Normas Generales de Control Interno del Sector Público Nacional", aprobadas por la Resolución SIGEN 172 de 2014, se define al control interno como *"(...) un proceso llevado a cabo por las autoridades superiores y el resto del personal de la entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos organizacionales –tanto en relación con la gestión operativa, con la generación de información y con el cumplimiento de la normativa"*.

En este punto, resulta importante destacar que la presente herramienta resulta pensada a partir de la alta exposición al riesgo de fraude y apartamiento de la normativa que surge, en general, en ámbitos donde el sector público y privado se encuentran para celebrar negocios, en este caso de ejecución de obra pública, advirtiéndose que este riesgo se acrecienta en instancias claves del proceso, que ocurren desde la programación de las contrataciones, la cual muchas veces se aleja del deber ser, la elección del tipo de procedimiento, el diseño de la documentación que dará base a la licitación, los criterios de evaluación y adjudicación, entre otras.

Debe tenerse presente que, como se señalara, que la contratación pública es un ámbito clave de la actividad económica de las administraciones públicas, que está particularmente expuesto a la mala gestión, al fraude y la corrupción.

6. MARCO NORMATIVO

6.1 Marco Normativo y Regulatorio del procedimiento de contratación de Obra Pública en Argentina, desde los actos preparatorios hasta el acto administrativo de adjudicación:

El procedimiento de selección y contratación de Obra Pública en el sector público nacional se encuentra sujeto al régimen jurídico que se indica a continuación:

1. Ley N° 13.064. Nuevo Régimen de Obras Públicas, sus modificatorios y complementarias. Publicado en Boletín Oficial el 28 octubre 1947.
2. Decreto Nº 19.324/49. Aclárense conceptos y expresiones de la Ley N° 13.064. Publicado en Boletín Oficial el 23 de agosto de 1949.

3. Ley Nº 19.549 de Procedimiento Administrativo. Publicada en Boletín Oficial el 27 de abril de 1972.
4. Ley Nº 23.354. Sistema Nacional de Inversión Pública. Promulgada parcialmente el 22 de agosto de 1994.
5. Ley N° 24.156. Administración Financiera y de los Sistemas de Control Público Nacional. Publicada en Boletín Oficial el 29 de octubre de 1992.
6. Decreto Reglamentario Nº 1759/72 (T.O. 2017). Reglamento de Procedimientos Administrativos. Publicado en Boletín Oficial el 3 de abril de 1972.
7. Decreto Nº 1344/07. Reglamento de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del sector Público Nacional Nº 24.156. Publicada en Boletín Oficial el 5 de octubre de 2007.
8. Decreto Nº 1023/01. Título 1. Régimen de Contrataciones de la Administración Publica, y sus modificatorios y complementarias, en tanto no se opongan a sus prescripciones. Publicado en Boletín Oficial el 16 de agosto de 2001.
9. Decreto N° 1336/16, sobre Sistema de Gestión Electrónica para las contrataciones de Obra Pública, concesiones de Obra Pública y Servicios Públicos y licencias, CONTRAT.AR, y sus normas complementarias. Publicado en Boletín Oficial el 30 de diciembre de 2016.
10. Decreto Nº 1169/2018. Establece a la Oficina Nacional de Contrataciones como el órgano rector del sistema de contrataciones de obras públicas y concesiones de obras públicas que lleven a cabo las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional comprendidas en el inciso a) del artículo 8 de la Ley Nº 24.156. Publicado en Boletín Oficial el 26 de diciembre de 2018.

11. Resolución 197-E/17-MM, por la cual se aprueban las políticas, términos y condiciones de uso del Sistema de Gestión Electrónica para las contrataciones de Obra Pública, concesiones de Obra Pública y Servicios Públicos y licencias, comunes a todos los usuarios del sistema CONTRAT.AR. Publicada en Boletín oficial el 21 de abril de 2017.
12. Disposición Nº 16-ONC#JGM-19. Reglamento De Funcionamiento Del Registro Nacional De Constructores Y De Firmas Consultoras De Obras Públicas. Publicado en Boletín Oficial el 3 de junio de 2019.
13. Disposición DI-2019-22-APN-ONC#JGM de la Oficina Nacional de Contrataciones que aprueba el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para las contrataciones de obra pública. Publicado en Boletín Oficial el 1 de agosto de 2019.
14. Ley Nº 27.401 sobre de Responsabilidad Penal de personas jurídicas privadas. Publicada en Boletín Oficial el 1 de diciembre de 2017.
15. Decreto Nº 202/17, que establece mecanismos para la detección y gestión de conflictos de intereses en procedimientos de contratación pública llevados a cabo por entidades del Sector Público Nacional incluidas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156. Publicado en Boletín oficial el 22 de marzo de 2017.
16. Disposición Nº 1/2024 de la Jefatura de Gabinete de Ministros – Dirección Nacional de Inversión Pública – Publicada en Boletín Oficial el 30 de diciembre de 2024.
17. Disposición Nº 16-ONC#JGM-19. Reglamento De Funcionamiento Del Registro Nacional De Constructores Y De Firmas Consultoras De Obras Públicas. Publicado en Boletín Oficial el 3 de junio de 2019.

18. Ley Nº 27.401 sobre de Responsabilidad Penal de personas jurídicas privadas. Publicada en Boletín Oficial el 1 de diciembre de 2017.
19. Decreto Nº 202/17, que establece mecanismos para la detección y gestión de conflictos de intereses en procedimientos de contratación pública llevados a cabo por entidades del Sector Público Nacional incluidas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156. Publicado en Boletín oficial el 22 de marzo de 2017.

Cabe resaltar que la presente enunciación no es taxativa existiendo todo un bagaje de normas que serán aplicables según en caso específico y que el auditor deberá identificar según el caso bajo análisis; para dar un ejemplo podría resultar aplicable la Ley N° 25.675 de Política Ambiental Nacional o la Ley 22.351 que regula el régimen de Parques Nacionales estableciendo no solo la jurisdicción de órgano rector sino que además implicará diferentes regulaciones para la construcción de infraestructura.

6.2 Marco Normativo General del Sistema de Control Interno y Auditoria Interna Gubernamental en el Sector Público Nacional:

1. Ley N° 24156. Administración Financiera y de los Sistemas de Control Público Nacional. Publicada en Boletín Oficial el 29 de octubre de 1992.

2. Decreto Nº 1344/07. Reglamento de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del sector Público Nacional Nº 24.156. Publicada en Boletín Oficial el 5 de octubre de 2007.

3. Resolución SGN Nº152/02. Normas de Auditoría Interna Gubernamental las que serán de aplicación en todo el sector público nacional. Publicada en Boletín Oficial 28 de octubre de 2002.

4. Resolución SGN Nº 172/2014 "Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional". Publicadas en el Boletín Oficial el 28 de noviembre de 2014.

7. DESARROLLO

Como se señaló, el presente trabajo está orientado a constituir una guía en el proceso de auditoría de los procedimientos de contratación de obra pública bajo la Ley 13.064 a fin de verificar no solo el grado de cumplimiento normativo sino también poder advertir ciertos eventos que requieren de mayor indagación debido al riesgo de exposición al fraude.

La herramienta en cuestión se desarrolla desde la planificación de la obra hasta su adjudicación del contrato de obra pública en los términos de la Ley 13.064 y por el régimen de licitación pública nacional de etapa única.

Como primera aproximación al tema debe señalarse que el órgano rector del Sistema de Contrataciones de Obras Públicas (y concesiones de obras públicas), que llevan a cabo las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional comprendidas en el inciso a) del artículo 8 de la Ley 24.156, es la Oficina Nacional de Contrataciones conforme el artículo del Decreto 1169/2018. Sus funciones refieren a la gestión de políticas, promoción de buenas prácticas y la articulación de información.

En ese marco, la Oficina Nacional de Contrataciones dictó la Disposición Nº 22/2019[5] que en su artículo primero aprueba el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales, en adelante

[5] EL PUCG aprobado por Disposición Nº 22/2019 ha sido modificado en aspectos relacionados a las Pólizas Electrónicas Nº 97/2019 y nuevamente por la Disposición Nº 113/2019.

PUCG, para las contrataciones de obra pública; y en su artículo segundo determina la obligatoriedad de su uso en los procedimientos relativos a obras públicas que lleven a cabo las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156.

El mismo constituye una guía ineludible por su nivel de detalle, sirviendo como tal en el proceso de auditoría toda vez que suple vacíos y aclaraciones que no se encuentran ni en la LOP ni en el Decreto delegado Nº 1030/2001.

7.1. **Análisis del Régimen Jurídico Aplicable del Proyecto a Auditar.**

La primera cuestión que debe identificarse en el proyecto a auditar, de modo previo a adentrarse al proceso de contratación en sí, es el objeto contractual. A partir de ese elemento, se puede establecer el régimen jurídico aplicable y, en consecuencia, verificar que se haya elegido el correcto, partiendo de la premisa de que nos encontramos ante un ente del inciso a) del artículo 8 de la Ley 24.156, esto es la Administración Nacional[6].

Con respecto a ello, debe señalarse que existen objetos contractuales de los que surge claramente el régimen jurídico aplicable, como ser la construcción de una escuela, un puente, pero en ciertas "obras", por su magnitud, o por su fuente de financiamiento, se pueden generar ciertos grises al momento de su encuadre legal. En este último caso, corresponde analizar si el objeto contractual resulta subsumido por el ámbito de aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (aprobado por el Decreto Delegado N° 1023/01

[6] Conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendido en estos últimos a las instituciones de Seguridad Social

y normas reglamentarias y complementarias) o si, por el contrario, corresponde aplicar la LOP, junto con sus normas modificatorias y complementarias.

Cabe destacar que la ejecución de una obra por el régimen de Obra Pública implica adentrarnos en un proceso más engorroso, con mayores requisitos y complejidades tanto para el órgano ejecutor como para el contratista lo que implica un riesgo de evasión y/o elusión del régimen legal aplicable.

En otras palabras, debe verificarse si el objeto contractual del proceso en análisis debió encuadrarse normativamente en la LOP y en consecuencia proceder conforme los procesos administrativos que rigen a los contratos de obra pública, o por el contrario si ese objeto contractual constituye un contrato de locación de obra y/o de servicio.

Corresponde en este punto definir, a priori, los conceptos obra pública, locación de obra y locación de servicio para así definir el régimen jurídico aplicable.

Con respecto al primero, el mismo ya fue definido en el punto 5 del presente trabajo; a modo recordatorio, la ley Nº 13.064, sancionada en el año 1947, define en su artículo 1º a la Obra Pública señalando que: *"(...) Considérase 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 regirán por ley especial, y las construcciones militares, que se regirán por la ley 12.737 y su reglamentación y supletoriamente por las disposiciones de la presente."*

Con respecto a los conceptos de Locación de Obra y de Servicio los mismos no vienen dados por la normativa administrativa, por lo que se debe recurrir al Código Civil y Comercial de la

Nación. Así, el derecho privado los denomina como "la prestación de un servicio y el contrato de obra".

El artículo 774 del CCyCN define a la prestación de un servicio como *"a) en realizar cierta actividad, con la diligencia apropiada, independientemente de su éxito. Las cláusulas que comprometen a los buenos oficios, o a aplicar los mejores esfuerzos están comprendidas en este inciso; b) en procurar al acreedor cierto resultado concreto, con independencia de su eficacia; c) en procurar al acreedor el resultado eficaz prometido. La cláusula llave en mano o producto en mano está comprendida en este inciso*".

Por su parte el "Contrato de Obra y de Servicio" se encuentra definido por el artículo 1251 del CCyCN, que estipula que: *"Hay contrato de obra o de servicios cuando una persona, según el caso el contratista o el prestador de servicios, actuando independientemente, se obliga a favor de otra, llamada comitente, a realizar una obra material o intelectual o a proveer un servicio mediante una retribución. El contrato es gratuito si las partes así lo pactan o cuando por las circunstancias del caso puede presumirse la intención de beneficiar".*

Ahora bien, en ambos casos, sea que nos encontremos ante contratos cuyo objeto sea una obra pública o un contrato de obra o un contrato de servicio resulta de aplicación el Decreto Delegado Nº 1023/01 ya que en su artículo 2º, al establecer el ámbito de aplicación objetivo prescribe que el mismo *"(...) será de aplicación obligatoria a los procedimientos de contratación en los que sean parte las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8º de la Ley Nº 24.156 y sus modificaciones"* y, en su artículo 4º, al determinar el ámbito de aplicación materia señala que *"Este régimen se aplicará a los siguientes contratos: a) Compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a*

compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente. b) Obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias". Asimismo, y en lo que aquí interesa, en el artículo 35 establece que para los contratos de Obra Pública regulados por la LOP la aplicación es residual "(…) *Aplicación del título I. Las disposiciones del Título I del presente régimen serán aplicables a los contratos de Obras Públicas regulados por la Ley N° 13.064, en tanto no se opongan a sus prescripciones".*

La cuestión de cuando se aplica el régimen jurídico de la LOP y cuando no fue tratada por la Oficina Nacional de Contrataciones en un dictamen que emitiera en consulta a raíz de un proceso en el que se perseguía la reforma de un edificio. En dicha intervención, con respecto al ámbito de aplicación del Decreto Delegado Nº 1023/2001, señaló que "(…) *I. el Decreto Delegado Nº 1023/01 es la norma general regulatoria de los contratos celebrados por la Administración Pública Nacional, resultando de aplicación no solo a los contratos expresamente comprendidos sino también a todos aquellos no excluidos expresamente. II. El carácter residual del régimen estatuido en el Decreto Delegado Nº 1023/01 a todos los contratos cuyo régimen legal expresamente no establezca lo contrario implica reconocer la existencia de contratos innominados o sui generis dentro de los contratos administrativos por él regidos. III. A nivel federal el contrato de obra pública, por las particularidades que lo caracterizan, está regulado por la Ley Nº 13.064, junto con sus normas modificatorias y*

complementarias, aplicándoseles supletoriamente las disposiciones del Título I del Decreto Delegado Nº 1023/01, en la medida en que no se opongan a su régimen propio."[7]

Asimismo, con respecto a cómo definir el marco normativo con relación al objeto contractual, la Oficina Nacional de Contrataciones estableció, en el Dictamen antes mencionado, criterios de deslinde y dejó entrever que la cuestión no siempre resulta sencilla y que existen obras que pueden encuadrase en ambos regímenes jurídicos.

Así, yendo a los criterios de deslinde, en primer lugar, señaló que debe verificarse que la autoridad, organismo o funcionario que ejecute la obra en análisis cuente con la correspondiente delegación por parte del PEN, para ejecutar obra pública de la LOP para considerárselo legalmente autorizado a tales fines

Así, verificado el punto que antecede, esto es que el organismo al cual iba dirigido el dictamen se encontraba legalmente autorizado para ejecutar obra pública en los términos de la LOP concluyó que *"(...) la cuestión no resulta sencilla, partiendo de la base de que, si bien existe un régimen específico para la obra pública, también es cierto que el Decreto Delegado N° 1023/01 y su reglamentación resultan aplicables, entre otros, a las otrora llamadas locaciones de obras y de servicios y la línea divisoria entre un régimen y otro suele tornarse difusa (...). Desde esa atalaya, esta Oficina Nacional ha sostenido en pretéritas intervenciones –en pos de arrojar algo de luz a la cuestión– que (...) deberán evaluarse simultáneamente, bajo el prisma del principio de razonabilidad: 1. La naturaleza y envergadura de las obras a realizarse (prestaciones involucradas); 2. La clasificación del gasto (mantenimientos menores y mantenimientos mayores); 3. La fuente de financiamiento respectiva (...). En ese orden de*

[7] Oficina Nacional de Contrataciones. (2020) **Dictamen Firma Conjunta. IF-2020-65042206-APN-ONC#JGM**. Buenos Aires.

ideas, pueden existir argumentos atendibles –de mayor o menor peso–, para encuadrar la presente contratación tanto en un régimen como en el otro. Ahora bien, forzoso es recordar que por aplicación del principio de centralización de las políticas y las normas y de descentralización de la gestión operativa, expresamente receptado en el artículo 23 del Decreto Delegado Nº 1023/01, el encuadre legal de las contrataciones y la elección de los procedimientos de selección respectivos son competencias del resorte exclusivo de la jurisdicción o entidad contratante y ameritan ser ejercidas de un modo transparente, razonable y fundado, examinando la plataforma fáctica concienzudamente, a través del tamiz de los criterios individualizados ut supra".[8]

7.2 Verificación De Cumplimiento Normativo de los Aspectos y/o Procesos Principales del Proceso de Contratación de Obra Pública:

7.2.1. Comprobación de inclusión del proyecto en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) – Verificación de existencia de ficha BAPIN

La ley 24.354 creó el Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyos objetivos son la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión Pública Nacional y la formulación anual y gestión del Plan Nacional de Inversión Pública.

El Banco de Proyectos de Inversión Pública (en adelante BAPIN) contiene información sobre los proyectos y se encuentra interrelacionado no solo con el Sistema de información financiera sino también con los sistemas de control de gestión del Sector Público Nacional.

[8] Oficina Nacional de Contrataciones. (2020) **Dictamen Firma Conjunta. IF-2020-65042206-APN-ONC#JGM**. Buenos Aires.

El Plan Nacional de Inversiones Públicas se integra con los proyectos de inversión pública registrados en el BAPIN; del mismo se seleccionan los proyectos que se incluirán en el proyecto de ley del presupuesto de la administración nacional de cada año.

Durante el proceso de auditoría, debe corroborarse que el proyecto objeto del proceso de contratación bajo análisis haya sido incorporado al BAPIN; dicha verificación se realiza a través del acceso al sistema o por la constatación de la ficha que emite el mismo.

La tarea de indagación no finaliza en lo señalado, sino que debe verificarse que el proyecto forme parte de la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal correspondientes al primer año de ejecución.

Asimismo, deber verificarse si, por el monto involucrado, el organismo o ente iniciador tenía facultadas para aprobar directamente el proyecto e incluirlo en el Plan Nacional de Inversión Pública o si por el contrario debía hacerlo la autoridad responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) tal lo señalado por el artículo 11 de la LOP[9]; en cuanto al monto actualmente está establecido por la Disposición Nº 1/2024 de la Dirección de Inversión Pública.

No es excepcional que se ejecuten proyectos de Inversión Pública que si bien forman parte del BAPIN no obran en la Ley de Presupuesto y en el Plan Nacional de Inversión Pública.

En este caso, debe indagarse si esto responde a cuestiones propias del organismo ejecutor; así, por ejemplo, podría advertirse una deficiente planificación del gasto (anteproyecto de

[9] El artículo 11 de la Ley N° 24.354 establece que el monto máximo del programa o proyecto de inversión —el que podrá ser aprobado directamente por el organismo o ente iniciador para su inclusión en el Plan Nacional de Inversión Pública— no podrá superar en ningún caso el UNO POR MIL (1‰) del presupuesto anual de inversión pública nacional, correspondiente al ejercicio anual inmediato anterior.

presupuesto) o por el contrario una contingencia y buena respuesta ante proyectos que planificados no han podido ejecutarse por cuestiones atendibles.

Ante esta situación, la entrevista con el auditado resulta una herramienta efectiva a fin de indagar las causas que han llevado a ejecutar una obra por fuera de la Ley de Presupuesto Nacional permitiendo conocer el real estado de situación y formar opinión fundada que lleve a concluir si la cuestión resulta observable o no.

En cuanto a las cuestiones ajenas al organismo puede mencionarse la inexistencia de la Ley de Presupuesto Anual; esta situación excede al organismo auditado bastando comprobar que el proyecto en ejecución se haya incluido en la planificación presupuestaria.

7.2.2. Indagación sobre la necesidad de la obra.

Señala el inc. c) del artículo 5 de la Ley 24.354 que será función del órgano responsable del Sistema de Inversión pública elaborar anualmente el Plan Nacional de Inversiones Públicas e intervenir en la determinación de los proyectos a incluir en el mencionado plan.

Si bien debe entenderse que, normativamente, cumplido lo señalado en el punto 6.2.1 nada podría observarse ya que la obra contará con la autorización y justificación necesaria para su ejecución entiendo que encontrándonos por lo general ante recursos escasos debe reforzarse la indagación sobre la elección de la misma por sobre otras.

El análisis dependerá de las particularidades de cada jurisdicción resultando de buena práctica recomendar que obren en el expediente administrativo los procedimientos previos llevados a cabo para seleccionar las obras a ejecutar en dicho año, esto es como se constituyó el Plan Anual de Obras del organismo; así también debe constar la declaración de necesidad de dicha

obra y su prioridad por sobre otras, máxime si previamente se detectó que la obra ejecutada se hizo por fuera de la Ley de Presupuesto Nacional.

En este punto, sería también recomendable que el análisis se realice también a través de una mirada global del banco de proyectos del organismo, las empresas contratistas que operan en determinados sectores de la construcción, los beneficiarios de las obras, para así poder determinar si, sin perjuicio del cumplimiento normativo, existe un desvío del interés público.

7.2.3 Verificación sobre el proceso de confección de la documentación Licitatoria y los documentos que la integran.

La obligatoriedad de la confección de la documentación Licitatoria previa al llamado a Licitación Pública se encuentra reglada por el artículo 4 de la LOP. En el mismo se señala *"(...) se requerirá la aprobación del proyecto y presupuesto respectivo, por los organismos legalmente autorizados, que deberá ser acompañado del pliego de condiciones de la ejecución, así como de las bases del llamado a licitación a que deban ajustarse los proponentes y el adjudicatario, y del proyecto de contrato en caso de contratación directa. La responsabilidad del proyecto y de los estudios que le han servido de base, caen sobre el organismo que los realizó. El proyecto de obra pública deberá prever, en los casos de obra que implique el acceso de público, para su aprobación por los organismos legalmente autorizados, la supresión de las barreras arquitectónicas limitativas de la accesibilidad de las personas con discapacidad (...)"*, en párrafos siguientes establece excepciones por casos de urgencia.

Señala la doctrina, que *"(...) según las previsiones legales, deberá procederse a la aprobación del proyecto, ya sea que su elaboración haya sido encomendada a los órganos técnicos de la Administración o contratada con terceros. El proyecto contiene todas las características*

constructivas de la obra, expresada mediante reglas técnicas y planos. Se integra con la memoria descriptiva, que es la reseña sumaria de las características fundamentales de la obra y en la que se indica su ubicación, las condiciones de planimetrícas del lugar donde habrá de realizarse, las fuentes o yacimientos de material de origen natural próximos al emplazamiento de las obras y todo otro dato o información que hubiera servido de base para su confección. El proyecto se compone asimismo del legajo de especificaciones, de los planos generales y de detalle, de los croquis, y del cómputo métrico que indica la cantidad de materiales y de unidades de trabajo que deben emplearse en cada ítem de la obra".[10]

No obstante que el análisis que puede realizar el auditor en este punto puede extenderse a grados inabordables, desde el cumplimiento normativo entiendo que existen requisitos mínimos que el auditor debe verificar.

En primer lugar y como punto de partida, que la documentación técnica haya sido confeccionada y aprobada de modo previo al llamado a licitación, esto es en la etapa preparatoria, por el área técnica.

A fin de definir el área técnica que tenía competencias para aprobarla deberá estarse a la normativa que establezca la estructura organizativa en la jurisdicción en cuestión.

En cuanto al modo de aprobación debe verificarse la existencia del acto administrativo y como mínimo que contenga debidamente identificados los documentos que se aprueban.

[10] DRUETTA, Ricardo T y GUGLIELMINETTI Patricia. (2008) **Ley 13.064 de Obra Pública Comentada y Anotada.** Buenos Aires. Abeledo Perrot. Pag. 28-32.

Como se señaló, la documentación preparatoria contiene el cómputo métrico y presupuesto que es el proceso que consiste en la medición y el cálculo de los insumos materiales y unidades de trabajo que deben emplearse en cada ítem de obra (cómputo) y el costo para realizar la obra de cada ítem agrupado por rubros así como un estimado para imprevistos (presupuesto).

El presupuesto oficial es el precio que la administración está dispuesta a pagar por la obra en cuestión por lo tanto nos encontramos ante un acto preparatorio de extrema sensibilidad en términos de transparencia.

Su aprobación permite que los eventuales oferentes estén en condiciones de cotizar un precio cierto, determinado y determinable y asegurar la existencia de crédito oficial.

En esta instancia, debe verificarse la existencia de procedimientos claros y previamente definidos para su confección. Si bien dicho trámite no es exigido normativamente, su control coadyuva a alcanzar mayores niveles de madurez del sistema de control interno.

Asimismo, debe verificarse que el mismo haya sido acompañado de una debida fundamentación de los ciclos seguidos para su confección, en donde se recepten las técnicas utilizadas, la relación del ítem con la obra, así como también las fuentes de información utilizada para extraer las cotizaciones.

La inexistencia de procedimientos y/o manuales de procedimientos previamente aprobados para la confección del cómputo y presupuesto resulta una cuestión observable en el proceso de auditoría. Igual situación se advierte ante la existencia de cómputos y presupuestos que no se encuentren fundados por medio de un informe técnico.

En cuanto a la memoria descriptiva, planos y técnicas de construcción, la verificación alcanzará el análisis de los procedimientos previos para su aprobación dependiendo estos del tipo de obra, como ser, una previa Evaluación de Impacto Ambiental o autorizaciones de órganos externos, etc.

En lo que respecta al Pliego Bases y Condiciones Particulares, en adelante PByCP, debe verificarse que en términos generales el mismo no contradiga el PUCG mediante la técnica de la comparación para determinar y observar de corresponder. En el caso de advertir discrepancias, el auditor debe observarlas.

Debe verificarse también, si en el PByCP se incluyeron los contenidos que establece el PUG en el artículo 1.10, siendo estos: 1. Nombre del Contratante.2. Identificación del expediente por el que tramita el procedimiento de selección. 3. Tipo de procedimiento de selección. 4. Objeto de la Obra.5. Memoria Descriptiva de la Obra. 6. Tipo de Obra a realizar. 7. Saldo de capacidad de contratación exigible, cuando corresponda. 8. Plazo de ejecución de la Obra. 9. Presupuesto Oficial. 10. Costo de los pliegos, cuando corresponda. 11. Plazo para consultas y aclaraciones. 12. Lugar y fechas para la visita de Obra, cuando corresponda.13. Sistema de ejecución (unidad de medida, ajuste alzado, sistema mixto, coste y costas). 14. Condiciones de otorgamiento y porcentaje del anticipo financiero, cuando corresponda. 15. Materiales que pueden ser acopiados cuando corresponda. 16. Plazo de mantenimiento de las Ofertas. 17. Documentación que debe integrar la Oferta si fuese diferente a la exigida en el PUCG. 18. Requisitos de los Proponentes, si fuesen distintos o adicionales a los previstos en el PUCG. 19. Moneda de cotización. 20. Forma y moneda de pago. 21. Plazo de pago de los certificados, si estableciera un plazo menor al previsto en el PUCG. 22. Si se admite la ejecución total o parcial de la Obra por subcontratistas. 23. Establecer si la adjudicación se efectuará por Renglón o

grupo de Renglones. 24. Requerimientos de maquinarias y equipos. 25. Factores y metodología de evaluación de los Proponentes, si fuese diferente a la prevista en el PUCG. 26. Itemizado a cotizar por los Proponentes, en caso de corresponder. 27. Seguros requeridos para ejecutar la Obra, con su monto y requisitos. 28. Requisitos para la movilidad de la Dirección/Inspección de Obra. 29. Equipos informáticos a proveer por el Contratista, si correspondiere. 30. Determinación de quién revestirá el carácter de Dirección de Obra. 31.El lugar donde debe entregarse el certificado de garantía de mantenimiento de oferta.

Esta verificación debe realizarse bajo el principio rector de que no se hayan establecido restricciones que, además de exceder las autorizaciones del PUCG para reglamentar las particularidades, hubieran limitado sin justificación la concurrencia y el principio de igualdad. El análisis de los requisitos exigidos a los ofertantes, y en consecuencia su proporcionalidad debe ser especificadamente analizados por el auditor a fin de detectar posibles contrataciones "dirigidas".

Esta etapa debe analizarse junto con las Circulares Aclaratorias y Modificatorias que se hayan emitido durante el proceso de contratación las que pueden realizarse hasta 3 días antes del acto de apertura.

7.2.4 Análisis de la Gestión del Proceso mediante el Uso del sistema CONTRAT.AR y Verificación de la integridad del Expediente Administrativo:

El Sistema de Gestión Electrónica para las contrataciones de Obra, concesiones de Obra Pública y Servicios Públicos y licencias, denominado CONTRAT.AR. se aprobó por Decreto N° 1336/16. Es una herramienta de apoyo en la gestión de contrataciones públicas, la cual permite la participación de los compradores, constructores y la comunidad. Tiene como meta

dotar de transparencia a la gestión de los contratos de obra pública y concesiones de obra y servicios públicos regulados por la Ley 13.064 y la Ley 17.520; y es complementario a las leyes antes mencionadas y al título I del Decreto Delegado Nº 1023/2001.

A través de este sistema electrónico, el cual constituye un avance importantísimo en la publicidad y transparencia de los actos de gobierno, el público en general puede tener conocimiento de hitos básicos del proceso de contratación como ser el llamado a licitación, presupuesto, documentación licitatoria, oferentes, acto administrativo de adjudicación.

Asimismo, y siendo que además el CONTRAT.AR es un sistema de gestión, el nivel de acceso e interacción es mayor para los organismos contratantes y oferentes los que cuentan con usuario y contraseña; cabe señalar que través del mismo se gestiona todo el proceso de contratación, se reciben las ofertas, se realiza el acto de apertura, el dictamen de preadjudicación, se cursan las notificaciones y comunicaciones a oferentes, etc.

De modo previo o en paralelo a la aprobación de la documentación licitatoria por el área técnica debe crearse el proceso de contratación en el Sistema CONTRAT.AR.

Con la creación el sistema caratulará un expediente electrónico correspondiente al procedimiento de selección.

Por su parte, el artículo 7 del Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por Decreto 1759/72 T.O 2017, define al expediente administrativo como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento al acto administrativo, así como las diligencias encaminadas a ejecutarlo; asimismo dicho artículo establece la exigencia de la agregación ordenada de los documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias que deban integrarlos.

Como se señaló, la gestión del proceso contractual se realizará con el apoyo del CONTRAT.AR, coexistiendo dos sistemas electrónicos, el del portal mencionado y el del expediente administrativo que, en la actualidad, con la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica, también es electrónico.

Lo primero que hay que advertir es que la convivencia e interrelación de ambos sistemas no es pacífica, requiriendo una gestión constante entre el CONTRAT.AR y el procedimiento administrativo. El CONTRAT.AR no vincula automáticamente los actos y documentos que se suceden a través del sistema al expediente administrativo debiendo el organismo ejecutor realizar la vinculación de manera manual. Lo mismo deber hacerse cuando el acto se dicta en el expediente administrativo.

La verificación sobre la integridad del expediente administrativo acompaña al proceso de auditoría en todas las etapas del ciclo contractual.

En este punto debe verificarse que el proceso de contratación de la obra pública tramite administrativamente en el expediente caratulado por el sistema y que, para el caso que diferentes etapas obren en expedientes administrativos diferentes al principal, se encuentren asociados al mismo.

Asimismo, también debe verificarse que el expediente electrónico por donde tramita el proceso de contratación cuente con toda la documentación generada dentro y fuera del sistema electrónico. Si bien hay documentación que el sistema vincula automáticamente al expediente administrativo, no sucede en todos los casos.

La falta de vinculación de información en el expediente electrónico constituye una observación de auditoría fundada en que la implementación de un Sistema de Gestión Electrónico y en

especial del sistema CONTRAT.AR de ninguna manera puede disminuir y/o suplir las reglas del procedimiento administrativo.

En este contexto, vale la pena traer a colación un informe de evaluación emitido por el entonces Ministerio de Obras Públicas en el año 2020, que señala entre sus dificultades para acceder a la información la *"Atomización en un mismo proceso"* describiendo que *"(...) en algunos casos las diferentes etapas de un proceso de contratación (selección, contratación, ejecución física, ejecución financiera, supervisión) se gestionan en distintos sistemas informáticos que atienden diferentes segmentos del proceso y no se relacionan entre sí. Concretamente, un sistema informático origina el contrato y luego cada evento en la ejecución del mismo (...) se gestionan por expedientes aparte. A esto se suma el reto de lograr que estos expedientes que afectan una misma obra tengan su correlato simultáneo y exacto en los sistemas presupuestario, financiero y de gestión. Adicionalmente se encontró que todo tipo de actos administrativos relacionados con el expediente original de un contrato no siempre están asociados al mismo"*[11].

7.2.5. Verificación de existencia de crédito legal suficiente.

Establece el artículo 7 de la LOP *que "No podrá llamarse a licitación ni adjudicarse obra alguna, ni efectuarse inversiones que no tengan crédito legal".*

A su vez la Ley de Administración Financiera Nº 24.156 en su artículo 15 establece los criterios presupuestarios para obras plurianuales *"Cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se deber incluir en los*

[11] Ministerio de Obras Públicas. (2020). "Evaluación Prospectiva de la Contratación de Obras Públicas en la Administración Pública Naciona". Fecha de consulta diciembre 2024. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resultados_evaluacion_maps_vf.pdf. Pag 13.

mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física. La aprobación de los presupuestos que contengan esta información, por parte de la autoridad competente, implicara la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes. Las autorizaciones para comprometer ejercicios futuros a que se refiere el presente artículo caducarán al cierre del ejercicio fiscal siguiente de aquel para el cual se hayan aprobado, en la medida que antes de esa fecha no se encuentre formalizada, mediante la documentación que corresponda, la contratación de las obras y/o la adquisición de los bienes y servicios autorizados. (Párrafo sustituido por art. 67 de la Ley N° 26.078 B.O. 12/1/2006)".

Asimismo, el artículo 33 de la Ley de Administración Financiera Nº 24.156 señala que no se podrán adquirir compromisos para los cuales no quedan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista.

En primer lugar, debe identificarse cuál es el área que por estructura organizativa tiene a su cargo la gestión presupuestaria y por último que ésta haya registrado el compromiso presupuestario el cual es el mecanismo para afectar preventivamente la disponibilidad del crédito presupuestario.

Debe constarse que el compromiso haya sido además realizado en debida forma, o sea, que se haya realmente afectado el crédito presupuestario y no sea una "simulación" por medio de manifestaciones como "se cuenta con crédito disponible" o "se reservará durante el ejercicio presupuestario".

Asimismo, debe constarse que dicho compromiso presupuestario se encuentre documentado en el expediente administrativo por donde tramita el proceso de contratación y que el mismo sea suficiente para afrontar el gasto anual planificado, o sea, que alcance para la ejecución prevista para el año en curso.

7.2.6 Análisis de cumplimiento de los requisitos del acto administrativo de llamado a Licitación:

Las obras públicas solo pueden adjudicarse por el procedimiento de Licitación Pública Nacional conforme lo señala el artículo 9 de la LOP con las excepciones que trae el mismo artículo que son o que el costo de la obra no exceda del monto que establezca el Poder Ejecutivo Nacional, que sean trabajos indispensables en una obra en curso y no puedan incluirse en el contrato, cuestiones de urgencia, seguridad nacional, especialidad, fracaso de procesos anteriores, etc.

En este orden de ideas, el llamado a licitación debe realizarse por acto administrativo emanado de autoridad competente. A fin de determinar la misma debe corroborarse que la obra se encuentre dentro de las misiones y funciones del organismo, o del ente.

Asimismo, corresponde analizarse que se encuentre dentro de la jurisdicción federal y de no ser así, que se haya obtenido "la conformidad" del receptor.

Por último, el organismo, autoridad o funcionario debe poseer delegadas por el Poder Ejecutivo Nacional las facultades y obligaciones de la LOP[12], lo que corresponde también corroborar.

[12] Artículo 2 LOP: Las facultades y obligaciones que establece la presente ley, podrán ser delegadas por el Poder Ejecutivo en autoridad, organismo o funcionario legalmente autorizado.

Con respecto al contenido del acto administrativo, el proceso de auditoría debe, como primera cuestión, comprobar que haya llamado a licitación pública nacional, y apruebe la documentación licitatoria aprobada en la etapa previa, tal fuera señalado en el acápite 6.2.3 del presente trabajo.

Debe verificarse también que en el acto administrativo se haya designado a la Comisión Evaluadora que va a intervenir en la evaluación de las ofertas y si la misma ya está conformada.

Si bien es una práctica común que la Comisión Evaluadora sea designada y/o individualizada en el acto administrativo de llamado a licitación, nada impide que la misma sea designada en otro acto administrativo siempre que el mismo sea dictado antes, a mi juicio, del acto de apertura de ofertas y por la autoridad que fuera competente para realizar la convocatoria.

Asimismo, debe verificar que haya designado al área o directamente al personal que realizará el seguimiento de la obra.

Señala la doctrina que "*como recaudos mínimos y específicos y sin perjuicio de los propios del acto administrativo por el que se dispone el llamado (art. 11 inc.a) decreto 1023/2001), la convocatoria a licitación y correlativamente, el aviso, deben contener en forma expresa los requisitos exigidos por el artículo en comentario, de manera de no afectar los principios de publicidad, igualdad y concurrencia, no existiendo inconvenientes para que se incorporen otros elementos informativos adicionales en el anuncio*"[13]. Cabe destacar que está refiriendo al artículo 11 de la Ley 13064 el cual señala que *"El aviso de licitación deberá expresar: la obra que se licita, el sitio de ejecución, el organismo que realiza la licitación, el lugar donde*

[13] DRUETTA, Ricardo T y GUGLIELMINETTI Patricia. (2008) **Ley 13.064 de Obra Pública Comentada y Anotada.** Buenos Aires. Abeledo Perrot. Pág. 100.

pueden consultarse o retirarse las bases del remate, las condiciones a que debe ajustarse la propuesta, el funcionario a que deben dirigirse o entregarse las propuestas, el lugar, día y hora en que haya, que celebrarse la subasta y el importe de la garantía que el proponerte deberá constituir para intervenir en ella"; asimismo es común observar que, si bien estos datos pueden no obrar en el cuerpo del acto administrativo, será suficiente que dicha información surja de la documentación que es aprobada por el mencionado acto.

Por otra parte, y como todo acto administrativo debe contarse con el correspondiente dictamen jurídico emitido por el servicio jurídico en los términos del inciso d, del artículo 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo Nº 19.549, lo cual debe ser verificado.

La Corte Suprema de la Nación se ha expedido recientemente sobre el requisito del acto administrativo reforzando la exigencia del dictamen jurídico previo "*La exigencia del dictamen jurídico previo hace al debido proceso adjetivo y su ausencia no se purga por hecho de que la decisión administrativa que eventualmente se adopte sin recurrir a ese dictamen cumpla con los restantes requisitos esenciales de los actos administrativo. La cuestión de si el acto es o no conforme a derecho también depende del cumplimiento del requisito de emisión del dictamen previo a la decisión final por parte de la Administración. Tal como quedó expuesto más arriba, el dictamen jurídico es una actuación preparatoria de la voluntad administrativa requerida por la ley en forma expresa y clara cuando el acto afecta, como de hecho sucedió aquí, derechos subjetivos del administrado (artículos 7°, inciso d, de la ley 19.549 y 14, inciso b, de la ley 19.549). Incluso antes de la sanción de la ley citada la doctrina había precisado que la ausencia de un dictamen de requerimiento obligatorio, como indudablemente lo es el dictamen jurídico en el ámbito de la Administración Pública Nacional, era causa de nulidad del acto administrativo (conf. Petracchi, Enrique C., Notas de Jurisprudencia: los órganos consultivos*

y el acto administrativo, Buenos Aires, Ed. Revista de Derecho y Administración Municipal, 1938, páginas 4 y 5)".[14]

7.2.7. Análisis de la conformación de la Evaluadora.

Como se señaló, de modo previo al llamado a licitación o en el mismo acto en que se efectúa la convocatoria el órgano contratante debe conformar y/o individualizar la Comisión Evaluadora que va a intervenir en la evaluación de las ofertas y recomendar la adjudicación.

Conforme el punto 6.2 del PUCG deberán estar integradas por TRES (3) miembros y con los miembros suplentes, con la única limitación de que la designación no puede recaer en personas que tengan competencia para autorizar la convocatoria o para aprobar el procedimiento.

Por otra parte, los miembros de las Comisiones Evaluadoras se encuentran obligados a la presentación de Declaración Jurada Patrimonial Integral de la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

La integridad de la misma resulta una verificación de relevancia a los efectos de la transparencia y ecuanimidad del proceso de selección ya que es el órgano que examina todas las propuestas recibidas y aconseja la precalificación y/o adjudicación de la más conveniente y el rechazo de las que, conforme a la documentación contractual, resulten inadmisibles o inconvenientes.

[14] Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2024). Sentencia. "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Asociación Civil Universidad del Salvador c/ IGJ 359207/7902016 s/ recurso directo a cámara". https://www.saij.gob.ar/ -

En mi entendimiento es deseable que el auditor pueda indagar sobre la integridad y capacidades técnicas de las personas designadas en relación al proceso mediante la entrevista, conocimientos de sus títulos académicos, experiencias laborales, etc.

Asimismo, debe constatarse, a través del área de Recursos Humanos, o del área que tenga asignado el control, que los miembros hayan dado cumplimiento con la presentación de la Declaración Jurada Patrimonial Integral de la Ley 25.188, y en caso de incumplimiento se debe formular una observación de auditoría.

7.2.8 Verificación de la correcta publicidad del proceso de contratación

La publicidad del llamado a licitación persigue que los eventuales interesados en acceder a la contratación pública adquieran un grado de conocimiento suficiente sobre la existencia y requisitos de la misma. Con respecto al organismo busca asegurar el mayor grado de concurrencia debiendo en consecuencia difundirse en ámbitos donde puede haber mayores potenciales oferentes y obtener así la mejor oferta económica. Asimismo, y ya en términos generales, la publicidad permite dar cumplimiento con el principio de transparencia de los actos de gobierno y contribuir a la igualdad de oportunidades.

Conforme el artículo 10 de la LPO, "*La licitación pública se anunciará en el Boletín Oficial de la Nación y en el órgano análogo del gobierno provincial o del territorio donde la obra haya de construirse, sin perjuicio de anunciarla en órganos privados de publicidad o en cualquier otra forma, en el país o en el extranjero, si así se estimare oportuno. Los anuncios obligatorios deberán publicarse con la anticipación y durante el tiempo que se señalan a continuación*".

Con relación a los plazos establecidos para el tiempo de publicidad y el anticipo de la misma (al acto de apertura), la ley propone una escala progresiva, de modo que cuando mayor sea el presupuesto y en consecuencia la magnitud de la obra, la publicación deberá hacerse con mayor anticipación y duración.

Asimismo, conforme el artículo 7 de la Resolución 197-E/2017 del Ministerio de Modernización, la publicidad y difusión del proceso se realizará, además de la que corresponda dar por aplicación de la normativa vigente en la materia, a través de CONTRAT.AR.

En cuanto al contenido del aviso sus requisitos mínimos surgen del artículo 11 de la LOP, esto que cuente al menos con los datos de la obra que se licita, el sitio de ejecución, el organismo que realiza la licitación, el lugar donde pueden realizarse las consultas, las condiciones a las que debe ajustarse la propuesta, el funcionario a que deben dirigirse las propuestas, el lugar día en que haga de celebra la licitación pública y el importe de las garantías que fueran exigidas.

Servirá como elemento para el auditor tener presente que el llamando a licitación, acto administrativo de alcance general, no normativo, tiene como fin lograr la mayor cantidad de proponentes interesados en contratar con la administración siendo una convocatoria pública dirigida a personas indeterminadas por lo tanto el llamado a licitación debe contener el mínimo posible de limitaciones a participar a fin de asegurar el principio de concurrencia, siendo esto el principio rector bajo el cual realice el análisis.

Así señala la doctrina que *"El principio de concurrencia fue calificado como un "...requisito de capital importancia dentro del sistema de selección porque permite la elección"*[15]; y que

[15] DRUETTA, Ricardo T y GUGLIELMINETTI Patricia. (2008) **Ley 13.064 de Obra Pública Comentada y Anotada.** Buenos Aires. Abeledo Perrot. Pág. 71.

"Lo que se trata, insistimos una vez más, es de fomentar la mayor competitividad posible (principio de concurrencia), dentro de un ámbito de suficiente publicidad nacional e internacional en su caso, que asegure la trasparencia y seriedad del procedimiento, sin discusiones ni cuestionamientos formalistas enteramente irrelevantes para el objeto de la licitación"[16]

El auditor debe evaluar que la publicidad se haya realizado de acuerdo con las prescripciones mencionadas, en cuanto contenido, tiempo en que la misma fue publicada, su anticipación (al acto de apertura de ofertas) y el medio en el cual se realizó.

Debe verificarse que, aparte de la publicidad en el Boletín Oficial la misma se haya realizado en el medio oficial en donde va a realizarse la obra, en los mismos términos en que se realizó en el medio nacional[17].

Asimismo, si el acto administrativo de llamado ha ordenado que se curse invitaciones a ofertar por medio de las Cámaras empresariales del rubro que estas se hayan realizado

7.2.9 Análisis sobre el Acto de apertura de ofertas:

Señala el artículo 10 de la Resolución 197-E/2017 del Ministerio de Modernización que la apertura de propuestas se efectuará a través de CONTRAT.AR en la hora y fecha establecida en el llamado. En forma electrónica y automática se generará el acta de apertura de propuestas correspondiente.

[16] Agustín Gordillo. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 11, Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo. Sección 5.1ª edición, Buenos Aires, FDA, 2015. Pág. 741
[17] Por lo general el órgano análogo provincial es el Boletín Oficial de la provincia en que va a realizar la obra.

El acto de apertura no debería tener mayores inconvenientes en el proceso de auditoría, ello debido a que dejó de ser un acto manual y presencial, tras la implementación del CONTRAT.AR.

Sin embargo, puede suceder, como en todo sistema electrónico que ocurra alguna falla por lo que no debe dejar de verificarse.

Asimismo, puede suceder que el acto de apertura esté viciado por otros eventos que deben ser observados, como por ejemplo, que se haya prorrogado la fecha de apertura con lo originalmente prevista sin impactarse en el sistema[18].

Por lo señalado, aunque el riesgo de menor, no puede dejar de verificarse que la fecha y hora del acto de apertura coincida con lo publicitado.

Asimismo, conforme al punto 5.1 del PÚBCG, en dicho acto no pueden rechazarse propuestas, toda vez que el análisis de la mismas está reservado para la comisión evaluadora.

En este punto debe corroborarse la existencia de todas las ofertas en el acta donde obra el Acto de Apertura.

7.2.10 Análisis de actuación de la Comisión Evaluadora. Análisis de cumplimiento de los requisitos de la Oferta. Análisis de los requisitos de las ofertas.

La LOP no tiene mayores detalles en cuanto a los requisitos que integran la oferta, debiendo estarse al PUCG y a los documentos licitatorios aprobados en el acto administrativo que autoriza el llamado a licitación especialmente el PByCP.

[18] Si el cambio de fecha se realizó luego de la publicidad debe verificarse que la misma se haya realizado nuevamente.

Si bien la particularidad de los requisitos de la oferta surgirá del PByCP, el artículo 5.2. del PUCG enumera los documentos mínimos que integran la oferta: 1) Individualización de la Garantía de Mantenimiento de Oferta, 2) Declaración de constitución de domicilio electrónico y domicilio especial en la jurisdicción que se establezca en el PCP, número de teléfono y casilla de correo electrónico alternativo, 3) Certificado de Visita a Obra, en caso de corresponder, 4) Declaración de conocimiento del lugar y condiciones de la obra, 5) Declaración jurada de no encontrarse el Proponente incurso en alguna de las causales previstas en el artículo 4.6.j del presente PUCG. 6) Certificación de equipos: declaración jurada de equipos que afectará a la Obra, cuando corresponda, 7) Referencias bancarias y comerciales, cuando corresponda, 8) Designación del Profesional que actuará en calidad de Representante Técnico, curriculum vitae y conformidad de dicho profesional, 9) Declaración del Proponente de que, para cualquier situación judicial que se suscite, acepta y se somete voluntariamente a la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo Federal, renunciando a cualquier otro fuero. 10) Certificado emitido por el Ministerio de Producción y Trabajo en el que se acredite la inexistencia de sanciones en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), conforme lo establece la Ley N° 26.940, 11) Declaración de mantenimiento de la Oferta por el plazo estipulado en el PCP, 12) Oferta económica, 13) El presupuesto desagregado por ítem, indicando unidad de medida, volúmenes o cantidades respectivas y precios unitarios, o su incidencia en el precio total, cuando corresponda, en soporte digital, 14) Los análisis de precios o estructuras de costos de cada uno de los ítems, desagregados en todos sus componentes, incluidas cargas sociales y tributarias, en soporte digital. 15) Los precios de referencia asociados a cada insumo incluido en los análisis de precios o en la estructura de costos, de conformidad con lo establecido en el artículo 6º del Anexo I del Decreto Nº 691/16, 16) Las

fuentes de información asociadas a cada insumo incluido en los análisis de precios. 17) Plan de trabajos provisional y curva de inversión, conforme lo requiera el PCP, 18) Propuesta de subcontratistas, 19) Declaración jurada relativa a la existencia de un Programa de Integridad, conforme lo exige la Ley Nº 27.401 y su Decreto Reglamentario Nº 277/18 y el artículo 7º del Decreto N 1169/18, 20) Declaración Jurada de Intereses (conforme Decreto Nº 202/17). 21) Otros documentos que fueran exigidos en el PCP.

Como se mencionó, el análisis del cumplimiento de los requisitos de la oferta es una tarea exclusiva y excluyente de la Comisión Evaluadora, siendo observable cualquier otra intervención.

La Comisión Evaluadora verificará si las ofertas cumplen o no con los requisitos exigidos en las bases licitatorias; asimismo podrá, en el caso de encontrarse ante el incumplimiento de algún requisito subsanable, por sí o por intermedio del ente contratante, intimar a que el oferente subsane lo advertido.

Entiendo que el análisis del cumplimiento de los requisitos de ofertas y el proceder de la Comisión Evaluadora, si admitió ofertas que no cumplían con requisitos no subsanables, si intimó a cumplir los subsanables, es un proceso extremadamente sensible en el proceso de auditoría que debe ser verificado por el auditor.

Cabe destacar que el principio rector, conforme el artículo 17 de Decreto 1030/2001 y artículo punto 5.4 del PUCG, es brindar al contratante la posibilidad de contar con la mayor cantidad de ofertas válidas posibles no alterando el principio de igualdad de tratamiento de los oferentes quienes no podrán utilizar esta oportunidad para alterar la sustancia de la oferta, mejorarla o tomar ventajas con respecto a los otros oferentes.

En conclusión, el auditor debe examinar los requisitos de las ofertas y corroborar que cuenten con los requisitos mínimos mencionados más los que se requieran en el PByCP.

Asimismo, debe verificar el proceder de la Comisión Evaluadora, en caso de advertir que alguna oferta no cumple con algún requisito.

Puede ocurrir que se hubiera desestimado una oferta sin previa intimación a subsanar un requisito subsanable o que, por el contrario, se hubiera intimado a subsanar un requisito que se encontraba entre los no subsanables conforme el artículo 5.3 del PUGC.

Sea en los casos como ejemplo mencionados o en cualquier otra combinación en donde se haya advertido que la Comisión no actuó conforme a derecho, debe formularse una observación de auditoría.

En caso que hubiera correspondido intimar a subsanar y aunque se haya realizado, debe verificarse que se haya otorgado un tiempo prudencial[19].

La cuestión debe analizarse bajo los principios rectores de pluralidad de concurrencia e igualdad, comprendiendo que el proceso de auditoría se encuentra aquí ante un hito de alto riesgo en cuestiones de fraude y transparencia.

Si bien resulta inabordable cada requisito en particular, se seleccionaron los que revisten mayor trascendencia para incluirlos en la herramienta objeto de este trabajo; asimismo otros serán tratados en particular a continuación.

[19] Artículo 5.4 del PUCG, TRES (3) días.

7.2.11 Análisis de actuación de la Comisión Evaluadora. Análisis de cumplimiento de los requisitos de la Oferta. Verificación de cumplimiento de Inscripción en el Registro Nacional de Constructores de las empresas cuyas ofertas hayan sido admitidas.

Resulta requisito en todo proceso de contratación de obra pública que los oferentes se encuentren inscriptos en el Registro Nacional de Constructores, creado por el artículo 13 de la Ley N°13.064 de Obra Pública; el mismo tiene como efectos la calificación y capacitación de las empresas y en este deben inscribirse las empresas que deseen presentarse en procesos de contratación de Obra Pública.

La doctrina coincide en afirmar que la inscripción en el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas constituye una condición de habilitación y/o legitimación y/o acreditación de idoneidad moral, económica y técnica del sujeto aspirante a participar en las licitaciones de obras públicas, por lo que de la inexistencia de la inscripción se deriva para la Administración, la prohibición de contratar con el no inscripto, so pena de declaración de nulidad del acto de adjudicación y del contrato".[20]

En este punto el procedimiento de auditoría deberá incluir no solo la verificación de que los oferentes hayan acompañado el certificado de inscripción al registro, sino que con respecto a los que se les haya aceptado la oferta, la inscripción vigente en el registro y el cumplimiento de las capacidades económicas y financieras referenciales de contratación y ejecución exigida en el PByCP.

[20] DRUETTA, Ricardo T y GUGLIELMINETTI Patricia. (2008) **Ley 13.064 de Obra Pública Comentada y Anotada.** Buenos Aires. Abeledo Perrot. Pág. 112-113.

Asimismo, de la Constancia de Inscripción emitida por el Registro Nacional de Constructores y de Firmas Consultoras de Obra Pública, surgen las especialidades de las empresas. El auditor debe verificar que las empresas cuyas ofertas sean admitidas cuenten con la especialidad requerida el en Pliego de Bases y Condiciones Particulares.

Cabe destacar que la especialidad es determinada y/o clasificada por el Registro sobre la base de los antecedentes y compromisos declarados por el constructor al momento de la inscripción.

Asimismo, de modo adicional, deberá analizarse la proporcionalidad de la capacidad exigida con la magnitud de la obra (presupuesto oficial) a fin de detectar si la misma posibilitó que empresas que no poseían capacidad suficiente se presentaran o por el contrario su sobreexigencia limitó la cantidad de ofertantes.

Cabe destacar que los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares pueden prever otros índices económico-financieros para evaluar la capacidad económica financiera de los Oferentes, los que también podrán ser evaluados en su proporcionalidad.

Sin perjuicio de lo señalado, el PUCG establece en el punto 5.3, entre las causales de desestimación no subsanables, el hecho que el ofertante no posean capacidad económico financiera de contratación referencial actualizada otorgada por el Registro Nacional.

Por último, debe corroborarse que no se haya utilizado la especialidad para restringir la posible participación de oferentes, requiriendo especialidades que no se corresponden con la obra o que son desproporcionadas.

7.2.12. Análisis de actuación de la Comisión Evaluadora. Análisis de cumplimiento de los requisitos de la Oferta. Análisis del Cumplimiento del requisito de presentación de Garantías de mantenimiento de oferta.

El cumplimiento de la presentación de garantía de mantenimiento de oferta, la cual puede ser también denominada garantía precontractual, provisoria, de participación es un requisito de admisibilidad no subsanable con la excepción de error en el monto; en este caso previamente debe intimarse a subsanar[21].

Conforme el artículo 5.9 del PUCG debe constituirse por 1% del valor del presupuesto oficial de la obra que se licita y podrá realizarse por i) Certificado de Depósito efectuado en el Banco de la Nación Argentina, a la orden del Contratante, ii) Fianza Bancaria en la que conste que la entidad bancaria se constituye en fiador codeudor solidario, liso y llano y principal pagador, con la expresa renuncia a los beneficios de división y excusión o, iii) Póliza de Seguro de Caución Electrónica extendidas a favor de la jurisdicción o entidad contratante. emitidas por entidades aseguradoras habilitadas a tal fin por la Superintendencia De Seguros De La Nación, cuyas cláusulas se conformen con el modelo y reglamentación y los Planes de Seguros de Caución que dicte y apruebe la Superintendencia De Seguros De La Nación

La misma deberá expresar su plazo de vigencia conforme lo exigido en la documentación licitatoria y deberá individualizarse a través del formulario electrónico previsto en CONTRAT.AR. Su original o certificado pertinente deberá entregarse en la Oficina que se determine en el PByCP, dentro del plazo de veinticuatro (24) horas, contados a partir del acto

[21] **5.3. Causales de desestimación no subsanables.** Será desestimada la Oferta, sin posibilidad de subsanación, en los siguientes supuestos: e) Que careciera de la Garantía de Mantenimiento de la Oferta exigida o que, existiendo un error en su monto no superior al VEINTE POR CIENTO (20 %), no se hubiera adecuado.

de apertura, a excepción de la póliza de caución electrónica que no requiere presentación física[22].

Asimismo, deberá constituirse en la misma moneda en que se realizó la oferta.

El proceso de auditoría debe verificar el cumplimiento de los requisitos antes descriptos, en este caso si las ofertas admitidas han presentado la garantía de mantenimiento de oferta en el modo aceptado (depósito bancario, fianza bancaria, seguro de caución) y por el monto, moneda y plazo requerido.

Asimismo, deberá verificarse que el PByCP se haya individualizado el lugar de su recepción física de los certificados de garantía, a excepción de la póliza de seguro de caución electrónica, que se hayan presentado, así como también que el organismo las haya resguardo correctamente.

Para el caso de advertir que hubieron garantías con error en el monto y debe corroborarse que siendo mismo subsanable se haya realizado la correcta intimación a subsanar.[23]

7.2.13. Análisis de actuación de la Comisión Evaluadora. Análisis del Dictamen de Evaluación emitido por la Comisión Evaluadora.

El dictamen de evaluación, preadjudicación, es un acto interorgánico de consulta, un acto preparatorio que, como tal, no resulta vinculante para el órgano decisor de la adjudicación a

[22] Párrafo incorporado por art. 2º de la Disposición Nº 97/2019 de la Oficina Nacional de Contrataciones B.O. 2/10/2019. Vigencia: a partir del día 21 de octubre de 2019 y resultará de aplicación a los procedimientos de selección que a partir de entonces se autoricen o convoquen

[23]PUCG, artículo 5.3 Causales de desestimación no subsanables. Será desestimada la Oferta, sin posibilidad de subsanación, en los siguientes supuestos: e) "(…) existiendo un error en su monto no superior al VEINTE POR CIENTO (20 %), no se hubiera adecuado".

quien va dirigido.[24] No es un acto esencial en el trámite licitatorio de la obra pública[25], salvo que la documentación licitatoria así lo establezca.

La Procuración del Tesoro de la Nación ha precisado que la preadjudicación es un "simple acto de Administración"[26].

La doctrina es conteste al sostener que *"(...) es un acto preparatorio de la voluntad de la Administración consistente en el estudio de todos los elementos y recaudos pertinentes a cada uno de los posibles candidatos a la adjudicación definitiva, para la determinación de la propuesta más conveniente para el ente, valorando la calidad, el precio y la idoneidad del oferente y las demás condiciones de la oferta."*[27]

Por último, debe señalarse que nos encontramos ante una etapa que tiene por fin posibilitar el control de los restantes oferentes en orden a la obtención de la oferta más conveniente

Ahora bien, el PUCG establece el plazo de treinta (30) días contados desde el acto de apertura de ofertas para que la Comisión Evaluadora emita el informe; cuya publicación en el sitio CONTRAT.AR resulta ser obligatoria.

Asimismo, el PUCG admite su impugnación, previa constitución de garantía de impugnación.

---

[24] COMADIRA, Fernando Gabriel. **Dictamen de preselección o evaluación de ofertas: reflexiones sobre su naturaleza jurídica y las garantías de impugnación.** www.eldial.com

[25] DRUETTA, Ricardo T y GUGLIELMINETTI Patricia. (2008) **Ley 13.064 de Obra Pública Comentada y Anotada.** Buenos Aires. Abeledo Perrot. Pág. 147. *"La Preadjudicación no es un requisito esencial en el trámite de licitación sólo rige cuando se la establezca expresamente*".

[26] Procuración del Tesoro de la Nación. (1993) Dictámenes 204:169.

[27] COMADIRA, Fernando Gabriel. **Dictamen de preselección o evaluación de ofertas: reflexiones sobre su naturaleza jurídica y las garantías de impugnación.** www.eldial.com

Ahora bien, yendo al proceso de verificación y análisis de cumplimiento normativo, el dictamen de evaluación se engarza con los puntos anteriores en cuanto la actuación de la comisión evaluadora y el cumplimiento de los requisitos de la oferta (puntos 7.2.10, 7.2.11, 7.2.12); es en el dictamen (y en las intimaciones previas a los oferentes a subsanar) donde se refleja consolidada (y finaliza) la actuación de la comisión evaluadora, habiéndose dividido los puntos mencionados y el presente solo por una cuestión metodológica.

Evaluada la actuación de la Comisión de Evaluación en cuanto al cumplimiento de requisitos de las ofertas evaluadas, el proceso de auditoría debe verificar que el mismo se haya dictado en tiempo, esto es, dentro de los treinta (30) días del acto de apertura y suscripto por los integrantes previamente designados.

Asimismo, debe verificarse que el mismo se haya generado a través del CONTRAT.AR y que obre notificado a todos los oferentes.

Para el caso de que el dictamen de evaluación hubiera sido impugnado por los ofertantes, debe verificarse que consten constituidas las pertinentes garantías de impugnación.

Por último, debe considerar que las causales esgrimidas por los impugnantes son un insumo importante en el proceso de auditoría a efectos de advertir sobre posibles fraudes, por lo que corresponderá que sean analizadas por el auditor.

7.2.14. Análisis del Acto Administrativo de adjudicación de la obra licitada:

El acto administrativo de adjudicación es el resultado de la valoración realizada por a la administración al ponderar las ofertas presentadas y admitidas, constituyendo el último acto

del proceso de selección[28]; es el acto de aceptación de la oferta, no es el contrato sino la habilitación para su celebración.

El acto administrativo de adjudicación produce efectos jurídicos para las ofertantes concluyendo el procedimiento de selección de la oferta más conveniente, adquiriendo un derecho el adjudicatario sobre los demás participantes; asimismo si la administración decide seguir adelante con la contratación tiene el deber de hacerlo con el adjudicatario; por otra parte, la administración queda obligada a restituir las garantías de mantenimiento de ofertas, el adjudicatario obligado a suscribir el contrato de obra pública so pena de perder la garantía de mantenimiento de oferta; y por último, habilita a los que resultaron excluidos a cuestionar a través de las vías recursivas de la Ley de Procedimiento administrativo a instar los recursos administrativos y judiciales que correspondan.

En cuanto a la oferta seleccionada, si bien la doctrina no es pacífica, se considera que deberá recaer en la oferta más conveniente, limitándose el análisis al precio ya que si bien la conveniencia abarca a la idoneidad total, técnica, financiera, económica del sujeto y no solo las ventajas del precio, el juicio de conveniencia queda limitado a lo económico toda vez que las restantes se encuentran acreditadas con la inscripción en el Registro de Constructores.[29]

Ahora bien, el proceso de auditoría debe verificar que el acto administrativo de adjudicación haya abordado la aprobación de todo lo actuado como primera medida y adjudicado a la oferta

[28] El acto administrativo de adjudicación abre el camino para las vías recursivas.
[29] DRUETTA, Ricardo T y GUGLIELMINETTI Patricia. (2008) **Ley 13.064 de Obra Pública Comentada y Anotada.** Buenos Aires. Abeledo Perrot. Pág. 152. *"Se inclina Marienhoff por reconocer un procedimiento automático de selección de la oferta por precio más conveniente, al estar ya acreditada las condiciones de idoneidad del sujeto oferente con la inscripción en el registro respectivo. Como se vio supra, el criterio doctrinario precedente sólo resulta acertado, con carácter de principio, cuando se licita con proyecto (..) de emprendimiento estándar (...)".*

más conveniente por el monto ofertado siempre que el mismo sea congruente con el presupuesto oficial o existan razones para apartarse significativamente del mismo.

Aquí debe también analizarse si la autoridad se apartó del dictamen de la comisión evaluadora (no vinculante), y en su caso las razones para hacerlo.

Con respecto al resto de los ofertantes, el acto administrativo de adjudicación debe también rechazar o declarar inadmisible las ofertas que no prosperaron, según corresponda.

En este punto resulta importante verificar si en el acto administrativo de adjudicación se resolvieron las impugnaciones efectuadas al dictamen de evaluación.

Asimismo, considero que es en esta etapa, aunque preferentemente previo al dictado del acto, que debe instruirse al ganador a incorporar la Obra a adjudicarse como parte del listado de antecedentes declarados en el Registro Nacional, para el nuevo cálculo de la capacidad referencia. Este último requisito es de suma importancia, toda vez que puede comprometer la ejecución de la obra, en el caso que el constructor no la declare, comprometiendo su capacidad ejecutora y su respaldo patrimonial, o sea su capacidad económica de ejecución.

Por otra parte, el acto administrativo de adjudicación debe instruir al adjudicatario a ajustar su garantía de cumplimiento del contrato por el porcentaje indicado y hasta que finalice sus obligaciones, sea hasta la liquidación final o hasta la satisfacción de cualquier deuda que tenga con la administración por la ejecución de la misma.

Con respecto a las garantías de mantenimiento de ofertas de los oferentes que no resultaron adjudicatarios, debe verificarse que el acto administrativo haya instruido a su devolución y que se hayan efectivamente liberadas; cabe destacar que la no liberación de las garantías implica

un riesgo al comprometer la responsabilidad de la administración por los daños que puede acarrear su retención indebida.

Asimismo, como en todo acto administrativo es necesario verificar la intervención previa del servicio jurídico permanente mediante la emisión del dictamen jurídico en los términos del artículo 7 inc. d) de la Ley 19549.

Por otra parte, debe verificarse que el acto se haya notificado a todos los participantes a través de CONTRAT.AR.

Por último, resulta de relevancia analizar si el oferente seleccionado ya ha sido contratado por el ente a fin de advertir una posible cartelización.

7.3. Conformación de Herramienta Guía para el Relevamiento del proceso de contratación de Obra Pública en los términos de la LOP, por licitación pública nacional de etapa única.

La presente herramienta servirá como base y guía para indagar el proceso de contratación en análisis y busca constituir un papel de trabajo que respalde de manera sistemática y sintética el procedimiento de auditoria.

Está diseñada siguiendo el ciclo contractual y en consecuencia el orden cronológico del expediente administrativo; en la misma se enuncian y desagregan las etapas a analizar/auditar permitiendo consignarse si la etapa está cumplida o por el contrario si no lo ésta o lo ésta en forma parcial; asimismo, permite identificar el orden del expediente administrativo que se indagó en cada proceso, de manera tal que pueda respaldarse y ubicarse de manera rápida lo analizado y apuntar una referencia a la observación de corresponder.

Por último, se aspira que la herramienta se utilice con apoyo de la descripción realizada en el punto 7.2.2. del presente trabajo sin perjuicio de los recursos doctrinarios y/o jurisprudenciales que pueda utilizar el auditor ante situaciones de mayores complejidades a las aquí abordadas.

HERRAMIENTA GUIA PARA EL RELEVAMIENTO DE OBRA PUBLICA EN LOS TERMINOS DE LA LEY 13064							
Nombre y nùmero del Proceso:							
Expediente:							
Modalidad: Licitación Pública Nacional de Etapa Única							
Plazo original:							
ASPECTOS A VERIFICAR		**CUMPLE**				**NUMERO DE ORDEN**	**OBS.**
		SI	NO	PARCIAL	N/A		
1)	a) ¿El Proyecto cuenta con Ficha BAPIN?						
	b) ¿El proyecto conforma el Plan Nacional de Inversión Pública?						
2)	¿Obra acreditada la Necesidad de la Obra en el expediente?						
3)	a) ¿La documentación técnica fue confeccionada y aprobada por el área técnica competente conforme la estructura organizativa de la jurisdicción?						
	b) ¿La documentación técnica fue aprobada por acto administrativo?						
	c) El acto administrativo de aprobación de la documentación técnica aprobó el computo y presupuesto?						
	d) ¿Se verificó la existencia de procedimientos y/o manuales de procedimiento claros y previamente definidos para la confección del presupuesto oficial?						
	e) ¿Constan en el expedediente administrativo fundamentado el presupuesto oficial así como las técnicas y fuentes de informacion utilizadas para su confección?						
	f) ¿Se verificaron contradicciones entre el PUCG y el PByCP?						
	g) ¿El PByCP contiene todos los requisitos exigidos por el artículo 1.10 del PUCG?						
	h) ¿Existieron circulares modificatorias y aclaratorias del PByCP? En caso de existir ¿Las mismas restringieron la concurrencia de ofertas u implicaron riesgos de fraude?						
4)	a) ¿La obra se gestionó a través del sistema CONTRAT.AR?						
	b) ¿La obra tramitó administrativamente en el expediente electrónico caratulado por el CONTRAT.AR?						
	c) ¿Se verificò la existencia de varios expedientes electrónicos y la no asociación al principal?						
	d) ¿El expediente adminitrativo cuenta con la agregación ordenada de todos los documentos?						

5	a) ¿Se verificó la existencia de crédito legal suficiente?						
	b) ¿La afectación presupuestaria se realizó en debida forma y por el area competente?						
	c) ¿La afectación presupuestaria se encuentra documentada en el expediente administrativo?						
6)	a) ¿El llamado a licitación pública nacional se realizó por acto administrativo emanado de autoridad competente?						
	b) ¿De no estar la obra en jurisdicción del organo se realizaron los permisos previos?						
	c) ¿El organismo, autoridad o funcionario que emitió el acto posee las facultades delegadas en los términos del artículo 2 de la LOP?						
	d) ¿El contenido del acto aprueba la documentación licitatoria?						
	e) ¿El contenido del acto administrativo cumple con los requisitos del artículo 11 de la LOP?						
	f) ¿El acto administrativo designó a la Comisión Evaluadora que va a intervenir?						
	g) ¿El acto administrativo cuenta con dictamen jurídico previo?						
7)	a) ¿La comisión evaluadora fue conformada por 3 miembros titulares y 3 miembros suplentes?						
	b) ¿Los miebros de la comision no tienen competencia para autorizar la convocatoria o aprobar el procedimiento?						
	c) ¿Los miembros de la Comisión Evaluadora cuentan con antecedentes profesionales y/o técnicos para ejercer esa función?						
	d) ¿Los miembros de la Comisión Evaluadora cumplieron con la obligatoriedad de la DDJJ Integral Patrimonial?						
8)	a) ¿Se realizó la publicidad en tiempo y forma en CONTRAT.AR?						
	b) ¿Se realizó la publicidad en tiempo y forma en los Boletines Oficiales?						
	d) ¿Se cursaron invitaciones a ofertar a las Cámaras Empresariales?						
	e) ¿Obran en el expediente constancias de las publicaciones efectuadas?						
9)	a) ¿El acto de apertura se realizó el tiempo y forma?						
	b) ¿Obran todas las ofertas presentadas en el acto de apertura?						
	c) ¿Se rechazaron propuestas en el acto de apertura?						

10)	a) ¿Las ofertas admitidas cumplieron con todos los requisitos del PUCG y PByCP?						
	b) ¿La comisión evaluadora intimó a subsanar requisitos subsanables?						
	c) ¿La comisión evaluadora intimó a subsanar requisitos no subsanables?						
	d) ¿Las ofertas admitidas contaban con las declaraciones juradas exigidas?						
	e) ¿Las ofertas admitidas contaban con designación del profesional técnico?						
	f) ¿Las ofertas admitidas acopañaron referencias bancarias?						
	g) ¿Las ofertas admitidas contaban con certificado REPSAL?						
	h) ¿Las ofertas admitidas contaban con oferta económica, presupuestos desagregados, análisis de precios, precios de referencia, fuentes de información?						
	i) ¿Las ofertas admitidas contaban con Plan de Trabajo y Curva de Inversión Provisional?						
11)	a) ¿Los oferentes admitidos contaban con Inscripción Vigente en el Registro de Constructores?						
	b) ¿Los oferentes admitidos contaban con las capacidades económicas y financieras referenciales de contratación y ejecución exigida en el PByCP?						
	c) ¿Los oferentes admitidos contaban con la especialidad requerida?						
	d) ¿Las capacidades y especialidades requeridas fueron proporcionales al presupuesto oficial y a la obra?						
12)	a) ¿Las ofertas admitidas cuentan con garantías de mantenimiento de oferta debidamente constituidas en cuanto a forma, plazo de vigencia, monto y moneda?						
	b) ¿Para el caso de errores en el monto en las garantías se intimó correctamente a subsanar?						
	c) ¿Se individualizó en el PByCP el lugar donde debían entregarse físicamente los certificados de garantías que no fueran pólizas electrónicas?						
13)	a) ¿El dictamen de adjudicación fue emitido en tiempo y forma?						
	b) ¿El dictamen de evulación fue publicado en el CONTRAT.AR?						
	b) ¿El dictamen de evulación fue notificado a todos los oferentes en el CONTRAT.AR?						

14)	a) ¿El acto administrativo de adjudicación aprobó todo lo actuado en el proceso de contratación?						
	b) ¿El acto administrativo de adjudicación adjudició a la oferta más conveniente y por un monto razonable?						
	c) El acto administrativo de adjudicación rechazó o declaró inadmisibles el resto de las ofertas?						
	d) ¿El acto administrativo de adjudicación resolvió la impugnaciones efetuadas al dictamen de evaluación?						
	e) ¿El acto administrativo de adjudicación se apartó del dictamen de evaluación y en su caso fundamente?						
	f) ¿El acto administrativo de adjudicación instruyó la liberación de las garantías de mantenimiento de ofertas de los perdedores?						
	g) ¿Se liberaron efectivamente las garantías de mantenimiento de oferta de los perdores?						
	h) ¿El acto administrativo de adjudicación instruyó al adjudicatario a ajustar su garantía a la de cumplimiento del contrato?						
	i) ¿El acto administrativo de adjudicación instruyó al adjudicatario a incorporar la Obra como parte del listado de antecedentes declarados en el Registro Nacional?						
	j) ¿Se encuentra documentado en el expediente la inclusión de la obra en el Registro Nacional por parte del adjudicatario?						
	k) ¿El acto administrativo de adjudicación cuenta con dictamen jurídico previo?						
	l) ¿El acto administrativo de adjudicación fue notificado a todos los oferentes por CONTRAT.AR?						

8. CONCLUSION

A modo de conclusión puede señalarse que el presente trabajo buscó mirar al proceso de contratación de obra pública, por licitación pública nacional de etapa única, desde la óptica de un procedimiento de auditoría de cumplimiento normativo.

Durante el desarrollo del mismo, se persiguió advertir al auditor sobre las cuestiones más relevantes de cada etapa, primero describiéndola en el punto 7.2 y luego sistematizándola en lo que aspira ser un papel de trabajo en el punto 7.3.

Por otra parte, durante su confección se aspiró a que el mismo constituya una guía llana, asequible, que permita allanar el camino a esas preguntas básicas a las que se enfrenta el auditor

en el inicio de un proyecto de auditoría nuevo; preguntas tan básicas como ¿Qué ver?, ¿Qué indagar?, ¿Dónde puede haber un riesgo de fraude?

Por otra parte, no escapó en el desarrollo de este trabajo el hecho de que la obra pública lleva ocupando a los juristas administrativistas más importantes de nuestro país, así como también al Poder Judicial y a la Procuración del Tesoro de la Nación desde antaño; en este entendimiento, no se buscó realizar una recopilación doctrinaria ni jurisprudencial sino utilizar la misma como apoyo en cada etapa a auditar.

9. BIBLIOGRAFIA

1. Oficina Nacional De Contrataciones (2024). Compendio Normativo Régimen De Contratación De Obra Pública. Argentina. Fecha de Consulta enero 2025. www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compedio_informativo_contrataciones_y_concesiones_de_obra_publica.pdf.

2. DEL BOCA, Vanesa. (2022**). Riesgos De Corrupción y Colusión En Las Contrataciones Públicas**. Fecha De Consulta Enero 2025. Https://Www.Womenincompliance.Com.Ar/Post/Riesgos-De-Corrupcion-Y-Colusion-En-Las-Contrataciones-Publicas.

3. DRUETTA, Ricardo T Y GUGLIELMINETTI PATRICIA. (2008) **Ley 13.064 De Obra Publica Comentada Y Anotada**. Buenos Aires. Abeledo Perrot.

4. Oficina Nacional De Contrataciones. (2020) **Dictamen Firma Conjunta. IF-2020-65042206-APN-ONC#JGM.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

5. Argentina.gov.ar. (2025). **Banco de Proyectos de Inversión Pública. (BAPIN).** https://www.argentina.gob.ar/banco-de-proyectos-de-inversion-publica-bapin

6. Argentina.gov.ar. (2025). **Oficina Nacional de Contrataciones.** https://www.argentina.gob.ar/oficina-nacional-de-contrataciones

7. CONTRAT.AR (2025). https://contratar.gob.ar/

8. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. (2020). **"Evaluación Prospectiva de la Contratación de Obras Públicas en la Administración Pública Naciona"**. Fecha de consulta diciembre 2024. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resultados_evaluacion_maps_vf.pdf.

9. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. (2024). Sentencia. "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Asociación Civil Universidad del Salvador c/ IGJ 359207/7902016 s/ recurso directo a cámara". https://www.saij.gob.ar/ -

10. Código Civil y Comercial de la Nación. Ley N°26.994. Promulgada el 7 de octubre de 2014.

11. COMADIRA, Fernando Gabriel. Dictamen de preselección o evaluación de ofertas: reflexiones sobre su naturaleza jurídica y las garantías de impugnación. www.eldial.com