



*LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS SANCIONA CON FUERZA
DE LEY:*

CONTROL ORIGINARIO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS
EN LAS CONTRATACIONES DE ALTA SIGNIFICACIÓN ECONÓMICA

CAPITULO I

OBJETO, SUJETOS Y ALCANCE

ARTÍCULO 1°.- Objeto y finalidad. En las contrataciones de alta significación económica que realice el Estado Provincial, sus entes descentralizados, autárquicos y empresas del Estado, el Tribunal de Cuentas ejercerá el control desde su origen, como condición de validez de la contratación. Dicho control tendrá la finalidad de verificar el cumplimiento y legalidad del procedimiento de contratación. La intervención del tribunal de Cuentas no implicará el ejercicio del control de mérito, oportunidad y/o conveniencia del gasto y no relevará a los funcionarios, de las responsabilidades que en ejercicio de sus funciones pudieren corresponderles.

ARTÍCULO 2°.- Definición. Habrá contrataciones de alta significación económica, en todas aquellas licitaciones públicas comprendidas en el Régimen de Contrataciones del Estado Provincial, llevadas a cabo a través del Estado Provincial, sus entes descentralizados, autárquicos y empresas del Estado, cuyo presupuesto oficial supere tres (3) veces el monto tope ministerial establecido para efectuar las licitaciones públicas comprendidas en el Régimen de contrataciones del Estado; y de diez (10) o veinte (20) veces según se trate de obras públicas de arquitectura o de ingeniería respectivamente.

ARTÍCULO 3°.- Supuestos excluidos. Trámite. Las contrataciones directas, fundadas en razones de urgencia, que conforme los parámetros referidos precedentemente, resultaran de alta significación económica, se encuentran excluidas del control originario del Tribunal de Cuentas. Los Sujetos Obligados, deberán remitir de inmediato las actuaciones al Tribunal



de Cuentas a efectos de su control posterior y deberán publicarse los actos que las autorizaron en el Boletín Oficial y sitio web oficial del sujeto obligado, con carácter preferencial y dentro de los cinco días de dictados. La omisión de comunicación al Tribunal de Cuentas o la falta de publicación, importará una falta grave y/o un supuesto de mal desempeño de las funciones del cargo, según corresponda.

ARTÍCULO 4°.- Sujetos obligados. Los titulares, funcionarios y/o personal jerárquico de los tres poderes del Estado, entes descentralizados, organismos autárquicos y empresas del Estado, se encuentran obligados a dar intervención al Tribunal de Cuentas de la Provincia en los casos establecidos en el artículo 2º de la presente ley, bajo pena de nulidad de todo lo actuado.

CAPITULO II

ETAPAS Y PROCEDIMIENTO

ARTÍCULO 5°.- Etapas del control previo. El Tribunal de Cuentas ejercerá el control previo sobre las instancias del procedimiento de contrataciones de alta significación que se establecen seguidamente:

- a) Redacción de los pliegos;
- b) Acto de apertura de ofertas;
- c) Adjudicación;
- d) Recepción de los bienes y servicios u obras contratadas.

ARTÍCULO 6°.- Modalidad y efectos del control. El control se concretará en audiencias, a las que asistirá el representante que a tal efecto designe el Tribunal de Cuentas, siendo su intervención obligatoria e ineludible en las Etapas de Redacción de Pliegos y Adjudicación. La inasistencia injustificada importará una falta grave o supuesto de mal desempeño del funcionario designado y suspenderá el trámite hasta que se concrete la audiencia. En las demás etapas, la inasistencia importará la No Objeción del Tribunal de Cuentas.

El resultado de cada audiencia será volcado en un acta. Cuando el Tribunal de Cuentas no tuviere observaciones, se limitará a declarar su No Objeción. En cambio, sus objeciones



serán explicitadas de manera escrita y fundamentada, siguiéndose luego los pasos que correspondan según cada etapa de control. El silencio será interpretado como No Objeción.

Las declaraciones del Tribunal de Cuentas, en uno u otro sentido, revisten carácter no vinculante y no importarán convalidación de nulidades o ilegalidades, ni relevarán a los funcionarios de sus responsabilidades, quedando siempre subsistente el control posterior del Tribunal de Cuentas.

ARTÍCULO 7°.- Del control previo en la redacción de Pliegos. El titular de la dependencia que disponga el llamamiento a licitación de alta significación económica en los términos del artículo 2º, deberá convocar a una audiencia al Tribunal de Cuentas, donde se analizará el proyecto de pliego. A dicha instancia serán convocados también los organismos de control interno del ente y toda otra dependencia que deba intervenir en el proceso. La convocatoria se deberá realizar con suficiente antelación y con entrega de copias de la documentación y elementos a evaluar.

Si no existieren objeciones al Pliego, se procederá a labrar un acta en la que conste la No Objeción del Tribunal de Cuentas y de los demás organismos u órganos presentes, procediéndose a publicar el llamado a licitación, dándosele prosecución al trámite administrativo.

Si existieren objeciones o diferencias de criterios de los organismos de control, las mismas serán volcadas fielmente en el acta. La autoridad competente a cargo del ente podrá convocar a una nueva audiencia para la adecuación del pliego a las recomendaciones de los organismos de control, que deberá llevarse a cabo en el término de cinco (5) días hábiles contados desde la primera.

Si el Tribunal de Cuentas efectuara objeciones que entienda sustanciales a la redacción del pliego, podrá elevar un informe al Fiscal del Tribunal de Cuentas para su consideración en el control posterior del acto.

Quedan excluidas de esta etapa de control, las contrataciones que se encuadren en programas o convenios de financiamiento nacional o internacional, en las que el Sujeto Obligado interviniere como comitente, sin posibilidad de modificar los pliegos o términos de la contratación.



ARTÍCULO 8°.- Del control previo en el acto de apertura de ofertas. El ente competente deberá convocar al Tribunal de Cuentas a presenciar el acto de apertura de ofertas y a realizar las tareas que le son propias en el control del acto. Dicha comunicación deberá ser cursada en el plazo mínimo de cinco (5) días hábiles de antelación a la fecha en que tendrá lugar la apertura de sobres.

ARTÍCULO 9°.- Del control previo en la adjudicación. Previo al dictado del acto administrativo de adjudicación, la autoridad competente deberá convocar a una audiencia a los organismos técnicos, de control interno y representantes del Tribunal de Cuentas, a efectos de brindar su opinión consultiva de carácter no vinculante.

Si no existieren objeciones sobre la propuesta de adjudicación, se procederá sin más al dictado del acto pertinente.

En el caso que existieren observaciones o recomendaciones por parte de los órganos de control, que sugieran la adjudicación a un oferente distinto al propuesto por la autoridad del ente convocante, esta última llamará a nueva audiencia que deberá llevarse a cabo en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles a efectos de la reevaluación de los criterios en los que haya desigualdad de opiniones y para la producción de las pruebas o anexo de documentación que fuera necesaria.

Si en esta nueva audiencia persistieran las objeciones, la autoridad competente procederá a la adjudicación conforme su criterio y el ente controlante elevará un informe al Fiscal de Cuentas para el control posterior del acto.

ARTÍCULO 10°.- Del control previo en el acto de recepción de los bienes y servicios u obras contratadas. El ente competente deberá convocar al Tribunal de Cuentas a presenciar el acto de recepción de los bienes, servicios u obras contratadas y a llevar adelante las tareas que son propias del control de legalidad del acto. La comunicación deberá ser cursada en el plazo mínimo de cinco (5) días hábiles de antelación a la fecha en que tendrá lugar la entrega respectiva.

CAPITULO III



DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTÍCULO 11°.- Recursos electrónicos. Contratación digital. Las comunicaciones, audiencias, actas y demás actos referidos en esta ley, en lo que involucre la intervención del Tribunal de Cuentas, podrán llevarse a cabo de forma electrónica conforme lo previsto en la Ley 10.550 y las normas que en el futuro la reemplacen.

La implementación de sistemas de contratación digital, deberá contemplar y asegurar la intervención originaria del Tribunal de Cuentas en sus distintas etapas sobre contrataciones de alta significación económica.

ARTÍCULO 12°.- De la capacitación de los entes sobre el control previo. El Tribunal de Cuentas, con el objetivo de coordinar y agilizar el proceso de audiencias, procederá mediante los equipos auditores de cada dependencia, a desarrollar actividades de capacitación de las áreas involucradas en los procesos licitatorios de los entes auditados, donde dará a conocer criterios de interpretación de las normas de aplicación en las contrataciones de alta significación económica.

ARTÍCULO 13°.- La presente ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo, dentro de los sesenta (60) días de su promulgación, lo cual no obstará a su inmediata aplicación.

ARTÍCULO 14°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.



FUNDAMENTOS

Honorable Cámara:

El presente proyecto tiene la finalidad de regular el control originario del Tribunal de Cuentas provincial en las contrataciones de alta significación económica, tal como ha sido establecido por el constituyente entrerriano en el artículo 213° inc. 1 de nuestra Carta Magna.

Naturalmente, el proyecto recorre antecedentes de iniciativas legislativas recientes y recoge en buena parte de su redacción.

En particular, se tiene muy presente el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo en 2018, que fuera aprobado por la Legislatura y luego, insólitamente, vetado por su propio impulsor.

En aquella ocasión, se expresó que de prosperar la iniciativa, existiría una superposición de competencias entre la Contaduría General, la Fiscalía de Estado y el Honorable Tribunal de Cuentas.

Lo cierto es que tal fundamentación, de un aparente criterio o rigorismo jurídico, se opone a la propia Carta Magna, y por lo tanto no resiste el más sencillo análisis constitucional, pues a ningún jurista puede escapar que por sobre las leyes que emanan de este recinto, se erige la Constitución; y que son aquellas las que deben ajustarse a ésta.

Por otra parte, el alcance de este proyecto, se circunscribe a las contrataciones de alta significación económica, lo que lejos de importar un conflicto de competencias, anima a su concurrencia, pues el constituyente ha pretendido resguardar los intereses públicos asignándole un mayor control, por involucrar estas contrataciones, importantísimas sumas de dinero de los entrerrianos.

Los controles, externos e internos, e incluso aquellos que hallan su origen en la división de poderes, lejos están de significar una automática exclusión competencial: deben ser entendidos como distintas instancias de control, predisuestas según su importancia, por el legislador y el constituyente, pues en definitiva se persigue el mismo interés público.

La estratificación de los órganos internos y externos y la regla de exclusión competencial, son propios de visiones superadas del derecho público, que resultan hoy incompatibles con nuevos paradigmas que han sido recogidos por el constituyente, referidos al buen gobierno y administración de los bienes públicos, eficiencia, transparencia, participación, entre otros, que



impulsan un mayor y mejor control sobre la administración de los recursos del pueblo, incluso ejercitados por éste último.

Es en este mismo orden, que el constituyente entrerriano estableció el control originario del Tribunal de Cuentas. Y también es en ese precepto, que nuestro Estado adhirió a la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**, Ley 26.097. Este instrumento internacional obliga a los distintos niveles estadales, siendo relevante su consideración al evaluarse la presente iniciativa, en particular sus artículos 1°, 5°, 6° y 9°. Este último refiere específicamente a la contratación y gestión de la hacienda pública.

Debe tenerse presente, que conforme lo dispone la Carta Magna en su artículo 210°, la Contaduría General es **un órgano de control interno** de la gestión económico, financiera y patrimonial de la hacienda pública. En ese marco, interviene preventivamente en todos los actos que generen libramientos de pagos y verifica, antes de la contratación, el cumplimiento del procedimiento respectivo. Estamos entonces en presencia de un *control interno originario*.

Por su parte, el Tribunal de Cuentas es un **órgano de control externo** con autonomía funcional, tal como lo establece el artículo 213° de nuestra constitución. Su función es de auditoría sobre las cuentas, entonces, posterior. Excepto, claro está, en las contrataciones de alta significación económica, en las cuales el constituyente lo ha colocado en una instancia de origen, reforzando los controles que realiza la Contaduría General.

A partir de este análisis, surge con meridiana claridad que el constituyente decidió atribuir a la Contaduría General, como órgano interno y preventivamente, el control sobre la totalidad de la gestión de los recursos y gastos del estado. Ahora bien, a la par, mandó que aquellas contrataciones que importen un gasto extraordinario, cuente además con un **control externo originario, por parte del Tribunal de Cuentas.**

Con lo apuntado hasta aquí, basta para despejar los fantasmas del cuestionado veto al que he referido precedentemente, dictado por motivos que desconozco, pero justificado en fundamentos endebles.

Establecido ello, y teniendo en cuenta el recorrido y antecedentes existentes en esta Cámara a partir de la labor del Ejecutivo y de pares que han realizados propuestas enriquecedoras, considero que el presente proyecto viene a saldar una deuda en materia de transparencia, eficiencia y adecuado resguardo de los recursos públicos.



Es importante enfatizar aquí, que la intervención originaria del Tribunal de Cuentas regulada en este proyecto, a partir de la cual emite Objeciones o su No Objeción al acto, resulta una opinión no vinculante para el organismo contratante, de modo tal que puede continuar con su procedimiento aun ante el desacuerdo del Tribunal (a diferencia del efecto suspensivo asignado a las observaciones de la Contaduría General).

En este proyecto, se ha tomado la decisión de cambiar el término “convalidación” utilizado en el proyecto del Poder Ejecutivo, por el de “No Objeción”, a fin de no dar lugar a interpretaciones. Ello por cuanto *convalidación*, refiere en su acepción jurídica, a la subsanación de una nulidad, y por lo tanto, resulta un concepto jurídico impropio a los efectos de la intervención del Tribunal de Cuentas que siempre conservará subsistente su control posterior.

De este modo, el Tribunal limita su control a verificar que el procedimiento se realicen de forma legítima y siguiendo los pasos preestablecidos, observando además la redacción de los pliegos, de modo que éstos no resulten instrumentos para la concreción de resultados que beneficien a terceros pero perjudiquen al pueblo. Claro está, este control no puede significar la “convalidación” de una ilegalidad, pues ese no puede ser nunca el fin de una ley, menos aun de la Constitución.

Solo para dar un ejemplo que puede ilustrar las diferencias, la No Objeción sobre un punto técnico en la redacción de los pliegos, no puede impedir el control posterior, si se advierte que por los términos técnicos empleados, de disciplinas ajenas a las incumbencias del tribunal, ha importado un direccionamiento a favor de un oferente, causando un perjuicio en los recursos del estado. Muchas veces, estas cuestiones técnicas son conocidas por los oferentes, más no por los funcionarios involucrados en el trámite de contratación, de modo tal que si se cerrara esa instancia definitivamente mediante la convalidación, se concretaría un acto viciado y que puede importar la comisión de algún ilícito.

A su vez, la intervención del Tribunal no puede funcionar como un *bill* de indemnidad para los funcionarios involucrados en la contratación, que podrían eximirse de toda responsabilidad a través de un acto emanado del Tribunal que se ha limitado a verificar pasos legales y pisos o estándares mínimos en la redacción de un pliego, pero al que puede escapar un marco de circunstancias relevantes. Nuevamente, la intención del constituyente y los fines que inspiran



una ley, no pueden ser jamás la convalidación de ilegalidades. Precisamente, el objetivo es controlar que ellas no se produzcan y prevenir el perjuicio a las arcas públicas.

Figuras como la No Objeción, son utilizadas en distintos organismos públicos, a modo de ejemplo, por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) y funcionan a partir del control: el responsable es el órgano contratante, mientras que el controlante objeta o no sus actos. De este modo, la no objeción no importa convalidar o estar de acuerdo, sino que es una expresión negativa que deja a salvo el criterio del controlante, y para el caso del Tribunal, permite conservar su control posterior.

En esta iniciativa, se excluye expresamente a las contrataciones directas por razones de urgencia, pues por sus propias características no pueden estar sujetas a las demoras del control. Ahora bien, en la medida en que presenten significación económica, se establece un trámite de publicitación con graves consecuencias para el caso de ser eludidas.

Considero que hoy en día, con los avances tecnológicos existentes y la demanda social de transparencia, no existen razones para que ninguna contratación no sea transparentada, pero con mayor rigor, ello debe ser exigido cuando se realiza a través de canales preferenciales fundados en la urgencia. Creo que la gran cantidad de contrataciones urgentes realizadas desde la aparición del Covid 19 es una muestra de la necesidad de contar con herramientas pre establecidas para la publicitación de los actos de gobierno.

En relación al procedimiento, el mismo se establece por audiencias, que se vuelcan en actas, en las cuales los órganos de control pueden manifestar sus objeciones, las cuales deben realizarse por escrito y de manera fundada.

Se establecen dos etapas de intervención obligatoria del Tribunal, cuya ausencia o silencio paraliza el trámite: redacción de pliegos y adjudicación.

He considerado que ello es necesario, pues de otro modo ningún sentido tendría la intervención originaria del Tribunal en estas contrataciones, si como en el proyecto del ejecutivo, se considerase su inasistencia o silencio como convalidación.

El constituyente fue claro al asignar esta responsabilidad y de ninguna manera puede aceptarse que un deber legal de los funcionarios del Tribunal de Cuentas pueda ser interpretado afirmativamente, a partir del incumplimiento de ese deber, al menos en las etapas



fundamentales y estratégicas de la contratación como lo son la redacción de pliegos y la adjudicación.

En relación a las etapas de apertura de ofertas y entrega de bienes o de obras, la inasistencia o silencio del Tribunal sí es interpretada como No Objeción. Ello porque la apertura de ofertas cuenta con otras válvulas de control como ser la presencia de los propios oferentes. A su vez, porque luego suelen preverse instancias de impugnación y porque finalmente, en la etapa de adjudicación, debe analizarse el cumplimiento de todos los requisitos exigidos, de modo tal que en esa etapa también puede constatar lo actuado en la oferta y acto de apertura.

En relación a la etapa de entrega de los bienes, servicios u obras, se trata de la etapa final de la contratación y por lo tanto, próxima al control posterior que realiza el Tribunal siendo una de las cuestiones de inmediata observación (si las cosas se entregaron, si las obras se terminaron, etcétera).

No obstante, siempre será recomendable que el Tribunal participe de dichas instancias, pues como he referido, se trata de una responsabilidad pública.

Por otro lado, he considerado necesario hacer referencia a la exclusión del control de la etapa de redacción de pliegos, a las contrataciones que se encuadren en programas o convenios de financiamiento nacional o internacional, en las que el Sujeto Obligado interviniere como comitente, sin posibilidad de modificar los pliegos o términos de la contratación.

Claramente, si el comitente tiene posibilidades de redactar el pliego o modificarlo, la excepción no resulta aplicable. Asimismo, si se diera el supuesto de excepción, el Tribunal debe intervenir en el resto de las etapas de control.

Llegando al final, se han previsto etapas de capacitación, tal como lo hacía el proyecto del Poder Ejecutivo y he incorporado ciertas pautas para la contratación digital que se pueda implementar en los próximos años, de modo que la intervención del Tribunal de Cuentas sea prevista en dichas plataformas, facilitando su acceso, coordinación y actuación.

Por otra parte, se ha aclarado que la participación del Tribunal de Cuentas, así como las notificaciones al mismo y los actos que éste dicte, pueden ser realizados de forma electrónica, conforme lo prevé la Ley 10.550, lo cual debería asegurar su participación en todas las etapas y un tramitación expeditiva.



En virtud de lo expuesto, solicito a mis pares dar acompañamiento a la presente iniciativa de Ley.

Dip. Esteban A. Vitor