
Control de la ejecución contractual

Control of contractual execution

Graciela Ruocco¹

Universidad de la República. Universidad Católica del Uruguay

Sumario

1. Introducción
2. Control
 - 2.1. Concepto
 - 2.2. Elementos
 - 2.3. Estructura
 - 2.4. Clasificación y tipos
3. Control de la ejecución contractual
4. Riesgos en la fase de ejecución de los contratos públicos
5. Algunas guías prácticas
6. Reflexiones finales

Recibido: 10/07/2026

Aceptado: 07/08/2026

<https://doi.org/10.26422/daec.2026.0200.ruoc>

Resumen

El presente trabajo aborda un tema que ha sido escasamente estudiado y, menos aún, regulado por el derecho positivo: la ejecución de los contratos administrativos, los incumplimientos y las imprevisiones de los pliegos de condiciones. Por ello, pretendemos encender señales de

1 Profesora titular de posgrado de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Profesora titular de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Directora del Instituto de Derecho Administrativo de la misma Universidad (2021-2023). Máster en Derecho con énfasis en Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Miembro de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, de la Red Internacional de Bienes Públicos, del Instituto Internacional de Derecho Administrativo y del Centro Iberoamericano de Estudios de Derecho Público y Tecnología. Abogada I de la Dirección Jurídica del Poder Legislativo (1994-2019).
ruocco@vera.com.uy

alerta ante problemas que impiden contar con un contrato adecuado para el cumplimiento de la finalidad pública que busca toda contratación administrativa.

Palabras clave: ejecución de los contratos, incumplimientos contractuales, pliegos de condiciones.

Abstract

This paper tackles a topic that has been scarcely studied and even less regulated by positive law: the execution of administrative contracts, breaches, and unforeseen issues in the terms and conditions. We aim to raise warning signals about problems that prevent having an adequate contract to fulfill the public purpose that every administrative contracting seeks.

Key words: execution of administrative contracts, contractual breaches, terms and conditions specifications.

1. Introducción

La ejecución de los contratos suscritos por la Administración se somete en ciertos casos a importantes tensiones, fruto de incumplimientos persistentes que perturban o interrumpen su correcto desarrollo. La inadecuada redacción de los pliegos o una oferta mal planteada, entre otras circunstancias de diversa índole, pueden determinar que la ejecución del contrato devenga en una incómoda atadura, capaz de generar, a la postre, un grave daño a los intereses públicos (Fernández García, 2023).

La contratación pública es una de las facetas de la actividad administrativa que más influye en el desarrollo económico de los Estados. Por tal razón, es imprescindible asegurar la debida ejecución de las obligaciones emergentes de ella.

En la gestión de las necesidades públicas se pueden presentar problemas que impiden contar con un contrato adecuado para el cumplimiento de la finalidad pública que busca toda contratación administrativa. Estos problemas pueden identificarse en la fase de actos preparatorios y en la de selección y adjudicación, así como en la ejecución contractual, afectando de manera distinta al proceso de contratación en su conjunto según el nivel de incidencia e intensidad que presenten.

Bajo esta perspectiva, el presente estudio se centra específicamente en la fase de ejecución contractual.

La preparación y adjudicación de los contratos han ocupado la mayor parte del tiempo del legislador, de las instituciones y de la propia doctrina científica. Sin embargo, resulta necesario darle la importancia merecida y dedicar esfuerzos personales y materiales a controlar la fase de ejecución y cumplimiento de los contratos. Es necesario que la ejecución no quede al arbitrio de las partes, sino que responda a una exigente estructura de supervisión, eliminando o evitando, en lo posible, los problemas con los que se encuentran las partes.

No se le asigna al tema de la ejecución de los contratos públicos su real importancia, aunque es una fase clave en el proceso de contratación, pues con ella se logra la satisfacción de las necesidades que justificaron la existencia misma del contrato. Sin embargo, no existe la cultura del control de la ejecución del contrato, o al menos no en la medida necesaria.²

El control de la ejecución de los contratos ha sido y es una asignatura pendiente en la práctica de la contratación pública. Los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, igualdad e integridad son instrumentos que coadyuvan a la consecución de la gestión eficiente, pero no son en sí mismos suficientes.

La eficiencia en el empleo de los fondos públicos es un principio constitucional que obliga a cualquier entidad estatal a gestionarlos de la forma más adecuada para conseguir la mejor calidad posible en la consecución de las políticas públicas.

Cabe destacar, siguiendo a Ortiz Espejo (2022, p. 24), cómo las innovaciones tecnológicas pueden ayudar a los órganos de contratación en la fase de ejecución del contrato.

La gestión preventiva y sistemática de los riesgos en la contratación pública se presenta como una herramienta adecuada en términos de eficiencia y mejora continua para todo el ciclo de la contratación. En particular, la fase de ejecución de los contratos es la más opaca en transparencia y es la más expuesta a la comisión de irregularidades, fraudes y prácticas corruptas.

El reto pendiente es, pues, el necesario control preventivo de los riesgos en la fase de ejecución de los contratos públicos. En efecto, es imprescindible en los tiempos que corren fortalecer la estructura de supervisión y control interno, así como implementar medidas preventivas para mitigar o eliminar los riesgos evidenciados en la fase de ejecución de los contratos públicos.

La atención a la ejecución de los contratos se justifica por el volumen de recursos públicos que compromete, por la complejidad que supone, debido al involucramiento de aspectos técnicos y parámetros constructivos, y por una especial inquietud por un objeto contractual que, como dijimos, ha merecido poca atención del derecho administrativo y de la propia literatura académica, aunque en los últimos tiempos la legislación uruguaya ha evidenciado algunos avances.

A lo largo del estudio pretendemos identificar algunos aspectos de la ejecución del contrato cuya funcionalidad será relevante para contar con las obligaciones bien ejecutadas, dentro de los plazos previstos, reduciendo los riesgos previsibles y garantizando el buen uso de los recursos del Estado.

Asimismo, nos proponemos describir las contingencias que aquejan la ejecución contractual e intentaremos plantear algunos mecanismos de control enfocados principalmente en la supervisión de la ejecución del contrato.

2 Cfr. Andreu Pinillos (2022).

De esta manera, no sólo aspiramos a aportar un diagnóstico en el sentido de identificar y describir la problemática detectada en la fase de ejecución, sino que también compartimos algunas ideas sobre cómo minimizar riesgos, a efectos de que el operador económico cumpla sus prestaciones contractuales, ciñéndose a los compromisos asumidos en su oferta, los pliegos y las especificaciones técnicas, para así garantizar la satisfacción de las necesidades que impulsaron la contratación.

2. Control

El término “control” no tiene un sentido unívoco. Suele usarse en el lenguaje vulgar y corriente en el sentido de dominio o poder sobre cosas, acontecimientos o personas. La Real Academia Española (s.f.) le asigna los siguientes significados: inspección, fiscalización, intervención; mando, dominio. Contrariamente, y éste es el sentido que nos interesa, implica un “... límite al poder o dominio” (Cagnoni, 1996, p. 21).

Es a causa de esta diversidad y oposición de significados que no es posible obtener un concepto único de control, y se han ensayado diversas nociones con distinto alcance, generalmente poniendo énfasis en determinados aspectos, particularmente en la finalidad (Delpiazzi, 2001, p. 9).

Por este motivo, Delpiazzi (2001) entiende conveniente partir de un concepto amplio de control y, en tal sentido, lo define como la “comprobación de regularidad de una función propia o ajena” (p. 9).

2.1 Concepto

Sayagués Laso (1959), sin definir explícitamente el concepto, apunta sobre su finalidad, refiriéndose a los “... procedimientos [...] destinados a asegurar que aquélla [la actividad controlada] se realice conforme a derecho y a los principios de buena administración a sus elementos esenciales (información, juicio y efectos)” (p. 437).

Con la mencionada influencia doctrinaria, Frugone Schiavone (1982, pp. 83 y ss.) define el control como la comprobación de regularidad de una función propia o ajena, y de ello extrae dos componentes: 1) la función: tarea, trabajo o actividad; y 2) el conjunto de normas que regulan el desenvolvimiento de la función.

Cajarville (como se citó en Delpiazzi, 2013, p. 278) lo define como la actividad de un órgano que, mediante la formulación de un juicio sobre su objeto —que puede ser la conducta personal, los actos o la gestión de otra persona, órgano o funcionario— culmina en un pronunciamiento cuyos efectos son variados y cuya finalidad es lograr la adecuación de la actividad controlada a las normas jurídicas o a criterios de oportunidad o conveniencia.

Rotondo (2014, p. 463) lo conceptualiza como la actividad intelectual consistente en la apreciación o juicio sobre la actuación, en principio, de otro órgano o funcionario o de un particular.

Delpiazzo (2001, p. 9), siguiendo esa línea, ha establecido que el control de una actividad supone un juicio lógico respecto a si dicha actividad se conforma o no a las reglas que la regulan. En lo personal, prefiero suprimir la expresión “lógico” y mantener solamente la de “juicio” a los efectos de comprender en la actividad de control juicios que no se relacionan con la lógica, como por ejemplo el juicio de razonabilidad o proporcionalidad.

Cagnoni (1996, pp. 25-26) señala como una de las características del control la nota de accesoriedad, ya que el control no es en sí mismo un poder autónomo. Es decir, no tiene sentido el poder de control en sí mismo, sino que siempre va a estar condicionado, va a acceder al ejercicio de un poder activo. Es necesario que exista una actividad a ser controlada y un marco de referencia con el cual efectuar la comparación, a los efectos de comprobar si esa actividad se ajusta a lo previsto o no.

El autor, luego de analizar sendas definiciones en doctrina nacional y comparada, ensaya un concepto descriptivo del control como:

el poder jurídicamente regulado mediante el cual el órgano controlador, en conocimiento informado debidamente sobre la actividad o los actos emitidos o que se propone emitir el órgano controlado o la conducta de los soportes de los órganos, verificando la relación de conformidad o disconformidad con el ordenamiento jurídico y los principios de oportunidad o conveniencia que de él surgen, emite un acto en el sentido de impedir la emisión o la eficacia de voluntad del órgano controlado, o aprobándola o autorizándola o corrigiéndola por eliminación o rectificación o, en su caso, aplicando una medida respecto de la conducta de los soportes de los órganos. (Cagnoni, 1996, p. 26)

Durán Martínez (s.f.) prefiere una noción de control más esencial y lo define como “... la acción de verificación de la regularidad de una actividad administrativa, con el fin de procurar que los instrumentos que dispone la Administración sean utilizados correctamente” (s.p.).

En la doctrina extranjera, Ivanega (2016) también prefiere un concepto que hace a la esencia del control más que una definición descriptiva. Señala, en tal sentido, que “... la actividad de control, o contralor, tiene un contenido material que se agota en la comprobación de lo hecho con respecto a un patrón” (p. 189).

2.2 Elementos

La exteriorización de la comprobación en el proceso de verificación constituye el juicio al que hace referencia la noción de control y, como tal, integra uno de los tres elementos esenciales que menciona Sayagués Laso (1959, pp. 441 y ss.):³

1. los *poderes o medios de información* por los cuales el órgano de control toma conocimiento de la actividad que desarrolla el órgano o funcionario controlado;
2. el *procedimiento de control*, o sea, la forma en la que el órgano de control emite su pronunciamiento, favorable o no, sobre la actividad controlada;
3. los *efectos* y eventual ejecución del juicio de comprobación, en cuanto esté dirigido a la corrección de la irregularidad detectada.

2.3 Estructura⁴

La doctrina describe el proceso de control, identificando un primer *momento preparatorio*, de toma de información acerca del objeto a controlar, para cuyo ejercicio consideramos que no resulta necesaria una atribución expresa de poder. En efecto, se trata de una potestad implícita, necesaria para el cumplimiento de su cometido. Por el contrario, las limitaciones a dicho poder deben surgir de disposiciones expresas. Este poder incluye medidas como requerir informes o copias de resoluciones u otros documentos, examinar expedientes, efectuar inspecciones o auditorías, practicar arqueos, realizar investigaciones con fines informativos, etc.

Una segunda etapa es el *momento nuclear*, en el que se emite el juicio acerca de si la actividad controlada se ajusta o no al marco regulatorio, a los principios o incluso al mérito. Preferimos hablar de momento nuclear y no “lógico”, porque no siempre el juicio de comprobación tiene que ver con la operación lógica del silogismo de subsunción.

El juicio de conformidad, ante una situación de tensión entre derechos, será desplegado de acuerdo con el *bloque de convencionalidad* una interpretación *desde* o “conforme” a la Constitución. En el desarrollo de este razonamiento, la técnica de la *ponderación* —no sólo subsunción— es la herramienta que caracteriza el juicio.

Un primer paso del razonamiento es la *armonización*, mediante la cual se salvaguarda el ‘*contenido esencial*’ del derecho. El segundo paso es el denominado ‘*triple test*’ de *adecuación o idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto*.

En este proceso de juicio de *razonabilidad*, cabe destacar las pautas interpretativas aplicables cuando están en juego derechos humanos, tales como la pauta a favor de

3 Cfr. Delpiazzo (2001, p. 10).

4 Seguimos, al respecto, a Delpiazzo (2013, pp. 279-280), con alguna precisión.

la persona (*pro homine*), la interpretación extensiva de derechos, la interpretación restrictiva de limitaciones, la directriz de preferencia, esto es, la interpretación más protectora de la libertad y de la víctima y la directriz de preferencia de normas, es decir, escoger la norma más favorable al derecho con independencia del nivel jerárquico (Risso Ferrand, 2008, pp. 30-31).

Finalmente, puede aparecer un *momento conminatorio*, que es de carácter *eventual*; una fase que se dará sólo si el juicio es negativo y, por lo tanto, deberá ser seguido de medidas tendientes a la corrección o eliminación de la irregularidad o desvío constatado. En esta etapa de ejecución del control, las medidas a adoptar dependen del medio de control, a saber: detener la formulación o eficacia del acto, otorgar una autorización o aprobación, disponer una intervención preventiva, deteniendo temporalmente la ejecución del acto, o resolver la extinción del acto mediante su anulación, o de sus efectos —revocación— o disponer la sustitución, así como establecer una corrección disciplinaria o sancionatoria, o, en su caso, entablar la denuncia a otro órgano competente.

2.4 Clasificación y tipos

Cagnoni (1996, p. 42) ha propuesto clasificar el control a partir de dar respuesta a las siguientes interrogantes:⁵

¿*Quién* controla?, lo que nos ubica ante el órgano controlador y su posición institucional.

¿*Qué* se controla?, la respuesta a esta pregunta nos dirige al objeto del control, que puede ser genérico (gestión) o individual (un acto), de juridicidad o de mérito, y a su alcance (sobre personas o actos).

¿*Cómo* se controla?, nos remite al procedimiento, ya sea impulsado de oficio o a solicitud de parte.

¿*Cuándo* se controla?, obviamente refiere a la incidencia de la variable tiempo, esto es, si la actividad de control es anterior, concomitante o posterior a la actividad controlada.

¿*Para qué* se controla?, nos conduce a considerar la finalidad del control. Y aquí podemos distinguir el control *obstativo* (cuando se limita o impide el accionar del órgano controlado) o *autorizante o aprobatorio* (cuando se autoriza o aprueba el accionar del órgano controlado), y el control *correctivo o represivo*, tendiente a corregir el actuar incorrecto del órgano controlado y que puede tener modalidades de diferente intensidad o alcance: *anulatorio, revocatorio y sustitutivo*.

A partir de la respuesta a las interrogantes planteadas, los procedimientos de

5 Cfr. Delpiazzo (2001, p. 13).

control, que tienen la misma finalidad —comprobar la regularidad de una determinada actividad o conducta—, pueden clasificarse según distintos criterios, útiles para su caracterización y para la determinación de su régimen jurídico (Cagnoni (1996, pp. 4 y ss.):⁶

1. *Según la naturaleza del órgano de control*, cabe distinguir: el control *parlamentario*, ejercido por los órganos legislativos; el control *administrativo*, confiado a los órganos administrativos; el control *jurisdiccional*, encomendado a los órganos jurisdiccionales en general; el control *mixto*, en el que intervienen varios órganos de distinta naturaleza; y el control *popular*, ejercido por el pueblo directamente.
2. *Según la índole del acto de control*, podemos destacar el control *legislativo*, que se manifiesta mediante el dictado de leyes; el control *administrativo*, que se expresa a través de actos administrativos; y el control *jurisdiccional*, cuyo medio de expresión es la sentencia.
3. *De acuerdo con la oportunidad*, podemos distinguir el control *previo*, *concomitante* o *a posteriori*, que, respectivamente, se lleva a cabo antes o durante el proceso de formación del acto o después para que este despliegue sus efectos.⁷ También la consideración del factor tiempo permite clasificar el control como *permanente* u *ocasional*.
4. *Según el objeto de control*, cabe diferenciar el control *de legalidad*, que persigue que la actividad controlada se ajuste a las normas jurídicas que la regulan, y el control *de mérito*, destinado a apreciar la oportunidad y conveniencia de los actos del órgano controlado.⁸
5. *De acuerdo con su alcance*, el control puede recaer sobre las *personas*, o sea, sobre la conducta de los funcionarios del órgano controlado o sobre la *gestión o los actos*, abarcando actos y actividad propios de este.
6. *De acuerdo con la posición institucional del órgano de control*, podemos distinguir dos subtipos o clasificaciones:
 - a. el control *interno*, que es el ejercido por dependencias pertenecientes a la misma Administración controlada (por ejemplo, Auditorías Internas); y el control *externo*, confiado a órganos ajenos a la Administración controlada y muchas veces especialmente creados para esa función.
 - b. el control *vertical*, derivado de órganos vinculados jerárquicamente; y el control *horizontal*, en cuyo caso los órganos —controlante y controlado— se hallan en una situación de equiordenación.
7. *De acuerdo con la forma de impulsión*, el control será: *de oficio*, cuando se inicia por el órgano controlador; *a instancia de parte*, si es necesario que un interesado inicie

6 Delpiazzo (2001, pp. 11 y ss.) y Vázquez (2010, pp. 289-290).

7 También puede verse en Ivanega (2016, pp. 101 y ss.).

8 Ibidem, pp. 109-110.

el procedimiento —por ejemplo, quien deduce un recurso—; y *obligatorio*, que se desenvuelve necesariamente en el momento oportuno.⁹

8. Vázquez (2010, p. 290) agrega un nuevo criterio de clasificación, que *atiende a la función sobre la que recae el control*, según sea ella administrativa, legislativa o jurisdiccional, resultando las categorías respectivas de control administrativo, legislativo y jurisdiccional.
9. Por su parte, Ivanega (2016, pp. 110-112) agrega el *control de gestión*, que, según expresa, es una modalidad que permite introducirse en la verificación y análisis de fines y objetivos.

3. Control de la ejecución contractual

Es absolutamente esencial que las entidades públicas velen por el mantenimiento de los términos en los que se acordó la adjudicación de un contrato en la etapa de ejecución. Para ello, es fundamental que se acredite en el expediente el cumplimiento de las condiciones que rigieron la contratación y que, en el caso de que se aprueben modificaciones contractuales —cuando ello es legalmente admisible—, así como cesiones o subcontrataciones, resulte posible conocer estas circunstancias a través de su publicidad, para así garantizar la transparencia.

En efecto, la verificación del cumplimiento de las condiciones estipuladas en el contrato es un requisito necesario para controlar la correcta ejecución, asegurar la eficiencia del gasto público y garantizar la igualdad de trato de los licitadores que participaron en el proceso. Si no se comprueba que el contratista cumplió con las condiciones de su oferta (plazos, mejoras, adscripción de medios personales) y que se respetaron las condiciones especiales de ejecución previstas en los pliegos, se discrimina de hecho a aquellos licitadores que presentaron su oferta ajustada a las exigencias de los pliegos y se afectaría también la calidad de las prestaciones contratadas (Andreu Pinillos, 2022).

4. Riesgos en la fase de ejecución de los contratos públicos

La vida de un contrato, es decir, el despliegue de sus efectos, empieza con su formalización. Su supervisión es deber de la Administración.

El control preventivo de riesgos se presenta como una función nuclear en el nuevo contexto socioeconómico, en el que la contratación pública es un elemento clave de transformación y, en particular, en la forma en la que se van a ejecutar los contratos (Gimeno Feliu, 2021).

9 *Ibidem*, pp. 108-109.

La complejidad en la ejecución de la contratación pública deriva fundamentalmente de distintos grados de incertidumbre, y es en este espacio donde emergen los posibles riesgos ligados a la contratación, previsibles o no, pero que pueden poner en peligro el objeto de esta, sus costos, plazos, alcance, calidad e incluso otros aspectos transversales, como la integridad y transparencia del proceso.

Podemos identificar *irregularidades recurrentes* en la ejecución de los contratos públicos, a saber: condiciones especiales de ejecución; tramitación de expedientes por urgencia sin reunir tales condiciones; fraccionamiento irregular vía contratos menores; prórrogas tácitas y continuidad de la prestación del servicio sin cobertura contractual; incumplimientos en la ejecución del contrato, sin justificación de las causas y sin imposición de penalidades; omisión de las medidas adecuadas para detectar y solucionar los posibles conflictos de intereses; debilidades en la función fiscalizadora y de control interno; entre muchas otras.

También se evidencian *riesgos contrarios a la integridad* de carácter general y sectorial en la fase de ejecución del contrato. Entre los generales, podemos mencionar los ciberataques y las fugas de información, así como el escaso control del clausulado social, ambiental y ético, tan trascendente en la época actual. Los sectoriales dicen relación con problemas propios de cada sector.

Especial interés revisten los riesgos vinculados a la inadecuada gestión de los *conflictos de intereses y prácticas colusorias*, como, por ejemplo, las irregularidades derivadas de la no detección de los conflictos de intereses reales, potenciales y aparentes.

Puede suceder que la inadvertencia de un conflicto de interés en la oportunidad correspondiente determine una modificación indebida del contrato, obteniendo así, en fase de ejecución del contrato, una prestación diferente o deficiente.

Asimismo, una inejecución total o parcial de una obligación como consecuencia de un conflicto de interés conlleva una deficiente e incompleta ejecución del contrato; o la autorización de prórrogas no previstas, consecuencia de un conflicto de interés, lo que se traduce en una ejecución extemporánea del contrato (fuera del plazo legal previsto al efecto); o la omisión de identificación de una causa de resolución del contrato por ausente o insuficiente control de la ejecución del contrato como consecuencia de un conflicto de interés.

Asimismo, es común advertir riesgos por *obsolescencia legal y tecnológica*. Desconocer el marco normativo aplicable a la decisión determina, con inusitada frecuencia, una ejecución deficiente del contrato que perjudica en forma ineludible la satisfacción de la necesidad que se pretendía conseguir con la celebración del contrato.

A los efectos de una detección temprana de riesgos como los que vienen de señalarse como meros ejemplos, es necesario identificar *indicadores de riesgo*, que deben aplicarse al momento de la valoración de las ofertas.

Durante la ejecución de los contratos, es necesario mejorar la seguridad de los sistemas de la información de nuestras instituciones a través de la prevención y de-

tección de los riesgos de ciberataques, mediante la promoción de una cultura de seguridad, integridad y buenas prácticas en el uso de las nuevas tecnologías.

Las fugas de información en la fase de ejecución de un contrato, cuando la Administración externaliza sus servicios (gestión o recaudación tributaria, gestión de multas de tránsito, etc.), suelen ser debidas a una falta de regulación de las obligaciones y derechos del responsable y encargado del tratamiento. Regulando las obligaciones de las partes en los pliegos, se establecen límites y responsabilidades en el uso de la información, permitiéndole a la Administración contratante tener un control de las funciones asignadas en el uso de la información y que ese uso se realice de manera segura.

En aras de la seguridad de la información y de garantizar la confidencialidad de las actuaciones, el personal tiene el deber de secreto de los datos, las informaciones y los documentos que conozca en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, deberá mantener la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozca, sin que se pueda hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público, salvo que la información se facilite en virtud de requerimiento judicial.

A este respecto, el planteo de esta obligación como deber ético o incluso jurídico no parece ser suficiente, habida cuenta de las fugas de información más que frecuentes que evidencia la realidad. Es por ello que podría pensarse en la obligatoriedad de una declaración jurada de confidencialidad al momento de la incorporación de los funcionarios a la Administración, cuya violación compromete no sólo la responsabilidad disciplinaria del infractor, sino también la penal.

Asimismo, es frecuente el riesgo al que se exponen las autoridades llamadas a decidir, por ocultación de información relevante para la toma de decisiones o incluso derivado de la falta de transparencia o de *transparencia cosmética*.

La falta de transparencia o la publicidad de datos incompletos o “maquillados” durante la vida de un contrato puede acarrear graves consecuencias en la fase de ejecución, por ejemplo, el riesgo de impedir el control democrático al no rendir debida cuenta a la ciudadanía, el riesgo de ocultar información necesaria a los órganos de control (interno y externo), el riesgo de descoordinación con otras entidades públicas cuya intervención es necesaria, el riesgo de desaprovechar sinergias con la ciudadanía y los operadores económicos en detrimento del interés general, el riesgo de publicar “por cumplir” sin rigor, incurriendo en una transparencia cosmética, el riesgo de ocultación de situaciones de conflicto de interés.

Podemos destacar otros riesgos derivados muy graves que, si no hacen fracasar los procedimientos competitivos, terminan por afectar severamente la ejecución de los contratos, a veces haciéndola imposible, como son *la falta de planificación o la inadecuada previsión en los pliegos*.

La inexistente o insuficiente planificación de su actividad contractual por cada

organización conlleva un gasto improvisado y poco acorde con las necesidades reales de las prestaciones a contratar y ejecutar, pudiendo incurrir en las siguientes prácticas contrarias a la integridad:

- Abuso de las contrataciones directas, así como mal uso de las causales de excepción.
- Fraccionamiento fraudulento del objeto contractual.
- Prórrogas no previstas, que evidencian la falta de planificación de las nuevas licitaciones ante el inminente vencimiento de los contratos; los denominados *contratos chicle*.
- Contratación verbal: facturas sin contrato que las soporte.
- Concatenación de contratos menores y otros tipos de fraccionamiento ilícito del objeto del contrato.

Los riesgos generales *inherentes a la estructura*, régimen jurídico e idiosincrasia de cada organización pueden variar en cada una de ellas. No obstante, entre los factores más comunes se pueden destacar los siguientes:

- Relaciones inapropiadas con el personal empleado público, así como con los proveedores o clientes.
- Insuficiencia de recursos económicos, técnicos, humanos y organizativos.
- Falta de experiencia o de formación, posibles presiones en el ambiente laboral.
- Inadecuada supervisión de los procedimientos y su ejecución.
- Falta de transparencia en la toma de decisiones.
- Falta de compromiso de los órganos de dirección y de gobierno, etcétera.
- Los riesgos *propios de la fase de ejecución*, también de carácter general, pueden ser:¹⁰
- Modificaciones del contrato sin estar legalmente prevista esta posibilidad, introduciéndose prestaciones que no tienen que ver con el objeto del contrato.
- Inejecución total o parcial de una obligación o variante comprometida.
- Prórroga de contratos sin estar prevista, alterando la duración del contrato como elemento esencial.
- Fugas de información confidencial durante la ejecución de un contrato.
- Autorizar pagos irregulares o injustificados generando sobre costos.
- Desconocer o no actuar ante cambios subjetivos del contratista (cesiones o subcontrataciones no autorizadas).
- No exigir responsabilidades por incumplimiento.
- Utilización indebida o abusiva del fraccionamiento.
- Ausencia de profesionalización.

10 Para una enumeración de los riesgos en la fase de ejecución, puede verse el completo trabajo de Leiza Zunino (2025, en particular pp. 180-185).

Asimismo, pueden mencionarse otros factores de riesgo contingentes en fase de ejecución que provienen de etapas anteriores:

- Diseño oscuro, incompleto o “a medida” de la documentación preparatoria de un contrato.
- Preparación de contratos ajenos a la planificación anual, innecesarios, inidóneos o perjudiciales.
- La huida de la contratación a través de convenios ilegales.
- Prestación de servicios contratados una vez finalizado su plazo máximo de vigencia y sin amparo contractual, incumpléndose las normas de contratación de las Administraciones públicas y estando prohibida su prórroga tácita.

Específicamente en la *fase de control* pueden identificarse otros riesgos, tales como:

- Insuficiente y/o inadecuado control interno.
- Ausencia de comprobación material de la inversión con constancia documental.
- Omisión de fiscalización en expedientes de contratación. Falta de previsión de sistemas de control posterior interno. Ausencia de auditoría analítica.
- Falta de comunicación o coordinación de los órganos de control.
- Ausencia de control del cumplimiento del código ético y de las medidas anticorrupción de la organización.
- Ausencia de un canal de denuncias/alertas/sugerencias.
- No exigir responsabilidades a quien incurra en prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas o facilite su materialización.
- Abrir la puerta al uso generalizado de la contratación de emergencia. Este tipo de tramitación, unido a la supresión de la fiscalización previa y su sustitución por el control financiero posterior, habilitado en épocas de pandemia, puso de manifiesto las debilidades de nuestras instituciones, generando un escenario favorable para la corrupción y malas prácticas en el ámbito contractual: malversación de fondos, suministro de bienes por precios superiores, intermediarios/comisionistas, fraudes, retrasos injustificados, suministros defectuosos; falta de controles del cumplimiento de los requisitos mínimos de habilitación profesional, calificación y solvencia del licitador; la no realización de un estudio de mercado previo de los productos a adquirir, entre muchas otras.

Parece olvidarse que la tramitación de emergencia no excepciona en la fase de ejecución el cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia, eficiencia, eficacia y fiscalización por parte de los órganos de control correspondientes, así como el cumplimiento de los requisitos establecidos para ser adjudicatario de un contrato.

5. Algunas guías prácticas

La *gestión sistemática del riesgo*, incluyendo identificación, evaluación, tratamiento y seguimiento, es una herramienta adecuada, en tanto permite la medición del desempeño y detecta aquellas debilidades del sistema que necesitan de una nueva forma de ser tratadas, así como el establecimiento en todo el proceso de contratación de medidas preventivas para mitigar o incluso eliminar esos riesgos (Andrew Pinillos et al., 2022).

En el marco del ejercicio de la función de control, se debe llevar a cabo de manera exhaustiva la *acreditación documental* —mediante las certificaciones de ejecución satisfactoria— de las conformidades a las facturas correspondientes, las memorias de liquidación del contrato o devoluciones de garantía, la tramitación de las penalidades por demoras o incumplimientos en la prestación, etcétera.

Todos estos trámites, con sus correspondientes acreditaciones documentales, deben formar parte también del expediente de contratación y tener la misma visibilidad, así como reflejarse en las plataformas de contratación del conjunto del sector público, que contienen todo el trámite con las condiciones y requisitos de la fase de licitación y adjudicación.

Entre las recomendaciones más frecuentes ante los riesgos que vienen de describirse, cabe destacar la de aprobar *programas de integridad o compliance* que incluyan planes de gestión de riesgos de incumplimientos, prevención del fraude y la corrupción en la contratación pública, que deberían ser aprobados con una visión integral.

Los *principios de transparencia y de integridad institucional* en el sector público, sin duda, coadyuvarán a implementar planes de gestión de riesgos preventivos en las entidades públicas destinados a detectar irregularidades, fraude y conflictos de intereses en la gestión de los fondos públicos.

Por su parte, los pliegos deberán contener *penalidades contractuales* vinculadas al incumplimiento de las distintas obligaciones o hitos de resultados. En tal sentido, el ordenamiento jurídico uruguayo establece el *contenido mínimo* a ser incluido en los denominados *pliegos estándar*, figurando:¹¹ “3) Las condiciones económico-administrativas del contrato y su ejecución, en particular, lo concerniente a pautas para la evolución de precios y forma de pago. 4) Las acciones y penalidades derivadas de la eventual falta de cumplimiento del contrato”.

Además, los conflictos deben resolverse de forma rápida, para lo que resulta muy útil el *arbitraje*, que garantiza mayor seguridad jurídica y evita una ritualidad innecesaria, sino perjudicial, en la ejecución de estos fondos.

Por otra parte, los órganos de contratación deberán asegurar el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución y podrían obligar a los licitadores a in-

11 Artículo 47 del TOCAF en la redacción dada por la reciente Ley 20212, de 6 de noviembre de 2023.

cluir, junto con sus ofertas —pudiendo ser excluidos de la licitación de no hacerlo—, el compromiso de suscribir un programa/plan de cumplimiento y prevención del fraude y corrupción con el objetivo de prevenir y luchar contra el mencionado flagelo, las actividades delictivas y las distorsiones de la competencia.

La ejecución del mecanismo debe llevarse a cabo de conformidad con el principio de *buena gestión financiera*, que abarca la prevención y el enjuiciamiento efectivo del fraude, incluido el fraude fiscal, la evasión fiscal, la corrupción y los conflictos de intereses (en el fondo, preservando el principio de integridad) (Miranzo Díaz, 2020).

Por otra parte, la *calidad* tiene que llegar a la ejecución de los contratos públicos. La redacción de los instrumentos para la licitación de los contratos públicos es extremadamente importante para determinar cuáles son los *estándares de calidad* que se quieren conseguir por parte de esa entidad del sector público, una determinación que indica cuál es la percepción de la necesidad pública y cuáles son los objetivos generales que se pretenden conseguir.

Las ventajas de *asegurar la calidad* en la contratación pública son muchas. La calidad es útil:

1. en el momento de la planificación, para decidir, entre otros, qué tipo de procedimiento se utiliza, cuál es el objeto del contrato y cuál es su valor estimado;
2. en la admisión de los licitadores, para exigir criterios cualitativos en cuanto al personal y condiciones de la empresa;
3. en la determinación de los estándares técnicos que incorpora, con una adecuada valoración de las ofertas;
4. en la adjudicación, para dar una puntuación más alta a aquellos que presenten una oferta mejor cualitativamente, de acuerdo con los elementos que se hayan definido previamente, o los de mejora continua (calidad total) o aseguramiento de la calidad a través de las Normas ISO;
5. en la ejecución, para la monitorización y vigilancia de esta fase, imponiendo penalidades y otorgando, en su caso, premios por cómo se ejecuta y, con posterioridad, obteniendo enseñanzas para ulteriores procedimientos de contratación pública.

Pero hay una idea de la que tenemos que partir: *los pliegos, por muy buenos que sean, sólo son papel*. Es en la ejecución del contrato donde debemos examinar cómo se están cumpliendo los objetivos que se dibujaron en los pliegos.

Ahora bien, ¿quién vigila el cumplimiento del contrato y quién se hace responsable? Dos cuestiones distintas pero interrelacionadas.

La doctrina suele mencionar *tres órganos para el control de la ejecución*, lo que debe ser garantía de una completa verificación: la *unidad encargada del seguimiento y ejecución* ordinaria del contrato, la figura del *responsable del contrato* (Leiza Zunino, 2025, p. 185), que en España es obligatoria a partir de la LCSP, Ley de Contratos del Sector Público, artículo 62, y los órganos de contratación.

En Uruguay, la entidad licitante debe controlar la ejecución de los contratos que celebra. La Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE), además de sus funciones de asesoramiento al Poder Ejecutivo y a las entidades estatales, en general administra el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE), que es donde se inscriben los eventuales incumplimientos de los contratistas del Estado. El mencionado Registro elabora guías para la contratación de bienes y servicios, con la finalidad de promover la adopción de estándares técnicos que permitan comparar con objetividad niveles de calidad, costos y eficiencia, para así procurar un adecuado control de la ejecución y un correcto cumplimiento de los contratos; elabora y difunde documentación y pautas técnicas en materia de adquisición de bienes y servicios; diseña programas de capacitación, en especial en aspectos vinculados a la elaboración y aplicación de normativa especializada, a la aplicación de las mejores prácticas y a la identificación y mitigación de riesgos en los procedimientos administrativos de contratación y de ejecución de contratos; impone las sanciones de advertencia, multa, ejecución de garantía de mantenimiento de la oferta o de fiel cumplimiento del contrato y suspensión ante incumplimiento de proveedores; desarrolla y mantiene la plataforma electrónica que permite el seguimiento y control de la ejecución de las contrataciones que efectúen las administraciones públicas estatales, proponiéndole al Poder Ejecutivo los lineamientos técnicos a los efectos de su reglamentación. Asimismo, con la finalidad de proteger el interés general, puede supervisar la correcta ejecución de los contratos que se celebren en el ámbito de la Administración central o en el marco de los convenios celebrados con entes autónomos, servicios descentralizados y Gobiernos departamentales, personas públicas no estatales y personas de derecho privado que administran fondos públicos.

No existe en Uruguay la figura del *responsable del contrato*, pero parece conveniente consagrarla, para supervisar su ejecución y para adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias, con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que la ley o los pliegos le atribuyan.

Otra cuestión trascendente para prevenir riesgos en la fase de ejecución es la exigencia jurídica de determinados requisitos para ofertar. El Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) uruguayo contiene una serie de prolijos preceptos dedicados al contratista y los requisitos que se le exigen para poder participar. Se establecen requisitos de solvencia económica y de solvencia técnica, lo que se verifica con la inscripción en el RUPE. Ahora bien, tales elementos son meramente indicios de la aptitud del contratista para poder ejecutar el contrato, razón por la cual en la etapa de ejecución deben implementarse los controles necesarios para asegurar la inexistencia de desvíos.

Cabe preguntarse acerca de la eficacia de la inscripción en el registro de los incumplimientos contractuales en los que han incurrido las empresas contratistas. ¿Es suficiente la prohibición de contratar cuando se tienen antecedentes negativos? O, de otro lado, ¿es justo mantener la prohibición *sine die*?

Por otra parte, puede ocurrir que, cuando se obtenga una resolución que constate la incapacidad de quien contrata con la Administración para ser un buen contratista, ésta no tenga virtualidad, ya que, durante el tiempo que se tarda en tramitar, el contratista sigue licitando y ganando contratos.

El ordenamiento jurídico uruguayo ha intentado dar solución a estos problemas, en cuanto ordena comunicarle al Registro todos los hechos que se consideren relevantes referidos a la ejecución de contratos y, en caso de suspensión o eliminación resuelta por cualquier Administración pública, la ARCE puede hacerla extensiva para todos los organismos contratantes, previa vista a los proveedores involucrados.¹²

Por otro lado, no es razonable mantener por tiempo indefinido el *antecedente negativo registrado*, máxime cuando se trata de incumplimientos leves. Nuestro ordenamiento también procuró tímidamente resolver esta cuestión, estableciendo como criterio de valoración en oportunidad de la evaluación de las ofertas que debían tenerse en cuenta, entre otros aspectos, el tipo de sanción, así como el tiempo transcurrido desde su imposición.¹³

Estas insuficientes medidas paliativas de los riesgos puestos de manifiesto evidencian que ha llegado el momento de adoptar medidas de control más eficientes en la fase de ejecución. Los órganos de contratación deben establecer condiciones especiales en relación con la ejecución, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato y que no sean directa o indirectamente discriminatorias, que sean compatibles con el derecho y que se indiquen en la convocatoria de licitación y en los pliegos.

La relevancia de estas condiciones especiales de ejecución viene dada no sólo por la posibilidad de que los pliegos puedan establecer penalidades en caso de su incumplimiento, sino por la posibilidad de atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales. Incumplimiento que, cuando no se tipifique como causa de resolución del contrato, podrá ser considerado en los pliegos, en los términos que se establezcan reglamentariamente, como infracción grave.

Asimismo, cada entidad, en el marco de su potestad de autoorganización, podrá establecer en los respectivos pliegos diferentes vías que garanticen la adecuada ejecución del contrato —para así cumplir con las finalidades de interés público asignadas— y que respondan al nuevo modelo de contratación estratégica, entre ellas, el establecimiento de canales de información interadministrativa, sin los cuales difícilmente puede existir control.

12 Artículo 76 del TOCAF.

13 Misma disposición.

6. Reflexiones finales

Con demasiada frecuencia situamos el foco del contrato en la elaboración del expediente de contratación, redactamos magníficos pliegos tanto administrativos como técnicos, imponemos múltiples obligaciones y requisitos que deben concurrir en la ejecución del contrato; pero, una vez adjudicado, celebramos el contrato, lo entregamos al adjudicatario y no volvemos a preocuparnos de este hasta que se produce algún grave incumplimiento que nos encuentra escasamente armados.

Para marcar un nuevo modelo de gobernanza de la actividad contractual del sector público, es necesario diseñar múltiples mecanismos de control, algunos novedosos y otros incorporando alguna modificación sobre los ya existentes, pero todos ellos orientados al mismo fin: garantizar la calidad de los servicios afectados por dicha actividad contractual.

La ejecución de los contratos públicos es una fase clave en el proceso de contratación, pues con esta se logra la satisfacción de las necesidades que justificaron la existencia misma del contrato; sin embargo, la experiencia nos dice que no existe la cultura del control de la ejecución del contrato, o al menos no en la medida necesaria (Ortiz Espejo, 2022).

La responsabilidad de la Administración no finaliza en la adjudicación, sino que, tras la firma del contrato, comienza una nueva etapa en la que se deben extremar las responsabilidades *in vigilando*.

Por lo demás, de la calidad en la ejecución del contrato se pueden extraer muchas enseñanzas para licitaciones venideras. Eso también es buena administración.

Esto nos plantea una realidad que no debe hacernos olvidar que la calidad cuesta, sobre todo porque la falta de calidad es un resumidero de dineros públicos.

Una ejecución incorrecta, una verificación y control parcial o deficiente ponen en cuestión principios y objetivos como el gasto eficiente, la transparencia, la integridad, la igualdad de trato y la buena administración, entre otros (Ortiz Espejo, 2022), que no es admisible y se debe combatir mediante eficientes medidas de control.

Bibliografía

- Andreu Pinillos, J. C. (2022). La figura del “project management” en la ejecución de los contratos públicos. En Ortiz Espejo, D. (Dir.), *El control en la ejecución de los contratos públicos*. Thompson Reuters Aranzadi.
- Cagnoni, J. A. (1996). *Introducción a la Teoría del Control*. Editorial Universidad.
- Delpiazzo, C. (2001). *Desafíos actuales del control*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Delpiazzo, C. (2013). *Derecho Administrativo General* (Vol. 2). Amalio M. Fernández.

- Durán Martínez, A. (s.f.). *Control de la actividad administrativa* (inédito; por gentileza del autor).
- Fernández García, J. F. (2023). *Los conflictos en la ejecución de los grandes contratos administrativos* La Ley.
- Frugone Schiavone, H. (1982). *La actividad financiera del Estado*. FCU.
- Gimeno Feliu, J. M. (2021). Los fondos europeos “Next Generation” como elemento de transformación de la gestión de la contratación pública: hacia una nueva cultura funcional y no formal. *Revista española de Derecho Administrativo*, (214), Estudios 2.
- Ivanega, M. (2016). *Control Público*. Astrea.
- Leiza Zunino, P. (2025). *Impacto del Compliance en la Contratación Pública*. BdeF.
- Miranzo Díaz, J. (2020). *Hacia la configuración de una estrategia eficiente de integridad en la contratación pública*. Aranzadi.
- Ortiz Espejo, D. (2022). El control en a ejecución de los contratos públicos. Aranzadi.
- Ortiz Espejo, D. *Algunas propuestas sobre la mejora del control en la ejecución de los contratos públicos*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo>
- Real Academia Española (s.f.). Control. *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/control>
- Risso Ferrand, M. (2008). *Algunas garantías básicas de los derechos humanos*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Rotondo, F. (2014). *Manual de Derecho Administrativo*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Sayagués Laso, E. (1959). *Tratado de Derecho Administrativo (Tomo II)*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Vázquez, C. (2010). La actividad de control. En Delpiazzo, C. (Coord.), *Transformaciones actuales del Derecho Administrativo* (pp. 283-300). FCU.

Roles de autoría y conflicto de intereses

La autora manifiesta que cumplió todos los roles de autoría del presente artículo y declara no poseer conflicto de interés alguno.

