

*Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires*

## PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
SANCIONAN CON FUERZA DE

### LEY

#### Título I

#### Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas

**Artículo 1:** Créase en el ámbito del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas, que tendrá personería jurídica, y autonomía funcional y financiera. Su función es velar por el cumplimiento de los procesos de contratación de obras públicas ya sea en sus etapas de formación y ejecución, cualquiera fuere su fuente de financiamiento, mediante un mecanismo que posibilite la participación en los mismos de las personas físicas o jurídicas conforme las condiciones que se regulan por la presente.

**Artículo 2:** Son objeto de la presente ley las obras públicas cuyo monto sea superior al uno por ciento (1%) del presupuesto anual de inversión pública provincial, y/o aquellas de gran trascendencia institucional.

**Artículo 3:** La Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas tendrá competencia sobre las obras públicas realizadas por:

- a) La Administración Provincial, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social;
- b) Empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria, Sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresarias donde el estado tenga participación en su capital o en la toma de decisiones.
- c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Provincial, que abarca cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio donde este sea de origen publico y/o que personal del Estado integre los órganos directivos.
- d) Fondos Fiduciarios integrados con bienes y/o fondos del Estado Provincial.
- e) Fondos Fiduciarios comprendidos en el capítulo IV de la ley 24.441.



*Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires*

**Artículo 4:** Son objetivos de esta ley y principios rectores para su interpretación y reglamentación, los siguientes:

- a) Generar un mecanismo de seguimiento y monitoreo permanente de las obras públicas.
- b) Establecer un sistema de información de todo el proceso de una obra pública que permita transparentar la realización de la misma.
- c) Articular la información obtenida con los organismos de control correspondientes de manera que permita controlar y auditar las obras públicas con mayor eficacia.

## **Título II**

### **Integración**

**Artículo 5:** La Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas estará integrada por cuatro (4) miembros titulares y cuatro (4) miembros suplentes, que durarán en su mandato tres (3) años, renovables por igual período previa sustanciación de un nuevo concurso. Para su remoción, resultará aplicable el régimen disciplinario de la administración pública provincial establecido por la ley 10.430.

**Artículo 6:** Los miembros de la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas deberán acreditar título universitario y contar con probada experiencia de índole jurídica, económica, contable, financiera o de gestión, vinculados a la obra pública. La conformación del organismo deberá respetar las siguientes incumbencias profesionales: un (1) profesional de las ciencias jurídicas y sociales, un (1) profesional en ciencias económicas, un (1) arquitecto y un (1) ingeniero civil.

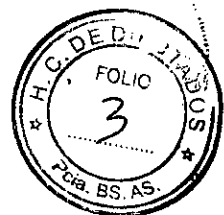
**Artículo 7:** La Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas es un órgano colegiado. Los integrantes del mismo elegirán anualmente a uno de sus miembros para que los presida, quien será su representante legal. El presidente tendrá voto en todas las decisiones y en caso de empate, su voto valdrá doble.

**Artículo 8:** Los integrantes de la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas serán designados por el Gobernador de la Provincia, a propuesta por ternas concursales de los respectivos Colegios Profesionales para cada uno de las vacantes.

**Artículo 9:** Las ternas serán confeccionadas por los distintos Consejos o Colegios Profesionales Provinciales de la Abogacía, Ingeniería, Arquitectura y de Ciencias Económicas, a través de un concurso público y abierto, de oposición y antecedentes, celebrado cada tres (3) años. El mecanismo de selección a implementar para la designación de los primeros integrantes de la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas deberá desarrollarse con una antelación no menor a 180 días en que deban ejercer sus funciones.



*Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires*



### **Título III**

#### **Inhabilidades e Incompatibilidades**

**Artículo 10:** No podrán ser integrantes de la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas:

- a) Los condenados por delitos dolosos hasta cinco años después de cumplida su condena;
- b) Los condenados por delitos contra las Administración Pública Nacional, provincial, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- c) Los inhabilitados para ejercer cargos públicos;
- d) Los declarados fallidos en quiebras fraudulentas hasta su rehabilitación;
- e) Los sancionados con cesantía y exoneración en el ámbito de sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- f) Quienes dirigen, administran, asesoren patrocinen, representen o presten servicios a personas físicas o jurídicas que exploten concesiones, sean permisionarios o proveedores en el ámbito de sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- g) Quienes recibieran directa o indirectamente beneficios originados en contratos, concesiones, franquicias o adjudicaciones celebradas o en curso;

**Artículo 11:** Las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la presente ley regirán en todos sus efectos aunque sus causas precedan o sobrevengan a su ingreso como miembro del ente provincial.

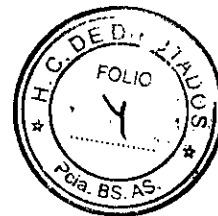
### **Título IV**

#### **Testigos Sociales**

**Artículo 12:** Las funciones de la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas se implementarán a través del mecanismo denominado "Testigos Sociales", de acuerdo a lo establecido en el artículo 1º, culminando el mismo mediante la confección y remisión de informes sobre el estado de las contrataciones de obras públicas.

**Artículo 13:** Para la elección de los Testigos Sociales se creará dentro de la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas un Registro Único de Testigos Sociales (ver Anexo).

**Artículo 14:** Se designarán por obra cinco (5) Testigos Sociales que conformarán la Comisión de Monitoreo de cada obra. Los Testigos Sociales deben ser personas físicas o jurídicas, exigiéndose para las primeras que al menos alguna de ellas detente el título profesional de abogado o de contador o de arquitecto y para las segundas, la ineludible participación de una



*Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires*

organización no gubernamental. La forma de elección de los Testigos Sociales se realizará mediante la confección de un registro de personas que se incorporen voluntariamente al mismo. Para el caso de ser profesional deberá encontrarse matriculado en el Consejo o Colegio profesional con jurisdicción de acuerdo a su domicilio legal.

## Título V

### Informes

**Artículo 15:** Los informes de la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas se conformarán de acuerdo a los siguientes ejes:

- a) Conformación de los pliegos generales y particulares de obra.
- b) Proceso de selección y adjudicación de obra.
- c) Seguimiento del proceso constructivo. Certificaciones de obra.
- d) Redeterminación de precios y adicionales de obra.
- e) Multas, sanciones e incumplimientos.
- f) Informe final.

Los puntos señalados precedentemente no son de carácter taxativo, pudiendo señalarse en el informe cualquier otra circunstancia u observación que revista vital importancia para determinar con mayor precisión el estado de la obra pública informada.

**Artículo 16:** Los informes deberán realizarse con una periodicidad no mayor a la estipulada en la respectiva contratación para las inspecciones y/o certificaciones del estado de la obra que se realicen. Dichos informes deberán respetar el principio de publicidad garantizando su divulgación por los medios de comunicación de mayor circulación provincial. También deberán ponerse en conocimiento, a través de la comisión, al órgano rector correspondiente quien a su vez dará conocimiento a todos los organismos de control provinciales.

**Artículo 17:** El Informe de obra definitivo consistirá en un documento elaborado de forma pormenorizada sobre el estado final de la obra pública que corresponda. El mismo deberá abarcar desde su inicio hasta la recepción por parte del estado provincial e incluir todos los informes parciales realizados y además un dictamen que indique la inexistencia de observaciones a formular por parte de la Oficina Provincial de Monitoreo de Obra Pública.

**Artículo 18:** El informe de obra definitivo emitido por la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas deberá solicitarse para su evaluación por parte del estado provincial previo otorgarse al contratante particular respectivo la recepción de la obra en forma provisional.

## Título VI



*Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires*

### **Disposiciones Complementarias**

**Artículo 19:** Las tareas y funciones desarrolladas por las personas físicas o jurídicas en carácter de “Testigo Social” detentarán el carácter de no remunerativas, no obstante el reconocimiento de las mismas que por vía reglamentaria pueda disponer el Poder Ejecutivo.

**Artículo 20:** La Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas tendrá una participación obligatoria en todos los procesos de contratación cuyo objeto sea una obra pública (art. 1, 2 y cctes de la ley 6021) a efectos de ejercer su competencia conforme lo regulado en la presente ley.

### **ANEXO**

#### **Registro Único de Testigos Sociales**

**Artículo 1:** El registro para desempeñar la tarea de Testigos Sociales lo otorgará la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas, el mismo se publicará en la página de Web de la misma.

**Artículo 2:** Podrá inscribirse en el Registro Único de Testigos Sociales, toda persona física perteneciente o no a una Organización No Gubernamental, como la Organización Gubernamental misma que acredite una experiencia en gestión pública, procesos licitatorios tanto del sector público como privado, obra pública o procedimiento de compra y contratación tanto del sector público o privado.

**Artículo 3:** No podrán obtener el registro como Testigos Sociales:

- a) Los condenados por delitos contra la Administración Pública Nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- b) Los inhabilitados para ejercer cargos público.
- c) Los sancionados con exoneración en el ámbito de sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- d) Los sancionados con cesantía en el ámbito de sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)
- e) Quienes dirigen, administran, asesoren, patrocinen, representen o presten servicios a personas físicas o jurídicas que se presenten a licitaciones de obras públicas en el ámbito del sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Artículo 4:** La designación de los Testigos Sociales se realizara por sorteo.




*Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires*

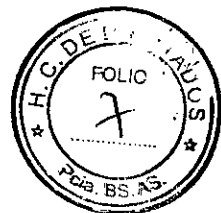
**Artículo 5:** Con la designación de los Testigos Sociales se formara la Comisión de Monitoreo de Obras Públicas, que tendrá a su cargo la realización de todos los informes correspondientes al proceso licitatorio o constructivo.

**Artículo 6:** En las licitaciones públicas los Testigos Sociales podrán participar en la formulación y revisión previa de las bases de licitación y de la convocatoria, las juntas de aclaraciones, las visitas a los sitios de instalación o edificación, a los actos de presentación y apertura de las licitaciones, a las evaluaciones de las propuestas técnicas y económicas, a la emisión de los fallos correspondientes y a la formalización del contrato respectivo.

**Artículo 7:** Durante su participación los Testigos Sociales podrán proponer, de acuerdo con su experiencia y considerando las disposiciones legales o administrativas vigentes, los aspectos que mejoren el trato igualitario, la calidad de la obra pública, así como las acciones que promuevan la eficiencia, la eficacia, y la transparencia de todo el proceso.

**Artículo 8:** En caso que la autoridad competente determine fehacientemente que los Testigos Sociales procedieron indebidamente con parcialidad, de manera subjetiva, utilizando indebidamente y para su beneficio la información a la que tuvieron acceso durante su participación durante todo el proceso; indujeron la decisión sobre la adjudicación; obstaculizaron a los funcionarios públicos responsables ; declararon respecto de la posición competitiva de un participante o cometieron cualquier acción similar a las señaladas, se harán acreedores a la cancelación definitiva del registro como Testigos Sociales sin derecho nuevamente a obtenerlo.

  
Dip. WALTER MARTELLO  
Presidente de Bloque  
Bloque Coalición Cívica - Ari  
H. C. de Diputados Prov. Bs. As.



*Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires*

## FUNDAMENTOS

Tanto el procedimiento de contratación como el proceso de ejecución de obras públicas en la Provincia de Buenos Aires responde a un esquema que precisa en la actualidad una necesaria reformulación que tienda, básicamente, a lograr una mayor participación ciudadana.

En rigor, mediante este proyecto no se trata de lograr un solo fin, sino establecer herramientas idóneas para que la gestión gubernamental, con especial interés en el área de obras públicas, se constituya como un medio para llegar a "múltiples" fines, entre los que cabe señalar a mero título ejemplificativo, el de mejorar la eficiencia en cuanto al funcionamiento gubernamental y propender al aumento en la eficacia de las políticas públicas, entre otros, todo ello inscripto bajo el signo de la transparencia.

La falta de control y las posibles cuestiones emergentes de ello, en particular la corrupción generan grandes pérdidas al erario público.

El presente proyecto de ley tiene la particularidad de aplicarse todo el proceso de construcción de una obra pública cuyo monto sea superior al uno por ciento (1%) del presupuesto anual de inversión pública provincial y / o de trascendencia social. Al respecto debemos remarcar, que ambos términos, no son intercambiables sino complementarios. Si bien hemos establecido un monto que opera como piso para la procedencia para que una obra se auditada por la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas y la intervención de los testigos sociales, hemos dejado la posibilidad de que el Poder Ejecutivo aún ante montos menores decida, en caso de que exista un interés público de relevante trascendencia social para que dicha obra pública se someta a este régimen legal.

Por intermedio de la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas se pretende instituir un mecanismo de seguimiento y monitoreo permanente de las obras públicas que permita establecer un sistema de información de todo el proceso de una obra pública que permita transparentar la realización de la misma.

En relación a su composición apunta a constituirse en un órgano colegiado autárquico donde los responsables del área se nombran por concurso dispuesto en los respectivos colegios y consejos profesionales. Al respecto, se ha pretendido promover la pluralidad de las profesiones intervinientes atento a obtener una visión integral e interdisciplinaria con el objeto de hacer más eficiente la tarea encomendada.

También cabe destacar la función de la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas en llevar a cabo la realización informes de las distintas etapas que intervienen en la



*Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires*

ejecución de una obra pública. Dichos informes se articularán bajo diferentes ejes temáticos (Conformación de los pliegos generales, y particulares de obra, proceso de selección y adjudicación de obra, seguimiento del proceso constructivo. Certificaciones de obra, etc.), sin perjuicio de cualquier otra circunstancia u observación que revista vital importancia para determinar con mayor precisión el estado de la obra pública.

Las funciones de la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas se implementarán a través del mecanismo denominado Testigos Sociales. En efecto, con la designación de los Testigos Sociales se formará la Comisión de Monitoreo de Obras Públicas, quien realizará todos los informes correspondientes al proceso licitatorio o constructivo particular.

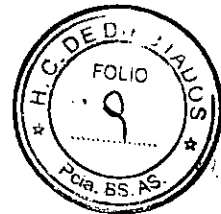
Debemos señalar que el sistema de Testigos Sociales en Licitaciones Públicas representa una figura instalada en el derecho comparado. Así encontramos, con matices su aplicación en países como México, Colombia y, Bolivia. Asimismo, se ha tenido en cuenta para la elaboración del presente el proyecto incoado en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, expediente n° 2170-D-2008.

Resulta necesario destacar que, y a eso apunta el presente proyecto de ley, la importancia de que los miembros del Comité, pertenecientes a la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas, como el Testigo Social tengan idoneidad específica y reconocimiento general acerca de la materia que van a controlar, asegurando un perfil independiente de las partes involucradas.

En cuanto a la selección de los Testigos Sociales se realizará por sorteo entre aquellas personas físicas pertenecientes o no a una Organización No Gubernamental, como a las Organizaciones No Gubernamentales mismas que integrarían el Registro Único de Testigos Sociales.

Hay que recalcar lo siguiente y es que el Testigo Social no lleva a cabo tareas de "fiscalización". No realiza una auditoría, sino que su misión primordial es la de observador de todo el proceso de contratación de obra pública, desde que se formulan las bases del procedimiento, durante el desarrollo del procedimiento, participa en todos los actos públicos y en la evaluación de las propuestas presentadas, en el fallo y cabe la posibilidad de que también lo haga en el cumplimiento del contrato. Como sostiene la doctrina de manera pacífica, el Testigo Social sugiere pero no impone de modo que al concluir su intervención emite un informe que se difunde a través de la página de Internet de la dependencia pública pertinente consignándose aquello que ha verificado y que ha observado durante el proceso de contratación, si fueron o no tomadas en cuenta sus sugerencias y cual fue el resultado de lo realizado por la dependencia o entidad solicitante.





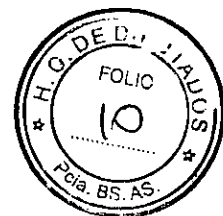
*Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires*

Como se sostiene en el proyecto de ley supra mencionado (expediente n ° 2170-D-2008): *"No puede soslayarse que el aborro al tener plena conciencia que el dinero que paga el Estado Nacional como sobrepagos ya sea en adjudicaciones de obras, como adicionales al proyecto original podría ser utilizado para paliar la grave situación social que atraviesa nuestro país, consideramos que el aporte activo de la sociedad civil es de suma importancia y efectividad para lograr el objetivo de la eficiencia en la gestión pública"*.

La participación ciudadana como fenómeno se inscribe en la esencia misma de todo gobierno democrático. Con esa premisa, y más allá de consideraciones filosóficas, sociológicas, etc., cabe señalar que en nuestro ordenamiento ella ha adquirido no sólo una relevancia conceptual, sino que, al menos en el ámbito constitucional a partir de la reforma de 1994, un pleno reconocimiento, especialmente en los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional (Art. 75 inciso 22). A sólo título ejemplificativo, señalaremos, su consagración, con diferentes alcances y modalidades, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. XIII, XX y XXIV); la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 21.1 y 27.1); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 23); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 15); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2°.3 y 25.a); la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (Art. 5°); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Art. 7°) y la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 31).

Lo cierto es que para la efectivización de un plexo de derechos resulta imprescindible contar con las correspondientes garantías institucionales como mecanismos o técnicas de tutela. Y ello tampoco resulta absolutamente discrecional por cuanto el propio Estado Argentino, y con ello incluimos al de la provincia, se han comprometido a llevar a cabo tal cometido. Conforme lo establece la doctrina y la jurisprudencia internacionales las obligaciones que derivan de los tratados multilaterales sobre derechos humanos para los Estados parte no se agotan en el deber de no violar los derechos y libertades proclamados en ellos (deber de respeto), sino que comprenden también la obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción (deber de garantía). En el ámbito regional, ambas obligaciones se hallan establecidas en el Art. 1.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Como es sabido, el contenido de la denominada "obligación de garantía" fue precisado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el primer caso que inauguró su competencia contenciosa (caso "Velásquez Rodríguez", Sent. del 29/7/1988, serie C, n. 4). En este caso la Corte expresó que: *"La segunda obligación de los Estados parte es la de 'garantizar' el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas*



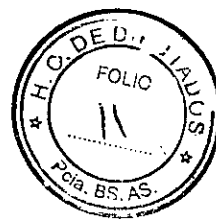
*Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires*

*las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (conf. caso "Velásquez Rodríguez", ya citado, párr. 166°. Esta jurisprudencia ha sido reafirmada en los casos "Godínez Cruz" -Sent. del 20/1/1989, serie C, n. 5, párr. 175°- y "El Amparo. Reparaciones" -Sent. del 14/9/1996, serie C, n. 28, párr. 61°-, entre otros).*

En este orden de ideas, y especialmente vinculando a la participación ciudadana como una herramienta necesaria para evitar la falta de transparencia en materia contractual en la órbita pública la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificado por ley 24.759, en su artículo 3 inciso 11, establece la necesidad que los Estados adopten *"Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción."* Así el artículo 9 inciso de la Convención de Naciones Unidas, ratificado por ley 26.097, ha dispuesto en el capítulo referido a *Contratación pública y gestión de la hacienda pública*, que *"Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción."*

A través de la incorporación de los Testigos Sociales mediante la articulación de la Oficina Provincial de Monitoreo de Obras Públicas no solo se promueve la participación de los ciudadanos sino que se vincula con la materialización de otro derecho que les pertenece: el derecho a la información. Este derecho a buscar y recibir información reconocida, entre otros, por los Arts. 1, 14, 32, 33, 36 y 75 inciso 22 de la Constitución de la Nación Argentina (CN), Art. 3, 11, 12 inciso 4,13, de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; 1,2 Arts. 13.1 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Art. 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Ley 24759, Ley 26097, Ley 13757, Art. 9 inciso 9, Ley 12.475 y su decreto reglamentario n° 2549/2004 y cctes.

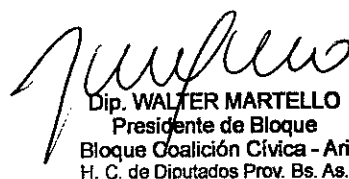
El acceso a la información mediante una eficiente participación ciudadana se constituye también como una herramienta para evitar los prejuicios de eventuales actos de corrupción (Art. 36 CN, Art. 3 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Convención Interamericana contra la Corrupción -Ley 24759). Como se desprende meridianamente en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, Ley 26097, artículo 10 inciso a, para combatir la corrupción los Estados partes se han comprometido ha adoptar las medidas necesarias para *"La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público"*.



*Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires*

La presente iniciativa reproduce, tanto en su parte dispositiva como en sus fundamentos, el proyecto de ley D- 2357/08-09, autoría de la entonces Diputada Provincial Maricel Etchecoin Moro.

Por todo lo expresado solicito a la Honorable Cámara la aprobación del presente proyecto de ley

  
Dip. WALTER MARTELLO  
Presidente de Bloque  
Bloque Coalición Cívica - Ari  
H. C. de Diputados Prov. Bs. As.