

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

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

DIRECTORES

Dr. Luis A. Podestá Costa

Por la Facultad

Emilio Bernat

Por el Centro de Estudiantes

José S. Mari

Por el Centro de Estudiantes

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Silvio Pascale

Ovidio V. Schiopetto

Por la Facultad

Angel Boigen

Por el Centro de Estudiantes

Armando Massacane

Por el Centro de Estudiantes

Año XX

Bnero, 1932

Serie II, N° 126

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
CALLE CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

Colaboración Estudiantil

INTERPRETACIÓN DEL INCISO 1º DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE CONTABILIDAD

El estado en los múltiples aspectos de su actividad al servicio del interés social, ofrece, con motivo de la aplicación de preceptos legales que la rigen temas de indiscutible importancia, dignos de ser divulgados, sobre todo cuando se trata de casos prácticos.

En esta oportunidad vamos a ocuparnos de la interpretación del inciso 1º del artículo 33 de la Ley de Contabilidad (Nº 428), frente a la que a su vez estableció la Resolución gubernativa a que nos referimos a continuación.

Como dicho inciso está relacionado íntimamente con el resto de los incisos del mencionado artículo, en cuanto todos ellos constituyen casos de excepción a la regla general de las adquisiciones del Estado, consagrada por el artículo 32 de la ley mencionada, mediante la cual:

“Toda compraventa por cuenta de la Nación, así como toda concusión sobre trabajos y suministros, se hará por regla general, en remate público, consideramos conveniente, a los fines de nuestra interpretación, traer al caso algunos antecedentes relacionados con el inciso 5º del referido artículo, que ha sido reglamentado por parte del Ministerio de Obras Públicas (con efectos obligatorios dentro del mismo únicamente, por razones de jurisdicción), por Resolución del 27 de febrero del año 1930, que textualmente dice: “Vistas estas actuaciones, de las que resulta; Que la Dirección General de Irrigación estimando conveniente adquirir un chasis camión “Brockway” con destino a su depósito Central solicitó precios directamente, por motivos de exclusividad a la firma Lagrange y Hasfeld, la que cotiza el expresado chasis, en la suma de \$ 4.300 m/n. que la citada Repartición Técnica considera equitativo; Que la Dirección General de Contabilidad en el informe que al respecto produce, manifiesta su absoluta discrepancia con la interpretación que con excesiva frecuencia se hace, por parte de las reparticiones técnicas, de las excepciones previstas por el inciso 5º del art. 33 de la Ley 428, queriendo justificar mediante ellas la adquisición de determinados objetos, prescindiendo así del recaudo establecido por el art. 32 de la mencionada ley, que establece que toda compraventa por

“cuenta de la Nación, así como toda convención sobre trabajos y suministros, se hará por regla general en remate público; Que las citadas reparticiones, agrega, hacen derivar el alcance del mencionado inciso, a los casos de adquisición de objetos de determinada marca, lo que desvirtúa el carácter restrictivo que debe darse a dicha disposición; Que, a idénticas conclusiones llega en su respectivo informe la Asesoría Letrada del Ministerio; Considerando: Que, del punto de vista legal, no puede admitirse el alcance que se pretende dar al citado inciso 5º, pues con ello se desvirtuaría el espíritu de la Ley que determina que debe tener carácter excepcional y aplicarse, lógicamente, en forma restrictiva frente al artículo 32 que establece la regla general para todas las compraventas en que intervenga la Nación; Toda otra interpretación convertiría la excepción en regla y casi todas las adquisiciones podrían efectuarse, encuadradas dentro de la expresada disposición legal: Del punto de vista práctico y como lo hace la Dirección General de Contabilidad en su referido informe, el adelanto de la industria en lo que respecta a camiones y automóviles en general, es incuestionable y, por lo tanto, la marca no puede ser motivo suficiente para prescindir de los correspondientes remates de precios; Por ello, y de acuerdo con los informes producidos, EL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, RESUELVE: Anular el pedido de precios que ha realizado la Dirección General de Irrigación para la provisión del chasis a que se ha hecho referencia y volver las presentes actuaciones a la aludida Repartición, para que proceda a llamar a concurso privado de precios para efectuar la referida compra, debiendo en lo sucesivo encuadrar las adquisiciones dentro de las disposiciones legales en vigencia, interpretándolas con el criterio a que se ha hecho referencia”.

La Asesoría Letrada, en el caso que nos ocupa, se expidió en los siguientes términos: El artículo 33, inciso 5º de la Ley de Contabilidad “no puede tener el alcance que le atribuye la Dirección General de Irrigación en sus informes de fs. 6 y 7. El objeto de que aquí se trata, y empleo del vocablo de la ley, es simplemente un chasis, pero nunca un chasis de marca determinada. Si así no fuera, si la exclusividad de un artículo estuviera determinada por la marca, todas o casi todas las provisiones podrían encuadrarse en la excepción legal que, por lo mismo que es excepción, debe interpretarse con espíritu restrictivo. Entiendo, pues, que la Dirección General de Contabilidad está en lo cierto cuando opina que debe licitarse la adquisición del chasis que se necesita. Y en último término encuadrarse el caso, en el inciso 1º del mismo art. 33. Asesoría Letrada, febrero 17 de 1930”.

Dentro del mencionado Ministerio, la Dirección General de Contabilidad es la Repartición llamada a asesorarlo sobre el cumplimiento de las disposiciones y reglamentos en general, y en especial sobre casos en que deban observarse las Leyes de Contabilidad, Obras Públicas y de Presupuesto.

A las observaciones de esa Repartición, en el caso que nos ocupa, que rechaza, en lo fundamental, la mala invocación del inciso 5º del mencionado artículo y ley (art. 33º — antes de la interpretación dada por el Ministerio en la Resolución transcripta), para justificar adquisiciones directas, sin licitación de precios, las dependencias producen extensos infor-

mes abonados con razones de orden técnico, y manteniéndose, finalmente, en su opinión de la procedencia de esa invocación. Ahí reside, precisamente, en nuestra opinión, la causa del error, por las consideraciones que hacemos en el curso de este trabajo.

Justamente, la circunstancia apuntada por un técnico en un caso observado por la expresada dependencia pública, de que conviene recordar, al estudiar el inciso 5º, de que la Ley de Contabilidad, habiendo sido sancionada hace 60 años (1870) no ha podido contemplar las modalidades del comercio actual, confirma la tesis sostenida por aquélla en los casos donde formuló observaciones.

En efecto, el inciso 5º del art. 33, dice textualmente: "Puede, sin embargo contratarse privadamente: 5º) Los objetos cuya fabricación es exclusiva de los que tienen privilegio para ello, o que no están poseídos sino por un solo individuo".

Desgraciadamente, a los fines de estas consideraciones no es posible consignar la discusión parlamentaria de los artículos 32 y 33, de la Ley de Contabilidad, por cuanto sobre los mismos no se produjo controversia, siendo aprobados lisa y llanamente.

La razón del inciso 5º precedentemente transcrito debe haberse fundado en la necesidad de contemplar casos de compras de objetos de posesión o fabricación exclusiva, más frecuentes en la época en que aquella ley se dictó, por el estado rudimentario de los métodos de fabricación y producción de cosas en general, que en la actualidad.

Quiere decir, entonces, que, con el adelanto de la industria en sus diversas manifestaciones ha debido ir limitándose la aplicación de esta excepción, de acuerdo con el espíritu restrictivo que la informa, dado que, si así no fuera, si la exclusividad de un artículo estuviera determinada por la marca, que era la aplicación corriente antes de la Resolución transcrita, todas o casi todas las adquisiciones podrían encuadrarse en la excepción legal, que, por lo mismo que es excepción, debe aplicarse con parsimonia frente a la regla general del artículo 32, tratándose de un principio fundamental aplicable a los contratos de obras públicas (art. 3º. — Ley 775).

El inciso habla de objetos de fabricación o posesión exclusiva, por determinadas personas.

La posesión es una consecuencia de la fabricación, en los casos en que su único fabricante, con privilegio para ello, es el único vendedor. Así se justificaría, entonces, que el inciso hable de *fabricación de los que tienen privilegio para ello*, en momentos en que, dadas las condiciones industriales de la época, la fabricación de un artículo bien podría estar en manos de una sola persona, y por consiguiente, en tal caso, no ser posible establecer un concurso de precios, ya fuera público o privado y sabiéndose anticipadamente que sólo podrá presentarse su único poseedor. En tales casos, como único medio de adquisición se impone la contratación privada instituída por la Ley en dicho inciso.

Con respecto al derecho de fabricación de objetos, debe tenerse en cuenta que el derecho emanado de una patente de invención, en el caso de tratarse de un artículo susceptible de ser patentado, es sólo temporario, ya que aquél no podría exceder del término máximo de 15 años fijados por la Ley respectiva (Nº. 111), y en consecuencia, un método de fabri-

cación determinado no tendría un carácter permanente como para encuadrarlo a perpetuidad en la excepción que comentamos.

En nuestra opinión los casos prácticos planteados (de encuadrar adquisiciones por razones de marca o técnicas en el inciso 5º) no pueden solucionarse dando al inciso de que se trata una flexibilidad que no puede y no debe tener, hallando en cambio su solución legal en la aplicación del 1º del artículo y ley citados, cuyo importe (\$ 1.000 pesos fuertes) ha sido elevado a una cantidad mayor por disposiciones posteriores.

De acuerdo con este aserto, lógico es que, frente al principio fundamental del art. 32, las excepciones del art. 33 se reserven y apliquen solamente a los casos contemplados por las mismas. Ya hemos dicho anteriormente que cuando sea necesario adquirir un elemento directamente por razones técnicas o de conveniencia, y por consiguiente sin el concurso público o privado de precios, y que, legalmente, no pueden encuadrarse en los incisos 2 al 6 del art. 33, que constituye la excepción a la regla general del art. 32, a nuestro juicio, muy bien pueden encuadrarse en el 1º.

Y la mala aplicación del inciso 5º, en forma tal que diera motivo a la reglamentación que de él hizo la Resolución Ministerial del 27 de febrero de 1930, no termina ahí, pues, en ese orden se ha hecho uso de otros incisos, en casos en que, a nuestro juicio, no han concurrido los extremos legales que los harían procedentes. Tal situación acontece con el inciso 3º del art. 33, que dice así: “(Puede, sin embargo contratarse “privadamente): En caso de urgencia en que a mérito de circunstancias “imprevistas no pueda esperarse el resultado del remate”. Creemos que este inciso debe referirse a casos fortuito o de fuerza mayor (con las modificaciones estatuidas por la Ley de Obras Públicas (Nº. 775), tratándose de contratos de ese carácter).

Basta que un elemento sea requerido con urgencia para que se le encuadre en el inciso transcrito. No debe olvidarse que la urgencia debe ser de tal naturaleza que, como textualmente lo dice la ley “a mérito de circunstancias imprevistas no pueda esperarse el resultado del remate”, pues, si así no fuera, si la simple urgencia hiciera viable la adquisición directa, pasaría lo que con el inciso 5º, en que, si la marca o característica de un objeto fueran sinónimo de exclusividad, en el sentido a que se refiere la ley, casi todas las compras podrían hacerse encuadrar en él.

No recordamos ningún caso de adquisición directa fundado en el inciso 1º, no obstante tratarse de una excepción a la cual no se exige condición especial.

El texto original del mismo decía: “(Puede, sin embargo, contratarse privadamente): Los suministros de especies u objetos para el “servicio público y los trabajos u obras cuyo gasto no exceda de mil “pesos fuertes”.

Por Decreto del P. E. Nacional, dictado en Acuerdo de Ministros, del 30 de Noviembre de 1914, se estableció que el importe de mil pesos fuertes, que fué la unidad monetaria que rigió hasta 1881, debía entenderse que era en pesos oro, o su equivalente en papel, \$ 2.272,72 m/n.

Se ha llegado a entender que el art. 49 de la Ley de Presupuesto 11.260, prorrogado por las leyes sucesivas hasta 1930, por el que se autorizó al Poder Ejecutivo a contratar privadamente, *Mediante con-*

curso de precios, los suministros de especies, efectos y materiales para el servicio de la sobras públicas y los trabajos u obras cuyo costo no exceda, en cada caso, de \$ 5.000 m|n., elevó nuevamente el importe del inciso de que se trata, de \$ 2.272,72 m|n. a dicha cantidad (página 1025, *in-fice* del Boletín de Obras Públicas — Tomo XVII — Diciembre de 1927 — 3ra. época.

A nuestro modo de ver, ambos importes son perfectamente separables. El art. 33 prevé 6 casos de contratación privada, es decir, cuando la compraventa o contrato se realiza con una determinada persona, sin haber efectuado concurso de precios. Esa situación es distinta de una licitación privada, donde previamente al contrato de compraventa, se ha establecido un concurso de precios, formalizándose aquél con él o los adjudicatarios. Y ponemos el caso en plural porqué, sabido es que las licitaciones pueden comprender diversos renglones de artículos, y en consecuencia, la adjudicación ser acordada en forma fragmentaria.

La licitación privada no ha sido legislada por la Ley de Contabilidad ni por texto legal alguno, habiendo sido llenado ese vacío por diversos decretos del Poder Ejecutivo, siendo el dictado en Acuerdo de ministros de fecha 7 de enero de 1910, uno de los más importantes.

Pero, aún cuando la Ley de Contabilidad no exige la licitación de precios para el inciso 1º, se ha entendido conveniente practicar esa forma de adquisición. Generalmente se traduce que toda licitación lleva por exclusivo objeto la concurrencia de la oferta, para que la demanda pueda obtener ventajas en calidad, costo, y para que, tratándose de reparticiones públicas, el negociado reuna todos los contornos de una operación precisa, ecuaníme y de procedimientos incuestionables.

De ahí, pues, que la licitación no debe realizarse en los casos en que de antemano se tenga preferencia por un determinado artículo o elemento, basado como es de suponer en las bondades del mismo, siendo preferible en esos casos recurrir a la compra directa.

El art. 49 de la Ley 11.260 establece la condición del concurso de precios, en tanto en que en los casos del artículo 33, aquélla no rige. Consideramos que aquellos casos en que razones técnicas o de conveniencia debidamente documentados, impongan la compra de determinados "objetos", ésta pueda realizarse directamente, sin violar la disposición de la Ley 11.260, que subsistirá en cuanto a importe. Solo en esas condiciones podría interpretarse que al inciso que comentamos (1º) le alcanza el límite de \$ 5.000 m|n. establecido por la Ley de Presupuesto citada, para las licitaciones privadas.

Resumiendo, tenemos que el límite de las licitaciones privadas es el indicado en el párrafo anterior, o sea \$ 5.000 m|n. (art. 49 de la Ley 11.260 prorrogado hasta el año 1930 por las sucesivas leyes de presupuesto).

Las contrataciones privadas a que se refiere el art. 33 de la Ley de la materia, en sus diferentes incisos, presenta dos variantes:

- a) — Inciso 1º (art. 33 — Ley 428): \$ 1.000 oro o \$ 2.272,72 m|n.
- a) — " " " " " " : \$ 5.000 m|n. en los casos excepcionales en que por razones técnicas u otras valederas sea necesario comprar di-

rectamente, sin la licitación de precios exigida con carácter general por el art. 49 de la Ley 11.260.

- b) — Inciso 2 al 6 (art. 33 — Ley 428: No se establece límite (El límite estaría fijado por la potencia económica de las partidas del presupuesto, tratándose de gastos que figuran previstos en la ley de gastos, o por los Acuerdos de Gobierno del P. E., en su caso.

Se ha entendido que todas las adquisiciones, trabajos, etc., por cuenta de la Nación que sobrepasen la cantidad de \$ 5.000 m/n., deben imperativamente hacerse mediante licitación pública, es decir, cumpliendo las formalidades contractuales (contrato escrito), de publicidad, etc., establecidas por los principios que la rigen.

Tratándose de casos encuadrados en los incisos 2º al 6º que, es obvio decirlo, dados los recaudos exigidos por la ley son excepcionalísimos, no hay limitación de importe, precisamente por la imposibilidad material de determinarlos con antelación. Estas contrataciones serían siempre privadas, con independencia del *quantum* a que pudieran alcanzar. Este acerto se confirma con el propio concepto de las excepciones, y porqué, de otro modo, resultaría inocua la indicación de la ley que fija cantidad para el inciso 1º., absteniéndose de hacerlo en los demás. Y, seguramente se habrá pensado así, porqué los casos reales previstos por el artículo citado no debe haberse presentado en su valor absoluto.

No dudamos que los casos que se han presentado fundándolos en el inciso 5º, son reales, y deben resolverse mediante compras directas, sin concurso de precios, y ahí la razón de estas ligeras consideraciones, pero, manteniéndonos en nuestra opinión de que los mismos, legalmente, están más correctamente fundados en el inciso 1º que en el recordado.

Ahora bien, ¿cuál ha sido la finalidad prevista por las reglamentaciones en vigor al establecer la licitación privada de precios en los casos en que la Ley no lo exige? Entendemos que el sistema ofrece las siguientes ventajas:

- a) — Estimula la concurrencia entre industriales o empresarios que están en condiciones de contratar los suministros;
- b) — Como consecuencia de este sistema de *concurrencia* se obtienen precios más bajos, con evidente ventaja para el Erario;
- c) — El llamado de firmas que pueden competir con el remate garantiza la imparcialidad de la Administración en las adquisiciones;
- d) — Finalmente este sistema hace posible el contralor entre los concurrentes, en beneficio de la moralidad administrativa.

Todas estas ventajas son de evidente importancia desde el punto de vista económico - financiero - administrativo.

Por último, y para terminar, consideramos que, como una cuestión concomitante de la Resolución Ministerial del 27 de febrero y transcripto

al comienzo de este trabajo, debería reglamentarse el inciso 1º del artículo 33 de la Ley de Contabilidad.

Como la autorización lisa y llana del uso de la excepción contenida en dicho inciso, entraña el peligro que, la facilidad de su aplicación, (desde que en uso de ella se puede comprar directamente, procedimiento más rápido y menos complicado que el del concurso privado de precios, llegue a hacer un tanto ilusoria la regla general del art. 32, dicha reglamentación debe estar sujeta a la existencia de ciertos recaudos que, en forma taxativa, indiquen los casos de excepción que podrá adquirirse directamente sin pedido de precios, en forma que, fuera de ellos, la regla del remate público o privado de precios, subsista como norma general.

Como el inciso 1º dice que la excepción es procedente cuando se trate de suministros de especies u objetos para el servicio público y los trabajos u obras, cuyo valor no exceda de mil pesos (hoy \$ 5.000 m/n.) será también necesario dejar establecido en dicha reglamentación el alcance legal de la frase *para el servicio público*, ya que su concepto puede variar según se le dé una acepción amplia o restringida.

No constituye una novedad destacar en esta ocasión la necesidad de proceder a la reforma de la Ley de Contabilidad, que si bien es una gran ley, que data de una época de eminentes ciudadanos que legaron al país un conjunto de leyes que constituyen una legislación avanzada, no es menos cierto que en la actualidad ha sido superada por los hechos, en varios de sus preceptos. Constituye, pues, esta necesidad una cuestión vieja, debatida extensamente por la prensa, los autores y a la que no se ha substraído tampoco la Administración Nacional.

Creemos que al presente existe una gran labor legible acumulada que espera la acción del Congreso desde hace muchos años, figurando en su programa, sin duda alguna, la ley N° 428, y en especial, sus artículos 32 y 33, motivo de las anteriores consideraciones, de las que descartamos toda idea de pretensión, como no sea la de aspirar que las mismas pudieran servir de algo para el fundamento de tal reforma.

Jorge COSTELLO y Rodolfo J. VAZQUEZ