DICTAMEN Nº 146

REF: Expte. Nº E2-2019-01629-A
CERTIFICACION DE OBRA PARA REMISION A DIRECCION DE ADMINISTRACION

A SUBSECRETARIA LEGAL Y TECNICA

Llegan las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno, a los fines de emitir dictamen en relación al trámite de las presentes actuaciones y por la cual la UNIDAD EJECUTORA PROVINCIAL DE OBRAS Y PROYECTOS ESPECIALES eleva a la SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO Y COORDINACION de la Provincia del Chaco Certificado de Actualización de Precios, sobre obra ejecutada, según Resolución N°896-E/2017 del Ministerio del Interior, Obras Publicas y Viviendas de la Nación, correspondiente a la Obra: "Construcción 26 Viviendas e Infra Frentista -Colonia Elisa- Grupo I" en la localidad de Colonia Elisa para su aprobación y correspondiente tramite de pago, en el Marco del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.

Las actuaciones han receptado la intervención de la Dirección de Administración de la Secretaria General de la Gobernación que a fs. 22 considera que la instrumentación de la actualización y determinación de precios debería sustentarse en la previa suscripción de un Informe de Firma Conjunta entre la Secretaria General y los Organismos de Nación Pertinentes y que de la actuación de referencia no se acredita el requisito solicitado que para dicha administración resultando indispensable para la continuidad del trámite.

Asimismo, a fs. 30 la Dirección de Administración de la Secretaria General de la Gobernación resalta los caracteres provisorios que poseen las intervenciones previas sujetos al trámite de aprobación de los estamentos nacionales intervinientes al efecto conforme se acredita con copia suscripta por la Secretaria General a fs. 24. En el mismo informe se advierte que de avanzarse con la aprobación y correspondiente trámite de pago de los certificados de Actualización de Precios, el Estado Provincial asumirá el 100% del financiamiento de la Obra redetermianado conforme lo normado por la Ley N°27397, y la aplicación del procedimiento a tal fin instituido por la Resolución N°896/17 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Por su parte, La Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos Especiales a fs. 28/29 considera que las expresiones realizadas por la Dirección de Administración de la Secretaria General de la Gobernación resultan improcedentes y extemporáneas en virtud de que el procedimiento administrativo efectuado se ajusta a la instrucción emanada de la superioridad y apegado a la Ley de Obras Publicas en cuanto a la previsión presupuestaria necesaria para la suscripción de la adenda con contrato por actualización de precios, destacando que el mismo de ninguna manera obstaculiza, ni da nulidad a la gestiones, que se

COPIA DIGITAL

encuentran en avanzado estado que a la postre conllevaran a la suscripción del Informe de firma Conjunta.

Del análisis de las actuaciones surgen diferentes opiniones en virtud de considerar requisito ineludible a la suscripción del Informe de Firma Conjunta entre los Organismos Nacionales y Provinciales pertinentes para avanzar con la Aprobación y Tramite de Pago del Certificado de Actualización de Precios, sobre obra ejecutada, según Resolución N°896-E/2017 del Ministerio del Interior, Obras Publicas y Viviendas de la Nación, correspondiente a la Obra: "Construcción 26 Viviendas e Infra Frentista - Colonia Elisa- Grupo I" en la localidad de Colonia Elisa, en el Marco del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.

A estos efectos, cabe expresar, liminarmente, que por Decreto Nº 1.837/18, se autorizó a la Secretaria General de Gobierno y Coordinación la instrumentación de la determinación de los contratos celebrados conforme lo normado en la Ley Nacional N° 27397, y la aplicación a tal fin instituido por la Resolución N° 896/17 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y a asumir a través de la Unidad Ejecutora Provincial de Obras y Proyectos Especiales, en su carácter de Ente Ejecutor el financiamiento de la contraparte equivalente a un tercio (1/3) del monto total del proyecto según lo establecido en el punto1.3.3 del Reglamento Particular del "Plan Nacional de Vivienda", que como Anexo I aprueba la Resolución N°122/17 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Asimismo, el mismo decreto en su segundo artículo autoriza la suscripción de la documentación y/o Convenios que resulten necesarios para la instrumentación de la adhesión y autorización formulada en el Articulo precedente, para los contratos celebrados en la ejecución de obras encuadradas en el Plan Nacional de Viviendas que lleva a cabo la Secretaria a través de la Unidad Ejecutora Provincial de Obras y Proyectos Especiales, entre los cuales se encuentra el ACU N°1170/15

Por su parte, la Ley Nacional N° 27.397 establece en su artículo quinto que dicha ley será de aplicación a todos los contratos, programas o planes de financiamiento destinados a vivienda, cuyos procesos licitatorios comiencen con posterioridad a su entrada en vigencia. Respecto de los contratos, programas o planes de financiamiento celebrados con anterioridad a la entrada en vigencia del presente régimen, podrán aplicarse las disposiciones de esta ley, en tanto exista acuerdo expreso entre las partes contratantes.

A su vez, la Resolución N° 896/17 del Ministerio del Interior, Obras Publicas y Viviendas establece en su Artículo primero inciso b) el procedimiento de adecuación de cada uno de los contratos destinados a vivienda o mejoramiento de viviendas que hayan sido celebrados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 27.397. De esta manera, establece que verificado el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 27.397 y en dicha resolución, la SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA o la SUBSECRETARÍA DE HÁBITAT Y DESARROLLO

COPIA DIGITAL

HUMANO, ambas dependientes de la SECRETARÍA DE VIVIENDA Y HÁBITAT del MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, cada una en el marco de sus respectivas competencias, **notificará al Ente Ejecutor que se procederá a realizar la adecuación solicitada.**

Asimismo, en el artículo primero inc. b) iii. Establece que partir de la notificación referida en el apartado precedente, comenzará a regir la determinación por Unidad de Vivienda (UVI) de los precios cotizados en el convenio respectivo, para los períodos a certificar posteriores al mes en el que se produzca la citada notificación. A pedido del Ente Ejecutor, y **a criterio** de la SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA o de la SUBSECRETARÍA DE HÁBITAT Y DESARROLLO HUMANO, ambas dependientes de la SECRETARÍA DE VIVIENDA Y HÁBITAT del MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, cada una en el marco de sus respectivas competencias, **se evaluará la recomposición de los periodos certificados anteriores al mes en el que se produzca la notificación referida en el apartado ii del inciso b) de la Resolución N° 896/17 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda .**

Por su parte, la Ley de Obras Publicas Provincial N° 1182-K determina en su artículo 12° que antes de licitar o de contratar la realización de una obra, el Organismo competente deberá contar con el crédito presupuestario respectivo y legalmente prevista su financiación.

Atento a lo expuesto y del análisis de la actuación de referencia, surge que si bien la Unidad Ejecutora Provincial de Proyectos y Programas Especiales a fs. 29 sostiene que las gestiones se encuentran en avanzado estado que a la postre conllevaran a la suscripción del Informe de Firma Conjunta, lo que permitirá el financiamiento nacional del dos tercio (2/3) de la obra, incluyendo la actualización de precios, y consecuentemente se produzca el recupero de las partidas invertidas hasta entonces, la Resolución N° 896/17 del Ministerio del Interior, Obras Publicas y Viviendas establece que, **la SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA o la SUBSECRETARÍA DE HÁBITAT Y DESARROLLO HUMANO, ambas dependientes de la SECRETARÍA DE VIVIENDA Y HÁBITAT del MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, notificará al Ente Ejecutor que se procederá a realizar la adecuación solicitada. Dicha notificación, al momento de la redacción de este dictamen no se ha producido.**

A esto debemos agregar, que la normativa del párrafo precedente utiliza los términos "a criterio" y "evaluará" haciendo referencia **a la facultad y no como obligación** por parte de los organismos nacionales referidos en el párrafo precedente de otorgar la recomposición de los periodos certificados anteriores al mes en el que se produzca la notificación referida.

Sin la notificación correspondiente de la adecuación solicitada por la Secretaria General de Gobierno y Coordinación a través de la Unidad ejecutora Provincial del Proyectos y Programas Especiales dejan a la

COPIA DIGITAL

provincia en una situación de incertidumbre financiera para afrontar la ejecución de la obra, no adecuándose a lo establecido por la Ley Provincial de Obras Públicas. Si bien, a fs. 26 el Ministerio de Hacienda y Finanzas Publicas informa que existe saldo presupuestario suficiente en la partida y el ejercicio presente para afrontar el gasto, dicho importe implica tan solo un tercio (1/3) del monto total del contrato. A su vez, dicho monto resulta de un cálculo provisorio y estimativo en virtud de no contar con la aprobación de la adecuación solicitada a los organismos nacionales, continuando la incertidumbre financiera no solo con respecto de la existencia los fondos nacionales para la ejecución total de la obra, sino también del monto exacto a financiar por las arcas del Estado Provincial.

La Fiscalía de Investigaciones Administrativas ha sostenido en una de sus Resoluciones que "*debe considerarse que en el periodo de tiempo comprendido entre el dictado de las Resoluciones mediante las que se aprobaron las licitaciones de las obras y el dictado de las Resoluciones de readecuación de precios en las que se dispuso el financiamiento provincial de las mismas, los pagos a las empresas contratistas fueron efectuados de manera irregular con fondos provinciales, sin contar para ello con los instrumentos legales pertinentes para la imputación de las erogaciones*" [1]

En este sentido, reconocida doctrina sostiene (Gorostegui Beltran) "*que en ningún caso puede hacerse, es deslizar conclusiones a priori sobre la responsabilidad o irresponsabilidad del Estado financista en contratos celebrados por entidades intermedias bajo estas modalidades. Así como no puede sostenerse que la Administración resulte ajena a estas convenciones —aun cuando formalmente no aparezca como contratante—, tampoco cabe considerar que la mera intervención o participación como financista —total o parcial— y con un mayor o menor grado de intervención y control, lo convierta en una suerte de seguro contra todo riesgo, por el que deba responder indiscriminadamente.*" [2]

En este contexto, y atento a lo expuesto, no se ha cumplimentado lo normado en la **Resolución N° 896/17 del Ministerio del Interior, Obras Publicas y Viviendas, en virtud de la falta de notificación de parte de los Organismos Nacionales aprobando la adecuación de los diferentes contratos, por lo que conllevaría en caso de aprobar y pagar Certificados de Actualización de Precios sin la respectiva autorización, asumir responsabilidades correspondientes a la Administración Nacional como financista de la Obra en cuestión.**

En conclusión, debemos expresar que este organismo asesor comparte las conclusiones que se glosan a fs. 22 y 30 por la dirección de Administración de la Secretaria General de Gobierno y Coordinación considerando indispensable el Informe de Firma Conjunta entre el ente provincial y los organismos nacionales correspondientes a los efectos de deslinde de responsabilidades para la continuidad de la obra en cuestión. Sin perjuicio de

---

[1] FIA- Resolucion N°2297/18

[2]: Gorostegui, Beltrán "Régimen de obras públicas financiadas por el Estado" LA LEY 27/04/2012, 27/04/2012, 1

COPIA DIGITAL

ello, se insta a la Secretaria General de la Gobernación a urgir las gestiones administrativas en la Administración Nacional a los efectos de asegurar el financiamiento de la obra que posee carácter de prioritaria en virtud de la alta vulnerabilidad de la demanda a las que se encuentran destinadas según fs. 24.

Sin perjuicio de lo dictaminado, se sugiere la remisión de estos actuados a la Contaduría General de la Provincia, atento a que cuestión de consulta atine a la gestión económica-financiera-patrimonial de la hacienda pública provincial y a la Fiscalía de Estado para el correspondiente control de legalidad administrativa.

Atentamente.

Dr. MIGUEL ARMANDO GARRIDO
Asesor General de Gobierno
Provincia del Chaco

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO,

13 MAR. 2019

Iván Emanuel Bojanich
ABOGADO
Asesoría General de Gobierno

COPIA DIGITAL