



MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SALTA
TRIBUNAL DE CUENTAS MUNICIPAL.

*“General Martín Miguel de Güemes Héroe de la Nación Argentina”
(Ordenanza Municipal N° 12.909).*

SECRETARÍA DE PLENARIO

SALTA, 14 de agosto de 2024

RESOLUCIÓN N° 6.802

VISTO

El Registro Interno TC N° 1020/24, el Sistema Siga Nota N° 7760/2023 – CAS N° 193/2023 – Obra “Bacheo con Hormigón en Calzada del B° Universitario”, Expediente N° 17.629-SG-2023; y,

CONSIDERANDO

QUE las presentes actuaciones se originan con el Informe N° 09/2024 de la Gerencia de Auditoría de Obras Públicas, en virtud del cual se habrían detectado ciertas irregularidades en la Obra “Bacheo con Hormigón en calzada del Barrio Universitario” adjudicada a la empresa MZ OBRAS y SERVICIOS SRL;

QUE conforme surge del Informe de referencia y documentación obrante en Nota Siga N° 7760/23, la obra adjudicada a la empresa inicialmente fue contratada con el propósito de reparar las calles en el Barrio Universitario. Este contrato abarcaba la ejecución de 2000 m² de hormigón para la reconstrucción de losas con un espesor de 0.20 m;

QUE la fase inicial de la obra se llevó a cabo en B° Universitario, donde según el certificado N° 01, se realizaron 600 m² de bacheo (cfr. fs. 396/407). Posteriormente, a través de un Libro de Orden de Servicio (cfr. fs. 324), la inspección informó un cambio de destino, ordenado por el Subsecretario de Obras Públicas, Ing. Luis Racioppi, para completar los metros restantes y cerrar el expediente en el Barrio Los Ceibos;

QUE la Gerencia de Auditoría de Obras Públicas informa: “(...) esta Gerencia llevó a cabo tres inspecciones, confirmando que persisten tareas pendientes de ejecución hasta la fecha de hoy, y que la obra se encuentra abandonada”. Asimismo, expresa que, con respecto a los plazos de ejecución, se informa “que el mismo ha expirado, no contándose con la documentación necesaria para determinar si se otorgó prórroga o si se aplicaron sanciones a la empresa”. En relación a los certificados de obras emitidos y a los pagos efectuados se advierte “(...) Es relevante destacar que, a pesar de

que estos documentos certifican la totalidad de la obra, en las diferentes inspecciones realizadas por esta área se constató que la ejecución se encuentra actualmente paralizada y no ha sido concluida. En cuanto a los pagos realizados el registro contable del Sistema Siga refleja que, tanto el monto correspondiente a la obra base como adicional se encuentran pagados.”

QUE tomó intervención la Auditora Fiscal de este Organismo de Control, emitiendo Dictamen Previo N° 01/24 el que expresa: según el artículo 29° de la Ordenanza N° 5.552 “Todo agente del Municipio responderá por los daños que por su culpa o negligencia sufra la Hacienda del Estado Municipal, la responsabilidad se extenderá a la gestión de los créditos, a las rentas que dejaron de percibir a la entrega indebida de fondos y de bienes a su cargo o custodia, y a la pérdida, deterioro o sustracción de los mismos”;

QUE el Juicio de Responsabilidad Administrativa tiene por objeto determinar la culpabilidad y, en su caso, el daño causado por el agente en su gestión respecto de los bienes del Estado (art. 32° Ordenanza N° 5.552).

QUE sostiene Hutchinson, que la responsabilidad patrimonial “se deriva del hecho de la inobservancia de las disposiciones legales o del incumplimiento de los deberes que competen a cada servidor por razón de sus específicas funciones, el que debe ir acompañado de la lesión económica... El Estado es titular de un patrimonio que la ley ha puesto en sus manos para el cumplimiento de las funciones y servicios públicos, y es lógico que quien haya causado lesión quede vinculado por la necesidad de reparar este daño” (Hutchinson, Tomás A. “Responsabilidad Administrativa...” cit., ps. 196/197);

QUE este tipo de responsabilidad tiene un claro fin reparador del patrimonio estatal frente a los perjuicios económicos que pueda haber sufrido del comportamiento irregular de los funcionarios públicos. En consecuencia, la existencia del daño se convierte en un elemento esencial para determinar el deber de indemnizar. La lesión indemnizable se configura, entonces, cuando existe un perjuicio en dinero causado a la hacienda pública estatal;

QUE en tal sentido, cabe tener presente que el análisis en cuanto a los factores de atribución de la responsabilidad se limita al subjetivo culpa o negligencia, descartándose el dolo, en cuyo caso hipotético, sólo cabría formular la noticia “criminis” a los estamentos judiciales pertinentes. En ese orden, el examen que se práctica en el presente dictamen, refleja una convicción en grado de presunción en cuanto a la responsabilidad de los funcionarios o agentes, que solo podrá llegar a ser categórica, eventualmente agotado el sumario correspondiente;



MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SALTA
TRIBUNAL DE CUENTAS MUNICIPAL.

*“General Martín Miguel de Güemes Héroe de la Nación Argentina”
(Ordenanza Municipal N° 12.909).*

QUE la funcionaria dictaminante, en el marco de lo dispuesto por el Art. 6 de la Resolución 1719, expresa que: Tiene dicho la doctrina que la expedición del certificado de obra pública es un acto administrativo no ejecutorio en el que consta la realización de un monto de obra verificado por la Administración y extendido en formularios que revisten el carácter de instrumentos públicos. Que “el certificado” es en definitiva una “declaración unilateral de voluntad que, en ejercicio de la función administrativa, genera para el tercero contratante un derecho subjetivo como titular del crédito emergente, en la medida que con su emisión y recepción se producen efectos jurídicos de suyo, en forma individual e inmediata” (Dromi, José Roberto, “Contratos Administrativos” p. 76, A.A.D.A), lo que importa así, una declaración de existencia o veracidad de una determinada situación jurídica, en el caso traído análisis, que el contratista de obra de pública es acreedor del Estado, o que el Estado es deudor de aquel;

QUE de acuerdo con lo dispuesto por el inc. 5° del art. 979° del Código Civil, puede considerarse un instrumento público en cuanto resultan “cuentas sacadas de los libros fiscales”, a tenor de la amplia interpretación doctrinaria y jurisprudencial realizada en torno al referido inciso. (Spota, Alberto, "Naturaleza jurídica de las cuentas de afirmados extraídas de los Libros Municipales, art. 10, ley 7091, sobre Pavimentos en Capital Federal" J. A., t. 55, ps. 499 y siguientes). En tal sentido Machado define al instrumento público como el acto escrito por determinados funcionarios, o ciertos actos en que estos intervienen y que la ley considera auténticos, y que hacen fe para todos cuando se han llenado ciertas solemnidades. Y agrega que es una necesidad social considerar ciertos los actos realizados ante determinados funcionarios, estableciendo una presunción de verdad que puede ser contradicha por una demostración en contrario (José Olegario Machado “Exposición y Comentario del Código Civil Argentino” Bs. As. Lajouane, Tomo III, pag. 215, nota al art. 979.);

QUE en ese orden, hacen plena fe de su celebración, firma, fechas y lugar y sólo resulta impugnabile a través de una acción de falsedad. Al revestir el carácter de instrumento público el certificado hace plena fe de la existencia del crédito que documenta y no puede probarse en su contra sino por vía de la redargución de falsedad;

QUE es dable expresar que “el certificado de obra” es un medio probatorio del crédito y por lo tanto el antecedente inmediato de la orden de pago estatal. “Es un cálculo que fija una obligación de dar sumas de dinero por parte de la Administración, siendo la suma que en base a tal cálculo se hace “cierta y exigible” es decir, incondicional, de importe determinado y que debe hacerse efectivo en el término señalado por la ley, pliego de condiciones o contrato” (Dromi, José Roberto “Contratos Administrativos” p. 78, A.A.D.D);

QUE del análisis de las presentes actuaciones surge que de la contestación al Pedido de Informe N°414/23 (Nota siga N° 7760/23) se remitieron copias de los Certificados Parciales de Obra N°1,2 y 3, correspondientes a la O.C N° 461/23, obrantes a fs. 378 a 401;

QUE de las inspecciones y del informe de la Gerencia de Auditoría de Obras Públicas se ha concluido que “(...) a pesar de que estos documentos certifican la totalidad de la obra, en las diferentes inspecciones realizadas por esta área se constató que la ejecución se encuentra actualmente paralizada y no ha sido concluida. En cuanto a los pagos realizados el registro contable del Sistema Siga refleja que, tanto el monto correspondiente a la obra base como adicional se encuentran pagados.” (el resaltado me pertenece);

QUE de lo expuesto surgiría, a prima facie, que los certificados de obra emitidos constituirían el antecedente inmediato de la orden de pago estatal. Es decir, habrían tenido la virtualidad para inducir la conducta del órgano administrativo ante cual fueron presentados, reflejado en la efectiva disposición patrimonial del Estado, siendo -prima facie- presuntamente aptos para ocasionar el probable perjuicio económico;

QUE en virtud de ello, el daño al erario comunal se encontraría configurado, por la certificación y consecuente pago prematuro de la obra;

QUE tal como lo señala el Dr. Alberto Donna: “(...) funcionario es aquella persona que está adscripta a la administración pública, tiene una relación de profesionalidad, en el sentido que cubre un cargo como deber legal dentro de la administración, es decir, que no colabora desde afuera; Tiene una remuneración por parte de la administración pública; tiene un régimen jurídico administrativo propio y; detenta autoridad delegada del poder estatal, para el desempeño de sus funciones”. (Derecho Penal Parte Especial T. III, Edgardo Alberto Donna, pag. 27. Edit. Rubinzal Culzoni);

QUE en efecto, es la participación del funcionario público competente la requerida para dar fe, respecto a las partes intervinientes en el acto y con relación a terceros, de lo consignado en el instrumento –certificado de obra-;

QUE en ese orden, en virtud de lo expuesto y sin perjuicio que en el curso del trámite pudieran surgir otros, los posibles responsables de la certificación y pago prematuros, serían – prima facie- los firmantes de los certificados de obra: Certificado de Obra N° 1, firmado por Luis Alberto Racioppi, Subsecretario de Obras Públicas y Victoria Vidaurre, MMO Inspector de obra de la Subsecretaria de Obras Publicas (cfr. fs. 398/401); Certificado de Obra N° 2, firmado por Luis Alberto Racioppi, Subsecretario de Obras Públicas (cfr. fs. 381/383); Certificado de Obra N° 3, firmado por



MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SALTA
TRIBUNAL DE CUENTAS MUNICIPAL.

*“General Martín Miguel de Güemes Héroe de la Nación Argentina”
(Ordenanza Municipal N° 12.909).*

Luis Alberto Racioppi, Subsecretario de Obras Públicas y Jorge David Sales, Ing. Civil del Programa de inspección certificación de obra de la Subsecretaria de Obras Públicas (cfr. fs. 390/392);

QUE el actuar de dichos funcionarios, implicaría, en principio, un incumplimiento de sus deberes de funcionarios Públicos, que contraría el artículo 61° de la Constitución Provincial, art. 79° de la Carta Municipal, el art. 34 de la Ley 5.348 - LPAS - y demás normativa aplicable al caso;

QUE en virtud de lo señalado ut supra, resulta de aplicación lo establecido por el artículo 48 - inc. d) de la Carga Municipal, arts. 12 inciso c), 29, 32 y siguientes de la Ordenanza N°5.552/89;

POR ELLO,

**EL TRIBUNAL DE CUENTAS MUNICIPAL
RESUELVE:**

ARTÍCULO 1°: ORDENAR la Instrucción de un Sumario Administrativo en instancia de este Órgano de Control Externo, a los funcionarios y por los motivos expuestos en los Considerandos, todo ello conforme el procedimiento dispuesto en el Capítulo IX de la Ordenanza N°5.552/89. -

ARTICULO 2°: REMITIR estos obrados a la Secretaría de Actuación, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 7° del Reglamento de Sumarios, aprobado mediante Resolución T.C. N°1.719/00.-

ARTÍCULO 3°: REGÍSTRESE, y cúmplase. -