

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES

Dr. Wenceslao Urdapilleta

Por la Facultad

Isidoro Martínez

Por el Centro de Estudiantes

José S. Mari

Por el Centro de Estudiantes

SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Dr. Emilio B. Bottini

Dr. Julio N. Bustamante

Por la Facultad

Rodolfo Rodríguez Etcheto

Por el Centro de Estudiantes

José M. Vaccaro

Por el Centro de Estudiantes

Año XIX

Marzo, 1931

Serie II, N° 116

DIRECCION Y ADMINISTRACION

CALLE CHARCAS 1835

BUENOS AIRES

de Mauricio E. Greffier

Obras públicas

1º CONCEPTO. — De acuerdo con lo dispuesto en la ley Nº 775 se consideran obras públicas nacionales, comprendidas en ella, todas las que se construyen por cuenta del tesoro de la Nación. Son ejecutadas bajo la inspección y vigilancia del gobierno, ejercida por medio de los departamentos de ingenieros civiles o militares según su naturaleza. En muchos de sus aspectos, son regidas por la ley de contabilidad.

Las obras públicas pueden ejecutarse mediante alguno de los siguientes procedimientos:

- a) Contratación de la obra proyectada con una empresa particular.
- b) Construcción directa de la obra, por la administración pública, que adquiere entonces, solamente los materiales que ella necesite.

En ambos casos, antes de procederse a la licitación o a la construcción, el departamento de ingenieros, que ha de dirigir la obra, presentará al P. E. por intermedio del respectivo ministerio y para su aprobación, los planos y presupuesto de ella, acompañado de una memoria sobre las condiciones del trabajo a efectuarse, calidad de los materiales a emplearse, bases a que debe sujetarse el contratista, tiempo en que debe terminarse al obra y demás circunstancias que permitan determinar la importancia y la índole de la misma. En ciertos casos el P. E. reliza concursos para la adjudicación de los planos y acuerda premios a los aceptados y aun a los rechazados, dentro de cierto grado de preferencia.

2º LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN. — Concordante con la ley de contabilidad, el art. 6 de la de obras públicas, dispone la publicación de avisos por el término de 30 días, en la misma forma que para las adquisiciones. Estos avisos deben expresar: bases a que deberá sujetarse el beneficiario, natura-

leza e importancia de las garantías que habrán de otorgar los empresarios, para poder concurrir al remate y en caso de resultar adjudicado, lugar, día y hora en que se procederá a la apertura de las propuestas.

Los planos y presupuestos, modelos, muestras y memorias explicativas, se conservan en el departamento técnico respectivo, durante el término del aviso, a disposición de los que deseen concurrir a la licitación. Cuando la obra deba realizarse en alguna provincia, y aunque la ley N° 775 no lo menciona, ha de interpretarse también para los territorios nacionales, se remite una copia de los documentos mencionados al juzgado correspondiente, para que puedan ser consultados por los interesados en hacer propuestas. Estas pueden formularse ante este mismo funcionario si no se prefiere hacerlo al escribano de gobierno en la Capital Federal. Cuando son presentadas a los juzgados pertinentes, éstos las remiten al escribano de gobierno que reside en la Capital Federal.

Las propuestas, como en toda licitación pública, se han de hacer en pliegos cerrados, firmados por los ofertantes y acompañados del documento en que conste haberse constituido la garantía exigida.

En el lugar, día y hora establecido se realiza ante el escribano de gobierno, el acto de apertura de las propuestas recibidas, las cuales son admitidas hasta el preciso momento de iniciarse el acto. Abierta una oferta, no se permite recibir ninguna otra ni modificar las presentadas. Los funcionarios que han de asistir a este acto son enumerados en el art. 15 de la ley N° 775. Menciona al propio ministro del ramo a que corresponde la obra, el director del departamento técnico y los proponentes que deseen hacerlo. En la práctica, el ministro no concurre a dicho acto, siendo reemplazado por algún alto empleado de su ministerio. Terminada la apertura y lectura de las propuestas, el escribano de gobierno extiende el acta pertinente, que es firmada por todos los presentes, quienes proceden de igual manera con las ofertas agregadas a la misma.

La garantía a otorgarse para concurrir al remate está expresamente indicada en el artículo 10 de la ley ya citada. Consiste en el 1 % del valor presupuestado de las obras sacadas a licitación. Ha de depositarse en la Tesorería General de la Nación o en el Banco de la Nación Argentina a la orden del P. E., en dinero o valores mobiliarios.

No admite esta ley en carácter de proponente a los que

carecen de capacidad civil para obligarse o se encuentren apremiados como deudores al Fisco o hubiesen dejado de cumplir otros contratos realizados con el gobierno de la Nación.

La presentación de las propuestas no da derecho alguno a los ofertantes para la aceptación de las mismas. Adjudicada la obra, a la propuesta más conveniente dentro de las condiciones establecidas, no puede ser anulada, salvo cuando el P. E. desistiese de la obra.

El beneficiario puede transpasar sus derechos a otra persona, siempre que ésta ofrezca iguales garantías, a juicio del P. E. que ha de aceptar la transferencia.

Todas las consideraciones hechas al tratar las licitaciones en un artículo anterior, pueden repetirse aquí, con las excepciones expresamente señaladas.

3º CONTRATOS. — Dentro del término de 30 días, de adjudicada la obra, se firma el correspondiente contrato, ante el escribano de gobierno, entre el adjudicatario y el P. E., previo informe del Procurador del Tesoro. En esta oportunidad, se otorga la nueva garantía, devolviéndose la anterior. Consistirá en una fianza o en un depósito hecho en el Banco de la Nación Argentina de dinero o títulos de crédito público nacional, al valor corriente en plaza y por un importe equivalente al 5 % del costo de la obra adjudicada.

La primera garantía del 1 % fué otorgada a los efectos de asegurar de parte del proponente, el mantenimiento de su oferta en el caso de resultar beneficiado en el remate. La pierde si no firma el contrato dentro del plazo señalado o no acepta las bases establecidas para la licitación. La segunda garantía del 5 % se otorga para asegurar de parte del adjudicatario, el estricto cumplimiento de las obligaciones que contrae al firmar el contrato de construcción de la obra. Esta garantía aumenta en un 10 % más, a medida que se realiza la obra contratada, mediante la retención de esta suma, de las liquidaciones parciales que se efectúan a favor del empresario.

Los gastos de otorgamiento de los contratos son por cuenta de los adjudicatarios. Estos tienen derecho a que se les entregue gratuitamente, los planos, memorias descriptivas y demás documentos necesarios para la ejecución de las obras.

Firmado el contrato, su transferencia a otro empresario requiere la aprobación del P. E.

4º EJECUCIÓN DE LAS OBRAS. — La ley N° 775 establece una serie de disposiciones de carácter técnico para asegurar de parte del empresario el estricto cumplimiento de las obligaciones contraídas y que la obra se ejecute dentro de las exigencias técnicas indispensables para asegurar su duración y eficacia. El departamento técnico delega los ingenieros necesarios para vigilar el material empleado, la forma de construirse la obra, su ajustamiento a los planos y bases establecidas.

Aprobados los planos puede presentarse la eventualidad de realizar en ellos algunas modificaciones. Si se disminuyen los trabajos a ejecutarse, el empresario no tiene derecho a ninguna indemnización por la parte proporcional de los beneficios que he dejado de obtener, salvo si hubiere hecho acopio de materiales, en cuyo caso se le paga el importe de los perjuicios sufridos. Cuando se aumentan los trabajos a efectuarse, su importe es determinado de acuerdo con los mismos en otros similares. En el caso de que no pudiera hacerse así, son avaluados por el departamento técnico de acuerdo con el empresario o bien por peritos árbitros.

5º MEDICIÓN Y RECEPCIÓN DE LAS OBRAS. — De acuerdo con lo establecido en el contrato, se procede a efectuar mediciones parciales de las obras realizadas, las que a su vez, permiten formular liquidaciones parciales. Estas mediciones son practicadas por los ingenieros encargados de fiscalizar las obras, con asistencia del contratista o de la persona que éste designe. Cuando el empresario no concurre a pesar de haber sido citado de una manera formal, interviene el juzgado correspondiente, por intermedio de un representante. Los gastos que esto origina son por cuenta del contratista.

La recepción definitiva se hace una vez terminada la obra y después de haber transcurrido el plazo, durante el cual rige la garantía otorgada por el empresario, quien ha de velar por su conservación, practicando las reparaciones que sean necesarias.

Las observaciones del contratista a las mediciones parciales o a la recepción final, han de formularse dentro de los treinta días de haberse extendido los certificados pertinentes, en los cuales, deja constancia de las mismas, en una forma sumaria.

Las garantías son devueltas una vez recibidas las obras,

con carácter definitivo, y abonadas por el contratista, las indemnizaciones establecidas, cuando las hubiere.

La recepción definitiva de parte de la obra a su respecto, libera al empresario de su responsabilidad, pero no le da derecho a exigir la devolución proporcional de las garantías otorgadas.

6º PAGO. — En tesis general, las obras son pagadas por partes, de acuerdo con lo ejecutado, salvo los casos en que no admite división. Cuando la obra ha sido contratada por medida, a fin de cada mes, el ingeniero inspector procede a su medición para extender el certificado parcial, que le permitirá al empresario cobrar el importe del trabajo realizado. En ambos casos, se requiere la visación del departamento técnico, a cuyo cargo se encuentre la fiscalización de la obra.

Estos certificados son provisorios y sujetos a las rectificaciones que se produzcan al practicarse la liquidación final.

El empleo de un material superior al convenido no le da derecho al contratista para exigir una ampliación de precios, salvo cuando le hubiera sido ordenado por escrito. Cuando se utiliza un material de inferior calidad o de dimensiones más reducidas que las estipuladas, con el consentimiento del departamento técnico, se procede a reducir los precios convenidos.

El empresario no tiene derecho a indemnización por pérdidas, averías y perjuicios ocasionados por su negligencia, falta de medios o por errores cometidos al formular su presupuesto ni tampoco por aumento del costo del material o de la mano de obra. Sólo se admiten indemnizaciones en los casos de fuerza mayor, considerándose como tales aquellas pérdidas que tengan causa directa o indirecta en las autoridades públicas. El reclamo ha de ser formulado dentro del término de 30 días. En su pedido el empresario expondrá:

- a) Las causas que hubiesen producido la avería y el lugar donde hubiese ocurrido.
- b) Los medios que empleó por evitar el perjuicio.
- c) La naturaleza y el importe aproximado de los daños sufridos.

Reconocido el derecho del contratista, la indemnización se establece de acuerdo con los precios del contrato.

Las sumas que corresponde entregar al empresario, en pago de las obras ejecutadas, están exentas de embargo judicial, siempre que no provinieran de los obreros empleados

en las mismas o de los acreedores por materiales consumidos en ellas. El embargo formulado por los acreedores particulares del contratista sólo es admitido sobre el saldo que resulte a su favor, una vez efectuada la recepción definitiva de la obra. Esta disposición de la ley 775 responde al propósito de evitar al empresario dificultades financieras ajenas a la obra iniciada, las que podrían llegar a impedirle cumplir con el compromiso contraído.

Cuando el retardo del P. E. en efectuar el pago de las obras excede de 30 días sobre los plazos estipulados, el empresario tiene derecho a reclamar la liquidación de intereses de acuerdo con la tasa fijada para las letras de tesorería. Si el retardo es consecuencia de reclamos infundados del contratista, no procede el pago de los intereses. Lo contrario ocurre cuando el P. E. ha demorado el pago, con reclamos no justificados.

7º RESCISIÓN DE LOS CONTRATOS. — En los siguientes casos el P. E. puede proceder a la rescisión del contrato celebrado con el empresario:

- a) Falencia del contratista. Puede el P. E. continuar la obra haciendo efectiva la garantía otorgada.
- b) Fallecimiento del contratista.
- c) Fraude, negligencia grave, incumplimiento de las obligaciones contraídas y condiciones estipuladas. Se paga el importe de las obras ejecutadas en forma y la garantía queda a favor del Estado para indemnizar los perjuicios que ocasiona el otorgamiento de un nuevo contrato.
- d) Excesiva lentitud en el desarrollo de la obra, de tal manera que la parte ejecutada no corresponda al tiempo transcurrido y que a juicio del Departamento Técnico no sea posible concluir la dentro del plazo estipulado; salvo que el empresario adoptara las medidas necesarias para obviar este inconveniente. Se procede como en el caso anterior.
- e) Falta de entrega de la obra dentro del término estipulado, en cuyo caso, el empresario pierde la garantía otorgada, sin admitírsele ninguna reclamación. Si demuestra que el retardo proviene de causas inevitables y ofrece cumplir con su compromiso dentro de una prórroga prudencial, el P. E. si lo cree conveniente puede acordarla.

A su vez el contratista puede rescindir el contrato, en los siguientes casos:

- a) Cuando las modificaciones introducidas en la obra, después de firmado el contrato, representen una diferencia en más o en menos equivalente a la sexta parte de su valor total.
- b) Cuando los errores materiales cometidos en su presupuesto, representaran la proporción indicada en el párrafo anterior.
- c) Si el P. E. suspende por más de tres meses la ejecución de la obra.
- d) Cuando las obras fueron interrumpidas por el Departamento Técnico para proyectar modificaciones y llegara el plazo estipulado para su terminación, sin que se haya dispuesto que se continuara con los trabajos.

Cuando el P. E. lo estime oportuno puede adquirir, previa evaluación convencional, las herramientas y útiles indispensables a las obras, así como también los materiales acoplados al pie de las mismas.

8º RECURSOS. — La ley N° 10.285 de octubre 31 de 1917 llamada Demarchi, ha reglamentado la forma de obtener la sanción de parte del P. E. de los recursos necesarios para la ejecución de obras públicas.

La inclusión en la ley general de presupuesto o en leyes especiales, de autorizaciones para continuar o iniciar obras públicas, requiere previamente que sus respectivos presupuestos hayan sido aprobados por el P. E. Las partidas acordadas para las obras públicas, no terminan con el cierre del ejercicio anual de la administración. La Contaduría General de la Nación no cancela los créditos abiertos en sus libros, con saldos disponibles hasta tanto el P. E. no establezca por decreto que la obra se ha terminado y pagado en su totalidad. Es decir, hay acumulación sucesiva de recursos.

Cualquier modificación en los recursos acordados, debe solicitarse al P. E. con los correspondientes planos y presupuestos debidamente ajustados.

Cuando el pago de una obra ha de hacerse con títulos de deuda a emitirse, no se permite su iniciación o contratación, mientras no se haya efectuado su venta, salvo si el empresario ha convenido con el P. E. recibir los títulos en lugar de dinero en efectivo en pago de su crédito.

9º CONTABILIDAD. — El régimen de contabilidad es distinto según sea la forma de ejecución de la obra. La realización por medio de empresarios, representa un sistema más sencillo, que si se trata de la construcción directa por el Estado, quien adquiere entonces los materiales y contrata la mano de obra.

a) *Empresa constructora.* — La Contaduría interviene en primer término para registrar en sus libros las garantías otorgadas por los concurrentes al remate, adjudicatorios y contratistas. Para esto se utilizan los procedimientos indicados al tratarse de las adquisiciones, en un artículo anterior.

A medida que el Departamento Técnico emite certificados parciales o finales, son ellos revisados por la Contaduría, quien los registra en un subdiario de certificados de obras, cuya suma mensual permite formular en el Diario General el siguiente asiento:

Certificados de obras

a Acreeedores varios

Al practicarse su pago se practicarán simultáneamente los asientos que se expresan a continuación:

Acreeedores varios

a Caja.

Inversión de fondos

a Certificados de obras.

En un libro Mayor de Obras Públicas, se abrirá una cuenta a cada uno de ellos, para registrar el total del presupuesto aprobado, los fondos acordados y recibidos y las liquidaciones parciales y totales que se practican.

c) *Administración.* — En primer término se procederá a adquirir los materiales indispensables para la construcción, de acuerdo con los procedimientos indicados en un artículo anterior. En igual forma se procederá con los útiles, herramientas y demás implementos indispensables para las obras. La falta de un régimen de contabilidad patrimonial hace que dentro del mismo concepto se comprenda inversiones de fondos de distinta naturaleza, como resulta ser la compra de materiales de consumo que se incorporan en su totalidad a la obra y los útiles, herramientas, etc., que podrán ser utilizados en una serie de obras, y de cuyo costo, sólo corresponde incorporar el porcentaje de desvalorización que pertenece a su uso, de acuerdo con el tiempo de duración

calculado. En esta forma, las obras resultan de un costo superior al real y no existe un control exacto de los valiosos elementos que constituye el plantel industrial del Estado. Igualmente, la carencia de un sistema de rendición de cuentas de especies hace que la Contaduría General de la Nación no ejerce su fiscalización sobre el consumo de los diversos materiales que se adquieren para las obras públicas u otros destinos, fiscalización que es necesario establecer, por cuanto no basta determinar la correcta inversión de los caudales públicos que se transforman en especies, es necesario, también, establecer si estas mercaderías son administradas con eficacia y consumidas de acuerdo con las normas de una buena gestión de la hacienda pública.

El régimen de contabilidad de los Ferrocarriles del Estado constituye una excepción dentro del sistema contable actual de la administración pública: existe la inversión patrimonial y la rendición de cuentas de las especies.

En cuanto a la mano de obra, comprende la de dirección confiada, por lo general, al personal permanente previsto en el presupuesto general de la nación; y el de ejecución, contratado para cada obra y cuyo costo es cubierto con los recursos asignados para la mismas. Tratándose de un personal accidental, no contribuye a formar el Fondo de Jubilaciones y su designación queda reservado al Ministro o funcionarios de distintas categorías de acuerdo con la importancia de la tarea asignada. El control de la tarea desarrollada la ejerce el jefe de cada sección de la obra en ejecución, mediante los sobrestantes, quienes deben fiscalizar diariamente la asistencia del personal y formular las planillas de resúmenes semanales, a los efectos del pago de los jornales, de acuerdo con las liquidaciones que practica la Contaduría. Su pago origina, en el Diario General el siguiente asiento:

Inversión de fondos

a Caja.

A los efectos de los accidentes que puedan ocurrir al personal ocupado en las obras ejecutadas directamente por el Estado, la ley N° 9688 de accidentes del trabajo, dispone que cuando la Nación es responsable del accidente, puede ser sometida a la acción judicial sin necesidad de previa reclamación administrativa.

