

3.8.1.d.iv. Instituto de Obra Social de la Provincia de Entre Ríos (IOSPER).

Mediante la excepción establecida por el Decreto 795/96 se determinó el otorgamiento de capacidad de compra por las cuales el IOSPER tiene competencia para realizar adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, para cumplir los objetivos establecidos por la normativa específica.

Fue creado por Decreto-Ley N° 5.326 de fecha 4 de mayo de 1973, ratificado por Ley N° 5.480, con las modificaciones introducidas por Leyes N° 5.643, 5.662, Decreto-Ley N° 6.634 del 10-11-80, 8.490, 8.706 y 8.918, y Ley N° 9151/98. Se establece su carácter de persona jurídica autárquica, actuando en sus relaciones con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Hacienda y Economía a través del organismo que aquel establezca.

Tiene por objeto *“planificar, reglamentar y administrar la promoción, prevención, protección, reparación y rehabilitación de la salud de sus afiliados; como también efectuar la cobertura de otras contingencias sociales conexas: instalar proveedurías, promover el turismo social, las actividades culturales y realizar cualquier otro tipo de prestaciones de carácter social”*.

Constituye un régimen de afiliación obligatoria para: a) Los funcionarios, magistrados, empleados y agentes que desempeñen cargos en cualquiera de los Poderes del Estado Provincial y Municipalidades y sus reparticiones u Organismos Autárquicos o Descentralizados; b) Los jubilados, retirados y pensionados de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia; y c) Los menores que se encuentren bajo el amparo del Organismo tutelar estatal de minoridad.

Con respecto a la gestión administrativa de las compras, se diferencian dos áreas, según el tipo insumo que adquieren: a) prótesis y bienes de uso; b) elementos farmacológicos no estándares, tales como drogas de aplicación oncológica, elementos de consumo (leche materna y otros alimenticios), y todo otro insumo para atender “planes especiales de atención”. Los medicamentos comunes son adquiridos por los afiliados directamente en las farmacias. Respecto a este último rubro, más adelante se realiza un análisis específico.

Antes de desarrollar el estudio de los procedimientos de compras, la evaluación de controles y análisis de los resultados operativos, debe considerarse, adoptando la metodología de investigación sistémica, que el ente u objeto de estudio, se desempeña en un ambiente que genera requerimientos, cuyo componente crítico es la urgencia de su resolución.

Ante esta situación, la interacción del ente con los agentes externos, fundamentalmente afiliados y proveedores de bienes y servicios; y más aún considerando que esa interacción consiste en la adquisición de elementos o prestaciones para satisfacer las demandas directamente relacionadas con la salud de los afiliados; hace que la gestión de compra asuma características totalmente diferentes a las de otros organismos de la provincia.

Con respecto a las prestaciones médicas tales como cirugías, estudios de imágenes, análisis bioquímicos e intervenciones odontológicas, existen convenios con

las entidades profesionales respectivas. El valor de estas prestaciones se establece mediante Nomenclador Nacional, por lo que las erogaciones en estos rubros, no son objeto de investigación en este estudio.

Procedimiento de las áreas de compras relevadas en IOSPER.

Se diferencian dos áreas de compras según el tipo de bien:

- a) Prótesis y Bienes de Uso y de Consumo en general y
- b) Medicamentos específicos, tales como drogas oncológicas y los destinados a atender “planes especiales de atención”.

Se detallan a continuación, en forma narrativa, cada uno de estos procedimientos.

De las gestiones de compra incluidas en a), se ha analizado el procedimiento de *compra de prótesis*, por su incidencia presupuestaria y porque su ejecución se realiza con el fin de lograr uno de los objetivos estratégicos del ente.

Paso 1. El afiliado presenta el formulario prediseñado, con sus datos personales y descripción de los elementos requeridos. Adjunta la historia clínica con firma de médico matriculado, que describe la patología y detalla el elemento solicitado, en algunos casos, especifica marca.

Paso 2. El médico auditor de IOSPER da su opinión acerca de la razonabilidad de lo solicitado y le da curso en carácter de urgente no justifica vía de excepción.

Paso 3. Se envía el formulario Solicitud de Cotización a los oferentes, la norma establece un mínimo de tres oferentes.

Paso 4. Los oferentes entregan sus cotizaciones en sobre cerrado, momento en el que se labra un acta. Si no cumplen con algún requisito esencial, como la presentación fuera de término, se las desestima. El personal de IOSPER evalúa con el criterio objetivo del menor precio, las ofertas.

Paso 5. Se informa al médico prescribiente la preadjudicación, si este no manifiesta su disconformidad en el término de 72 horas, el IOSPER confecciona la resolución que aprueba la compra. En caso de no aceptar el elemento se reinicia del trámite.

Paso 6. El IOSPER notifica al adjudicatario y le envía el formulario Orden de Compra.

Paso 7. El adjudicatario envía la factura y remito. Si manifiesta la indisponibilidad del elemento, se reinicia el procedimiento a partir del paso 3.

Paso 8: recibida la prótesis, se entrega al afiliado y se registra en planilla en soporte digital. Sobre esta planilla, entregada por IOSPER, se realizaron los análisis que se presentan en este informe.

Se ha analizado la totalidad de las operaciones de compra de este ítem, en el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2003 hasta el 31 de agosto de 2005. Esto significó que se relevaron poco más de dos mil operaciones. De estas gestiones de compra, 316 se realizaron por **vía de excepción**, es decir obviamente los límites establecidos para realizar compras directas. Si bien la cantidad de gestiones por esta vía no es relativamente alta, el importe de la mayor compra por esta vía llegó a los \$ 54.300, muy superior a lo establecido para compras directas por la normativa que establece pautas genéricas al respecto. El IOSPER está facultado para realizar compras directas por vía de excepción por ser un ente descentralizado y dada su calidad de ente responsable de prestaciones específicas del ámbito de la salud. *Si bien se actúa dentro del marco normativo, el margen de discrecionalidad que habilita la vía de excepción es alto.*

En cuanto al procedimiento de adquisición de medicamentos específicos, tales como **drogas oncológicas** y los destinados a “planes especiales de atención”, se diferencian los siguientes pasos:

Paso 1. Se inicia el expediente con el formulario de prescripción, donde se insertan los troqueles de la droga donde el medico del afiliado deja constancia de lo solicitado con su firma y sello.

Paso 2. Adquisición: no se confecciona solicitud de cotización por cada compra, sino que las droguerías remiten semanalmente al IOSPER, las listas de precios, formalizando así las cotizaciones de las distintas drogas.

Paso 3. Selección del proveedor: en base a las cotizaciones, el área de compras confecciona el Acta, siguiendo el criterio de menor precio, en el que consta el/los proveedor/es seleccionado/s y su cotización

Algunas conclusiones preliminares acerca de las gestiones de compras involucradas en este último procedimiento, son las siguientes:

✓ Del análisis de los expedientes de las compras realizadas, durante el primer semestre del año ppdo., no surge con toda claridad el método de selección , puesto que en algunos casos no se encuentra el acta incorporada al expediente principal, tampoco se especifica claramente la fecha de corte, dato éste que es determinante para definir las listas de precios que intervienen en la comparación.
--

Como resultado de este relevamiento se confeccionó una serie de planillas comparativas de las ofertas presentadas por las distintas droguerías, tal lo señalado en el párrafo ut supra, que se agregan en anexos en formato Excel. Se adjunta en el mismo, en la hoja “Observaciones”, la identificación de los períodos en los que se confeccionaron expedientes de compras sobre los que se detectó alguna falencia.

✓ Cabe mencionar que la metodología utilizada en los procesos de adquisición de drogas oncológicas y elementos para cumplir con los

“planes especiales de atención”, no se utiliza una tabla de “precios testigo”, que podría ser utilizada como parámetro de comparación respecto de las cotizaciones.

Con respecto a la compra de prótesis y elementos farmacológicos no estándares, luego de efectuado el relevamiento, se pueden formular conclusiones básicas, que se exponen a continuación.

- ✓ El Instituto no dispone de una aplicación computadorizada *integral* y no se detectan posibilidades de resolver esta problemática en el corto plazo.
- ✓ Se identifican casos de falta de registración y casos inconsistentes. Se detectó la falta de registración de algunas operaciones de compras e inconsistencias de datos, tales como *identificación de afiliados con igual código y distinto nombre*. *Si bien la cantidad de casos inconsistentes no es significativa, respecto de la totalidad de las transacciones, se puede concluir que, al no haber una automatización de procesos y controles, existe un riesgo potencial de ocurrencia de errores de validez de datos. La existencia de sinónimos, sn un dato crítico como el número de afiliado, es un fuerte indicio de fallas de control interno. Este es un indicador determinante de la necesidad de automatizar los procesos administrativos mediante computadorización.*

Esta conclusión se obtiene partir del análisis de datos de tablas en soporte digital provistas por el ente. En el anexo de “Cuadro Analítico de Compras por Via de Excepción” se exponen los datos de cada una de las transacciones utilizando este trámite excepcional y se realizan comentarios sustentados en cuadros resumen.

Con respecto al área que realiza las compras de los medicamentos estándar debe señalarse que este organismo ha modificado sus procedimientos de compras, por haber celebrado convenio con el Colegio de Farmacéuticos, a partir del 01 de septiembre de 2005.

Por aplicación de este convenio, los afiliados adquieren directamente los medicamentos en las farmacias, con un descuento que ronda el treinta por ciento. Los precios se determinan según el vademécum oficial. Cabe consignar que uno de los objetivos es la reducción de la erogación en este rubro.

Dado que el cambio de sistema es reciente, *no se pueden realizar comparaciones desde los puntos de vista económico y financiero con cifras precisas. Sí se puede señalar que la nueva modalidad, al establecer un monto fijo mensual en concepto de cápita para los consumos de tipo ambulatorio, permitiría al IOSPER, realizar previsiones presupuestarias con mayor grado de precisión.* Este ente debe lograr máxima eficacia en los procedimientos de control, para asegurar que se satisfacen, en cantidad y calidad, la totalidad de los requerimientos de los afiliados,

dado que por la condición de monto fijo genera intereses opuestos, y hace que el mayor rédito para el proveedor, consista en reducir la satisfacción de requerimientos.

Debe considerarse que este nuevo convenio cubre además, la erogación por provisión de medicamentos y otros insumos no ambulatorios, lo que permite satisfacer los requerimientos de afiliados en estado de internación hospitalaria. El monto mensual se determina en función de los consumos reales, los que son autorizados puntualmente por los médicos auditores, representantes de ambas partes.

Una correcta administración y control de ambas erogaciones, que asegure que la enunciada en segundo término, corresponde a consumos efectivos e imprescindibles, y los precios son los más bajos de plaza, permitiría incrementar la eficiencia en la aplicación de los recursos.

✓ Al igual que el área descrita más arriba, *no existe una aplicación computadorizada integral y no se observan posibilidades de resolver esta problemática en el corto plazo.*

En algunos casos se han detectado gestiones de compra en las que las variaciones de precios no responden a la lógica normal de incremento de los mismos en el período bajo análisis. Por ejemplo, al comparar adquisiciones del mismo medicamento, realizadas con diferencias de varios meses, se verificó mayor importe en la realizada en primer término, siendo que los precios han sido, en general, ajustados hacia la alza. Si bien no se puede afirmar que haya ocurrido una irregularidad, se puede concluir que:

✓ Al no existir una rutina preventiva, bajo procedimientos automatizados, para detectar situaciones aparentemente anormales, en materia de control de precios en la adquisición de medicamentos, aumenta la posibilidad de ocurrencia de erogaciones de mayor monto o alguna otra irregularidad.

3.8.1.d.v.. Hospital San Roque.

De manera análoga a las actividades desarrolladas en IOSPER, se realiza la investigación en este hospital. Se ha detectado como área crítica la de Farmacia, dado que implica la ejecución de funciones básicas: la compra, mantenimiento en stock y suministro racional de medicamentos.

Se analizaron áreas críticas relacionadas con las gestiones de compra, haciendo énfasis en la adquisición y administración de medicamentos e insumos.

Existen falencias estructurales y funcionales, dado que no se identifican responsables formalmente. No se pudo acceder a un organigrama oficialmente aprobado con la determinación de misiones y funciones correspondientes.

Desde el punto de vista funcional, no se identificaron procedimientos normalizados y debidamente documentados. No existen pautas que determinen la ejecución periódica de inventarios físicos y los correspondientes ajustes y registraciones.

La aplicación computadorizada que se encuentra en explotación no es confiable. Dicha situación es reconocida por los mismos usuarios, quienes aseguran que las cantidades de los artículos varían sin razón, que son frecuentes las salidas anormales de proceso, siendo imposible determinar si la operación ha quedado o no registrada. Los reportes de las existencias presentan falencias de integridad de datos dado que en algunos casos no se identifican los medicamentos por su denominación. Tanto el equipamiento como el software de base y de aplicación son obsoletos.

No está formalmente implantada una metodología de registración y análisis estadístico de consumo de medicamentos.

Conclusiones:

- ✓ Existen falencias en todas las funciones básicas de adquisición y administración de medicamentos y otros insumos en la farmacia del Hospital San Roque, por no contar con procedimientos normalizados, definiciones estructurales y designación de responsables.
- ✓ No se cuenta con una aplicación computadorizada que establezca una metodología de ejecución de la gestión de compra. Se observa la participación de diferentes.
- ✓ La actualización y control de stock no están debidamente reglamentados y organizados, dado que no se definen las funciones, responsabilidades y procedimientos normalizados.
- ✓ Se realizan compras del mismo bien, fraccionadamente en varias gestiones, por bajos montos. De este modo, al no tramitarse mediante licitación, pública o privada, se atomiza la capacidad de compra.

3.8.1.d.vi. Hospital San Martín.

En este hospital las actividades de relevamiento realizadas fueron similares a las que se llevaron a cabo en el Hospital San Roque, lo que permite comparar dos metodologías de compra que, a priori aparecen diferentes dado que es significativa la disparidad de la cantidad de gestiones de compra que ambos nosocomios realizan. Se relevaron puntualmente transacciones de compra para obtener elementos que permitan

concluir acerca de las fortalezas y debilidades de ambas metodologías. *A priori, se puede afirmar que la actual descentralización de las compras de todo el sistema de salud de la Provincia requiere un profundo estudio para determinar la conveniencia de su mantenimiento o el rediseño de políticas y procedimientos.*

No existe formalmente distribución de responsabilidades críticas.

La aplicación computadorizada tiene un diseño conceptual acorde a las necesidades y administra correctamente los permisos de acceso y distribución de roles. La misma aplicación detecta la existencia de artículos bajo punto de pedido.

No existen pautas que determinen la ejecución periódica de inventarios físicos y los correspondientes ajustes y registraciones. Si bien el sistema presenta características que se ajustan a los requerimientos de esta área, no se realiza una conciliación sistemática entre datos emitidos por el sistema y recuentos físicos. Éstos se efectúan cuando se advierte alguna anomalía, por lo que se puede concluir que no existen rutinas de control preventivas sino detectivas. No se le da prioridad al control en tiempo real, las intervenciones son ex - post.

No obstante el control de stock muestra un nivel aceptable de confiabilidad.

Observaciones principales:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">✓ Se detectan falencias en la definición y enfrentamiento de responsabilidades. Esta situación obedece a fallas del diseño estructural de la institución y a indefiniciones funcionales.✓ Es necesaria la implantación de pautas de generación de documentos que soporten datos de las transacciones críticas y la metodología de registro y obtención de informes. |
|--|

Conclusiones generales sobre hospitales:

La cantidad de operaciones de compra mensuales del Hospital San Roque, aproximadamente dos mil, con un volumen de gastos de cerca de los 350.000 pesos mensuales, es mayor que las 500 operaciones de compra del Hospital San Martín para un volumen de gastos de 500.000 pesos mensuales.

Hospital San Roque: promedio aproximado de casi 100 operaciones de compras diarias.

Hospital San Martín: promedio de 25 operaciones de compras diarias.

Valor compra promedio Hospital San Roque: \$ 175.-

Valor compra promedio Hospital San Martín: \$ 1.000.-

- ✓ Existen, en general fallas de diseño y formalización de la estructura organizativa, lo que lleva a indefiniciones funcionales y de distribución y enfrentamiento de responsabilidades.
- ✓ No existen procedimientos documentados y formalmente implantados, respecto de las registraciones y controles de stock de medicamentos e insumos críticos para la función hospitalaria.
- ✓ Se observa la necesidad de estandarizar el diseño e implantación de aplicaciones computadorizadas en la totalidad de los hospitales, con la finalidad de normalizar procedimientos administrativos y de control interno.

En los anexos respectivos se agregan los cuestionarios con los que se realizaron los relevamientos en las áreas de farmacia de ambos hospitales.

3.8.1.e. Conclusiones sobre cómo compra bienes la Provincia de Entre Ríos.

Como resultado de relevamiento de las gestiones de compras en los cinco últimos años se puede expresar:

- ✓ En las compras desarrolladas por la Dirección General de Compras y Suministros no se observan diferencias significativas entre los montos licitados, (presupuesto oficial) y los montos adjudicados.
- ✓ El número de oferentes es significativamente bajo en los años 2001 a 2003, en lo atinente a la Unidad Central de contrataciones.
- ✓ Para el caso específico de la Unidad Central de Contrataciones los porcentajes de adjudicatarios extra – provinciales no son demostrativos de que la señalada Ley 9353 de compra provincial no sea restrictiva de las ofertas. La inexistencia en territorio provincial de industrias que produzcan los bienes licitados, (ejemplo vehículos, etc.) incide en el resultado de los porcentajes.
- ✓ No se observan reclamos por parte de los licitantes a los procedimientos de adjudicación y contratación llevados adelante por ninguno de los **organismos** analizados.
- En forma generalizada no se recurre a los adicionales en los contratos de compras celebrados.

3.8.2. La Licitación, Contratación y Ejecución de Obras Públicas.

De la misma forma que se hizo para conocer genéricamente cómo compra bienes la Provincia de Entre Ríos, se ha procedido en este caso a analizar para Obras Públicas cómo se regulan, licitan, contratan y ejecutan las mismas, en materia de transparencia, ética pública y anticorrupción en el territorio provincial. Para ello se indagó en primer lugar en la legislación específica, contrastándola con el Marco Teórico enunciado referido al tema; se continuó luego con un análisis de los procedimientos concretos de las contrataciones de Obras Públicas en los Organismos que tienen facultad para hacerlo y de los que se pudo obtener información:

- ❖ Dirección Provincial de Vialidad.
- ❖ Dirección Provincial de Arquitectura.
- ❖ Dirección Provincial de Hidráulica.
- ❖ Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda de Entre Ríos.

Para conducir el proceso de obtención de la información correspondiente se elaboraron distintos Formularios que se acompañan como Anexos . También aportó a este conocimiento las Entrevistas concretadas con los funcionarios responsables de los organismos encargados de la ejecución de obras públicas.

3.8.2. i. Legislación Aplicable.

Los procedimientos aplicables para las licitaciones y contrataciones de obras públicas en la Provincia de Entre Ríos son los que resultan de la Ley 6351 de Obras Públicas (B.O. 20/04/79) y normas reglamentarias, de las que señalamos la Resolución N° 958 S.O.y S.P. (B.O. 24//04/79): Reglamentación de Obras Públicas .

Los Pliegos Generales de Condiciones incorporan como otras normas reglamentarias:

Decreto N° 4.748/85 MHEyOP.

Decreto N° 3.919/88 MGJOySP.

Decreto N° 4.381/88 MGJOySP.

Resolución N° 2.229/88 MGJOsSP

Resolución N° 647/92 MEOSP.

Decreto N° 2.539/02 SOSP.

Es asimismo reglamentaria de la Obra Pública la Ley 5140 de Administración Financiera de los Bienes y las Contrataciones, Art. 26 al 33; y por el Decreto 795/96. Este texto y la Ley 5140 ya han sido analizados en el apartado de este capítulo referido a Compra de Bienes.

Será también objeto de análisis la Ley 9541, ratificatoria del Decreto PEP N° 29/94 del “Programa Integral para la Reconstrucción de la Escuela Entrerriana” por las características en que se inscriben las obras públicas que debieron ejecutarse mediante el referido Programa.

Para solventar las erogaciones derivadas de las **inspecciones técnicas** de las obras públicas que se ejecutan en territorio provincial con intervención de la Dirección de Arquitectura y Construcciones, se ha considerado oportuno analizar el Decreto N° 230 del 23/01/04, a fin de contrastarla con otras formas de atender los requerimientos derivados de estas comisiones de servicios.

3.8.2.i. 1. Análisis descriptivo de la Normativa aplicable.

3.8.2.i.1.1. Ley de Obras Públicas de la Provincia de Entre Ríos(N° 6351/79)y su Decreto Reglamentario N° 958/79 SO y SP.

En los terminos de esta ley se considera Obras Públicas y se somete a las disposiciones de la misma todos los estudios, proyectos, construcciones, conservaciones, instalaciones, trabajos, obras en general que realice la Provincia por intermedio de sus reparticiones centralizadas y descentralizadas, autónomas o autárquicas, empresas estatales o mixtas, por concesiones a terceros o por entidades de bien público, cualquier sea el origen de los fondos que se inviertan.

La adquisición, provisión, arrendamiento, adecuación o reparación de: máquinas, equipos, aparatos, artefactos, instalaciones, materiales, combustibles,

lubricantes, energía, herramientas y elementos permanentes de trabajo o actividad, que efectúe la Administración para las obras que construye hasta su habilitación integral, quedan incluidas y sujetas en lo pertinente a las disposiciones de esta Ley. Quedan excluidas en cambio, la adquisición de materiales y uso normal y corriente, en las reparticiones dependientes de la Administración Provincial, y adquisiciones destinadas a la formación de: almacenes, depósitos y planteles, aunque los elementos de que se trate, se utilicen posteriormente en la construcción de obras públicas.

Los inmuebles donde se ejecuten las obras públicas deberán ser de propiedad del comitente. Excepcionalmente podrán efectuarse en inmuebles sobre los que ejerza el derecho de posesión, servidumbre o uso, por cualquier título, cuando y en la forma en que la reglamentación lo establezca. Las inversiones que demanden la adquisición de inmuebles necesarios para la ejecución de obras públicas, se apropiarán al crédito presupuestario destinado a bienes de capital preexistentes.

Cuando una cuestión no pueda resolverse ni por las palabras ni por el espíritu de la Ley, se atenderá supletoriamente, a la ley de contabilidad, los principios generales del derecho administrativo y a las normas del derecho común.

En los supuestos en que la obra se construya en inmueble de propiedad de la Nación, otra Provincia, Municipalidad, o entes constituidos conforme a las disposiciones legales vigentes, las condiciones serán establecidas en el convenio respectivo. La Administración podrá ejecutar las obras cuando se dan los supuestos de reconocida urgencia o necesidad o cuando exista la posibilidad de consolidación del dominio en la persona comitente, o cuando la naturaleza de la obra no justifique la adquisición de la propiedad del inmueble, siempre que no se trate de concesiones a terceros o ejecución de obras por entidades de bien público que necesariamente deberán tener el dominio de los inmuebles.

Estudios, proyectos y financiación.

Antes de proceder a la licitación, a la contratación directa, o a la iniciación por vía administrativa de una obra pública, deberá estar aprobado su proyecto y presupuesto, con conocimiento y especificación de todas las condiciones, estudios y antecedentes técnicos, legales, económicos y financieros que sean necesarios para su realización, salvo los casos de excepción que expresamente determine la reglamentación.

Previa resolución fundada, la administración podrá contratar el estudio, proyecto, dirección, inspección en conjunto o separadamente, conforme a las disposiciones de esta Ley y lo que la reglamentación establezca. Dicha contratación se hará mediante concurso de anteproyecto o antecedentes. Los pliegos y las respectivas bases fijarán los requisitos pertinentes.

Previo al llamado a licitación, a la contratación directa o a la iniciación por vía administrativa, de toda obra, trabajo o adquisición, deberá disponerse o estar autorizado el respectivo crédito presupuestario, acorde con el monto que se prevea ejecutar anualmente, excepto ante circunstancias o acontecimientos imprevisibles que hagan

indispensable la ejecución de reparaciones o construcciones nuevas con cargo de solicitar ulteriormente la autorización legal pertinente.

Los presupuestos oficiales incluirán hasta un 30% para ampliaciones, modificaciones e imprevistos. Cuando el período de ejecución o provisión exceda de un ejercicio financiero, podrá contraerse compromisos con afectación a compromisos futuros, siempre que el mismo no supere el marco de las posibilidades económicas financieras de la Provincia, a juicio del área ministerial de competencia.

Antes de proceder a la licitación, a la contratación directa o a la iniciación por vía administrativa, de una obra pública, deberán estar aprobados por el comitente, como mínimo, los siguientes documentos: Planos de obras. Bases y Condiciones Particulares. Especificaciones Técnicas Particulares. Presupuesto. Memoria descriptiva.

En los casos de obras de carácter retributivo de prestación de servicios públicos o industriales, se acompañará también el estudio técnico económico correspondiente a su explotación, cuando el mismo constituya un elemento de juicio que deban tener en cuenta los proponentes.

El Poder Ejecutivo y las Reparticiones Autárquicas reglamentarán en cada caso las bases de los llamados a concursos de estudio, proyecto, dirección o inspección de obras de acuerdo a las características específicas de las mismas.

El crédito presupuestario comprenderá: a) Presupuesto de ejecución. b) Gastos de estudio y proyecto. c) Gastos de adquisición del terreno. d) Gastos de publicidad. e) Gastos de inspección. f) Aranceles, patentes y otros derechos a terceros. g) Diferencia por variaciones de costos.

Acerca de los sistemas de realización de obras públicas.

La ejecución de toda obra pública, a los efectos de la presente ley puede ser ejecutada de conformidad a los siguientes procedimientos:

- a. Por contratación.
- b. Por Administración, cuando existan razones de conveniencia.
- c. Por combinación de los anteriores.

La contratación de obras públicas podrá realizarse mediante:

- a. Contrato de obra pública, que a su vez puede serlo a través de los siguientes sistemas:
 1. Por unidad de medidas.
 2. Por Ajuste alzado.
 3. Por coste y costas.
 4. Por administración delegada.
 5. Por combinación de estos sistemas entre sí.
 6. Por otros sistemas que como excepción se pueden establecer.
- b. Concesión de obras públicas.

La inscripción y habilitación de personas o empresas que intervengan en obras públicas se efectuará por medio de un Registro de Constructores y Proveedores. A estos efectos

se tendrá en cuenta, principalmente los siguientes conceptos: capacidad técnica, económica, financiera y de ejecución.

Todas las contrataciones que se realicen con sujeción a esta ley deberán formalizarse mediante Licitación Pública. Quedan exceptuado de la obligación de este Acto y podrán hacerse ,mediante licitación privada, concurso de precios, o contratación directa, de acuerdo con la norma que establezca la reglamentación, en los siguientes casos, debiéndose fundar en cada uno, la procedencia de la excepción:

1. Cuando el presupuesto oficial de la obra no exceda del tope que el poder ejecutivo fije anualmente.
2. Cuando los trabajos que resulten indispensables en una obra en curso de ejecución, no hubiesen sido previstos en el proyecto. El importe de estos trabajos no podrá exceder el 40% del total del monto contratado.
3. Cuando trabajos de urgencia reconocida, o circunstancias imprevistas demandaren una pronta ejecución, que no permita esperar el resultado de una licitación pública, o se trate de aquellos que sean necesarios para la satisfacción de servicios de orden social de carácter impostergable.
4. Cuando las circunstancias exijan reservas.
5. Cuando se trate de obras u objetos de arte o de técnica o de naturaleza especial, que solo pudieran confiarse a artistas, técnicos o científicos, empresas u operarios especializados, cuando deban utilizarse patentes o privilegios exclusivos, o cuando los conocimientos para la ejecución sean poseídos por una sola persona.
6. Cuando realizado un llamado a licitación pública no hubiera habido postor o no se hubieran hecho ofertas convenientes.
7. Cuando se trate de contrataciones con organismos nacionales, provinciales o municipales.
8. Cuando la Administración, por motivo de oportunidad o conveniencia debidamente fundados, contrate con: sociedades cooperativas, consorcios vecinales, o cualquier entidad de bien público, constituida conforme a disposiciones legales vigentes, la realización de obras que sean de la finalidad específica de las mismas.
9. Cuando se trate de la contratación de un proyecto con el autor del estudio respectivo o de la dirección de una obra con el autor del proyecto correspondiente, siempre que así se haya especificado previamente.
10. Por las causales especificadas en la Ley de Contabilidad.

La reglamentación de esta Ley establece los requisitos, publicidad, procedimientos y demás condiciones que deban regir al llamado a licitación. El cumplimiento de los requisitos formales mínimos establecidos por la reglamentación,

será condición esencial para considerar las ofertas. Previo a tomar en cuenta y proceder a la apertura de las propuestas, necesariamente deberá declararse la admisibilidad de las mismas. Si se hubieren formulado propuestas que signifiquen una variante, serán consideradas solo en caso de que los pliegos permitan en forma expresa su presentación, y siempre que el oferente haya formulado propuesta según el pliego oficial. En las licitaciones las ofertas deberán afianzarse en una suma equivalente al 1% del importe del presupuesto oficial.

Cuando razones de conveniencia a los intereses fiscales así lo justifiquen, la autoridad competente podrá autorizar el anticipo de fondo al contratista, lo que constará en forma expresa en los pliegos de bases y condiciones de las licitaciones. El otorgamiento del anticipo, será concedido previa garantía satisfecha de acuerdo a las normas que se fijen en la reglamentación. Este anticipo no podrá exceder en ningún caso del 30% del monto contratado y se amortizará por los certificados de obra a emitirse.

El Poder Ejecutivo aprobará un Pliego General de Condiciones único, ajustado a las disposiciones de la presente ley y su reglamentación, el que será obligatorio para todas las licitaciones y contratos que se realicen dentro del ámbito de la ley.

Las modalidades de los sistemas de contratación pueden ser:

1°) Unidad de Medida y Precios Unitarios: Los proponentes deberán cotizar precios unitarios por cada ítem del presupuesto oficial; tales precios constituirán su oferta. Se aplicarán a los cálculos métricos del presupuesto oficial y la consiguiente suma de valores será el precio total de la propuesta. Los precios unitarios, cotizados por el adjudicatario, serán aplicados a la cantidad de obra ejecutada dentro de cada ítem a efectos del pago de la obra.

2°) Ajuste Alzado por Precio Global: Los presupuestos oficiales estarán divididos en ítem, cuya suma será el presupuesto oficial de la obra que se contrata. Los proponentes deberán ofertar la ejecución de la misma por un precio total, con expresa exclusión de toda otra forma (porcentaje, etc.) que implique la necesidad de un cálculo para llegar al mencionado precio total.

A los efectos de la certificación y pago, la Administración determinará el porcentaje de aumento o disminución que la oferta que se adjudica significa, respecto al presupuesto oficial, y aplicará tal porcentaje a todos y cada uno de los Ítem de aquél.

3°) Coste y costas: Los oferentes competirán únicamente en el porcentaje de beneficios que deberá aplicarse a la suma del costo de la obra más los gastos generales que porcentualmente fije el Pliego de Condiciones, o en el beneficio fijo que se establezca en su caso.

4°) Administración delegada: La Administración podrá delegar la ejecución de obras o provisiones a que se hace referencia la Ley, en otras instituciones de derecho público de la Nación, Provincia, Municipalidades o en entidades de bien público, constituidas conforme a las disposiciones legales vigentes, de acuerdo a sus fines y a los convenios que en cada caso se suscriban.

La inscripción y habilitación requeridas por la Ley se efectuarán por intermedio del Registro Provincial de Constructores de Obras Públicas, creado por Decreto N° 2.164/68 SO. y SP. y del Registro de Proveedores del Estado Provincial.

Requisitos del llamado a licitación.

a) Licitación Privada:

- ❖ Se deberá solicitar cotización a un mínimo de cinco (5) firmas.
- ❖ Las propuestas deberán cumplir con una serie de requisitos de rigor que aseguran razonablemente la seriedad de las ofertas presentadas.
- ❖ Las invitaciones que se cursen a las firmas respectivas, deberán remitirse con una anticipación mínima de diez (10) días, con respecto a la fecha fijada para el acto licitatorio.
- ❖ Las actuaciones administrativas deberán registrarse a fin de acreditar el debido proceso.
- ❖ En caso de igualdad se llamará a mejora de ofertas entre esos proponentes exclusivamente. En caso de nueva paridad la Administración decidirá en base a los elementos de la oferta y los antecedentes de la Empresa.

b) Concurso de Precios:

- ❖ Se solicitará cotización por lo menos a tres (3) firmas.
- ❖ Se cumplirán por el resto de condiciones idénticas prescripciones que las establecidas para la Licitación Privada.

c) Contratación Directa:

Todas las excepciones previstas en el Artículo 12° de la Ley son susceptibles de contratarse directamente.

En lo referido a la publicación, toda licitación pública se anunciará en el Boletín Oficial y en uno o más diarios de los de mayor circulación en la Provincia, que se determine en cada caso. Cuando las circunstancias así lo justifiquen, los anuncios también podrán efectuarse en diarios de la Capital Federal, de otras Provincias o del extranjero, pudiendo utilizarse cualquier otro medio de publicidad que se estime oportuno. Los anuncios obligatorios se publicarán por lo menos dos veces, con una anticipación no menor de veinte días corridos a la fecha fijada para la apertura de las propuestas. El aviso de licitación deberá expresar como mínimo: obra a ejecutar, su ubicación, organismo que realiza la licitación, lugar y forma donde consultar o retirar las bases y presentar las ofertas, monto del presupuesto oficial y lugar, fecha y hora de apertura de las propuestas y precio del legajo.

La documentación del proyecto estará a disposición de quienes deseen consultarla. Los pliegos determinarán los modos y plazos de los pedidos de aclaración y el término en que la Administración evacuará dichas consultas.

Quienes deseen concurrir a la licitación deberán adquirir un legajo al precio que para cada caso se fije.

La presentación se admitirá hasta la fecha y hora indicada para el acto de apertura de la licitación, bajo sobre cerrado, que sólo ostentará la individualización de la licitación, correspondiente.

La documentación requerida para concurrir a la licitación es la siguiente:

- a) Constancia de la constitución de la garantía de oferta.
- b) Certificado de Capacidad de Contratación anual o constancia de haber iniciado el trámite de actualización de la capacidad de contratación anual.
- c) Declaración de que para cualquier cuestión judicial que se suscite se acepta la jurisdicción de la Justicia Ordinaria de la Capital de la Provincia.
- d) Constancia de haber adquirido el pliego licitatorio.
- e) Demás requisitos que determinen los Pliegos de Bases y Condiciones.
- f) Sobre Oferta Económica, conteniendo:
 - La Planilla de Propuesta.
 - Los análisis de precios.
- g) Presentación de “Variantes”, cuando los pliegos lo autoricen.

La omisión del Sobre Oferta determinará el rechazo de la presentación.

La omisión de los requisitos exigidos en los restantes incisos podrá ser suplida dentro del término de dos días hábiles de la clausura del Acto Licitatorio, si la observación hubiera sido deducida en dicho acto, o en igual término desde que se intimó al proponente el cumplimiento de los requisitos faltantes y subsanables, transcurrido el cual sin que la omisión haya sido subsanada, será rechazada la propuesta.

Se detallan los pormenores a los que deben ajustarse la apertura de las ofertas en los Actos Licitatorios; el acta que se labre para registrar lo actuado.

Adjudicación y Contrato.

Para ser adjudicatario de una obra, la administración deberá tener en cuenta los antecedentes de la Empresa, su capacidad técnica, económica, financiera y de contratación anual libre y suficiente expedida por el Registro de Constructores de Obras Públicas; porcentajes de obreros, empleados y profesionales locales en el plantel estable de la empresa, localidad donde normalmente realiza el mayor aporte de tasas e impuestos municipales, provinciales o nacionales, antecedentes de los oferentes sobre inversiones o reinversiones en la Provincia, el monto de la propuesta y el informe del Registro de Constructores de Obras Públicas.

La Administración rechazará todas las propuestas en las que se compruebe que existe acuerdo entre dos o más proponentes.

La notificación de la adjudicación deberá diligenciarse dentro del plazo de mantenimiento de la oferta o de su prórroga.

El adjudicatario en el plazo que se estipule, deberá constituir una garantía por el monto establecido en la Ley.

Los pliegos de condiciones establecerán el término por el cual los proponentes deberán mantener sus ofertas. La Administración podrá solicitar a la totalidad de los oferentes, prórroga en el mantenimiento de sus ofertas, previo acto fundado.

La adjudicación se hará a la oferta más conveniente de aquella que se ajustaren a las bases y condiciones de la licitación. El menor precio no será factor exclusivamente determinante de la decisión. Las circunstancias de no haberse presentado más de una oferta, no impedirá la adjudicación, si se la considera conveniente.

En aquellos casos en que dos o más ofertas resulten igualmente convenientes, se llamará a mejoras de precios entre los oferentes, en paridad de condiciones.

La Administración podrá rechazar todas las propuestas mediante decisión suficientemente fundada, sin que ello cree derechos a favor de los proponentes, ni obligaciones a cargo de aquella.

Si antes de resolver la adjudicación dentro del plazo de mantenimiento de la oferta, ésta fuera retirada sin el consentimiento de la administración, el oferente perderá el depósito de garantía en beneficio de aquella. En este caso, la Administración podrá sin necesidad de recurrir a un nuevo llamado, adjudicar a otro proponente.

La adjudicación se comunicará a todos los oferentes y formalmente al adjudicatario en el plazo y condiciones que establezca la reglamentación. Dentro de los treinta días corridos de efectuada la notificación, se firmará el contrato. Previamente el adjudicatario deberá haber constituido una garantía equivalente al cinco por ciento del monto a contratar, que podrá hacerse en la forma que establezca la reglamentación. Quedan exceptuados de la constitución de la garantía contractual los organismos nacionales, provinciales y municipales.

Cuando corresponda, de acuerdo a lo establecido en el pliego respectivo, el proponente, adjudicatario, o contratista deberá presentar el plan de trabajo, gráficos de certificación y detalles del equipo a utilizar. El plazo total de la obra debe cumplirse en las condiciones establecidas en la documentación contractual.

Quien suscriba el contrato por la parte adjudicataria, deberá acreditar su representatividad. El contratista deberá constituir domicilio legal en la Capital de la Provincia, salvo que la documentación licitatoria indique otro lugar dentro de esta última.

Constará en el contrato la renuncia expresa al Fuero Federal y la aceptación de la jurisdicción administrativa Provincial, y la judicial de la Provincia.

En caso de discrepancia en la documentación contractual, en la reglamentación se establece el orden de prelación de los documentos.

Acerca de la ejecución de las obras

La realización de los trabajos y o provisiones, debe efectuarse con estricta sujeción al contrato.

El contratista no tendrá derecho bajo ningún pretexto de error u omisión de su parte, a reclamar aumento en los precios fijados en el contrato. En el caso de que los trabajos a ejecutar difieran ostensiblemente con la información o descripción que de ellos se hace en el proyecto o en la documentación que sirvió de base al contratista para formular la oferta, dará derecho a éste a solicitar a la Administración la fijación de nuevo precio.

La documentación del contrato, establecerá expresamente el plazo de ejecución y/o entrega y comienzo del mismo.

La vigilancia o contralor de los trabajos o provisiones, está a cargo de la administración y debe ser encomendada a profesionales universitarios o a personal técnico, debidamente habilitado, cuya capacidad debe ser equivalente a las del representante técnico exigida al contratista.

El contratista es responsable de la conducción técnica de la obra y salvo disposición contraria del pliego de condiciones, debe contar en la misma con la presencia de un representante técnico cuya capacidad determine el pliego de condiciones.

El contratista debe mantener al día el pago de los salarios del personal que emplee en la obra y cumplir con las leyes laborales, previsionales, impositivas, seguro contra accidente de trabajo y FONAVI.

Las demoras incurridas en el cumplimiento de los plazos contractuales darán lugar a la aplicación de las penalidades que fije la reglamentación o los pliegos de condiciones, salvo que dichas demoras fueran motivadas por causas debidamente justificadas.

Cuando las multas alcancen el diez por ciento del monto básico del contrato, la Administración podrá rescindir el contrato, o convenir con el contratista las condiciones de la prosecución de las obras. Las circunstancias de que la Administración opte por la continuación de las obras, no enerva los demás derechos que esta ley acuerda.

El contratista está obligado a denunciar o poner en conocimiento de la administración, todo caso fortuito o caso de fuerza mayor, dentro del plazo de 15 días corrido de producirse o podido producir el hecho o su influencia. pasado dicho término, no podrá ser invocado para justificar demora alguna salvo el caso que se tratara de siniestros de pública notoriedad.

La Administración puede, cuando lo considere conveniente establecer premios por entrega anticipada de obras y provisiones.

Los materiales provenientes de demolición, cuyo destino no hubiera sido previsto en la documentación contractual, quedan en propiedad de la administración.

El organismo que confecciona o aprueba el proyecto, es responsable del mismo y de los estudios que han servido de base para su realización. El contratista es responsable de la interpretación de la documentación contractual y no puede aducir

ignorancia de las obligaciones contraídas ni tiene derecho de reclamar modificaciones de las condiciones contractuales invocando error u omisión de su parte. Asimismo es responsable de cualquier defecto de construcción y de las consecuencias que puedan derivar de la realización de trabajos basados en proyectos o planos con deficiencias manifiestas que no denuncie por escrito a la Administración antes de iniciar los respectivos trabajos. El representante técnico es responsable solidario con el contratista de todo daño o perjuicio que ocasione a la administración por culpa o negligencia en el cumplimiento de sus funciones específicas.

El importe de los derechos por el uso de elementos materiales sistemas y/o procedimientos constructivos patentados está a cargo del contratista, salvo disposición en contrario de los pliegos de condiciones. La responsabilidad técnica por el uso de los mismos queda a cargo de quien dispuso su utilización.

Cuando los pliegos de condiciones exijan la utilización de productos o materiales de fabricación exclusiva, o la ejecución de ciertos trabajos por otros contratistas determinados por la Administración, el contratista queda eximido de la responsabilidad por las deficiencias que originen dichos productos o materiales, siempre que su utilización se hubiese ajustado a las condiciones técnicas y por el incumplimiento en que incurrieran aquellos contratistas.

Cuando, sin haberse estipulado en el contrato, fuese conveniente emplear materiales al Estado, se descontará el importe que resulte del estudio equitativo de valores, adoptando los precios vigentes y cuidando que la provisión no represente una carga extra contractual para el contratista. Se reconocerá a éste el derecho a indemnización por los materiales acopiados por su cuenta y los contratados si probare fehacientemente su existencia con anterioridad a la fecha de la comunicación correspondiente de la Administración.

El contratista será el único responsable y no tendrá derecho a indemnización alguna por destrucción, pérdida, averías o perjuicios de materiales de consumo, de aplicación, de equipos o de elementos incorporados o a incorporar a la obra, debidos u originados por su culpa, por falta de medios o por errores que le sean imputables. La Administración responderá por daños, previstos en el párrafo anterior, cuando se origine o sean debidos a actos del poder público u originados por casos fortuito o de fuerza mayor.

Para los efectos de esta ley, se considera caso fortuito o fuerza mayor:

- a. Los acontecimientos extraordinarios y de características tales que no hubieran podido preverse, o que previsto no hubieren podido evitarse.
- b. Las situaciones creadas por acto de poder público, que alteren fundamentalmente las condiciones existentes, al momento de la contratación.

Serán reconocido al contratista las mayores erogaciones debidas a gastos improductivos que sean consecuencia de paralizaciones totales o parciales d la obra imputable o causada por la administración

No puede el contratista efectuar subcontratación ni asociación alguna, sin la previa autorización de la Administración. Esta autorización no exime al contratista de sus responsabilidades.

La Administración puede autorizar la transferencia o cesión del contrato bajo condiciones que la Ley establece.

La concesión de premios en caso de terminación anticipada de obra, deberá insertarse ineludiblemente en la documentación del llamado a licitación.

Para el caso que los materiales de demolición queden de propiedad del contratista, y no esté prevista su utilización en obra, estos deberán ser retirados de la misma, a su costa, dentro del plazo que fije la Inspección.

El contratista principal deberá facilitar la marcha simultánea o sucesiva de los trabajos ejecutados por él y de los que la Administración decida realizar directamente o por intermedio de otros contratistas, debiendo cumplir las indicaciones que en tal sentido formule la Inspección respecto al orden de ejecución de esos trabajos.

Los contratistas convendrán la ubicación de los materiales y la utilización de los enseres. De surgir desinteligencias la Administración resolverá en definitiva.

Si los contratistas experimentaren demoras en sus trabajos por hechos, faltas, negligencias o retrasos de otros contratistas, deberán dar cuenta del hecho ante la Inspección en término.

Los gastos improductivos originados en las referidas paralizaciones, se liquidarán en base a los porcentajes y tablas que a esos efectos establecerán los respectivos Pliegos. La liquidación se efectuará una vez terminada la causa de la paralización total o parcial de la obra o de la disminución del ritmo de ejecución.

El contratista pedirá por escrito la autorización para subcontratar, dando la información necesaria para ello. Los subcontratistas se ajustarán estrictamente a las disposiciones contractuales que rijan para la ejecución de la obra para el contratista, no creando a la Administración obligación ni responsabilidad alguna.

En caso de autorizarse la asociación de empresas, la Administración establecerá las condiciones en que admitirá la misma, quedando los asociados obligados solidariamente hacia aquélla.

Los casos de alteraciones a las condiciones del contrato.

Las alteraciones que produzcan aumento o reducción de obra o provisión contratada, que no excedan en conjunto del veinte por ciento (20%) del monto básico contractual, son obligatorias para el contratista, abonándose en el primer caso el importe del aumento sin que tenga derecho en el segundo, a reclamar indemnización alguna por los beneficios que hubiera dejado de percibir. Si el contratista justificase haber acopiado o contratado materiales, equipos o realizado trabajos para las obras reducidas o suprimidas, se hará un justiprecio del perjuicio que haya sufrido por tal causa, el que

será reconocido por la Administración. En el caso que para ejecutar los trabajos precedentemente citados se deban emplear equipos que difieran manifiestamente de los que hubieren sido necesarios para realizar la obra contratada, se convendrá precio nuevo.

Las alteraciones del contrato deben considerarse de la siguiente forma:

- a. Si hubiera contratado por unidad de medida e importase en algún ítem un aumento o disminución superior al 20% del importe del mismo, la Administración o el contratista en su caso, tienen derecho a que se fije un nuevo precio unitario por análisis y de común acuerdo. En caso de disminución el precio se aplicará a la totalidad del trabajo a realizar en el ítem; pero si se trata de un aumento, sólo se aplicará a la cantidad de trabajo que exceda el 20% de la parte que para este ítem figura en el presupuesto oficial de la obra.
- b. Si el contrato fuera por ajuste alzado e importase en algún ítem un aumento o disminución superior al 20% del importe de dicho ítem, los precios fijados serán fijados por análisis y de común acuerdo entre las partes, en la forma que establezca el pliego de bases y condiciones. El porcentaje de la alteración se establecerá sobre el cómputo especial efectuado para el caso, en base a los planos y especificaciones del proyecto que integra el contrato, con prescindencia de cualquier otro cómputo que pudiera figurar en la documentación.
- c. En caso de ítem nuevo deberá convenirse el precio a aplicar por analogía de los precios contractuales o por análisis de precios.
 1. En caso de supresión de ítem, se determinará de común acuerdo el valor real del ítem suprimido a los efectos de contemplar los gastos generales, por los cuales el contratista debe ser indemnizado y determinar el reajuste contractual correspondiente.

En los contratos celebrados por el sistema de coste y costas el porcentaje al que refiere el Art. 45 se calculará sobre la cantidad de obra contratada.

La reglamentación determina con precisión, la base con que se determinará el valor de cada uno de los elementos integrantes del precio. Toda ampliación o deducción de obra significará un reajuste del plazo contractual, el que deberá ser fijado por la Administración con la conformidad del contratista.

En toda ampliación de obra o en los adicionales p imprevistos que se autoricen, deben reajustarse las garantías correspondientes.

En el supuesto de tener que considerarse nuevos precios serán verificados por la Inspección de obra, tomándose nota de los materiales y jornales empleados por el contratista, quien deberá acreditar fehacientemente todo gasto realizado. La determinación de los nuevos precios se efectuará en base a los establecidos por el contratista en los análisis de precios presentados con su oferta, o en su defecto, a los vigentes en plaza el mes anterior a la fecha de licitación.

Acerca de la medición certificación y pago.

Los pliegos de bases y condiciones determinarán la forma cómo debe ser medida y certificada la obra y/o provisión.

A los efectos de esta Ley, se entiende por certificado, todo crédito documentado que expida la Administración al contratista con motivo del contrato de obra pública. Las observaciones que el contratista formule sobre el certificado no eximirán a la Administración de la obligación de pago de los mismos en totalidad, hasta una suma líquida reconocida por ella, dentro de los plazos establecidos. De reconocerse el derecho del contratista sobre el reclamo, se pagarán los intereses correspondientes.

Del importe de cada certificado, excepto de los acopios e intereses, se deducirá el cinco por ciento que se retendrá como garantía de la ejecución de la obra o fondo de reparos. Este depósito podrá ser sustituido por los demás medios que prevea la reglamentación.

Todos los certificados, salvo el final son provisionales. Una vez expedidos no pueden ser modificados en su monto ni trabado su trámite de pago, en sede administrativa por ninguna circunstancia, salvo error material evidente. De advertirse errores u omisiones en los certificados, serán tenidos en cuenta en los siguientes, cualquiera sea su naturaleza. Dentro de los setenta y cinco días corridos contados desde el de la recepción provisional, se procederá a expedir el certificado de liquidación final.

Los certificados de pago sólo son embargables por créditos originados en servicios, trabajos o materiales aportados a la obra. El embargo por acreencias de otro origen, sólo será procedente sobre el saldo de la liquidación final.

Dentro del mes siguiente al que se efectúen los trabajos o acopios, la repartición expedirá el correspondiente certificado de pago de los mismos, como así también de los adicionales o de reajustes a que hubiere lugar y el provisorio de variaciones de precios. Si el contratista dejase de cumplir con las obligaciones a su cargo para obtener la expedición de los certificados, estos serán expedidos de oficio, sin perjuicio de las reservas que formulase al tomar conocimiento de ellos.

El pago de los certificados, con excepción del de la liquidación final y el de variaciones de costo del mismo, se efectuará dentro de los 60 días corridos contados a partir del primer día del mes siguiente al que fueron realizados los trabajos o acopios. Para el certificado de liquidación final y el de variaciones de costos correspondiente, el plazo que fija el párrafo anterior se comenzará a contar a partir de la firma por el contratista de los citados certificados. Vencido dichos plazos la Administración incurrirá automáticamente en mora. Sin perjuicio de los demás derechos que le correspondan por la presente Ley, correrán desde entonces a favor del contratista intereses o se actualizará la suma adeudada con sus correspondientes intereses, en un todo de acuerdo a lo que establezca la Reglamentación.

Las obras podrán contratarse por pagos diferidos. En estos casos se establecerá en el pliego respectivo los plazos y modalidades para el pago de los certificados.

El pliego deberá estipular los medios de pago y su valor, en caso de preverse que no será efectivizado el total de la obra en moneda nacional.

Las liquidaciones de las variaciones de precios se efectuarán por los períodos que establezca la reglamentación y tendrá carácter definitivo en cuanto al criterio de cálculo de las variaciones de costos.

Cuando la mora en los pagos de la Administración lesione el presupuesto financiero previsto por el contratista para la obra, este tendrá derecho a solicitar se autorice la disminución del ritmo de los trabajos y ampliación del plazo del contrato, acompañando las pruebas necesarias. En tal caso, la disminución será proporcional a la incidencia del perjuicio conforme al procedimiento que determine la Reglamentación, sin perjuicio de su derecho al cobro de intereses y gastos improductivos. En el caso que la Administración lo considere conveniente, podrá acordar con el contratista el mantenimiento del ritmo de ejecución contractual, mediante el reconocimiento de las mayores erogaciones que por dicho motivo se le originen.

Para la certificación de provisiones regirán en lo pertinente las mismas normas de despacho y pago de las correspondientes a certificados de obra y solo para ello podrá eximirse la constitución del fondo de reparos, cuando se estime conveniente, a criterio de la Administración.

La Administración efectuará, dentro de los primeros quince días corridos de cada mes, la medición de los trabajos ejecutados en el anterior, debiendo ser citado el representante técnico del contratista por Orden de Servicio. Su ausencia determinará la no procedencia de reclamos sobre el resultado de la medición. Si éste expresare disconformidad por la medición se labrará un acta, haciendo constar el fundamento de la misma, la que se tendrá presente en la medición final.

Sin perjuicio de ello, el contratista podrá presentarse en la Administración formulando los reclamos a que se crea con derecho y solicitando se revea la medición impugnada.

Las mediciones parciales tienen carácter provisional y están supeditadas al resultado de las mediciones finales que se practiquen para las recepciones provisionales parciales o totales, salvo para aquellos trabajos cuya índole no permita una nueva medición.

Sólo será válido para el cobro el ejemplar del certificado que se extenderá en formulario identificado especialmente a ese efecto. Todo reajuste de un certificado dará lugar a la instrumentación de otro, por separado, que especificará detalladamente los conceptos o cantidades a corregir y que determinará el saldo respectivo.

Dentro de los treinta días corridos de la terminación de la obra se procederá a efectuar la medición final. En esta medición podrá actuar, además de la Inspección, el profesional que indique la Administración, quienes suscribirán un acta juntamente con el contratista y su representante técnico.

Los puntos controvertidos en la medición final o no aceptados por el contratista, autorizan una presentación del mismo

Los certificados de pago, salvo el caso de los que se expidan de oficio, llevarán la firma del contratista, o de su representante técnico debidamente autorizado. Los pliegos determinarán el porcentaje que se certificará por acopio, liquidándose conforme a los precios básicos del presupuesto oficial.

Para el caso en que la Administración incurra en mora en el pago de las distintas certificaciones referidas a Obras Públicas, ésta queda autorizada a efectuar el ajuste del monto del capital, desde la fecha de vencimiento del plazo de pago estipulado contractualmente, hasta la fecha de pago efectivo, sobre la base de la variación del "índice general de precios mayoristas", elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, entre los meses últimos anteriores a las fechas mencionadas. En el caso que tales fechas se verifiquen dentro de un mismo mes, la actualización se realizará sobre la base de la variación del referido índice correspondiente al último mes anterior respecto del precedente. Sólo se efectuarán ajustes de actualización por períodos superiores a los quince días.

Cuando no se disponga del índice mencionado con carácter definitivo, el cálculo se realizará sobre la base del índice provisorio que se halla vigente, el que se tendrá por definitivo y no dará lugar a reajustes posteriores.

Quedan excluidas las deudas emergentes de certificados que hayan sido objeto de cualquier tipo de negociación por parte de los contratistas, para los cuales se liquidarán intereses, tomando la tasa de interés a sesenta días para operaciones ordinarias, fijada por el Banco de Entre Ríos, vigente al comienzo del período que entra en mora. Si el período de mora fuera superior a sesenta días, se capitalizarán los intereses al vencimiento de cada uno de dichos períodos.

Si la mora en el pago fuera imputable al contratista, éste no tendrá derecho al cobro de intereses o de la actualización de la deuda.

En los pliegos de las obras que se liciten con pago diferido deberá especificarse indefectiblemente:

- a) Los porcentajes que la Administración abonará con pago diferido, el plazo de dichos pagos y la tasa de interés a aplicar.
- b) El sistema que se aplicará para computar las variaciones del valor del dinero entre la fecha de ejecución de los trabajos y la de pago de los mismos.

Respecto al sistema de reconocimiento de las variaciones de costos, el mismo ha quedado sustituido por el Decreto N° 2.539/02 que recoge los lineamientos generales en la materia, a nivel nacional y provinciales.

De la recepción y conservación.

Las obras podrán recibirse total o parcialmente, provisional o definitivamente, conforme a lo establecido en el contrato, pero la recepción parcial también podrá hacerse cuando se considere conveniente para la Administración y de común acuerdo con el contratista. La recepción total o parcial tendrá carácter provisional hasta tanto se haya cumplido el plazo de garantía que fije el pliego. Dentro de los 30 días corridos de

solicitada por el contratista, la Administración procederá a efectuar las recepciones correspondientes.

Si al procederse a la inspección previa a la recepción provisional se encontrase obras que no estuviesen ejecutadas con arreglo a las condiciones del contrato, se podrá suspender dicha recepción hasta que el contratista ejecute las mismas en la forma estipulada; a tales efectos, la Administración fijará un plazo, transcurrido el cual, si el contratista no diere cumplimiento a las observaciones formuladas, la Administración podrá ejecutarlas por sí o con intervención de terceros, cargando los gastos al contratista, sin perjuicio de las sanciones que correspondieren. Cuando se tratase de subsanar ligeras deficiencias o de completar detalles que no afecten a la habilitación de la obra, podrá realizarse la recepción provisional, dejando constancia en el acta, para que se subsanen dichos inconvenientes dentro del término que se fije al efecto y durante el plazo de garantía.

La recepción definitiva se realizará al finalizar el plazo de garantía fijado en el pliego, el que regirá a partir de la fecha del acta de recepción provisional. Si la recepción provisional se hubiese llevado a cabo sin observaciones, y si durante el plazo de garantía no hubiesen aparecido defectos como consecuencia de vicios ocultos y se hubieran realizado los trabajos de conservación que previeran los pliegos, la Administración efectuará la recepción definitiva.

El contratista está obligado a subsanar las deficiencias consignadas en el acta de recepción provisional y las que pudieran aparecer durante el plazo de garantía que le sean notificadas; la Administración intimará al contratista para que en un plazo perentorio subsane los defectos observados, transcurrido el cual y persistiendo el incumplimiento, procederá a hacerse cargo de la obra de oficio, dejando constancia del estado en que se encuentra y determinará el monto en que se afecta el fondo de reparo, sin perjuicio de las sanciones y acciones que pudieran corresponder. Subsánadas las deficiencias a satisfacción de la Administración, el plazo de garantía de las partes afectadas de la obra, podrá prorrogarse hasta un máximo que no excederá el plazo de garantía original.

Producida la recepción provisional o definitiva, se procederá dentro del plazo de treinta días corridos a hacer efectiva la devolución de las garantías que correspondan.

Cuando los pliegos de bases y condiciones no ordenen otro procedimiento, la habilitación total o parcial de una obra dispuesta por la Administración da derecho al contratista a reclamar la formalización del acta y recepción provisional de la parte habilitada.

Cuando los pliegos de condiciones exijan la ejecución de ciertos trabajos por otros contratistas determinados por la Administración, el contratista principal tiene derecho a que se efectúe la recepción parcial de sus trabajos, independientemente del estado de cumplimiento del contrato por parte de aquellos contratistas.

Para el caso de provisiones u obras especiales, los pliegos determinarán lo concerniente a las recepciones provisionales o definitivas.

Transcurrido el plazo fijado por la Administración, si el contratista no diera cumplimiento a las observaciones formuladas, se procederá a recibir la obra de oficio. Los gastos que demande la ejecución de los arreglos y las nuevas inspecciones o mediciones que deban realizarse, correrán por cuenta del contratista, y serán reintegradas por él o se deducirán del certificado final o de las garantías retenidas, sin perjuicio de la sanción que se le aplique en el Registro de Constructores de Obras Públicas.

El importe de los fondos de reparo se deducirán los cargos que se hubieren formulado al contratista por incumplimiento del contrato u otros a que hubiere lugar. En el caso que resultare un saldo negativo, el contratista está obligado a abonar el importe correspondiente.

Con la recepción provisional de la obra se devolverá la garantía de contrato, y con la recepción definitiva los fondos de reparo.

En casos de habilitación parcial, salvo disposición expresa del Pliego respectivo, el contratista tendrá derecho a la recepción provisoria exclusivamente de la parte habilitada, para lo cual se labrará acta, en la que constará la parte librada al uso y estado de ejecución de la misma.

Consideración sobre la rescisión y sus efectos.

En caso de quiebra, concurso preventivo, concurso civil, liquidación sin quiebra, incapacidad sobreviniente o muerte del contratista, dentro del término de 30 días corridos de producirse alguno de los supuestos, los representantes legales o herederos, en su caso podrán ofrecer continuar con la obra, por sí o por intermedio de terceros, hasta su terminación en las mismas condiciones estipuladas en el contrato. Transcurrido el plazo sin que se formule ofrecimiento el contrato quedará rescindido de pleno derecho.

Formulado el ofrecimiento en término, la Administración podrá admitirlo o rechazarlo, con causa fundada, sin que este último caso contraiga responsabilidad indemnizatoria alguna.

La Administración tendrá derecho de rescindir el contrato en los siguientes casos:

- a. Cuando el contratista obre con dolo o con grave o reiterada negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales;
- b. Cuando el contratista sin causa justificada, se exceda del plazo fijado en la documentación contractual para la iniciación de las obras. En este caso la Administración, a pedido del contratista, podrá conceder prórroga de plazo, pero si vencido éste tampoco dio comienzo a los trabajos, la rescisión se declarará sin más trámite;

- c. Cuando sin medir causa justificada el contratista no dé cumplimiento al plan de trabajo. Previamente la Administración lo intimará para que dentro del plazo que le fije, alcance el nivel de ejecución del Plan previsto;
- d. Cuando el contratista ceda parcial o totalmente el contrato o se asocie con otros para la ejecución de la obra o subcontrate la misma, sin autorización de la Administración.
- e. Cuando el contratista infrinja las Leyes de Trabajo, Impositivas o cualquier otra de orden público;
- f. Cuando el total de las multas aplicadas alcancen el 10% del monto del contrato;
- g. Cuando se de el caso previsto en los Art. 30° y 53°;
- h. Cuando sin causa justificada en contratista abandonare o interrumpiere los trabajos por plazo de 8 días en más de 3 ocasiones o por un período mayor a un mes.

En los casos previstos los efectos de la rescisión serán los siguientes:

- a. Ocupación inmediata de la obra en el estado que se encuentre. Recepción provisional de las partes que estén de acuerdo con las condiciones contractuales.
- b. El contratista responderá por los perjuicios que sufra la Administración a causa del nuevo contrato que se celebre para la continuación de las obras y/o provisiones o por la ejecución de éstas por vía administrativa. La celebración del contrato o la iniciación de las obras por administración, deberán iniciarse dentro del plazo de un año a contar desde la fecha de recepción provisional.
- c. Aplicación de las multas que pudieran corresponderle.
- d. Liquidación y pago a precio de plaza a la fecha de rescisión, del valor de los equipos, herramientas, útiles y demás enseres que la Administración quiera adquirir o arrendar. A falta de acuerdo sobre el precio a pagar, la Administración podrá disponer de ellos previo inventario y valuación. En este supuesto el contratista podrá recurrir de la valuación o del precio de uso, en su caso;
- e. Asimismo podrá comprar los materiales necesarios, al precio de costo, que el contratista hubiere acopiado en la obra. Los créditos que resulten por los materiales que la Administración reciba en virtud del inciso anterior, por la liquidación de partes de obras terminadas, por obras inconclusas que sean de recibo y por fondos de reparos, quedarán retenidos a la resulta de la liquidación final de los trabajos ejecutados hasta el momento de la rescisión del contrato.
- f. En ningún caso el contratista tendrá derecho al beneficio que se obtuviere de la continuación de las obras con respecto a los precios del contrato rescindido.
- g. La Administración podrá subrogar al contratista en sus derechos y obligaciones respecto de los contratos que hubiere celebrado con terceros para la ejecución de la obra;
- h. Sin perjuicio de las sanciones previstas en esta Ley, el contratista que incurra en dolo o grave y reiterada negligencia, perderá el depósito de garantía y será eliminado o suspendido en el Registro por el término que fije la reglamentación y no podrá ser menor a un año.
- i. En todos los casos en que la responsabilidad del contratista excediera el monto del depósito de garantía, aquella podrá hacerse efectiva sobre el equipo u otros bienes de su propiedad.

El contratista tendrá derecho a solicitar la rescisión del contrato en los siguientes casos:

- a. Cuando la Administración no efectúe la entrega del terreno ni realice el replanteo cuando éste corresponda;
- b. Cuando las alteraciones o modificaciones del monto contractual excedan las condiciones y porcentajes obligatorios establecidos en la Ley.
- c. Cuando por causas imputables a la Administración se suspenda por más de 3 meses la ejecución de la obra;
- d. Cuando el contratista se vea obligado a reducir el ritmo establecido en el plan de trabajo, en más de un 50% durante más de 4 meses, como consecuencia de la falta de cumplimiento por parte de la Administración en la entrega de la documentación, elementos o materiales a que se hubiere comprometido contractualmente;
- e. Cuando la Administración demore la emisión de uno o más certificados, que en conjunto superen el 20% del monto contractual original, por más de 3 meses después del término señalado en el artículo correspondiente, sin perjuicio del reconocimiento de los intereses y/o actualización establecidos. En tal caso los plazos comenzarán a regir cuando haya resolución firme y definitiva al respecto.

Será causa de rescisión del contrato, la fuerza mayor o el caso fortuito que imposibiliten su cumplimiento. En este caso la Administración abonará el trabajo efectuado y podrá adquirir, con la conformidad del contratista, los materiales y equipos específicamente destinados a la obra.

Sobre el reconocimiento de las variaciones de precios.

La Administración tendrá a su cargo o beneficio las variaciones de costo neto que se produzcan en más o en menos, respecto de los siguientes conceptos: mano de obra y sus cargas sociales, materiales de uso y consumo, amortización de equipos, reparaciones y repuestos, combustibles y lubricantes, energía, transporte de materiales y equipos y todo otro elemento significativo integrante del costo neto de las obras. Cuando las obras, acopios correspondientes a éstas o provisiones, deban ejecutarse en su totalidad en un plazo que no exceda los 120 días corridos de licitados, podrá reconocerse solamente, si así lo establece el pliego, las variaciones del costo neto de mano de obra, de los combustibles y de la energía y de aquellos materiales expresamente especificados en las bases de la licitación. Podrá contratarse en las condiciones de precios invariables las provisiones de origen extranjero, pagadero en moneda extranjera.

A las variaciones del costo neto, enunciadas en el artículo anterior, se le adicionará el porcentaje que haya fijado el contratista en sus análisis de precios en concepto de “gastos generales” y al importe resultante se le adicionará el 10% en concepto de “beneficios” porcentaje éste que será invariable y que deberá haber considerado el contratista en sus análisis de precios. Los pliegos de condiciones establecerán el procedimiento para considerar la variación de los importes

correspondientes a “gastos financieros” e “impuesto al valor agregado” que haya considerado el contratista en sus análisis.

No serán reconocidos los mayores cotos que sean consecuencia de la imprevisión, omisión, negligencia, impericia o erradas operaciones de los contratistas.

Si las obras se ejecutan con posterioridad a la fecha prevista en el plan de trabajo, con la tolerancia de hasta un 10% de acuerdo a lo que disponga el pliego de condiciones, las variaciones de costos se referirán a las fechas en que debieron ejecutarse con su tolerancia, salvo que la ejecución demorada o postergada hubiera sido justificada por la Administración prorrogando los plazos.

A las variaciones de costos calculadas se le descontarán los porcentajes equivalentes al fondo de reparos y a la garantía contractual.

El reconocimiento de las variaciones de precios está reglado por el Decreto N° 2.539/02 SOSP.

3.8.2.i.1.2. Acerca del “Programa Integral para la Reconstrucción de la Escuela Entrerriana” (Ley 9541)

Por esta norma la Legislatura provincial faculta al Poder Ejecutivo para que a través de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Entre Ríos, pueda utilizar en la implementación y ejecución del “Programa Integral para la Reconstrucción de la Escuela Entrerriana”, aprobado por Decreto N° 29/2004 MEOySP, el procedimiento de contratación directa dispuesto en el artículo 12°, inc. C) de la Ley de Obras Públicas N° 6351 y concordantes del Decreto Reglamentario N° 958 y artículo 27°, inciso c), apartado b), punto 9) de la ley 5140 de Administración Financiera de los Bienes y las Contrataciones (t.o. Decreto 404/95), en atención al estado de emergencia edilicio de la infraestructura escolar y a la urgencia del caso ante el inminente inicio del ciclo lectivo 2004.

Se crea en el ámbito de la H. Legislatura de la Provincia una Comisión Bilateral de Seguimiento de las contrataciones autorizadas mediante la presente ley, compuesta por un Diputado Provincial y un Senador Provincial, con facultades para controlar la implementación y ejecución del Programa.

Cabe mencionar que el Poder Ejecutivo, por vía de excepción, sancionó el decreto 230/04 por el que se autoriza a la Dirección de Arquitectura y Construcciones a invertir hasta la suma de Pesos 442.500.-, para solventar las erogaciones derivadas de las inspecciones técnicas de las obras públicas que se ejecuten en todo el territorio provincial y los gastos que sus oficinas departamentales originan, según el detalle siguiente: alquileres, consumo eléctrico, servicios telefónicos, librefría, elementos para inspección, servicios de inspección, atención de vehículos y comisiones de servicios (viáticos) de la inspección.

3.8.2.ii. Consideraciones sobre la Normativa analizada.

3.8.2.ii. 1. Ley de Obras Públicas de la Provincia de Entre Ríos y su Decreto Reglamentario Resolución N° 958/79 S.O.yS.P.

El texto de Ley analizado corresponde al modelo jurídico desarrollado por la Nación en la ley N° 13.064 y varias Provincias argentinas para la realización de la obra pública, en una versión moderna y actualizada. En su redacción se observa una tendencia hacia el equilibrio entre las responsabilidades que asumen contractualmente las dos partes: Estado y Contratista, sin que por ello el Estado quede despojado de las prerrogativas que le confiere su rol de preservar el interés general. A partir de esto, puede incorporar variaciones obligatorias el contrato, ampliar o disminuir el volumen de obra dentro de márgenes razonables etc. configurando contratos cercanos a la teoría de la colaboración onerosa, en la que a la empresa se la considera como un bien social necesario para el desarrollo. El tope de las multas aplicables al contratista por incumplimientos asciende hasta el 10% del monto básico del contrato, circunstancia en que la Administración puede rescindir el mismo, o convenir con el contratista las condiciones de la prosecución de las obras. Este límite asimilable a la presunta ganancia de un contrato, vuelve más negociable la posibilidad de concluirlo aun ante importantes incumplimientos del contratista, evitando las dificultades y dilaciones que implican los trámites de rescisión y la nueva contratación. Para establecer un paralelismo, la Ley 5188 de 1960 de la Provincia de Santa Fe, establece para el mismo concepto, un límite del 15% del monto del contrato

Del análisis de la mencionada no se observa ningún resquicio o vacío que posibilite corrupción, falta de ética o transparencia pública.

El Decreto N° 958/79 reglamentario de la Ley de Obras Públicas mantiene la misma línea, habiendo recibido sucesivas modificaciones parciales posteriores, entre las que se cuenta las introducidas por el Decreto N° 4.748/85 MHEyOP. que exige que los oferentes en las licitaciones, tanto públicas como privadas se encuentren inscriptos en el registro Provincial de Constructores de Obras Públicas; el Decreto N° 3.919/88 MGJOySP. que incorpora como condición para ser adjudicataria de una obra, que la Administración evalúe los antecedentes de la Empresa, su capacidad técnica, económica, financiera y de contratación anual libre y suficiente expedida por el Registro de Constructores de Obras Públicas; porcentaje de obreros, empleados y profesionales

locales en el plantel estable de la Empresa, localidad donde normalmente realiza el mayor aporte de tasas e impuestos municipales, provinciales o nacionales, antecedentes de los Oferentes sobre inversiones en la Provincia, el monto de la Propuesta y el informe del Registro de Constructores de Obras Públicas. El Decreto N° 4.381/88 MGJOySP; la Resolución N° 2.229/88 MGJOsSP; la Resolución N° 647/92 MEOSP y finalmente la Resolución N° 647/92 MEOSP. disponen en sucesivas modificaciones, que toda contratación de Obras Públicas, Privadas, Concurso o Cotejo de Precios deben contar con un informe de una Comisión de Estudio de Propuestas en donde se califiquen los conceptos enunciados genéricamente en el Decreto N° 3.919/88 MGJOySP. dentro de las siguientes pautas y puntajes:

	Pauta	Puntaje
a	Monto de la Propuesta	1 a 40
b	Equipo Propuesto	1 a 10
c	Plan de trabajo, plan de acopio y plan de inversiones	1 a 15
d	Análisis de precio en relación a su calidad y ajuste al pliego	1 a 10
e	Personal obrero, administrativo o profesional local en el plantel estable de la empresa	1 a 5
f	Relación laboral social, antecedentes (privativo de la Subsecretaría de Trabajo)	1 a 5
g	Informe sobre antecedentes empresarios (privativo del Registro de Constructores de Obras Públicas)	1 a 10
h	Otro que la Comisión de Calificación por unanimidad considere necesario, fundando su importancia así como la puntuación utilizada.	1 a 5

A los resultados que se obtengan de aplicar las pautas y puntajes precitados se adicionan:

- a. Si la firma es provincial: 5% sobre el puntaje a)
- b. Si la firma no siendo provincial está radicada trabajando en obras públicas en forma ininterrumpida durante los últimos 5 años en territorio provincial: 1% sobre el puntaje a)

El criterio de calificación finalmente establecido por Resolución N° 647/92 MEOSP define la relación Precio / Antecedentes Empresarios en una proporción 40/60 más los eventuales incrementos resultante de los factores a) y b) citados en último término.

Se trata de una práctica que tiene una cierta similitud al generalizado modo de seleccionar firmas consultoría a través de concursos, si bien con modificaciones en las pautas consideradas y la asignación de puntajes. También se utiliza para la selección de contratistas de obras públicas en obras de magnitud significativa, pero bajo la modalidad PASA-NO PASA, de modo que finalmente dentro de un cierto rango de excelencia, todas las ofertas que hayan superado los umbrales exigidos, gana aquella que ofrezca el precio definitivo más bajo.

Este procedimiento que resulta finalmente de la Resolución N° 647/92 MEOSP requiere del seguimiento de los resultados para ponderar sus bondades; en consecuencia volveremos sobre el mismo a la luz de la información recogida. En primera instancia puede señalarse que se alinea con los ejes de la Ley 9.353 de Compra Provincial.

3.8.2.ii. 2. “Programa Integral para la Reconstrucción de la Escuela Entrerriana”.

La Legislatura de la Prov. de Entre Ríos mediante Ley 9541 ratificó el Decreto N° 29/04, para que a través de la MEOySP. se pueda utilizar en la implementación y ejecución del “Programa Integral para la Reconstrucción de la Escuela Entrerriana” el procedimiento de contratación directa dispuesto en el artículo 12°, inc. C) de la Ley de Obras Públicas N° 6351 y concordantes del Decreto Reglamentario N° 958 y artículo 27°, inciso c), apartado b), punto 9) de la ley 5140 de Administración Financiera de los Bienes y las Contrataciones (t.o. Decreto 404/95), en atención al estado de emergencia edilicio de la infraestructura escolar y a la urgencia del caso ante el inminente inicio del ciclo lectivo 2004.

Si bien a través de su Artículo 4° la Ley crea una Comisión Bilateral de Seguimiento de las contrataciones, compuesta por un Diputado Provincial y un Senador Provincial, con lo que se constituye una instancia de control externa al Poder Ejecutivo, se autoriza como forma generalizada de contratación la vía de excepción legal. Esta Norma pone de manifiesto una grave falencia propia del accionar del Estado, en lo que hace a la imprevisión sobre el mantenimiento del patrimonio edilicio, en este caso el escolar. Hubiera sido razonable que la misma Ley, además de disponer que se acuda con la debida urgencia a una inexcusable misión del Estado, también hubiese implementado una forma de previsión para que en lo sucesivo, estas graves deficiencias de la Planificación Gubernamental en materia de infraestructura edilicia no se repitan. La gravedad de la imprevisión queda de tal manera manifiesta que al Programa se lo definió como “de reconstrucción” y que para implementárselo se tuvo que acudir a modos de excepción de la Ley de Obras Públicas, como es el procedimiento de contratación directa que deja de lado la compulsa de precios, única forma que posibilita demostrar que el contrato fue adjudicado a la mejor oferta entre las posibles.

Conforme se puede consultar en Noticias. Gob. Edición Digital (31.10.2005) la información sobre el “Programa Integral para la Reconstrucción de la Escuela Entrerriana” registra 598 intervenciones en todos los Departamentos de la Provincia, con el detalle de los establecimientos asistidos.

3.8.2.iii. Quiénes tienen autorización para contratar obras.

En el régimen de Obras Públicas de la Provincia de Entre Ríos es de aplicación el Decreto N° 336/2003 SEOySD, que actualiza los montos para las adjudicaciones de Obras Públicas, conforme lo previsto por el Artículo 12° Inciso a) del Decreto Ley de Obras Públicas N° 6351, ratificado por Ley 7.495 y concordante del Decreto Reglamentario N° 958/79 SOySP.

Obras de Ingeniería .		
<i>Rango</i>	<i>Hasta</i>	<i>Forma licitatoria</i>
1. Directores y Jefes Zonales de la DPV	\$15.000	Concurso de Precios
	\$7.500	Cotejo de Precios
	\$4.000	Compra Directa con Cotejo de Precios.
2. Secretarios, Subsecretarios, Presidentes Organismos Autárquicos y Descentralizados, Gerentes Generales de Empresas del Estado y Organismos Autárquicos	\$150.000	Licitación Privada
	\$75.000	Concurso de Precios
	\$37.500	Compra Directa con Cotejo de Precios.
3. Ministros, Secretarios de Estado, Secretarios Ministeriales	\$220.000	Licitación Pública
	\$165.000	Licitación Privada
	\$110.000	Concurso de Precios
	\$55.000	Compra Directa con Cotejo de Precios.
4. Cuerpos Colegiados	Más de \$550.000	Licitación Pública
	\$550.000	Licitación Privada
	\$250.000	Concurso de Precios
	\$200.000	Compra Directa con Cotejo de Precios
Obras de Arquitectura.		
1. Director y Jefes Zonales de la DPV	\$10.000	Concurso de Precios
	\$5.000	Cotejo de Precios
	\$2.000	Compra Directa con Cotejo de Precios.
2. . Secretarios, Subsecretarios, Presidentes Organismos Autárquicos y Descentralizados, Gerentes Generales de Empresas del Estado y Organismos Autárquicos	\$50.000	Licitación Privada
	\$25.000	Concurso de Precios
	\$12.500	Compra Directa con Cotejo de Precios.
3. Ministros, Secretarios de Estado, Secretarios Ministeriales.	\$165.000	Licitación Pública
	\$130.000	Licitación Privada
	\$65.000	Concurso de Precios
	\$30.000	Compra Directa con Cotejo de Precios.
4. Cuerpos Colegiados	Más de \$350.000	Licitación Pública
	\$350.000	Licitación Privada
	\$120.000	Concurso de Precios
	\$60.000	Compra Directa con Cotejo de Precios.

Este complejo sistema descentralizado de licitar y adjudicar obras propio de la Provincia de Entre Ríos, eleva el monto de la compra directa con cotejos de precios a valores tan significativos como el autorizado de \$200.000 a Cuerpos Colegiados para Obras de Ingeniería, monto que se ubica entre la Licitación Pública (\$220.000) y Licitación Privada (\$165.000) para la misma categoría de obras, autorizados a los Ministros, Secretarios de Estado y Secretarios Ministeriales, destacándose los requisitos obligatorios que tienen estos últimos procedimientos públicos, frente a la Compra Directa con Cotejo de Precios que queda registrado sólo en el interior de un expediente.

3.8.2.iv. Resultados de relevamiento de gestiones contractuales.

3.8.2.iv.1. Dirección Provincial de Vialidad.

Se procede a analizar los resultados de la información obtenida de la mencionada Repartición, a través de la Dirección de Construcciones, referida a las Licitaciones Públicas realizadas durante los últimos 5 años.

De un total de veintiocho obras hechas por terceros, dos fueron Licitaciones Públicas Internacionales, se realizaron cuatro por Licitaciones Públicas, diecinueve fueron por Concursos de Precios y tres a través de Contrataciones Directas.

Presumiblemente en parte debido a las dificultades económicas y financieras sufridas en los primeros años del nuevo siglo, caracterizado en el Capítulo Introductorio de este Diagnóstico, no puede deducirse del plan de obras licitado en los cinco últimos años por la DPV. un planeamiento del sector vial provincial.

Concordante con la legislación y los criterios de evaluación que dispone la Provincia, la mayor parte de los contratos fueron adjudicados a empresas entrerrianas; el número de oferentes es significativamente bajo en casi la totalidad de las licitaciones.

Se observan además, fuertes incrementos de los montos finales de contrato, respecto de los montos tenidos inicialmente como presupuestos oficiales.

La Dirección Provincial de Vialidad, que más solícitamente acudió con un cúmulo de información a los requerimientos informativos hechos para el IDP muestra alguna de las conclusiones que como indicadores podrían extenderse a los restantes Organismos que realizan obras públicas en la Provincia, a partir del relevamiento realizado. Eligiendo solamente tres obras de corta duración del período 2005, que representan el 75% del monto total, donde la incidencia de las variaciones de precios no han incidido de un modo gravitante, se puede observar:

Denominación	Resolución N°	Fecha Apertura	Presupuesto Oficial	Plazo Ejecución en meses	Monto de Adjudicación
1	2	3	4	5	6
Bacheo en la RPN° 39. Tr. Emp. RPN° 6 – Pte. S/Río Gualeguay	236	28/03/05	\$189.883,40	3	\$219.579,94
Bacheo en RPN° 39 Tr. Nogoyá – Ac. Lucas Gonzalez.	234	28/03/05	\$190.205,60	3	\$219.579,94
Bacheo en RPN° 39 Tr. Lucas Gonzalez – RPN° 6	235	28/03/05	\$180.881,30	3	\$201.944,65

Los porcentajes de incremento respecto del presupuesto oficial y luego de las modificaciones de obras adicionales, necesarias para alcanzar el objetivo propuesto, muestran que la formulación de los proyectos requiere de necesarios ajustes, para que las previsiones presupuestarias originales sean más realistas.

En el caso particular del control que se hace en la ejecución de las obras públicas, aparecen puntos donde resulta necesario procurar la eliminación de cualquier duda de **colisión de intereses**; tal es el tema del reconocimiento por parte del contratista de horas extras a los inspectores de obra, para controles hechos fuera de las jornadas normales de trabajo. No cabe dudas que conforme sea la naturaleza de las tareas, algunas de ellas necesitan de una continuidad que escape al calendario y a los horarios laborales normales. Pero tratándose de pagos del Contratista, al Inspector, a través de un ítem incorporado en la certificación de obra que la Administración deduce al Contratista y se lo traslada al cuerpo de inspectores, se constituye en un punto donde solamente controles eficientes de supervisión pueden dar certeza que no se trata de una práctica corrupta.¹

¹ En el Pliego General de Condiciones para Licitaciones Privadas, se pudo encontrar en el Art. 40 las especificaciones referidas a Trabajos Nocturnos o en Días Feriados. Autorización para Trabajar en Horarios Extraordinarios.

2003	4	\$34.800.671,07	\$31.290.255,35	3.25	En el Concurso de Precios se registró el 39,98%. En la LPI en 6,15%	No hubo	3	0	Los montos Licitados y Adjudicados no son comprables por contener redeterminaciones.
------	---	-----------------	-----------------	------	---	---------	---	---	--

Dirección Provincial de Vialidad. Dirección de Construcciones.

Resultado de Relevamiento de Datos sobre

LICITACIONES DE OBRAS PÚBLICAS/ LICITACIONES PRIVADAS / CONCURSOS DE PRECIOS.

Período Anual	Cantidad de Licitaciones	Monto Licitado	Monto Adjudicado	Número de Oferentes prom. x Licitación	Adicionales al Contrato	Impugnaciones a la Adjudicación	Reiteración de Adjudicatarios	% de Adjudicaciones extra-provinciales	Observaciones
2001	4	\$8.341.206,81	\$8.972.934,82	6,33	Un Concurso de Precios tuvo un 33,34% . Una de las LP. tuvo el 40%; las dos restantes un 5%.	No hubo	0	25	Una LP. registra un incremento entre el presupuesto oficial y el monto total del contrato de 58,28%. El Concurso el 63,17%
2002	4	\$319.517,40	\$334.371,57	2	En el Concurso de Precios se registró el 39,20%	No hubo	0	0	Las Contrataciones Directas se ejecutaron dentro del marco de Emergencia Vial, dispuesto por Resol. N° 953/02
2004	12	\$21.980.085,82	\$28.511.074,98	4.33	En ocho Concursos de Precios, los adicionales rondan entre el 29,98% y 39,88% Las LPI no tienen adicionales.	No hubo	5	0	Las obras contratadas por Concursos de Precios registran un incremento entre el Presupuesto Oficial y el monto final variable entre el 32 y el 68,88%
2005	4	\$749.975,20	\$862.586,76	3	Tres de los cuatro contratos tuvieron adicionales de aprox. el 40% de sus respectivos montos	No hubo	0	0	Tres de los cuatro Concursos de Precios registran un incremento entre el presupuesto oficial y el monto final de contrato de aprox. el 60%

Ref. En el Año 2001 se efectuaron 3 Concursos de Precios y 1 Licitación Pública.

En el Año 2002 se efectuaron 1 Concurso de Precios y 3 Contrataciones Directas

En el Año 2003 se efectuaron 1 Concurso de Precios, 1 Licitación Pública y 2 Licitaciones Públicas Internacionales

En el Año 2004 se efectuaron 10 Concursos de Precios y 2 Licitaciones Públicas Internacionales.

En el Año 2005 se efectuaron 4 Concursos de Precios.

3.8.2.iv.2 . Dirección Provincial de Arquitectura y Construcciones.

De la Dirección Provincial de Arquitectura y Construcciones relacionada con el objeto de este trabajo se obtuvo la información que se sintetiza en los dos cuadros siguientes, referidos a la tarea desarrollada por el Organismos, vinculada fundamentalmente al **“Programa Integral para la Reconstrucción de la Escuela Entrerriana”** durante los años 2004 y 2005.

Limitando el análisis a dicha información a los resultados del año 2004, por presentar una información más completa, considerando la posible tardanza de las gestiones administrativas, puede señalarse:

Se destaca la muy importante cantidad de establecimientos asistidos con obras durante el mencionado año. Incluyendo las obras que se detallan hechas por Licitación, no precisándose si fueron por Licitación Pública o Privada, la suma de intervenciones asciende a 521 obras. Los trabajos contratados abarcan un rango muy variado que va de pequeñas intervenciones, hasta la construcción de un nuevo edificio, el Liceo Paula Albarracín de Sarmiento por un monto contractual de poco más de dos millones de pesos

Conforme la información recabada, estas obras se ejecutaron haciendo uso de las atribuciones conferidas por el Decreto N° 4693 MGJOySP, del 23/10/1991, por medio del cual se aprueba y reglamenta un Sistema de Administración Delegada para la Realización de Obras Públicas.

Las dificultades que conllevan este tipo de trabajos de refacción o reparación edilicia y la cantidad de obras señaladas ejecutándose simultáneamente, implican un desafío organizativo de magnitud. Para lograr resultados de calidad se debería haber acudido a una movilización extraordinaria, tanto en lo referente a la faz administrativa, como técnica y de control. La única constancia de expansión de personal resulta de las contrataciones realizadas mediante el Decreto N° 4693 MGJOySP, que para servicios de inspección se dispuso una partidaz de cien mil pesos. La escasa e incompleta información deja traslucir las fuertes dificultades de gestión y control con que el plan se debió ejecutar.

No obstante estar habilitado a contratar en forma directa, con excepción de la Ley de Obras Públicas todas las obras, cabe destacar que sólo catorce de los sesenta y dos lotes se resolvieron de ese modo. El resto la selección fue precedida por cotejo de precios. El promedio de oferentes es levemente superior a tres por cada acto de apertura.

El promedio de los montos adjudicados referidos a los presupuestado es de alrededor del 18%de incremento. El monto promedio de los adicionales no alcanza al 2 %, valor notablemente bajo para las características de la obras.

La reiteración de los adjudicatarios es irrelevante, nueve casos en ciento treinta y ocho contrataciones. No es el caso del porcentaje de extraterritorialidad provincial de los contratistas seleccionados; todos los contratos fueron celebrados con firmas procedentes de Entre Ríos. Los efectos de la Ley de compe provincial y su reglamentación muestra también en esta análisis, su plena eficacia.

Dirección Provincial de Arquitectura y Construcciones.
 Resultado de Relevamiento de Datos sobre
COTEJOS DE PRECIOS.

Período Anual	Cantidad de Cotejos de Precios	Monto Licitado	Monto Adjudicado	Número de Oferentes prom. x Licitación	Adicionales al Contrato	Impugnaciones a la Adjudicación	Reiteración de Adjudicatarios	% de Adjudicaciones extra-provinciales	Observaciones
2004	62	\$9.829.731	\$11.552.109	3.22	\$162.261	No hubo	2	0	En el Formulario Respuesta se señalan 8 Cotejos de Precios Rechazados o Anulados.

Ref. En la información aportada por la mencionada Dirección, solo se aportan datos sobre obras ejecutadas en el año 2004

Dirección Provincial de Arquitectura y Construcciones.
 Resultado de Relevamiento de Datos sobre
LICITACIONES DE OBRA.

Período Anual 1	Cantidad de Licitaciones 2	Monto Licitado 3	Monto Adjudicado 4	Número de Oferentes prom. x Licitación 5	Adicionales al Contrato 6	Impugnaciones a la Adjudicación 7	Reiteración de Adjudicatarios 8	% de Adjudicaciones extra-provinciales 9	Observaciones 10
2004	76	-	\$9.721.216	-	-	No hubo	7	0	En base a la información suministrada, no se puede deducir ningún resultado para este Informe.

Ref. En la información aportada por la mencionada Dirección, solo se aportan datos sobre obras ejecutadas en el año 2004

No se obtuvo información para las columnas 3 y 5

3.8.2.iv.3. Dirección Provincial de Hidráulica. (DH)

El Director Provincial de Hidráulica de Entre Ríos dio respuesta a la Consulta efectuada sobre la Organización Institucional Interna de su área en un informe que puede reflejar el estado de situación de los organismos que ejecutan obras públicas, dependientes de la Secretaría de Obras Públicas.

De acuerdo al cuadro suministrado, la DH dispone de 91 agentes; de ellos 33 son profesionales y 14 técnicos, lo que aproxima al 50% el personal de formación técnico-universitaria. El promedio de antigüedad en el puesto de trabajo oscila en los 18 años. No se han registrado incorporaciones a la Planta de agentes desde hace algo más de 10 años.

Ante la pregunta cómo es el sistema de selección y promoción del personal de la Dependencia, conjuntamente con los sistemas de capacitación de su personal, en relación con la tarea que llevan adelante, las respuestas fueron que no se aplican sistemas de selección, promoción ni capacitación.

Referido a cómo se garantiza la Conducción de la DH que los proyectos técnicos se desarrollan respondiendo a los requerimientos establecidos, la respuesta se orienta en lo técnico a la participación del personal específico de su Repartición, contrastando los proyectos con los sectores demandantes de los mismos, municipios, juntas de gobierno, sectores políticos, etc.

La Inspección de los trabajos, realizada por Administración, Administración Delegada o por Terceros, se designa conforme la necesidad, equipándola de acuerdo a las circunstancias.

Referido a las Normas de Calidad que implementan, si bien hay un continuo intento de mejorar el funcionamiento general de la Repartición, no se implementa ninguna (ISO, EFQM, etc.)

Los controles externos son los que impone la Normativa vigente en la Provincia, Tribunal de Cuentas, Contaduría General, y cuando se gestiona una obra con financiamiento externo, de acuerdo a las condiciones que en tales casos se acuerden, ejemplo, la consulta ciudadana.

3.8.2.iv.4. Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda de Entre Ríos.

Mediante Expediente N° 84.050 el 24/08/2005 se registró el comienzo de la actuación mediante la cual la Oficina de Anticorrupción y Ética Pública, Fiscalía de Estado, le solicitó al Presidente del I.A.P.V., a pedido del equipo de investigación del IDP, la remisión de la información detallada de los formularios de:

- ❖ Contrataciones y Adquisiciones. Nómina de áreas habilitadas para contratar, obras, bienes y servicios personales y no personales.
- ❖ Licitaciones o Contrataciones de Obras Públicas. Listado de Obras, Adquisiciones de Bienes y Servicios Personales y no Personales: Período 01/07/2001 al 30/06/2005.
- ❖ Licitaciones o Concursos de Bienes. Período del 01/07/2001 al 30/06/2005.
- ❖ Licitaciones o Concursos de Servicios no Personales. Período del 01/07/2001 al 30/06/2005.

La recopilación recopilada al 25/10/2005 fue la siguiente:

Relacionado con licitaciones y contratos de obras.

Como respuesta a lo solicitado, se pudo concluir que en el año 2001, mediante siete licitaciones públicas, se ejecutaron 529 viviendas del Programa Casa Propia Módulo I en cinco localidades. Se aportan los nombres de las localidades y el número de unidades hechas en cada una de ellas, pero sin ningún otro dato.

En los años 2002 y 2003 no hay ningún registro.

En el año 2004, se realizaron dos licitaciones privadas para construir veintiocho viviendas en dos localidades de la provincia. En el mismo año, mediante cincuenta y una licitación pública, y dentro del Programa federal de Solidaridad Habitacional, se licitaron 2.020 viviendas distribuidas en veintinueve localidades. Mediante el Programa Federal de Construcciones en ocho licitaciones públicas se licitaron 1.356 viviendas en cincuenta y una localidades. No se suministra ningún otro dato de los pedidos.

En el año 2005, se declararon dos licitaciones públicas para ejecutar sesenta viviendas en Paraná. No se suministra ningún otro dato de los pedidos.

Relacionado con la contratación de servicios.

Detallando Apellidos, Nombres, Documentos, Tarea y Gerencia o Area de Dependencia donde revista, se registran los datos de dieciséis personas. La información suministrada no puede ser procesada, a los fines de este Informe.

Relacionado con la compra de bienes.

En el apartado correspondiente a bienes, se analizan las compras de este Instituto. Cabe señalar que la Jefatura del Departamento de Contrataciones, fue la única área del IAPV que interpretó sin dificultades, los formularios diseñados para la captura de datos.

3.8.3. Conclusiones generales en materia de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios y acerca de cómo se licitan, contratan y ejecutan obras públicas.

- ✓ , no se observa con claridad un “**procurement**” que englobe tanto las licitaciones como las contrataciones que realiza la Provincia de Entre Ríos.
- ✓ No se ha visualizado un proceso de definición de prioridades gubernamentales abierto y sujeto a discusión pública. No puede de aquí concluirse actos de corrupción basados en la falta de exposiciones que fundamentan la decisiones de contratar una obra o un servicio; las necesidades a veces son tan evidentes (caso del deterioro de las escuelas) que no puede recriminarse a tales obras como alejadas de las prioridades públicas y cercana a las conveniencias personales. Pero seguramente un sistema de planeamiento abierto y público, posibilitaría ir afianzando la realización de una infraestructura más acorde a las reales necesidades sociales.
- ✓ Por las obligaciones impuestas en la Ley 9353 de “Compra Provincial” el proceso de adquisiciones hechas por la Provincia de Entre Ríos pueden no tener como resultado la mejor calidad de bienes y servicios por el precio pagado.
- ✓ La página Web del gobierno entrerriano no dispone de buena información sobre la licitaciones de obras públicas. La información pública es una de las mejores defensas contra posibles actos de corrupción.
- ✓ De los relevamientos efectuados por medio de los formularios oportunamente distribuidos, no se pudo en varios casos disponer de la información solicitada. Dicha información debe ser de carácter público para poder asegurar que las decisiones de adjudicación en cada caso fueron justas e imparciales.
- ✓ La rendición de cuentas es esencial y los procedimientos deben ser sistemáticos y fiables, llevándose registros que expliquen y justifiquen todas las decisiones y acciones del proceso licitatorio y de contrataciones. En tal sentido se ha verificado como casos la información detallada y pulcra suministrada por la Dirección Provincial de Vialidad; la obtenida del Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda, que pudo dar relativa cuenta de lo hecho; y otros Organismos que no contestaron.
- ✓ Los proveedores y contratistas se deben seleccionar en base a sus calidades como oferentes, en el mérito de sus ofertas y a la calidad de sus productos; otra vez la Ley 9353 restringe un trato igualitario para los oferentes extra provinciales.
- ✓ Es de destacar como un valor relativo, la descentralización adoptada administrativamente por la Ley Provincial 5140 de Administración Financiera de los Bienes y las Contrataciones y su reglamentación, para los procedimientos de adquisiciones y contrataciones.

- ✓ En la legislación analizada, no se encuentra ningún impedimento para que los actos administrativos pueden ser objeto de interpelaciones administrativas y judiciales por iniciativa de las partes interesadas.
- ✓ De las respuestas dadas en los formularios confeccionados para el relevamiento de la información, por la falta de impugnaciones se infiere que no habría manipulación de las especificaciones para favorecer a ciertos y determinados contratistas, y/o proveedores. No obstante, la fuerte cerrazón que mantiene la legislación entrerriana a la competencia extraprovincial relativizan estas afirmaciones.
- ✓ Resulta difícil distinguir los intereses del Contratista de los correspondientes a los Supervisores o Inspectores de obra, cuando las horas extras del personal de inspección son liquidadas en los certificados de obra que se confeccionan al efecto interviniendo las dos partes. Un procedimiento alternativo para asegurar la imparcialidad estaría dado por lo dispuesto en el Decreto N° 230 MEOySP del 23 de enero de 2004, por el que se autoriza en este caso a la Dirección de Arquitectura y Construcciones a invertir hasta un determinado monto para solventar todos los gastos de comisiones de servicios.
- ✓ En materia de licitaciones de obras resulta observable la cantidad de veces que se acude a procedimientos que escapan a las formalidades de la licitación pública. Cualquier variante de menor rango impide ver al proceso como un todo transparente.
- ✓ Aquello que la doctrina, la legislación y la jurisprudencia han consagrado como los principios que hacen a la esencia y existencia de la licitación, que son: **libre concurrencia, la igualdad entre los oferentes, la publicidad y la transparencia** no resulta fácil identificarlos en los concretos procesos de contratación de obras públicas de esta Provincia.
- ✓ Ley N° 9353 modifica sustantivamente los principios generales consagrados de la elegibilidad en los procedimientos de compra del Estado. Esta Ley de *Contrataciones de Bienes y Servicios* otorga preferencias a las empresas radicadas en territorio de la Provincia de Entre Ríos. La igualdad en el trato de las ofertas, cae ante las condiciones que impone dicha norma, que otorga un margen de preferencia a los bienes y productos locales del cinco por ciento (5%) respecto de otros bienes de origen no provincial. El anhelo de propender al desarrollo local, colisiona con la eficiencia y la competitividad que también debe ser principios rectores del orden público. La iniciativa favorecedora de la capacidad y producción local no puede generar un sobreprecio en los bienes que adquiere el Estado; no puede pregonarse una Región Centro sólida, donde reciben un tratamiento preferencial los productores, comerciantes, consultores, profesionales y técnicos radicados en solo una de las tres la Provincia integrantes.
- ✓ Las variaciones del precio pagado en la compra de gas oil en el año 2004, en el área Vial, y la compra de medicamentos en los Hospitales, puede mejorarse sensiblemente, reviéndonse las prácticas y procesos que en cada caso se siguen. Adicionalmente se

observa en las adquisiciones de los establecimientos hospitalarios, donde la premura se transforma frecuentemente en urgencia, que los procedimientos seguidos no permiten garantizar que se ejerza un claro dominio sobre inventarios, sobre los stock de almacenes y sobre los registros de usuarios que son beneficiarios de los bienes adquiridos.

- ✓ Por Ley N° 9541 del 2004, se dispuso un “Programa Integral para la Reconstrucción de la Escuela Entrerriana”. No existe una razón suficiente que justifique plantear por vía de excepción dicho Programa, pudiendo con ello recurrir a la contratación directa el cúmulo de establecimientos en los que se dispuso intervenir. De hecho este modo de contratar en la práctica se lo redujo a un número aceptable, eligiéndose el cotejo de precios como la forma más adecuada. Pero aun admitiendo que la infraestructura escolar pública entrerriana se hubiera encontrado para el momento de sancionar la ley en un estado ruinoso, que haga a la urgencia concreta, inmediata, probada y objetiva de intervenirla de inmediato, es significativo que en dicho texto legal no se haya incorporado ni un párrafo haciendo referencia a la necesidad conjunta de planificar un sistema de mantenimiento y conservación de tales edificios públicos, para evitar que dentro de un corto plazo la Provincia se encuentre nuevamente en el punto de arranque de este Programa.

3.9.

Algunas observaciones acerca del Poder Judicial

3.9.1. Constitución Provincial y normativa vigente

Entre Ríos es erigida como Provincia por Decreto del año 1814.

En 1822 se sanciona el Estatuto Provisorio dando comienzo al período constitucional de la provincia, siendo el primer antecedente constitucional sobre creación del Poder Judicial, dictándose también la primera Ley Orgánica de la administración de justicia y el primer Código de Procedimientos Civil y Criminal de Entre Ríos.

En 1836 el Poder Judicial es objeto de una sustancial reorganización, se designan los primeros Jueces de Primera Instancia en seis departamentos, fijándose tres instancias para los juicios civiles y dos para los criminales, quedando compuesto el Superior Tribunal de tres miembros.

En 1849 se sanciona una nueva Ley Orgánica declarándose la independencia del Poder Judicial, pasando a ser de cinco miembros el Tribunal Superior.

En 1860 se dicta la primera Constitución definitiva de la Provincia, la que realmente organiza la Administración de Justicia como un Poder independiente y con los atributos de tal.

Luego de varias reformas, en 1933 se sanciona la actual Constitución Provincial que expresamente contempla una forma republicana de gobierno (art. 1 y ccss.) previendo la existencia de tres poderes independientes: Poder Legislativo (arts. 53 a 96); Poder Ejecutivo (114 a 146) y Poder Judicial (arts. 147 a 179).

En la Sección dedicada al Poder Judicial, lo delinea estructural y funcionalmente, siendo ejercido por un Superior Tribunal (art. 147), que llega a caracterizar una Suprema Corte.

Este Tribunal Superior se compondrá de por lo menos seis miembros (en la actualidad 9) y se dividirá en salas que entenderán en cada una de las materias del derecho (art. 148).

Establece también los requisitos para ser miembro del Superior Tribunal (art. 149) de los jueces de Primera Instancia (art. 152) la inamovilidad en el cargo mientras dure su buena conducta (art. 150 y 155); la intangibilidad de las remuneraciones (art. 156) y las incompatibilidades por parentesco (art. 161).

Son atribuciones del Poder Judicial conocer en los casos contenciosos o voluntarios del derecho común, las causas criminales y contenciosas administrativas, no pudiendo ningún otro Poder arrogarse atribuciones judiciales, revivir procesos fenecidos o finalizar existentes (art. 165, 166)

Son materia del Superior Tribunal de Justicia, en carácter originario y exclusivo, entender en las causas sobre competencia o conflictos entre los poderes públicos; en los conflictos internos de municipalidades o entre ellas o entre éstas y el gobierno provincial; las cuestiones sobre constitucionalidad de normas reñidas con la Constitución Provincial; en los recursos de revisión de causas fenecidas, en las cuestiones de competencia o jurisdicción de sus salas, en los recursos por retardo o denegación de justicia, en la recusación de sus miembros o las acciones de responsabilidad contra uno de sus miembros o los jueces de primera instancia; en los asuntos derivados del ejercicio de la superintendencia y en materia contencioso administrativa (arts. 167).

El Decreto Orgánico de Tribunales de 1935 rigió hasta su abrogación por la Ley N° 6.902/82. Ratificada por **Ley 7504**, actualmente vigente.

La misma establece los **Órganos de la Magistratura**, ejercidos por el Superior Tribunal de Justicia, compuesto de nueve miembros, las Salas del Superior Tribunal (en total tres, por materias: asuntos constitucionales y penal, civil y laboral), por las Cámaras Civiles y Comerciales, Penales y del Trabajo (14 en toda la provincia), los Jueces de Primera Instancia de los fueros Civil y Comercial, Correccional, de Instrucción y Laboral (art. 1)

Determina también los **Órganos del Ministerio Público**, desempeñado por el Fiscal del Superior Tribunal, el Defensor del Superior Tribunal, los Fiscales de Cámara, los Agentes Fiscales y los Defensores de Pobres y Menores (art. 2).

Establece un **Régimen de Incompatibilidades** para Magistrados, funcionarios y empleados. Para los primeros, es incompatible el cargo de magistrado con la actividad comercial o profesional salvo en causa propia, de su cónyuge, hijos menores o incapacitados y el desempeño de cualquier función o empleo, excepto la de miembro de comisiones de carácter permanente o la docencia. Para los segundos, es incompatible con el ejercicio de profesiones de abogados, procurador o martillero, y la sociedad o realización de tareas de cualquier otra función o empleo público, con excepción de la de miembro de comisiones de carácter permanente o la docencia.

Tampoco podrán, magistrados y funcionarios, formar parte de los partidos políticos o centros de naturaleza político partidista ni intervenir en propaganda electoral alguna (arts. 4 al 7).

Se advierte también una suerte de **Régimen de Conflictos de Intereses**, dentro de las obligaciones de magistrados, funcionarios y empleados con las prohibiciones de evacuar consultas, aconsejar o asesorar asuntos en los que exista contienda judicial; practicar juegos de azar; no levantar embargos trabados sobre sus sueldos; ejercer el comercio, actividades lucrativas u otros cargos rentados salvo para los empleados pero previa autorización del Superior Tribunal (art. 17).

Respecto de la **publicidad de los actos**, se prevé la publicación de las sentencias del Superior Tribunal y de cada una de sus Salas, en el Boletín Oficial y dentro de los diez días de su firmeza (art. 37, inc. 23).

Finalmente respecto del **Jurado de Enjuiciamiento**, previsto en la Sección VII de la Constitución Provincial, tiene como misión instruir el juicio de los funcionarios públicos

(judiciales o los determinados del Poder Ejecutivo) en casos de ser acusados por faltas o delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.

Dicho Jurado se integra con tres miembros del Superior Tribunal más tres suplentes; dos legisladores (un diputado y un senador) y dos abogados propuestos por el Colegio de Abogados. En total 7 miembros, no teniendo el Superior Tribunal mayoría propia.

Se decepciona todo tipo de denuncias; cualquier juez actúa como órgano receptor y no hay sanciones para el denunciante por más temeraria que aquella sea.

La presidencia del Jurado de Enjuiciamiento es rotativa por bienio.

Según lo informado por la Secretaría de Superintendencia del Superior Tribunal de Justicia (Expte. “U” 2354 Fº 251/05), desde el año 1984 hasta la fecha, el Jurado de Enjuiciamiento ha destituido a dos (2) funcionarios del Ministerio Público Fiscal y a dos (2) jueces de Primera Instancia.

El control que ejerce el Poder Judicial

En el marco del trabajo encomendado, debe destinarse un acápite al sistema de control de la administración pública provincial por parte del Poder Judicial.

Es sabido que el control, en general, se ejerce de diversas maneras, habiendo merecido dichas variantes clasificaciones teniendo en cuenta el órgano que la ejecuta (vgr. interno y externo), el tiempo en que se verifica (antes, durante y después de la actividad administrativa), la forma en que se proyecta (de oficio o a instancia de parte interesada), etc.

En ese contexto, sin dudas que el Poder Judicial constituye la última instancia del control, máxime en un sistema de división o interrelación de poderes o funciones que el sistema republicano ha diseñado, de forma tal de mantener determinados equilibrios y contrapesos que permitan independencia y vigilancia recíproca.

Ahora bien, dentro de ese marco de análisis, el Poder Judicial no actúa de un único modo, ya que, de acuerdo con el tipo de responsabilidad que se denuncie, investigue o juzgue, se advertirán mecanismos procesales diversos para tales situaciones en particular.

Se advierte entonces que, en lo específico de la temática bajo análisis y desde la perspectiva del control judicial sobre la función administrativa, es distinta la instancia del control punitivo del Estado, a través de la persecución penal de los eventuales responsables de delitos vinculados con actos de corrupción, con el control de legalidad que el Poder Judicial puede hacer sobre los actos que dicte la administración, declarando su invalidez, ineficacia o nulidad, o en una tercera instancia, la posibilidad de existencia de condenas resarcitorias, tanto a funcionarios como a la Administración misma, que impliquen indemnizaciones tendientes a reparar el daño provocado por un accionar lesivo del Estado.

Los tres capítulos aludidos, en el orden provincial entrerriano, tienen mecanismos procesales de actuación ante el Poder Judicial que es necesario delinear para una comprensión acabada de los alcances y límites de su intervención, así como también la eventual posibilidad de incorporar institutos que constituyan instancias superadoras de los actuales diseños.

La **responsabilidad penal**, o posibilidad de persecución punitiva que culmine en una sanción de naturaleza represiva, (sin entrar en la eterna discusión sobre la finalidad de la pena -prevención especial vs. Prevención general, o las nuevas tendencias criminológicas sobre la finalidad de la pena), debe partir necesariamente de la definición de las conductas delictivas por parte del legislador nacional, al constituir dicha competencia materia no delegada a las provincias. En concreto: en la Provincia de Entre Ríos, solo pueden ser considerados delitos aquellas conductas seleccionadas por el legislador nacional en ejercicio de sus propias competencias. Por ello, como se adelantaba, las acciones descriptas en la Ley Nacional n° 25.188 de Ética Pública, en su capítulo IX, en tanto delitos incorporados al Código Penal, pueden y deben ser aplicados por los jueces provinciales en relación con los funcionarios locales.

La diferencia radicarán entonces en aquellas materias no delegadas, en particular, en la posibilidad que tiene la Provincia de organizar sus Tribunales de Justicia y adoptar los procedimientos persecutorios.

Y en tal sentido, el control penal en la provincia de Entre Ríos puede analizarse a través de las normas procedimentales dictadas para la persecución punitiva.

Así, se ha organizado el Ministerio Público mediante ley N° 9544, al que se le ha otorgado “independencia orgánica, funcional y tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad” (art.1° y 5° inc. “a”), y en lo específico, “promover y ejercer la acción pública en las causas criminales y correccionales” (art. 5° inc. “c”). El Ministerio Público Fiscal es quien debe ejercer la acción penal pública (art. 15°), y el Agente Fiscal, además de “cuidar de que se cumplan estrictamente los plazos procesales” (art. 25° inc. 4°), debe “participar activamente en la investigación de los delitos” (art. 25 inc. 6°) y “preparar y promover la acción penal en la forma establecida por las leyes procesales, y vigilar la sustanciación de las causas penales, cuidando que no se dilaten ni prescriba la acción” (art. 25° inc. 5°).

Desde la perspectiva del control y las clasificaciones del mismo aludidas ut supra, se ordena en forma clara que “cuando se tratare de una acción pública, el Ministerio Público actuará de oficio. La persecución penal de los delitos de acción pública deberá ser promovida inmediatamente después de la noticia de un hecho punible y no se podrá suspender, interrumpir o hacer cesar, salvo en los casos y bajo las formas expresamente previstas en la ley” (art. 9°). Evidentemente, se trata de un control posterior, externo y que debería seguirse de oficio, siendo su titular el Ministerio Público.

El **proceso contencioso administrativo** se encuentra regulado por la ley N° 7061, y el órgano judicial para entender en estas causas es el Superior Tribunal de Justicia en pleno, en instancia única (art. 1°).

Este proceso tiene por objeto revisar decisiones administrativas, o dictadas en ejercicio de la función administrativa (art. 4°). Puede señalarse entonces que se trata de un proceso al acto dictado, expresa o tácitamente (art. 5°), por autoridad administrativa, en ejercicio de la función administrativa, y dicho acto debe ser definitivo y causar estado, al haber sido dictado por la más alta autoridad administrativa. El control que se hace por esta vía es de legalidad o de legitimidad (art. 7°), y es revisor de lo actuado, o lo que se denomina instancia revisora, al no poder ventilarse cuestiones no debatidas previamente ante la

autoridad administrativa (art. 10°). Debe consecuentemente habilitarse la instancia mediante los recursos administrativos previstos en el ordenamiento jurídico.

Se trata de un proceso de revisión de lo actuado que sólo puede ser promovido por aquellos sujetos que invoquen afectación o violación de un derecho subjetivo o de un interés legítimo (art. 1°, 15°, 41° inc. “c”), sin que se otorgue legitimación para este proceso a quienes ostenten intereses difusos, colectivos o simples intereses.

No alcanza a los juicios regidos por el derecho privado, ni a aquellos en los que se reclame “reparación de daños ocasionados por agentes, cosas o hechos de la administración pública cuando no se produzcan por incumplimiento o en relación a una vinculación especial de derecho público contractual o reglamentaria, establecida entre la Administración y el reclamante, y aquellos producidos a la Administración por los particulares en los mismos casos” (art. 3°). Además, no pueden debatirse en esta vía los juicios ejecutivos, de apremio, desalojo, interdictos y acciones posesorias; expropiación; los que deban resolverse aplicando exclusivamente normas de derecho privado o del trabajo; conflictos provenientes de convenios laborales (art. 3°), y los reproducidos consentidos expresamente por el interesado (art. 8°).

En concreto, con esta vía determinados sujetos legitimados pueden lograr la anulación total o parcial de actos administrativos de alcance particular o general, y en caso de anulación, conseguir la reparación de daños y perjuicios, en tanto consecuencia unida al pedido de ilegitimidad, una vez resuelta la primera. En otras palabras, el reestablecimiento de la esfera jurídica vulnerada.

No se prevé en su normativa la citación al funcionario o agente eventualmente responsable para que comparezca al proceso.

El proceso o **acción de amparo** constituye otro procedimiento judicial que permite el control o revisión de la administración pública. Se encuentra regulado en la ley de Procesos Constitucionales N° 8369 para cuestionar “toda decisión, acto, hecho u omisión de autoridad administrativa o judicial o legislativa en ejercicio de funciones administrativas, funcionario, corporación o empleado público, provincial o municipal o de un particular, que en forma actual o inminente, amenace, restrinja, altere, impida o lesione de manera manifiestamente ilegítima el ejercicio de un derecho o garantía implícito o explícito reconocido por la Constitución Nacional o provincial, con excepción de la libertad individual tutelada por el hábeas hábeas” (art. 1°).

El alcance de la garantía, en cuanto a sujetos legitimados y situaciones tuteladas, es mucho más restringido que el actualmente diseñado en el art. 43 de la Constitución Nacional, luego de la reforma de 1994, y debe tratarse de una decisión, acto, hecho u omisión ilegítima, entendida ella “cuando la autoridad, funcionario, corporación o empleado público provincial o municipal o un particular actúe sin competencia o sin facultad, o con inobservancia de las formas o límites constitucionales o legales, en relación del derecho o garantía constitucional invocados. La ilegitimidad será manifiesta cuando aparezca en grado de evidencia dentro del margen de apreciación que permita la naturaleza sumaria de la acción” (art. 2°).

Dentro del mapa judicial entrerriano, se prevé que es competente en la acción de amparo “contra decisión, hecho, acto u omisión de autoridad o particular, el juez sin

distinción de fueros o sala de cámara con jurisdicción en el asiento de esa autoridad o del particular, el del lugar del hecho o el del domicilio del afectado, a su opción” (art. 4°).

Dentro del capítulo del amparo, la ley de procedimientos constitucionales contempla una acción que denomina “**de ejecución o prohibición por violación de la ley u ordenanza**”, que ha sido prevista para el caso “que una ley u ordenanza imponga a un funcionario o corporación pública de carácter administrativo un deber expresamente determinado” (art. 25°) y permite a “todo aquél en cuyo interés deba ajustarse el acto o que sufiere perjuicio material, moral o político, por la falta de cumplimiento del deber, puede demandar su ejecución inmediata” (art. 25°) o requerir un “mandamiento prohibitorio contra el funcionario o corporación” para el supuesto de ejecución de actos expresamente prohibidos por la ley u ordenanza (art. 26°). Los jueces ordinarios son los competentes para entender en estas causas.

En cuanto a la posibilidad de demandar judicialmente al Estado provincial y al funcionario por **daños y perjuicios**, procurando la reparación de eventuales detrimentos patrimoniales, no existe un procedimiento diverso al que se ha previsto procesalmente para cualquier acción por igual motivo entre particulares. Por lo tanto, se aplica el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, que sólo contiene normas específicas cuando el Estado está en juicio para la determinación de los plazos procesales.

La representación en juicio de la Provincia es ejercida por el Fiscal de Estado (art. 5° Ley N° 7296), pudiendo sustituir dicha representación en otros abogados de la Fiscalía (art. 4° inc. “f” Ley cit.). Dicha sustitución judicial podrá también efectuarse en “los Agentes Fiscales o Defensores de Pobres y Menores de la jurisdicción, o abogados de la matrícula con residencia en el interior de la Provincia excepcionalmente, por decreto del Poder Ejecutivo y previo convenio de honorarios en juicios en del interior de la Provincia y en el representante legal de la Provincia en la Capital Federal, conforme las reglas del mandato”. Para ello se requiere escritura pública o carta poder, debiendo los mandatarios, en todos los casos ajustarse a las instrucciones que se le impartan (art. 11°).

Por el art. 6° de la ley se dispone que el Fiscal de Estado “Será parte legítima en los juicios contencioso-administrativos”.

No existe obligación expresa en las demandas que se sigan contra la Provincia por resarcimiento de daños y perjuicios derivados de actos ilícitos imputables a sus agentes, de solicitar la citación al juicio del o los agentes involucrados, para perseguir un eventual reembolso de lo pagado como consecuencia de dicha acción judicial.

3.9.2. Observaciones acerca del funcionamiento del poder Judicial

3.9.2.1. Estructura y organización

Como dijéramos, el Poder Judicial entrerriano se estructura en Órganos de la Magistratura y Órganos del Ministerio Público. El primero es ejercidos por el Superior Tribunal de Justicia, compuesto de nueve miembros, al que le siguen tres Salas con competencias por materias: Sal de Asuntos Constitucionales y Penal, Sala Civil y Sala Laboral; luego, descendiendo por la pirámide organizacional, encontramos las Cámaras Civiles y Comerciales, Penales y del Trabajo. Son 4 en total en toda la provincia con 14 Salas distribuidas del siguiente modo: Gualaguay (Cámara del Crimen) Concepción del Uruguay (Cámara de Apelaciones con tres Salas por materia: penal, civil y comercial y

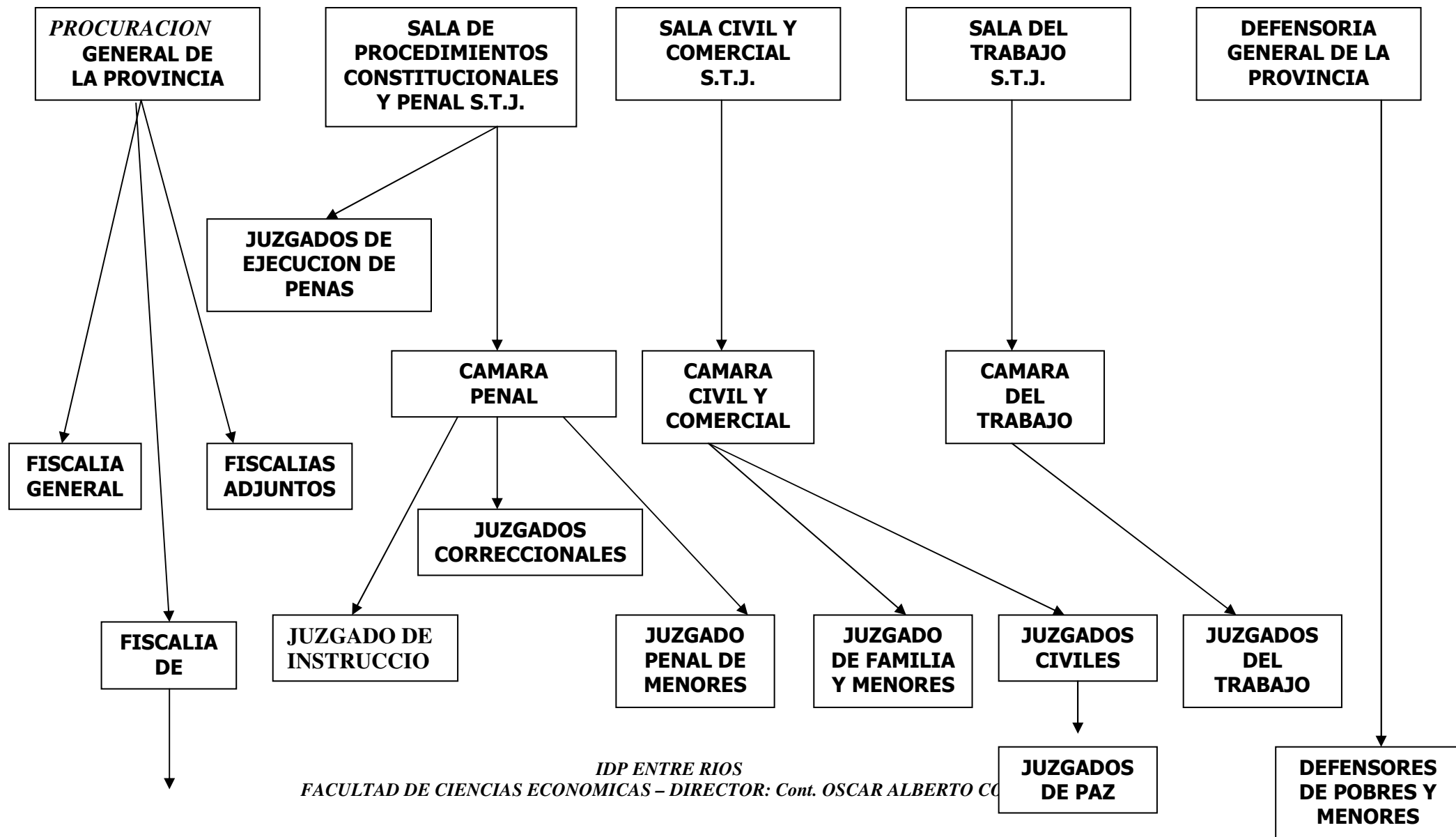
laboral) Concordia (Cámara de Apelaciones con Tres Salas) y Paraná (Cámara de Apelaciones con dos Salas por materia)

Finalmente, siguen los Jueces de Primera Instancia de los fueros Civil y Comercial, Correccional, de Instrucción y Laboral. A mayor abundamiento, remitimos al Anexo I, Nómina de Juzgados del Poder Judicial.

A continuación se incluye el organigrama del Poder Judicial

ORGANIGRAMA DEL PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS

Fuente: Poder Judicial de la Provincia de Entre Ríos



En cuanto a los Órganos del Ministerio Público, éstos son desempeñados por el Fiscal del Superior Tribunal, el Defensor del Superior Tribunal, los Fiscales de Cámara, los Agentes Fiscales y los Defensores de Pobres y Menores y existen en cada uno de las circunscripciones judiciales, 16 en total.

Fuera de los que es la estructura judicial propiamente dicha, es decir la integradas por magistrados y jueces, se encuentran los órganos o dependencias administrativas, a saber: la Contaduría General, la Tesorería General, el Área de Personal, el Área de Asuntos Administrativos, la Dirección de Biblioteca, Estadísticas y Publicaciones, el Archivo Judicial Departamento Patrimonio, la Oficina de Compra y Asesoramiento, la Oficina de Informática Jurídica, el Departamento Médico Forense, el Laboratorio de Genética Forense, la Oficina de Notificaciones y Mandamientos, la Oficina de Planeamiento e Infraestructura Edificio, la Oficina de Acuerdos, la Oficina de Ceremonial y la Oficina de Prensa .

La planta de personal en total, contemplando empleados, magistrados y funcionarios, no supera los 1.676 agentes.

Todo **ingreso de personal** a planta permanente, es estrictamente por **concurso**.

Para los empleados en general, se realizan llamados a concursos aproximadamente cada dos años; se confecciona una lista conforme a los puntajes obtenidos en la selección y a medida que se producen vacantes, éstas son cubiertas de esta lista en el orden establecido.

Cuentan también con un sistema de Practicantes, o pasante que, conforme su desempeño, puede llegar a realizar una cobertura transitoria de personal (por ejemplo, una licencia por maternidad).

Para la elección de jueces, fiscales y defensores, existe el **Consejo de la Magistratura**. El ingreso de Secretarios es por concurso en el Superior Tribunal.

El Consejo de la Magistratura se compone por dos magistrados elegidos por votación de la totalidad de magistrados; dos abogados elegidos también por votación por el Colegio de Abogados; dos académicos, uno de cada una de las universidades de la ciudad de Paraná; un representante de los empleados del poder Judicial, elegido por votación entre los mismos y dos representantes de las ONGs interesadas en participar (para ello, previamente, se inscriben en un registro y en asamblea, eligen a los dos representantes).

El Consejo es presidido por el Secretario de Justicia, como representante del Poder Ejecutivo.

3.9.2.2. Controles internos y normas de transparencia

Los integrantes del Poder Judicial, jueces, fiscales, defensores de menores, secretarios y habilitados, se encuentran comprendidos en la Ley nº 3883 de **Declaraciones Juradas** y se encuentran compelidos a presentar las suyas dentro de los 30 días de asumir sus funciones y ante cualquier variación patrimonial de importancia.

Dicha obligación es controlada por la Contaduría General del Poder Judicial: a dicho órgano se le entregan los sobres cerrados y lacrados, quien los reserva y solamente se abren en caso de ser requerido por el Honorable Jurado de Enjuiciamiento (fuente: Secretaría de Superintendencia del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos. Expte. “U” 2354 F° 251/05).

En consecuencia, el sistema de declaraciones juradas merece las mismas observaciones que las indicadas en capítulos precedentes para el resto de los funcionarios estatales, no pudiéndose determinar ni el grado de cumplimiento ni el contenido o evolución de las declaraciones juradas de los magistrados y funcionarios judiciales.

Asimismo, no existe un órgano de control de conflicto de intereses de los integrantes del Poder Judicial (fuente: Secretaría de Superintendencia del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos. Expte. “U” 2354 F° 251/05).

En cuanto a otro tipo de controles, que hacen más al desempeño de los distintos fueros, la Sala Penal del Superior Tribunal tiene implementado un sistema de informes mensuales sobre el estados de las causas en trámites.

Se registran en los mismos, la totalidad de los ingresos y egresos, y la totalidad de movimientos, identificando cada causa por su carátula y número de expediente, y consignación de fechas de cada cambio de estado.

Dado que el procedimiento penal posee etapas procesales que deben ser cumplidas por el juez de instrucción o el juez correccional, bajo sanción de caducidad o preclusión de la instancia (dado que en el fuero penal el impulso de la causa es de oficio) estas etapas se encuentran especificadas en las planillas de informe; si no se encuentran completadas, surge prima facie una posible morosidad o problema del juzgado y habilita su investigación en mayor profundidad.

En los referidos informes se consigna también la cantidad de causas reservadas del turno, las archivadas y las concluidas y si existen detenidos a disposición del Juzgado.

El fuero civil cuenta con un sistema de información distinto, a través de la Mesa de Entradas virtual que permite el acceso al trámite de las actuaciones a través de un programa informático (fuente Secretaría de Superintendencia del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos. Expte. “U” 2354 F° 251/05). Ello se compadece por la naturaleza del proceso seguido, ya que es especial al proceso civil, eminentemente dispositivo, donde el avance se produce como consecuencia del impulso de parte interesada, a diferencia del proceso penal, de corte inquisitivo, de oficio o a instancia del titular de la acción pública penal, con estrictas etapas donde se encuentra comprometido directamente el orden público.

Debe advertirse que una comisión, denominada de “Mapa Judicial” integrada por representantes del Poder Legislativo, del Colegio de Abogados, del Ministerio Público y del Poder Judicial (Dr. Anibal Carlos M. Nesa; Dr. Emerio Salim Abraham; Senador Dr. Luis Leissa; Diputado Dr. Eduardo Jodor; Dr. Raul Gracia; Dra. Laura Z. de Gambino; Dra. Maria Alejandra Abud; Dr. Bernardo S. Zonis), efectuó diversas consideraciones respecto al funcionamiento del Poder Judicial, disponiendo la creación de nuevos Juzgados y Fueros en diversas localidades y regiones de la Provincia.

(http://www.jusentrerios.gov.ar/index.php?modulo=m_aut_sm_mapa_judicial.php)

En especial, en el fuero Civil y Comercial, la Comisión del Mapa Judicial aludida indicó que, en base a las planillas estadísticas que la Cámara distribuye a todos los organismos judiciales de la provincia, “su confección en determinados casos no va precedida de idénticos criterios en el volcado de datos; por ej. el expediente que sustanció y se resolvió, sin regulación de honorarios, la nueva entrada a esos fines expresa criterios dispares”, y motivó que el tema sea llevado al Excmo. Superior Tribunal de Justicia para que resuelva la constitución de una Comisión a los fines de la reelaboración.

Asimismo, de los datos estadísticos colectados por dicha comisión, y en base a parámetros tales como ingreso de expedientes en determinado periodo y de determinada jurisdicción, verificó la "sobrecarga" sobre determinadas jurisdicciones teniendo en cuenta el tipo de juicio: ordinario, sumario, sucesorio, concursos, alimentos, apremios etc. como criterios subjetivos en el agrupamiento de decisiones: autos interlocutorios, apelaciones o resoluciones sobre honorarios y sentencias.

A partir de dicho informe, se efectuaron diversas consideraciones, destacándose aquella que señala textualmente: “Evidenciando las estadísticas una anarquía de criterio para su elaboración, se aconseja el dictado de pautas concretas que reflejen fidedignamente la realidad del trámite que llevan delante los organismos del fuero”.

La Comisión del mapa Judicial también se ha expedido respecto del fuero contencioso administrativo, propiciando la creación de una Cámara en lo Contencioso Administrativo, invocando para ello “la gran dilación de las causas contencioso administrativas”, y señalando distintas circunstancias que confluyen en un resultado realmente negativo.

Entre tales causas, se indican “una trascendente proliferación de juicios, de distinto tipo e importancia. Muchos de ellos derivan de la emergencia en la que se encuentra la Provincia desde hace varios años, lo que genera normas lato sensu muy discutibles que naturalmente son resistidas por los particulares. A ello se agrega una inadecuada estructura del Tribunal Competente ordenada prima facie por la Constitución Provincial y por las normas dictadas en su consecuencia (decreto ley 7.061, ratificado por Ley 7.504) para la materia contencioso administrativa”.

La competencia contencioso administrativa la ejerce el Superior Tribunal de Justicia en pleno, y “ello determina que un cuerpo integrado por nueve miembros tenga a su cargo los pleitos vinculados a la materia contencioso administrativa. Va de suyo que el número de mención conspira contra la eficacia, por más diligencia que le dediquen los Sres. Vocales”.

En las estadísticas señaladas en dicho informe, se sindicó que hasta el año 1.992 el promedio de juicios contenciosos administrativos era de 108 por año, y a partir del año 1.993 hasta 1.996 el promedio anual ascendió a casi 200 juicios.

Completando dicho informe, debe señalarse que la Secretaría de Superintendencia del Poder Judicial de la Provincia informó que en el año 2004 se iniciaron 176 causas en el fuero contencioso administrativo (fuente: Secretaría de Superintendencia del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos. Expte. “U” 2354 Fº 251/05). En el año 2003, las causas ingresadas en el fuero alcanzaron a 263 (fuente: página web. Secretaría de Informática del Poder Judicial. http://www.jusentrieros.gov.ar/index.php?modulo=m_oj_sm_estadisticas.php).

3.9.2.3. Desempeño de los Tribunales de Justicia

La página web del Poder Judicial de la Provincia contiene un completo relevamiento estadístico de las causas judiciales, debiendo aclararse que no todas las causas que se resuelven en un año han ingresado ese mismo año.

El cuadro que sigue, elaborado a partir de los datos que obran en la mencionada página, contiene la información, por fuero, de las causas ingresadas y de las causas resueltas, a saber:

<u>CANTIDAD DE CAUSAS INGRESADAS</u>		
	2003	2004
PRIMERA INSTANCIA		
FUERO PENAL		
*Juzgados de Instrucción (Ingresado neto)	7.829	36.940
*Juzgados Correccionales (Ingresado neto)	2.326	1.835
FUERO PENAL DE MENORES		
*Juzgados de Flia., Civ. y Penal de Menores (Penal)	1.800	1.396
FUERO CIVIL, COMERCIAL, de PAZ y de FAMILIA		
*Juzgados Civiles	31.274	36.156
*Juzgados de Paz (1°categ. a c/Jueces letrados)	6.683	6.251
*Juzgados de Flia., Civ. y Penal de Menores (Civ. Asist.)	9.047	7.935
FUERO LABORAL		
*Juzgados Laborales	3.810	3.955
INSTANCIA ÚNICA		
FUERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO		
*Contencioso Administrativo S.T.J.	263	176
Acciones de Inconstitucionalidad	13	1
SEGUNDA INSTANCIA e INSTANCIA POSTERIOR (S.T.J.)		
FUERO PENAL		
*Cámaras Penales	1.690	686
Apelaciones	1.302	1.284
*Sala N°1 de Proc. Constit. y Penal S.T.J. (#)	132	142
Casaciones	94	79
Competencias	5	11
Quejas	33	46
Regulaciones de Honorarios	-	-

CONVENIO OFICINA ANTICORRUPCION DE LA NACION – UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

Inaplicabilidad de Ley	1	3
Presentaciones Varias	6	-
Contienda	-	1
Excusaciones	-	-
Rec. Extraordinario C.S.J.N.	-	-
Rec. de Reposición	-	-
Aclaratorias	-	-
Cese de prisión preventiva	-	-
Secc. Amparos (Sala N°1 de Proc.Constit. y Penal S.T.J.)		1.414

Conmutación de Pena		181
Libertades Condicionales		113

FUERO CIVIL

*Cámaras Civiles	4.638	3.633
*Sala N°2 en lo Civil y Comercial S.T.J. (#)	294	470
Rec. de Inaplicabilidad de Ley	202	186
Recurso de Queja	23	39
		16

FUERO LABORAL

*Cámaras Laborales	1.296	766
*Sala N°3 del Trabajo S.T.J. (#)	137	270
Rec. de Inaplicabilidad de Ley	92	148
Recurso de Queja	3	3
Honorarios	10	8
Rec. Extraordinario	6	13
Apel. c/res.de Colegios de Profesionales	-	18
		1

CANTIDAD DE CAUSAS RESUELTAS

	2003	2004
PRIMERA INSTANCIA		
FUERO PENAL		
*Juzgados de Instrucción		
Elevados a Juicio	2.098	1.904
Sobreseimientos	3.061	2.716
Prescriptos	3.667	6.465
Otros Sobreseimientos	463	371
Falta de Mérito	2.082	1.755
Reservados en Secretaría	21.432	19.649
Archivos Provisorios	8.549	9.210

*Juzgados Correccionales		
Sentencias	440	343
Sentencias Condenatorias	83	111
Sentencias Absolutorias	114	175
Sentencias condenatorias absolutorias	8	26
Sobreseimientos	567	607
Prescriptos	47	76
Otros Sobreseimientos	133	141
Suspensión de Juicio a Prueba	690	1.101

FUERO PENAL DE MENORES

*Juzgados de Flia., Civ. y Penal de Menores (Penal)		
Sentencias	237	377
Autos	999	563

FUERO CIVIL, COMERCIAL, de PAZ y de FAMILIA

*Juzgados Civiles		
Sentencias	7.728	7.011
Autos	7.754	8.272

*Juzgados de Paz (1°categ. a c/Jueces letrados)

Sentencias	4.544	4.336
Autos	2.937	2.217

*Juzgados de Flia., Civ. y Penal de Menores (Civ. Asist.)

Sentencias	2.517	2.845
Autos	1.263	2.032

FUERO LABORAL

*Juzgados Laborales		
Sentencias	1.643	1.634
Autos	1.157	1.528

INSTANCIA ÚNICA

FUERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

*Contencioso Administrativo S.T.J.		
Sentencias	33	81
Autos	405	472
Acciones de Inconstitucionalidad	5	1

SEGUNDA INSTANCIA e INSTANCIA POSTERIOR (S.T.J.)

FUERO PENAL		
*Cámaras Penales		
Sentencias	1.396	452

CONVENIO OFICINA ANTICORRUPCION DE LA NACION – UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

Autos	321	539
Apelaciones	1.176	1.314

*Sala Nº1 de Proc. Constit. y Penal S.T.J.

Sentencias	115	143
Autos	15	9

Casaciones	71	73
Competencias	8	9
Quejas	27	37
Regulaciones de Honorarios	1	1
Inaplicabilidad de Ley	4	6
Presentaciones Varias	3	1
Contienda	-	1
Excusaciones	2	-
Rec. Extraordinario C.S.J.N.	15	11
Rec. De Reposición	1	1
Aclaratorias	-	1
Cese de prisión preventiva	-	1

Secc. Amparos (Sala Nº1 de Proc.Constit. y Penal S.T.J.)		9.320
--	--	-------

Conmutación de Pena		147
Libertades Condicionales		89

FUERO CIVIL

*Cámaras Civiles

Sentencias	1.489	1.130
Autos	1.983	2.335

*Sala Nº2 en lo Civil y Comercial S.T.J.

Sentencias	15	197
Autos	108	151

Rec. De Inaplicabilidad de Ley	158	171
Recurso de Queja	23	27
Honorarios	25	22
Rec. Extraordinario	39	35
Excusaciones	15	33
Competencia	21	21
Desistimiento	7	5
Aclaratoria	1	1
Revocatoria	2	-
		3
		1

FUERO LABORAL

*Cámaras Laborales

Sentencias	602	620
Autos	255	482

*Sala N°3 del Trabajo S.T.J.

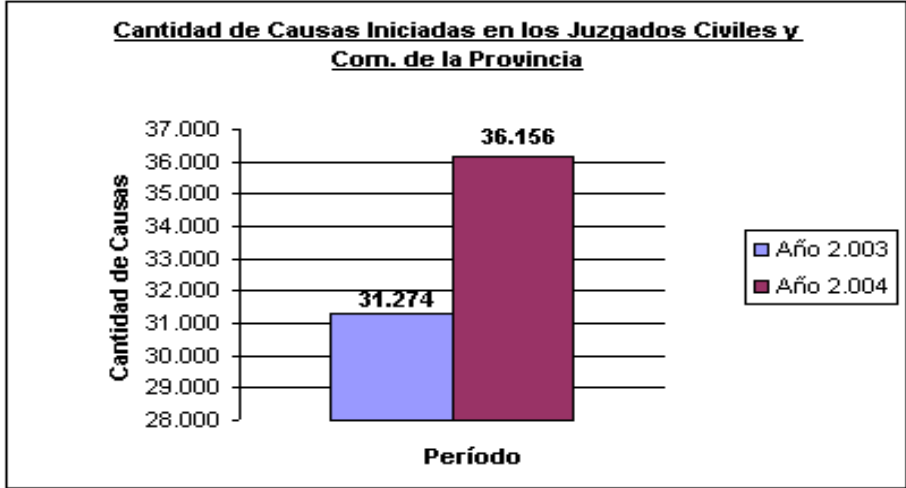
Sentencias	89	223
Autos	26	213

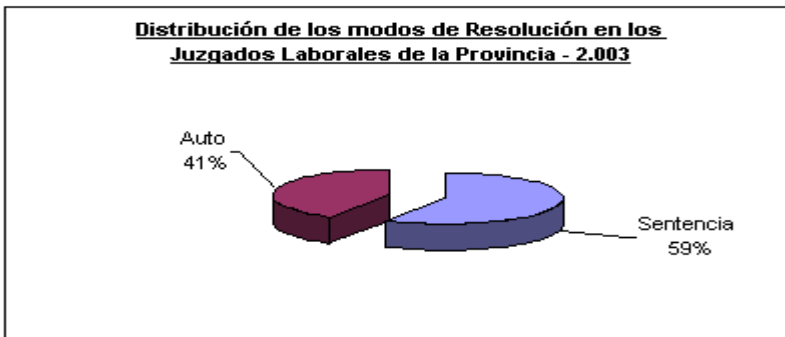
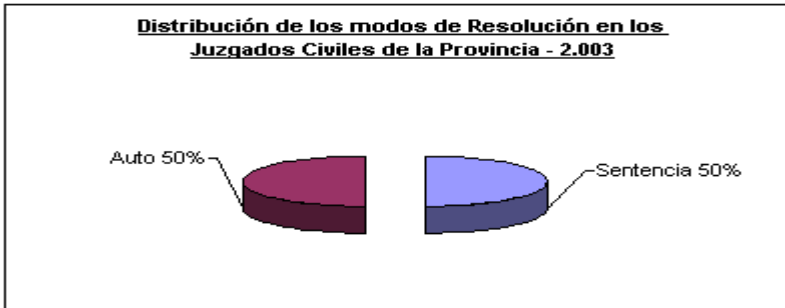
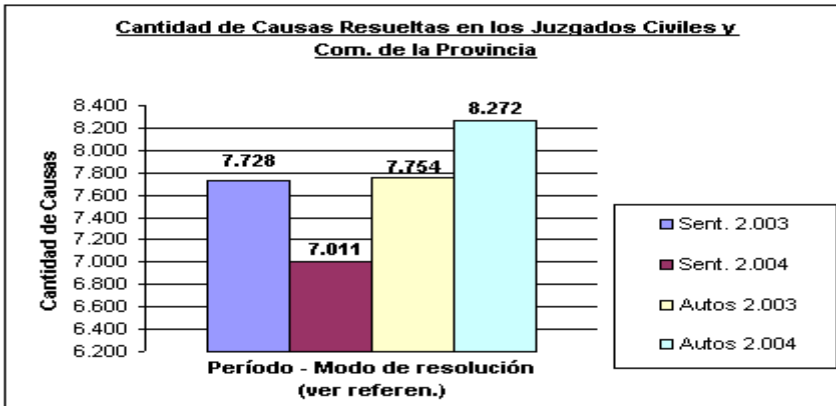
Rec. de Inaplicabilidad de Ley	93	198
Recurso de Queja	7	5
Honorarios	18	20
Rec. Extraordinario	7	14
Apel. c/res.de Colegios de Profesionales	-	12

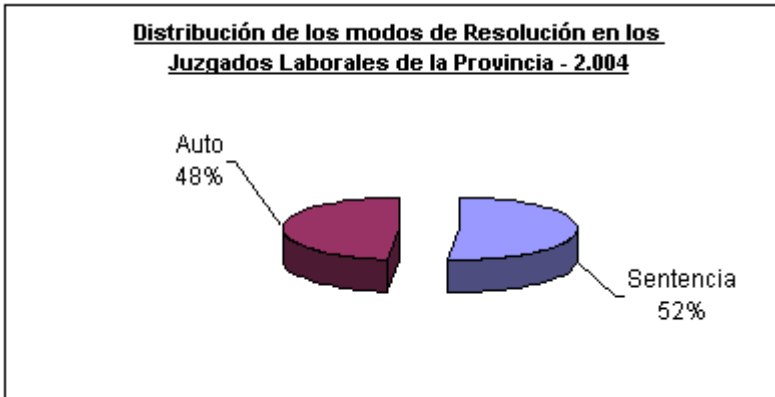
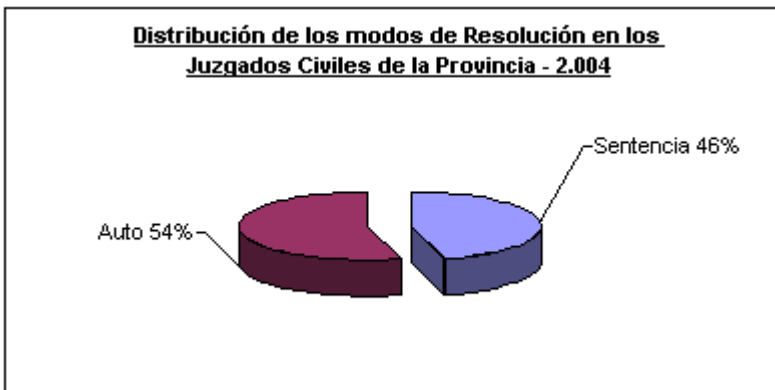
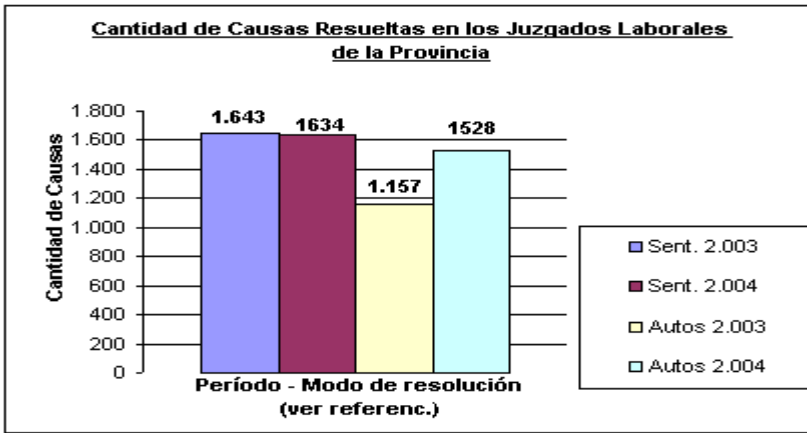
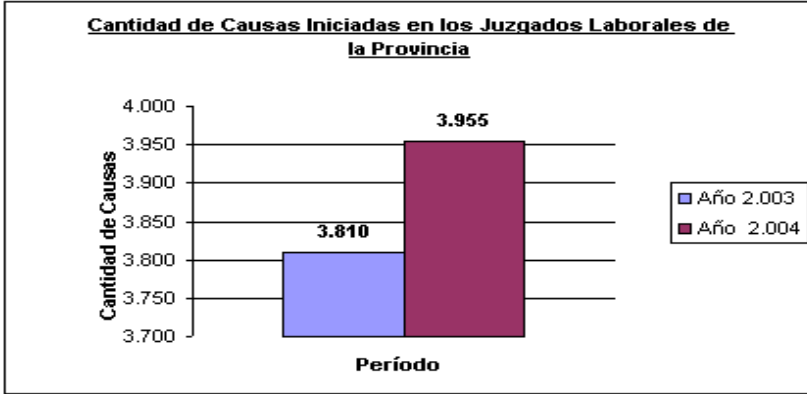
De los datos publicados y que obran en la mencionada ubicación, no pueden extraerse conclusiones sobre la mora judicial, la complejidad de las causas tramitadas y resueltas.

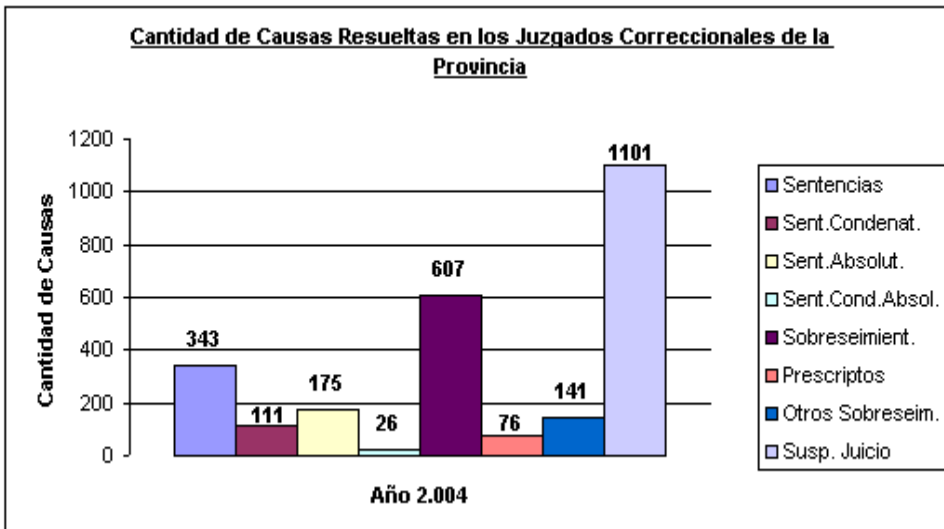
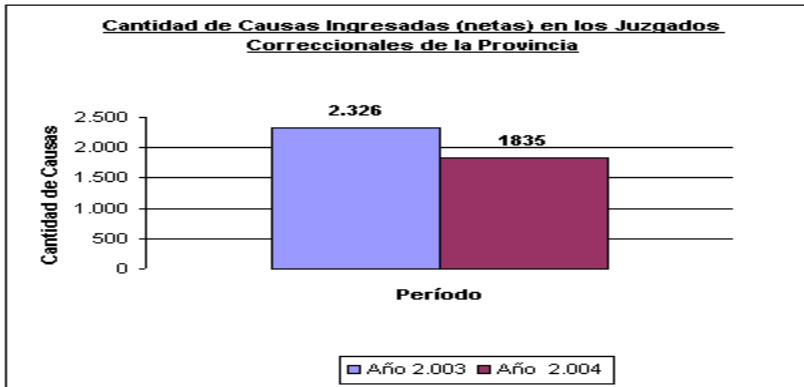
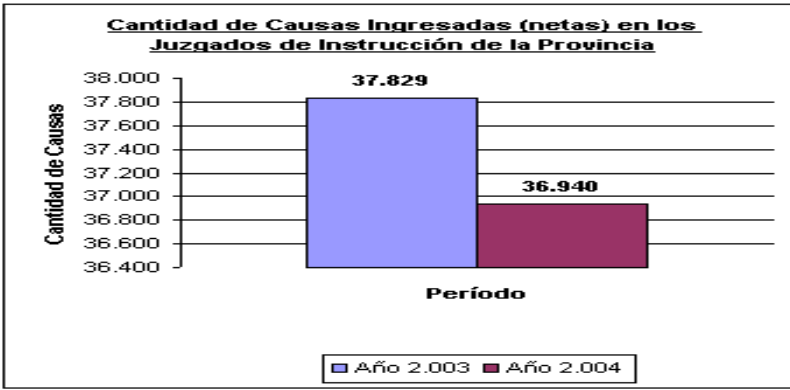
A continuación graficaremos estos guarismos.

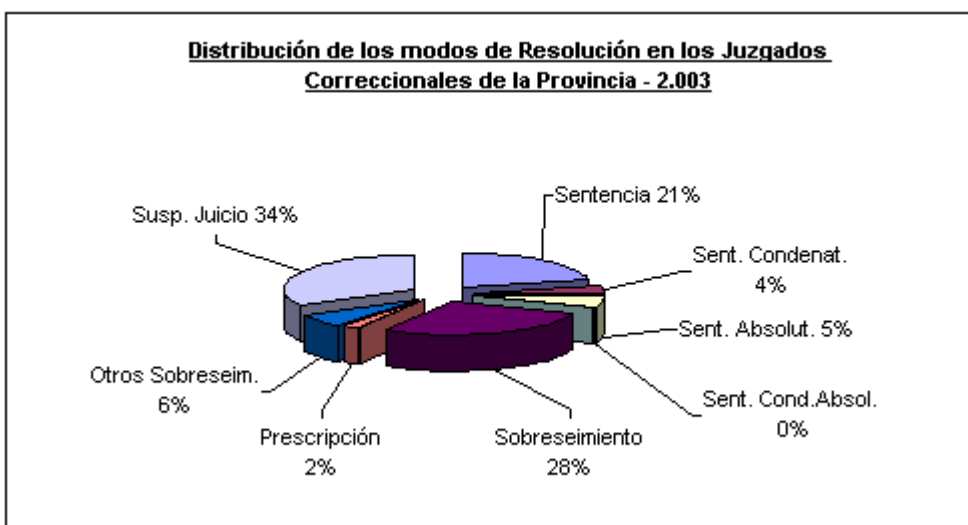
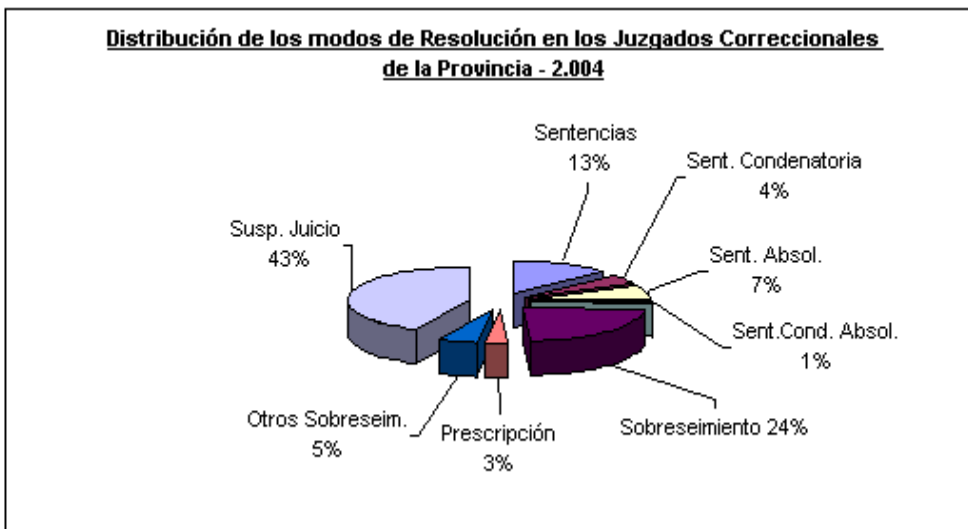
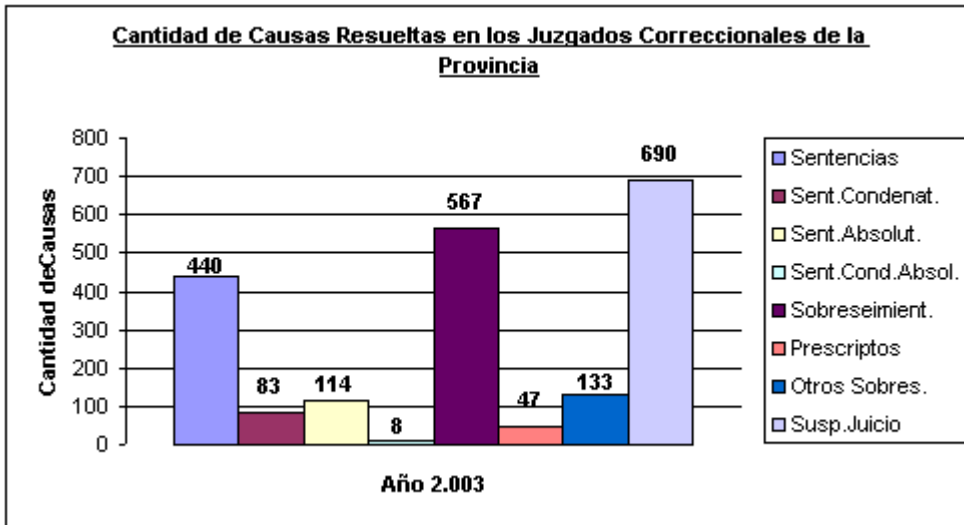
Gráfico nº 1: Causas iniciadas y resueltas años 2003/2004











3.9.3. Conclusiones acerca del Poder Judicial

- ✓ -El Poder Judicial de la Provincia de Entre Ríos, se presenta como un órgano que sufre los problemas sistémicos que afectan a los sistemas judiciales de todo el país, principalmente por el excesivo número de causas que se inician año tras año.
- ✓ -No puede determinarse el promedio de causas anuales resueltas, porque en el año no sólo se resuelven causas ingresadas en dicho período, sino que arrastran causas iniciadas con anterioridad.
- ✓ -Se ha previsto un régimen de ingreso por concurso, para todo el personal (administrativo, auxiliares de justicia, funcionarios y jueces).
- ✓ -El sistema de jurado de enjuiciamiento se encuentra reglado de modo tal que el Superior Tribunal de Justicia no posee superioridad numérica y la rotación bianual de la presidencia, permite alcanzar una equilibrada distribución del poder en vista a un eficiente funcionamiento y cumplimiento transparente de sus cometidos.
- ✓ No obstante ello, se ha advertido una de las garantías necesarias para preservar la independencia de los poderes, tales como la intangibilidad de sus remuneraciones, pudo verse afectada temporalmente en anteriores gestiones de gobierno mediante decisiones del Poder Ejecutivo que motivaron innumerable cantidad de pleitos. Siguiendo los conceptos vertidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que “la intangibilidad de las retribuciones de los jueces es garantía de la independencia del Poder Judicial, de forma que cabe considerarla, juntamente con la inamovilidad, como garantía de funcionamiento de un poder del Estado. Asimismo, ha sostenido que la garantía de irreductibilidad de los sueldos está conferida no para exclusivo beneficio personal o patrimonial de los magistrados sino para resguardar su función de equilibrio tripartito de los poderes del Estado, de modo que la vía abierta en esta causa no tiende tanto a defender un derecho de propiedad de los actores como particulares, y a título privado, sino la ya referida garantía de funcionamiento independiente del Poder Judicial, cuya perturbación la Ley Suprema ha querido evitar al consagrar rotundamente la incolumidad de las remuneraciones judiciales (Fallos 315:2386)” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Mill de Pereyra, Rita Aurora; Otero, Raúl Ramón y Pisarello, Angel Celso c/ Estado de la Provincia de Corrientes s/ demanda contenciosa administrativa”, sentencia del 27/9/2001).
- ✓ Agregó la Corte Federal a continuación, con fundamento en antiguos precedentes (Fallos 176:73), que “la intangibilidad de la remuneración de

los jueces ha sido establecida no por razón de la persona de los magistrados, sino en mira de la institución del Poder Judicial, a la que los constituyentes han querido liberar de toda presión de parte de los otros poderes, para preservar su absoluta independencia. Sustancialmente, en consecuencia, la intangibilidad de los sueldos no es estrictamente una garantía en favor de tales magistrados, sino un seguro de su independencia efectiva que beneficia a la misma sociedad en tanto tiende a preservar la estricta vigencia del estado de derecho y el sistema republicano de gobierno”.

- ✓ No quedan dudas que los jueces provinciales, en los diferentes fueros, constituyen el último control y freno de los desbordes de los otros poderes del Estado y sus funcionarios, y de allí la necesidad de que se garantice la independencia de sus integrantes, de modo continuado y con mecanismos que impidan la ingerencia del poder político en su normal desenvolvimiento.
- ✓ En dicho marco, surge de los mismos considerandos de las decisiones dictadas por el Poder Ejecutivo la existencia de diversos conflictos con casi todos los integrantes del Poder Judicial, vinculado con cuestiones remuneratorias o salariales.
- ✓ Así, por Decreto N° 15/2004, el Gobernador de la Provincia dispuso declarar “de legítimo abono e incorporadas al patrimonio de los actores, todas las sumas pagadas como consecuencia de las sentencias de primera instancia recaídas en las acciones de amparo enumeradas en el anexo I del presente” (art. 1°), instruyendo al fiscal para “desistir de los recursos deducidos en las actuaciones referidas en el artículo anterior y allanarse a las recurridas por la parte actora” (art. 2°).
- ✓ Los considerandos de dicho decreto indicaban que debían tenerse en vista “las numerosas acciones de amparo promovidas por casi la totalidad de los magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial de la provincia enumeradas en el listado que como anexo I forma parte integrante del presente”, y que “en todas las acciones referidas han recaído sentencias en primera instancia desfavorables para el Estado provincial las cuales, habiendo sido apeladas por el fiscal de Estado, se encuentran hoy en trámite por ante el Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos”.
- ✓ Asimismo, por ley n° 9538 se había suspendido por 180 días la aplicabilidad de la ley N° 8654, en lo referente a la adecuación por intangibilidad de los haberes del Poder Judicial de la Provincia. Ante ello, el Poder Ejecutivo, mediante Decreto N° 2659/2004, dispuso que “a partir del 1 de julio de 2004, los haberes de magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial se liquiden y abonen incluyendo un reajuste del 18% calculado sobre las remuneraciones liquidadas al mes de junio de 2004”. Los fundamentos brindados en dicha decisión administrativa consistieron en señalar que “la Constitución Nacional y provincial establecen la garantía de la intangibilidad de los haberes de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, y que desde el fin de la ley de convertibilidad no ha sido pacífica la forma de mantener la vigencia de tal principio, lo que ha provocado un conflicto de gravedad institucional que afectó el normal funcionamiento de

uno de los Poderes del Estado”. Ante ello, indicó que “es decisión de este Poder Ejecutivo incrementar las partidas presupuestarias para que en forma progresiva se logre alcanzar los niveles porcentuales que permitan jerarquizar y optimizar el funcionamiento del servicio de Justicia en la provincia de Entre Ríos”.

- ✓ Se advierte la necesidad de contar con un mecanismo aceitado e independiente para hacer efectiva y práctica de modo ininterrumpido la garantía de intangibilidad de las remuneraciones de los magistrados judiciales, con los peligros e inconvenientes que ello conlleva.
- ✓ -Otra cuestión que no puede dejar de remarcarse, es la referida a la política de personal dispuesta por las últimas gestiones. Si bien ello no es materia propia del Poder Judicial, ha repercutido en el mismo, quien ha debido atender los reclamos judiciales incoados por los agentes afectados por las disposiciones que dejaron sin efecto nombramientos y ascensos del último año de la gestión anterior. En cierto momento, se llegaron a tramitar 18.000 acciones de Amparo por estas cuestiones.
- ✓ -Si bien existe un régimen de incompatibilidades y de Conflictos de Intereses, se presentan en el caso las mismas dificultades que se verificaran para el resto de los funcionarios, ya que el sistema de declaraciones juradas padece de los mismos defectos.
- ✓ -No existe un órgano similar a la defensoría del pueblo, con independencia y legitimación procesal. Toda dicha actividad procesal recae en el Ministerio Público y eventualmente en la participación de la Fiscalía de Estado como querellante.
- ✓ -El proceso contencioso administrativo sigue las tendencias del viejo recurso contencioso administrativo francés, como un proceso al acto y sin que se hayan incorporado mecanismos modernos que permitan una pretensión más amplia e incluso la citación de los agentes involucrados. Mantiene la estrechez de la legitimación para accionar.
- ✓ -No existen mecanismos institucionalizados para la tutela de intereses difusos o colectivos, más allá de cuestiones ambientales, sin que la acción o recurso de amparo se haya adaptado a la reforma constitucional nacional del año 1994. Se mantiene en la normativa vigente la necesidad de afectación manifiesta de un derecho reconocido exclusivamente por la Constitución.
- ✓ -No se prevé en forma expresa la citación de los agentes involucrados en los juicios patrimoniales que se persiguen contra el estado.
- ✓ -No se ha dado íntegra respuesta a las inquietudes planteadas por la Comisión de “Mapa Judicial” integrada por diversos estamentos (http://www.jusentrieros.gov.ar/index.php?modulo=m_aut_sm_mapa_judicial.php), que ha diagnosticado diversos aspectos de suma importancia para el mejoramiento del sistema de Justicia.
- ✓ En dicho informe se han planteado diversas cuestiones vinculadas con la sobrecarga de tareas de determinados Juzgados, necesidad de otorgar fuero pleno a ciertos Tribunales, necesidad de creación de Cámaras de apelación,

de Juzgados y de delegados judiciales y penitenciarios en el interior de la Provincia; desdoblamiento de Juzgados, existencia de criterios dispares (“anarquía”) para la elaboración de planillas estadísticas, falta de respuestas del Poder Ejecutivo ante peticiones sobre provisión de cargos, creación de una cámara Contencioso Administrativa, ante la “gran dilación de las causas contencioso administrativas”.

- ✓ -Sólo puede tenerse acceso o se publican las estadísticas de los años 2003 y 2004, sin que puedan extraerse conclusiones sobre la mora judicial o aspectos cualitativos de las decisiones adoptadas por el Poder Judicial.

4.

RESUMEN EJECUTIVO DE LAS CONCLUSIONES FINALES

4.1. Acerca del Sector Público Provincial : análisis disposiciones constitucionales; estructura organizativa interna; estructura y distribución presupuestaria; programas de capacitación de funcionarios públicos.

- ✓ *Aparece necesaria la reforma de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos a los fines de su actualización y adaptación a la reforma constitucional nacional de 1994. En la misma podría incluirse la situación de los órganos de control interno y externo y de la oficina anticorrupción, especialmente en las temáticas de sus competencias, responsabilidades y ubicación y/o dependencia respecto de algunos de los tres poderes del Estado. Un tema especial que merecería de una atención particular es el referido al número de ministerios a ser incluidos en la carga magna provincial, habida cuenta de la necesidad de contemplar un mayor número en función a la complejidad y amplitud de funciones estatales.*
- ✓ *El diseño de la consulta popular voluntaria respecto de la conveniencia y necesidad de una reforma parcial de la Constitución provincial, no indicó expresamente qué aspectos de la norma se pretendían modificar.*
- ✓ *La ley de Ministerios no incorpora una regulación adecuada tanto del régimen de incompatibilidades como respecto al eventual conflicto de intereses de los funcionarios involucrados en la norma.*
- ✓ *Las normas que regulan la relación de empleo público aparecen también diversificadas, numerosas y de difícil sistematización y alcance.*
- ✓ *La normativa referida a las cuestiones de determinación de los haberes del personal de la administración pública, aparece como muy numerosa y asistemática, especialmente lo referido a suplementos, requisitos, adicionales especiales, naturaleza bonificable o no de los distintos componentes que integran los haberes, aguinaldos, etc, lo que evidencia la falta de una política permanente en materia salarial en la Provincia.*
- ✓ *Algunas normas vinculadas con el régimen de empleo público son incorporadas, inadecuadamente, en las leyes de presupuesto.*
- ✓ *Las relaciones de empleo público han sufrido numerosos vaivenes durante las diferentes gestiones, ante la existencia de diversas normas legales y reglamentarias que han ido revisando, al momento de cambio de la gestión*

- gubernamental, dejando sin efecto las designaciones y ascensos producidos en el último año de la gestión que caduca.*
- ✓ *A pesar de la existencia de normativa referida a la utilización del mecanismo de concursos, sean de antecedentes y/o de oposiciones, sean internos y/o externos, en la práctica es un instituto poco utilizado para la cobertura de cargos vacantes.*
 - ✓ *No se encuentra incorporado expresamente en la normativa del Estatuto de los Agentes Civiles de la Administración Pública provincial, en el capítulo referido a “prohibiciones a los empleados” la temática de los deberes y pautas de comportamiento ético.*
 - ✓ *No existe, en el norma vigente en materia de cesantías y exoneración, una adecuada tipificación y actualización de la conducta de los agentes públicos, frente a las pautas establecidas en la CICC .*
 - ✓ *El régimen de incompatibilidades vigente en la Provincia no contempla la obligación de renovar periódicamente las declaraciones de cargos y/o percepción de beneficios previsionales.*
 - ✓ *La normativa vigente en materia de conflicto de intereses aparece como insuficiente, especialmente en lo referido al planteamiento y/o exposición de eventuales incompatibilidades, anteriores y posteriores al ejercicio de cargos públicos.*
 - ✓ *La temática de los obsequios, regalos y/o premios a funcionarios públicos no está regulada en el ámbito provincial.*
 - ✓ *No ha existido un desarrollo sistemático y apropiado de políticas de capacitación en las áreas de Transparencia y Ética Pública, más allá de algunas materias en cursos de capacitación generales.*
 - ✓ *No se ha verificado el impulso de acciones conjuntas entre los responsables de capacitación y del área de transparencia y ética pública provincial en la búsqueda de consensos mínimos sobre estándares y objetivos básicos vinculados con la transparencia y la corrupción para ser incluidos en los cursos dictados.*
 - ✓ *La organización ministerial que surge de las disposiciones constitucionales y legales, muestra una acumulación de diferentes responsabilidades y funciones, en el máximo nivel, que se presenta como una probable fuente de disfuncionalidades.*
 - ✓ *La estructura orgánica del Gobierno provincial incluida en la página WEB del Gobierno es confusa, incompleta, con incorrecta ubicación de entes con diferentes niveles jerárquicos, sin identificación de jerarquías adecuadas, y mezclando organizaciones sin jerarquía institucional con otras que si deben*

tenerlo, lo que hace que aquèl que desee conocer como está estructurado el Poder Ejecutivo, no pueda hacerlo.

4.2. Acerca de los Organismos competentes en el control, auditoría y/o fiscalización de los actos de gobierno y/o lucha contra la corrupción: descripción de la estructura de los organismos de control; competencia de cada organismo; interacción formal e informal con otros organismos de control y con otras agencias estatales; canales de denuncia y seguimiento de hechos de corrupción; performance de organismos de control.

4.2.1. En materia de Control interno y Externo

- ✓ *El sistema de control interno no se estructura bajo un cuerpo normativo propio sino que surge de la aplicación de diversas normas que regulan la materia.*
- ✓ *El sistema de control interno actual abarca aspectos económicos, financieros, presupuestarios, normativos y patrimoniales. Sin embargo, requeriría incorporar aspectos operativos que permitan conocer el grado de economía, eficiencia y eficacia de la gestión, con la previsión de generación de información y comunicación a la opinión pública de sus resultados.*
- ✓ *Se debe remarcar el hecho de que no existe una aplicación computadorizada integral que apoye la ejecución de las gestiones administrativas y a la vez implante pautas de normalización y automatización.*
- ✓ *El sistema de control interno presenta un diseño de intervención previa de todos los actos administrativos que verifica el cumplimiento normativo. Sin embargo, no puede afirmarse que el mismo se cumpla de manera que permita garantizar la intervención en la totalidad de los actos, debido –principalmente- a las siguientes razones: insuficiencia de dotación de Contadores Auditores, carencia de un sistema de información integral e integrado que asegure la intervención de los éstos en la totalidad de los actos, y por la falta de aseveración por parte del TC respecto de la intervención de los Contadores Auditores en la totalidad de los actos.*
- ✓ *Existe un registro de Bienes del Patrimonio del Estado Provincial que podría no ser representativo: por un lado, de la totalidad de los bienes adquiridos; por el otro: de la real existencia de los bienes registrados. Esta situación se genera por la ausencia de una actividad de control permanente que concilie registros con recuentos periódicos de bienes.*
- ✓ *Los mecanismos de designación de los integrantes del Tribunal de Cuentas requieren una especial atención*

- ✓ *Existe “imprecisión” normativa respecto de la ubicación del Tribunal de Cuentas como órgano “independiente” del Poder Ejecutivo. En la actualidad, tanto a nivel nacional como en algunas provincias, se han estado sancionado normas legales que ubican al órgano encargado del control externo y “ex -post” (sea bajo la denominación de Auditoría General o con la denominación de Tribunal de Cuentas) en el ámbito y/o jurisdicción del Parlamento.*
- ✓ *El Tribunal de Cuentas hace pública sus Memorias mediante su portal web. Esta situación, no es exigida por normas.*
- ✓ *El Tribunal de Cuentas ha señalado que tiene una importante limitación al alcance en los controles por razones de índole financiera-presupuestaria del organismo.*
- ✓ *No se cuenta con un plan anual de auditoría escrito que optimice los recursos humanos y tecnológicos del Tribunal de Cuentas.*
- ✓ *Dentro de las amplias competencias asignadas al Tribunal de Cuentas no se establece formalmente el concepto de auditorías de gestión.*
- ✓ *No se garantiza una auditoría de aquellos fondos transferidos a municipios, por fuera de los recursos de coparticipación, a organismos interprovinciales, como el Consejo Federal de Inversiones o la Comisión Federal de Impuestos, a organizaciones sociales, subsidios a entidades, becas, etc. que sobrepase el control financiero y llegue hasta la efectiva aplicación o uso o destino de los fondos transferidos.*
- ✓ *La normativa no establece el “momento” en que se debe efectuar el control externo excepto para la revisión de ciertos actos administrativos que son efectuados de manera previa y a petición del Poder Ejecutivo.*
- ✓ *Se debate si el Tribunal de Cuentas debe tener competencias de control y jurisdiccionales o sólo de control.*
- ✓ *La capacidad de llevar adelante el Juicio de Responsabilidad ya no es competencia del Tribunal de Cuentas, siendo su función la de remitir las actuaciones al Fiscal de Estado. El dictamen del Tribunal no es vinculante para la Fiscalía de Estado.*
- ✓ *Si bien el Tribunal de Cuentas efectúa auditorías de control interno, este concepto no se establece normativamente como una de sus competencias.*
- ✓ *Existen atrasos importantes en la tarea de aprobación de Rendiciones de Cuentas de algunos entes descentralizados. No se han detectado repercusiones ante esta situación*
- ✓ *El Tribunal de Cuentas no entregó información como para evaluar adecuadamente la eficacia de su gestión en relación con el proceso de Juicio de Cuentas.*
- ✓ *La información publicada en las Memorias del organismo presenta aspectos parciales e incompletos acerca de su actuación .*
- ✓ *Existen convenios de colaboración firmados por el Tribunal de Cuentas: uno, con Fiscalía de Estado; otro con el Superior Tribunal de Justicia. No hay convenio firmado con la Oficina Anticorrupción.*

- ✓ *El nivel de cumplimiento formal con cada uno de estos organismos no es significativo.*
- ✓ *Existen convenios de colaboración firmados por el Tribunal de Cuentas: uno, con Fiscalía de Estado; otro con el Superior Tribunal de Justicia. No hay convenio firmado con la Oficina Anticorrupción.*

. 4.2.2. En materia de la Oficina Anticorrupción provincial

- ✓ *La dependencia jerárquica y funcional de la Oficina Anticorrupción y Ética Pública provincial, de la Fiscalía de Estado, perteneciente al Poder Ejecutivo, limita su capacidad de prevenir e investigar presuntos actos de corrupción en el que estén involucrados actores de ese poder. A pesar de ello, en algunos casos dicha dependencia hacia la Fiscalía de estado y su área interna de Sumarios Administrativos, facilita la investigación conjunta de un mismo hecho, que pueda configurar simultáneamente una falta administrativa y un ilícito penal.*
- ✓ *La oficina Anticorrupción provincial carece de autonomía suficiente para decidir tanto sobre las causas a investigar y, especialmente, sobre los hechos o actos a denunciar ante la Justicia, puesto que esa decisión está en manos de la Fiscalía de Estado.*
- ✓ *La norma que reglamenta las capacidades de la oficina Anticorrupción introduce, en algunos casos, aspectos en la selección de los actos a ser investigados que de alguna manera, se tornan subjetivos. Así, la expresión “significación institucional, económica y social” en manos del Fiscal de Estado, para otorgar la indicación hacia la OAEP de los temas a investigar, se torna de alto margen interpretativo.*
- ✓ *La carencia de facultades por parte de la OAEP para intervenir en cuestiones municipales, limita la implementación de acciones tanto para el control como para la prevención de hechos o actos de corrupción en este nivel de gobierno. Más de una tercera parte de las denuncias penales en trámite que iniciara la ex FIA, la Oficina no pudo tomar intervención por tratarse de materia municipal.*
- ✓ *Se ha verificado el cumplimiento parcial del Reglamento Orgánico y Funcional de la OAEP, en lo referente a: elaboración de un plan de acción a corto, mediano y largo plazo, concreción del reglamento interno de funcionamiento; elaboración de informes trimestrales establecidos normativamente; confección de las memorias anuales sobre su gestión y publicación de los informes de carácter público en Internet.*
- ✓ *No se han sido cubiertos los cargos de conducción de la OAEP en forma definitiva, a través de un Decreto del Poder Ejecutivo. En este orden podemos también mencionar que si bien la norma prevé la cobertura de la conducción de la OAEP en cargo político, el mismo no goza de la garantía de inamovilidad mientras dure el buen comportamiento, como es el caso del Fiscal de Estado.*
- ✓ *La norma vigente no establece ni prevé otorgar a la OAEP de funciones asesoras a otros entes públicos y/o no gubernamentales, en materia de denuncias, transparencia y ética pública.*

- ✓ *Los contactos institucionales de la OAEP con otros organismos de control, a través de los Convenios celebrados, no han alcanzado un grado de utilización óptima, y surgen como subejecutados.*
- ✓ *En materia de políticas de transparencia y de prevención de conductas de corrupción, las acciones encaradas desde la OAEP han sido escasas. Temas como el sistema de declaraciones juradas, de bienes y de cargos, régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses y mecanismos de compras y contrataciones estatales, han sido escasamente encarados. El estudio encomendado a la Universidad Autónoma de Entre Ríos sobre el sistema de contrataciones, no se ha llevado a cabo. No se han verificado otros contactos institucionales al respecto.*
- ✓ *Las acciones emprendidas como consecuencia del dictado de los Decretos de Acceso a la Información Pública y de Elaboración Participativa de Normas, han sido parciales para lograr su efectiva implementación en la totalidad de los ámbitos de la Administración provincial, así como para informar debidamente a la ciudadanía y generar en la misma, conciencia sobre el ejercicio de estos derechos.*
- ✓ *Las vinculaciones con Organizaciones no Gubernamentales, así como con medios de comunicación se manifiestan como asistemáticas y aisladas.*
- ✓ *No existe registro estadístico de las denuncias recibidas por Internet, como tampoco un seguimiento público de las mismas por este medio.*
- ✓ *No existe una norma y/o reglamentación que establezca o prevea mecanismos de protección a los denunciantes, ni su legitimación en los trámites administrativos o en los eventuales procesos que se sigan en sede judicial.*
- ✓ *No se ha constatado una difusión adecuada de aquellos contenidos de la Convención Interamericana contra la Corrupción que ilustren sobre el concepto de hecho o acto de corrupción, para que los mismos puedan ser denunciados. En igual sentido no existe norma o reglamentación que establezca mecanismos que impongan a los funcionarios el deber de denunciar los actos de corrupción que tuvieran conocimiento.*
- ✓ *La mayor parte de las causas penales en trámite son continuación de actuaciones iniciadas por la ex Fiscalía de Investigaciones Administrativas.*
- ✓ *La Oficina Anticorrupción y Ética Pública, en sus dos años de existencia, ha iniciado cuatro causas nuevas ante los Tribunales de la Provincia, aunque está investigando en sede administrativa casi cien denuncias recibidas por los canales pertinentes.*

4.3

Acerca del Panorama político: distribución de bancas en la Legislatura provincial: proyectos existentes presentados y resultados

- ✓ *El mapa político de la Legislatura provincial muestra una franca mayoría de representantes vinculados al partido del gobierno, por lo que se entiende las iniciativas parlamentarias encontrarán eco adecuado.*
- ✓ *La reforma constitucional requeriría de acuerdos entre los distintos bloques que integran la Legislatura provincial, para poder alcanzar las mayorías que marca la Constitución vigente para su modificación.*
- ✓ *Existen muy pocos proyectos legislativos que aun mantienen estado parlamentario vinculados directa o indirectamente a los temas de la transparencia, la ética pública y la anticorrupción*

4.4.

Acerca de la Normativa provincial en materia de transparencia, prevención y mecanismos de control de corrupción: acceso a la información; página web del Gobierno; declaraciones juradas; ética pública; conflicto de intereses; incompatibilidades; obsequios; código de conducta.

- ✓ *En general, la normativa provincial existente en materia de transparencia y ética pública resulta insuficiente y se encuentra desactualizada para la prevención y/o control de actos de corrupción.*
- ✓ *No existen mecanismos institucionalizados de audiencias públicas y mecanismos de participación ciudadana con rango legislativo.*
- ✓ *En particular, con relación a la norma sobre Acceso a la Información Pública, la misma carece de rango legislativo por lo que su aplicación se circunscribe a la Administración Pública provincial. Quedan fuera de su órbita los poderes Judicial y Legislativo. Tampoco prevé, en los casos de incumplimiento del deber de informar, acciones judiciales inmediatas sino solo la denuncia e investigación en sede administrativa.*
- ✓ *Aparecen insuficientes las acciones emprendidas a los fines de operar cambios en la Administración provincial tendientes a garantizar el efectivo cumplimiento del acceso a la Información Pública.*
- ✓ *Con relación a la normativa sobre Elaboración Participativa de Normas, el mecanismo no se ha aplicado. Se prevé su implementación con el anteproyecto de Ley de Ética Pública elaborado por la Oficina Anticorrupción provincial.*

✓ *En materia de Declaraciones Juradas, el sistema vigente no permite la detección e investigación de presuntos ilícitos de corrupción ni la identificación de incompatibilidades y conflictos de intereses. Tampoco permite la generación y/o implementación de políticas preventivas.*

✓ *El carácter secreto de las DDJJ, veda toda posibilidad de verificación de datos por parte de los organismos de contralor y se presenta como el mayor obstáculo para su actuación. No es posible verificar la efectiva presentación de la Declaración ni seguir la evolución patrimonial de los obligados durante el lapso de desempeño de funciones; tampoco resulta útil a los fines de la evaluación de conflictos de intereses.*

✓ *El diseño instrumentado por la norma, no permite detectar en forma temprana posibles inconsistencias entre las variaciones patrimoniales del funcionario y su nivel de ingreso. No prevé un sistema de publicidad ni permite el ejercicio de control social de las DDJJ.*

✓ *La norma no contempla la actualización periódica de las DDJJ.*

✓ *El sistema no se encuentra informatizado. No posibilita el mantenimiento de una Base de Datos de Declaraciones Juradas de Funcionarios que permita efectuar verificaciones de ninguna especie. No existen mecanismos de cruzamiento de datos con otros organismos ni pueden homogenizarse diferentes sistemas para cruzar y analizar la información.*

✓ *No existe un esquema de control consistente ni aparece factible un seguimiento del universo de obligados. No se ha verificado el efectivo control de incumplidores de la norma.*

✓ *No se extiende la obligación de presentar DDJJ a asesores, contratados y otros agentes no vinculados por mecanismos estatutarios.*

✓ *La norma no prevé la retención automática de haberes a quienes incumplen la obligación de presentar DDJJ*

✓ *No está establecido la obligación de presentar una declaración al cesar en funciones.*

✓ *En materia de Conflictos de Intereses: la norma vigente comprende únicamente a los agentes de la Administración Central; quedan excluidos los órganos descentralizados y las empresas del Estado.*

✓ *No existe un régimen para funcionarios políticos o de gabinete, asesores, contratados y otros agentes no vinculados por mecanismos estatutarios.*

✓ *No se encuentra regulado ningún régimen que establezca las características y límites en materia de obsequios a funcionarios públicos*

✓ *No existe un mecanismo adecuado de restricciones para quienes dejan de desempeñar un cargo público ni períodos de carencia o restricciones post empleo público, o prohibiciones de contratar con el Estado en tal etapa de carencia.*

✓ *No se verificó el desarrollo de programas de difusión, para los funcionarios y empleados públicos, respecto a la posibilidad de existencia de conflictos de intereses al ejercer las funciones*

✓ *La norma vigente no regula el deber de excusación de los funcionarios y legisladores, vinculándolo con el acceso al cargo y las eventuales incompatibilidades.*

✓ *No se prevé la posibilidad de publicar en internet los eventuales expedientes para evaluar potenciales conflictos de intereses.*

✓ *No existen institucionalizados mecanismos de evaluación de la eventual existencia de conflictos de intereses, previos a la designación de un funcionario. No existen tampoco, mecanismos de consulta a la ciudadanía en forma previa a la designación de funcionarios políticos.*

✓ *No existen normas prohibitivas sobre el uso posterior de información receptada durante el ejercicio de la función pública.*

4.5. Acerca de las Organizaciones no Gubernamentales y otras entidades de la sociedad civil

✓ *El estado de desarrollo de las ONGs en la Provincia de Entre Ríos, puede catalogarse como interesante: existe una amplia gama de instituciones que tienen como misión distintos objetivos entre los que figuran: defensa de la familia, protección al menor de la violencia familiar, ayuda a la mujer, asociación de bibliotecas populares, ambientalistas, colegios de profesionales, educación, educación cívica, desarrollo económico y social, estudios legales, etc. La gran mayoría de las ONGs está transitando su primera década de creación, y solo unas pocas trasuntan la segunda. Son instituciones “jóvenes” y por lo general nacieron al calor de un hecho puntual que posibilitó un espacio para su surgimiento.*

✓ *De la gran mayoría de las ONGs relevadas, ninguna de ellas ha tenido o tiene participación en Proyectos de Ley relacionados a los ejes de investigación del Informe Diagnóstico Provincial: Ética Pública, Transparencia y Anticorrupción.*

✓ *Acerca del grado de conocimiento sobre la normativa vigente en materia de acceso a la información pública, la respuesta no fue del todo favorable en sentido que varias ONGs directamente no conocen que leyes regulan estos aspectos; en algunos casos puntuales que sostenían conocer la legislación, la definían como un texto meramente formal.*

✓ *Son pocas las ONGs que han participado de los Concejos Consultivos, tanto a nivel municipal como provincial, en temas relacionados a la acción social, distribución de subsidios, educación, desarrollo, y temas relacionados a lo estrictamente “local” como ser la instalación de bibliotecas populares, fondos para la adquisición de material, campañas de concientización sobre el medio ambiente, HIV, etc.*

- ✓ *Puede percibirse una cierta desconfianza en algunas ONGs respecto a la efectividad de las políticas gubernamentales tendientes a incrementar y mejorar la participación social, tales los mecanismos formales para el Acceso a la Información, La Elaboración Participativa de Normas, la Carta Compromiso, el mecanismo de Auditoría Ciudadana, Iniciativa Popular.*
- ✓ *Lo más destacado en cuanto a asociaciones de la sociedad civil trabajando en conjunto con el Gobierno, es la Asociación de Representantes de la Sociedad Civil en el Concejo de la Magistratura, un Foro integrado por unas 60 organizaciones de la sociedad civil, que tuvo su origen a fines de 2002. Esta Asociación se funda en el momento de recambio de gobierno anterior, donde quedaban unas series de puestos vacantes del Poder Judicial, participando dicha organización en la postulación, evaluación y elección de los miembros que habrían de ocuparlas durante el gobierno actual*
- ✓ *Respecto de la Reforma Constitucional, que es el próximo debate fuerte que deben darse los entrerrianos, algunas ONGs coincidieron en señalar la necesidad de promover una mayor participación de los colegios profesionales e instituciones de la Sociedad Civil.*
- ✓ *Cabe destacar que en junio de 2005, el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y la prestigiosa entidad civil “Poder Ciudadano” estuvieron a punto de firmar un convenio de Transparencia en la Gestión Pública, que prevé la implementación de políticas claras y una mayor participación ciudadana, pero el que a la fecha todavía no se ha formalizado.*

4.6. Acerca de los Medios de comunicación

- ✓ *Existe una gran variedad de medios de comunicación masiva en la Provincia de Entre Ríos, tanto en su ciudad capital, como en el interior. Algunos de ellos tienen una trayectoria y vasta trayectoria periodística, como difusores y como formadores de opinión pública*
- ✓ *Algunos de los medios han realizado una importante difusión de presuntos hechos y/o actos de corrupción, haciéndose eco de los casos más resonantes y de impacto en la opinión pública. En algunos casos han realizado investigación y seguimiento periodístico .*
- ✓ *La publicidad oficial y su distribución puede tomarse como un indicador de cómo el Gobierno percibe la actitud proclive o no de los medios de difusión masiva*

acerca de las políticas públicas encaradas y sobre la conducta de sus funcionarios y gobernantes.

4.7. Acerca de la Oferta en universidades locales

- ✓ *No se encuentran incorporados directamente contenidos vinculados a la Transparencia, la Etica Pública y la Anticorrupción en las currículas universitarias, sean en las carreras de grado como postgrados*
- ✓ *Existe un tratamiento indirecto de estos temas cuando surgen contenidos de la administración financiera y presupuestaria y el control, tanto en carreras de grado como de postgrado*
- ✓ *En formación a distancia se reconoce un curso sobre el tema que nos ocupa, en el marco de un convenio entre una Organización no Gubernamental- Consultoría de Buenos Aires y la Universidad Nacional del Litoral*

4.8. Acerca de las compras y contrataciones y ejecución de obras públicas

4.8.a. Conclusiones generales en materia de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios, y acerca de cómo se licitan, contratan y ejecutan obras públicas

- ✓ *No se observa con claridad un “procurement” que englobe tanto las licitaciones como las contrataciones que realiza la Provincia de Entre Ríos.*

- ✓ *Puede puntualizarse en tal sentido, las siguientes observaciones:*
- ✓ *No se ha visualizado un proceso de definición de prioridades gubernamentales abierto y sujeto a discusión pública. No puede de aquí concluirse actos de corrupción basados en la falta de exposiciones que fundamentan las decisiones de contratar una obra o un servicio; las necesidades a veces son tan evidentes (caso del deterioro de las escuelas) que no puede recriminarse a tales obras como alejadas de las prioridades públicas y cercana a las conveniencias personales. Pero seguramente un sistema de planeamiento abierto y público, posibilitaría ir afianzando la realización de una infraestructura más acorde a las reales necesidades sociales.*
- ✓ *Por las obligaciones impuestas en la Ley 9353 de “Compra Provincial” el proceso de adquisiciones hechas por la Provincia de Entre Ríos pueden no tener como resultado la mejor calidad de bienes y servicios por el precio pagado.*
- ✓ *La página Web del gobierno entrerriano no dispone de buena información sobre las licitaciones de obras públicas. La información pública es una de las mejores defensas contra posibles actos de corrupción.*
- ✓ *De los relevamientos efectuados por medio de los formularios oportunamente distribuidos, no se pudo en varios casos disponer de la información solicitada. Dicha información debe ser de carácter público para poder asegurar que las decisiones de adjudicación en cada caso fueron justas e imparciales.*
- ✓ *La rendición de cuentas es esencial y los procedimientos deben ser sistemáticos y fiables, llevándose registros que expliquen y justifiquen todas las decisiones y acciones del proceso licitatorio y de contrataciones. En tal sentido se ha verificado como casos la información detallada y pulcra suministrada por la Dirección Provincial de Vialidad; la obtenida del Instituto Autárquico de planeamiento y Vivienda, que en un período de tiempo comprendido entre el 24/08/2006 pudo dar relativa cuenta de lo hecho; y otros Organismos que no contestaron.*
- ✓ *Los proveedores y contratistas se deben seleccionar en base a sus calidades como oferentes, en el mérito de sus ofertas y a la calidad de sus productos; otra vez la Ley 9353 restringe un trato igualitario para los oferentes extra provinciales.*
- ✓ *Es de destacar como un valor relativo, la descentralización adoptada administrativamente por la Ley Provincial 5140 de Administración Financiera de los Bienes y las Contrataciones y su reglamentación, para los procedimientos de adquisiciones y contrataciones.*
- ✓ *En la legislación analizada, no se encuentra ningún impedimento para que los actos administrativos pueden ser objeto de interpelaciones administrativas y judiciales por iniciativa de las partes interesadas.*

- ✓ *De las respuestas dadas en los formularios confeccionados para el relevamiento de la información, por la falta de impugnaciones se infiere que no habría manipulación de las especificaciones para favorecer a ciertos y determinados contratistas, y/o proveedores. No obstante, la fuerte cerrazón que mantiene la legislación entrerriana a la competencia extraprovincial relativizan estas afirmaciones.*
- ✓ *Resulta difícil distinguir los intereses del Contratista de los correspondientes a los Supervisores o Inspectores de obra, cuando las horas extras del personal de inspección son liquidadas en los certificados de obra que se confeccionan al efecto interviniendo las dos partes. Un procedimiento alternativo para asegurar la imparcialidad estaría dado por lo dispuesto en el Decreto N° 230 MEOySP del 23 de enero de 2004, por el que se autoriza en este caso a la Dirección de Arquitectura y Construcciones a invertir hasta un determinado monto para solventar todos los gastos de comisiones de servicios.*
- ✓ *En materia de licitaciones de obras resulta observable la cantidad de veces que se acude a procedimientos que escapan a las formalidades de la licitación pública. Cualquier variante de menor rango impide ver al proceso como un todo es transparente.*
- ✓ *Aquello que la doctrina, la legislación y la jurisprudencia han consagrado como los principios que hacen a la esencia y existencia de la licitación, que son: libre concurrencia, la igualdad entre los oferentes, la publicidad y la transparencia no resulta fácil identificarlos en los concretos procesos de contratación de obras públicas de esta Provincia.*
- ✓ *Ley N° 9353 modifica sustantivamente los principios generales consagrados de la elegibilidad en los procedimientos de compra del Estado. Esta Ley de Contrataciones de Bienes y Servicios otorga preferencias a las empresas radicadas en territorio de la Provincia de Entre Ríos. La igualdad en el trato de las ofertas, cae ante las condiciones que impone dicha norma, que otorga un margen de preferencia a los bienes y productos locales del cinco por ciento (5%) respecto de otros bienes de origen no provincial. El anhelo de propender al desarrollo local, colisiona con la eficiencia y la competitividad que también debe ser principios rectores del orden público. La iniciativa favorecedora de la capacidad y producción local no puede generar un sobre precio en los bienes que adquiere el Estado; no puede pregonarse una Región Centro sólida, donde reciben un tratamiento preferencial los productores, comerciantes, consultores, profesionales y técnicos radicados en solo una de las tres la Provincia integrantes.*
- ✓ *El Cuadro referido a las variaciones del precio pagado en la compra de gas oil en el año 2004, y la compra de medicamentos en los Hospitales, puede mejorarse sensiblemente, reviéndose las prácticas y procesos que en cada caso se siguen. Adicionalmente se observa en las adquisiciones de los establecimientos hospitalarios, donde la premura se transforma frecuentemente en urgencia, que los procedimientos seguidos no permiten garantizar que se ejerza un claro dominio sobre inventarios,*

sobre los stock de almacenes y sobre los registros de usuarios que son beneficiarios de los bienes adquiridos.

- ✓ *Por Ley N° 9541 del 22/01/2004 se dispuso un “Programa Integral para la Reconstrucción de la Escuela Entrerriana” No existe una razón suficiente que justifique plantear por vía de excepción dicho Programa, pudiendo con ello recurrir a la contratación directa el cúmulo de establecimientos en los que se dispuso intervenir. De hecho este modo de contratar en la práctica se lo redujo a un número aceptable, eligiéndose el cotejo de precios como la forma más adecuada. Pero aun admitiendo que la infraestructura escolar pública entrerriana se hubiera encontrado para el momento de sancionar la ley en un estado ruinoso, que haga a la urgencia concreta, inmediata, probada y objetiva de intervenirla de inmediato, es significativo que en dicho texto legal no se haya incorporado ni un solo párrafo haciendo referencia a la necesidad conjunta de planificar un sistema de mantenimiento y conservación de tales edificios públicos, para evitar que dentro de un corto plazo la Provincia se encuentre nuevamente en el punto de arranque de este Programa.*

4.8.b. Conclusiones particulares en materia de compras de insumos médicos, en la obra social provincial y en los principales hospitales de la Provincia.

- ✓ *El IOSPER está facultado para realizar compras directas, por vía de excepción, en aquellos casos en que razones de urgencia lo ameriten. Si bien se actúa dentro del marco normativo, el margen de discrecionalidad que habilita esta vía es alto. Bajo esta modalidad de compra, se han detectado valores elevados por adquisición de prótesis.*
- ✓ *En algunos casos de adquisición de prótesis de alto valor, el médico prescribiente especifica la marca del elemento, situación que condiciona el trámite de adquisición a pesar de informes en contrario del médico auditor de la obra social provincial. Ante la insistencia del prescribiente el IOSFER termina adjudicando según el criterio del profesional médico externo.*
- ✓ *Del análisis de las compras realizadas de medicamentos específicos, tales como drogas oncológicas y los destinados a “planes especiales de atención”, del IOSPER, durante el primer semestre del año ppdo., no surge con toda claridad el método de selección, puesto que en algunos casos no se encuentra el acta de adjudicación incorporada a la documentación principal de la gestión. Tampoco se especifica claramente la fecha de cierre del período de compra (“fecha de corte”), dato éste que es determinante para definir las listas de precios que intervienen en la comparación.*
- ✓ *Cabe mencionar que la metodología utilizada en los procesos de adquisición de drogas oncológicas y elementos para cumplir con los “planes especiales de atención”, no se utilizan tablas de “precios testigo”, que podría ser utilizada como parámetro de comparación respecto de las cotizaciones.*

- ✓ *El IOSPER no dispone de una aplicación computadorizada integral y no se detectan posibilidades de resolver esta problemática en el corto plazo.*
- ✓ *En esa misma organización, se identifican casos de falta de registración y casos inconsistentes. Se detectó la falta de registración de algunas operaciones de compras e inconsistencias de datos, tales como identificación de afiliados con igual código y distinto nombre. Si bien la cantidad de casos inconsistentes no es significativa respecto de la totalidad de las transacciones, se puede concluir que, al no haber una automatización de procesos y controles, existe un riesgo potencial de ocurrencia de errores de validez de datos. La existencia de sinónimos, (más de un afiliado con el mismo código de identificación, es un fuerte indicio de fallas de control interno. Este es un indicador determinante de la necesidad de automatizar los procesos administrativos mediante computadorización.*

- ✓ *Para el control y administración de las erogaciones por provisión de medicamentos e insumos suministrados a afiliados del IOSPER en estado ambulatorio o de internación, (pago de coseguros) no existe una aplicación computadorizada integral y no se observan posibilidades de resolver esta problemática en el corto plazo.*
- ✓ *Al no existir una rutina preventiva, bajo procedimientos automatizados, para detectar situaciones aparentemente anormales, en materia de control de precios en la adquisición de medicamentos, aumenta la posibilidad de ocurrencia de erogaciones de mayor monto o alguna otra irregularidad.*

- ✓ *En el caso de adquisición de medicamentos e insumos médicos hospitalarios, existen falencias en todas las funciones básicas de adquisición y administración de medicamentos y otros insumos, específicamente en la farmacia del Hospital San Roque, por no contar con procedimientos normalizados, definiciones estructurales y designación de responsables.*
- ✓ *No se cuenta con una aplicación computadorizada que establezca una metodología de ejecución de la gestión de compra. Se observa la participación de diferentes actores con responsabilidades difusas.*
- ✓ *No existen procedimientos documentados y formalmente implantados, respecto de las registraciones y controles de stock de medicamentos e insumos críticos para la función hospitalaria, sea en la propia farmacia del hospital como en los distintos servicios internos que utilizan medicamentos entregados por la farmacia y/o directamente por el proveedor. Esta situación anómala no garantiza que los medicamentos finalmente lleguen a los pacientes que los requieren.*

- ✓ *La actualización y control de stock no están debidamente reglamentados y organizados, dado que no se definen las funciones, responsabilidades y procedimientos normalizados, en ese efector de salud.*
- ✓ *Se realizan compras del mismo bien, fraccionadamente en varias gestiones, por bajos montos. De este modo, al no tramitarse mediante licitación, pública o privada, se atomiza y se pierde la potencia de la capacidad de compra estatal, especialmente en este efector.*
- ✓ *En general ,en los hospitales públicos provinciales, se detectan falencias en la definición y enfrentamiento de responsabilidades. Esta situación obedece a fallas del diseño estructural de las instituciones y a indefiniciones funcionales.*
- ✓ *En los hospitales , es necesaria la implantación de pautas de generación de documentos que soporten datos de las transacciones críticas y la metodología de registro y obtención de informes. Existen, en general fallas de diseño y formalización de la estructura organizativa, lo que lleva a indefiniciones funcionales y de distribución y enfrentamiento de responsabilidades.*
- ✓ *Se observa la necesidad de estandarizar el diseño e implantación de aplicaciones computadorizadas en la totalidad de los hospitales, con la finalidad de normalizar procedimientos administrativos y de control interno.*

4.9. Acerca del Poder Judicial

- ✓ *-El Poder Judicial de la Provincia de Entre Ríos, se presenta como un órgano que sufre los problemas sistémicos que afectan a los sistemas judiciales de todo el país, principalmente por el excesivo número de causas que se inician año tras año.*
- ✓ *-No puede determinarse el promedio de causas anuales resueltas, porque en el año no sólo se resuelven causas ingresadas en dicho período, sino que arrastran causas iniciadas con anterioridad.*
- ✓ *-Se ha previsto un régimen de ingreso por concurso, para todo el personal (administrativo, auxiliares de justicia, funcionarios y jueces).*
- ✓ *-El sistema de jurado de enjuiciamiento se encuentra reglado de modo tal que el Superior Tribunal de Justicia no posee superioridad numérica y la rotación bianual de la presidencia, permite alcanzar una equilibrada distribución del poder en vista a un eficiente funcionamiento y cumplimiento transparente de sus cometidos.*
- ✓ *No obstante ello, se ha advertido una de las garantías necesarias para preservar la independencia de los poderes, tales como la intangibilidad de*

sus remuneraciones, pudo verse afectada temporalmente en anteriores gestiones de gobierno mediante decisiones del Poder Ejecutivo que motivaron innumerable cantidad de pleitos. Siguiendo los conceptos vertidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que “la intangibilidad de las retribuciones de los jueces es garantía de la independencia del Poder Judicial, de forma que cabe considerarla, juntamente con la inamovilidad, como garantía de funcionamiento de un poder del Estado. Asimismo, ha sostenido que la garantía de irreductibilidad de los sueldos está conferida no para exclusivo beneficio personal o patrimonial de los magistrados sino para resguardar su función de equilibrio tripartito de los poderes del Estado, de modo que la vía abierta en esta causa no tiende tanto a defender un derecho de propiedad de los actores como particulares, y a título privado, sino la ya referida garantía de funcionamiento independiente del Poder Judicial, cuya perturbación la Ley Suprema ha querido evitar al consagrar rotundamente la incolumidad de las remuneraciones judiciales Agregó la Corte Federal a continuación, con fundamento en antiguos precedentes (Fallos 176:73), que “la intangibilidad de la remuneración de los jueces ha sido establecida no por razón de la persona de los magistrados, sino en mira de la institución del Poder Judicial, a la que los constituyentes han querido liberar de toda presión de parte de los otros poderes, para preservar su absoluta independencia. Sustancialmente, en consecuencia, la intangibilidad de los sueldos no es estrictamente una garantía en favor de tales magistrados, sino un seguro de su independencia efectiva que beneficia a la misma sociedad en tanto tiende a preservar la estricta vigencia del estado de derecho y el sistema republicano de gobierno”.

- ✓ *No quedan dudas que los jueces provinciales, en los diferentes fueros, constituyen el último control y freno de los desbordes de los otros poderes del Estado y sus funcionarios, y de allí la necesidad de que se garantice la independencia de sus integrantes, de modo continuado y con mecanismos que impidan la ingerencia del poder político en su normal desenvolvimiento.*
- ✓ *En dicho marco, surge de los mismos considerandos de las decisiones dictadas por el Poder Ejecutivo la existencia de diversos conflictos con casi todos los integrantes del Poder Judicial, vinculado con cuestiones remuneratorias o salariales.*
- ✓ *Así, por Decreto N° 15/04, el Gobernador de la Provincia dispuso declarar “de legítimo abono e incorporadas al patrimonio de los actores, todas las sumas pagadas como consecuencia de las sentencias de primera instancia recaídas en las acciones de amparo enumeradas en el anexo I del presente” (art. 1°), instruyendo al fiscal para “desistir de los recursos deducidos en las actuaciones referidas en el artículo anterior y allanarse a las recurridas por la parte actora” (art. 2°).*
- ✓ *Los considerandos de dicho decreto indicaban que debían tenerse en vista “las numerosas acciones de amparo promovidas por casi la totalidad de los magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial de la*

provincia enumeradas en el listado que como anexo I forma parte integrante del presente”, y que “en todas las acciones referidas han recaído sentencias en primera instancia desfavorables para el Estado provincial las cuales, habiendo sido apeladas por el fiscal de Estado, se encuentran hoy en trámite por ante el Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos”.

- ✓ *Asimismo, por ley n° 9538 se había suspendido por 180 días la aplicabilidad de la ley N° 8654, en lo referente a la adecuación por intangibilidad de los haberes del Poder Judicial de la Provincia. Ante ello, el Poder Ejecutivo, mediante Decreto N° 2659/04, dispuso que “a partir del 1 de julio de 2004, los haberes de magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial se liquiden y abonen incluyendo un reajuste del 18% calculado sobre las remuneraciones liquidadas al mes de junio de 2004”. Los fundamentos brindados en dicha decisión administrativa consistieron en señalar que “la Constitución Nacional y provincial establecen la garantía de la intangibilidad de los haberes de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, y que desde el fin de la ley de convertibilidad no ha sido pacífica la forma de mantener la vigencia de tal principio, lo que ha provocado un conflicto de gravedad institucional que afectó el normal funcionamiento de uno de los Poderes del Estado”. Ante ello, indicó que “es decisión de este Poder Ejecutivo incrementar las partidas presupuestarias para que en forma progresiva se logre alcanzar los niveles porcentuales que permitan jerarquizar y optimizar el funcionamiento del servicio de Justicia en la provincia de Entre Ríos”.*
- ✓ *Se advierte la necesidad de contar con un mecanismo aceitado e independiente para hacer efectiva y práctica de modo ininterrumpido la garantía de intangibilidad de las remuneraciones de los magistrados judiciales, con los peligros e inconvenientes que ello conlleva.*
- ✓ *-Otra cuestión que no puede dejar de remarcar, es la referida a la política de personal dispuesta por las últimas gestiones. Si bien ello no es materia propia del Poder Judicial, ha repercutido en el mismo, quien ha debido atender los reclamos judiciales incoados por los agentes afectados por las disposiciones que dejaron sin efecto nombramientos y ascensos del último año de la gestión anterior. En cierto momento, se llegaron a tramitar numerosas acciones de Amparo por estas cuestiones.*
- ✓ *-Si bien existe un régimen de incompatibilidades y de Conflictos de Intereses, se presentan en el caso las mismas dificultades que se verificarían para el resto de los funcionarios, ya que el sistema de declaraciones juradas padece de los mismos defectos.*
- ✓ *-No existe un órgano similar a la defensoría del pueblo, con independencia y legitimación procesal. Toda dicha actividad procesal recae en el Ministerio Público y eventualmente en la participación de la Fiscalía de Estado como querellante.*
- ✓ *-El proceso contencioso administrativo sigue las tendencias del viejo recurso contencioso administrativo francés, como un proceso al acto y sin*

que se hayan incorporado mecanismos modernos que permitan una pretensión más amplia e incluso la citación de los agentes involucrados. Mantiene la estrechez de la legitimación para accionar.

- ✓ *-No existen mecanismos institucionalizados para la tutela de intereses difusos o colectivos, más allá de cuestiones ambientales, sin que la acción o recurso de amparo se haya adaptado a la reforma constitucional nacional del año 1994. Se mantiene en la normativa vigente la necesidad de afectación manifiesta de un derecho reconocido exclusivamente por la Constitución.*
- ✓ *-No se prevé en forma expresa la citación de los agentes involucrados en los juicios patrimoniales que se persiguen contra el estado.*
- ✓ *-No se ha dado íntegra respuesta a las inquietudes planteadas por la Comisión de “Mapa Judicial” integrada por diversos estamentos (http://www.jusentrerios.gov.ar/index.php?modulo=m_aut_sm_mapa_judicial.php), que ha diagnosticado diversos aspectos de suma importancia para el mejoramiento del sistema de Justicia.*
- ✓ *En dicho informe se han planteado diversas cuestiones vinculadas con la sobrecarga de tareas de determinados Juzgados, necesidad de otorgar fuero pleno a ciertos Tribunales, necesidad de creación de Cámaras de apelación, de Juzgados y de delegados judiciales y penitenciarios en el interior de la Provincia; desdoblamiento de Juzgados, existencia de criterios dispares (“anarquía”) para la elaboración de planillas estadísticas, falta de respuestas del Poder Ejecutivo ante peticiones sobre provisión de cargos, creación de una cámara Contencioso Administrativa, ante la “gran dilación de las causas contencioso administrativas”.*
- ✓ *-Sólo puede tenerse acceso o se publican las estadísticas de los años 2003 y 2004, sin que puedan extraerse conclusiones sobre la mora judicial o aspectos cualitativos de las decisiones adoptadas por el Poder Judicial.*