

# Revista

de

# Ciencias Económicas

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

---

## DIRECTORES

Juan Bayetto  
Por la Facultad

Horacio B. Ferro  
Por el Centro de Estudiantes

Juan José Guaresti (h.)  
Por el Colegio de Graduados

## SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverio

## REDACTORES

Andrés Devoto  
José Rodríguez Tarditi  
Por el Colegio de Graduados

Vito N. Petrerá  
Silvio Pascale  
Por la Facultad

José D. Mestorino  
Por el Centro de Estudiantes

---

AÑO XXI

DICIEMBRE DE 1933

SERIE II, N° 149

---

DIRECCION Y ADMINISTRACION  
CALLE CHARCAS 1835  
BUENOS AIRES

de T. Sánchez de Bustamante

## **La vialidad en la República Argentina. Su evolución y estado actual <sup>(1)</sup>**

### C A P Í T U L O   I I I

RESEÑA HISTÓRICA DEL RÉGIMEN LEGAL Y ADMINISTRATIVO DE LOS CAMINOS Y DE LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS HASTA LA SANCIÓN DE LA LEY NACIONAL DE VIALIDAD (LEY 11658)

Dijimos, al iniciar este estudio, que para arbitrar los recursos destinados a la construcción y conservación de caminos se impone la acción del Estado y que aparecen, entonces, los aspectos políticos, legales, financieros y administrativos de estos problemas.

Veremos ahora cómo se han encarado estos problemas, desde los tiempos de la colonia hasta la reciente sanción (setiembre 30 de 1932) de la ley nacional de vialidad (ley 11.658); cuáles han sido las principales leyes y decretos dictados para resolverlos; cuáles las instituciones u organismos administrativos encargados de aplicarlos; y cuáles fueron los resultados obtenidos en la práctica de esa legislación e instituciones.

#### **1.—Acción de los gobiernos anteriores a la Constitución Nacional de 1853**

“Desde los primeros días de la dominación española, al lado del correo se había legislado estérilmente sobre las vías de tránsito”, expresa el doctor Ramón J. Cárcano en su obra citada, y agrega: “En la mejora de la viabilidad del Río de la Plata nada significaron las cédulas y ordenanzas reales, inútiles por la falta de recursos o la culpa de los gobiernos coloniales.”

Recordando el costo de las obras viales, aun de las más elementales, y considerando la enorme extensión de la red

(1) Continuación. - Véase nuestro número anterior.

de caminos a construir y conservar en el país, podemos afirmar que la escasez de recursos, en la época de la colonia y durante la guerra de la independencia y en las subsiguientes luchas de la anarquía, habría bastado para determinar el pobre resultado de la acción de los gobiernos en materia de vialidad.

Señalaremos, no obstante, algunas de las principales iniciativas y obras de esos gobiernos para el mejoramiento de las comunicaciones.

Al fundar la ciudad de Buenos Aires, el 11 de junio de 1580, don Juan de Garay trazó la actual calle Rivadavia.

El virrey Juan José Vértiz inició la pavimentación de esta ciudad.

El Real Consulado de Buenos Aires, creado en el año 1794, y del cual fué secretario don Manuel Belgrano, proyectó la apertura de un camino al Pacífico, por Patagones.

El primer gobierno patrio, en agosto 3 de 1810, tomó algunas medidas referentes a trazado y conservación de caminos.

El Director Supremo del Estado, don Juan Martín de Pueyrredón, en enero 24 de 1817, creó una comisión de caminos, para el arreglo y conservación de estas rutas.

Rivadavia, por decreto del 5 de mayo de 1826, creó el Departamento de Ingenieros Arquitectos, para proyectar, ejecutar y conservar las obras públicas, inclusive caminos, y, por decreto del 9 de mayo de 1827, ordenó la apertura de una calle que sería continuación de la actual calle Callao y de otras que, partiendo de ésta, se internarían hacia el Oeste, como caminos de acceso a la ciudad de Buenos Aires.

Durante la tiranía de Rozas se construyeron dos puentes de madera sobre el Riachuelo y se empedró la calle Rivadavia desde la plaza de la Victoria hasta las proximidades de la iglesia de San José de Flores.

**2.—Régimen de los caminos en la Constitución Nacional de 1853. Competencia del gobierno de la Nación, de los gobiernos provinciales y de los gobiernos municipales en lo relativo a trazado, construcción y conservación de caminos. Fallo de la Suprema Corte de Justicia Nacional de julio 21 de 1870 (causa LXXXII).**

La Constitución Nacional vigente establece (artículo 67, inciso 16), como atribución del Congreso: "Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienes-

tar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.”

Obsérvese que la Constitución faculta al Congreso para legislar sobre ferrocarriles, canales navegables y ríos interiores, pero que nada dice sobre caminos. ¿Por qué este silencio?

Se ha pensado que los autores de la Constitución Nacional quisieron reservar a las Provincias el derecho de legislar sobre estas vías de comunicación, y en la inteligencia de que todo camino, en las provincias, es provincial, se cita, en apoyo de esta interpretación, un fallo de la Suprema Corte de Justicia Nacional, de julio 21 de 1870, causa LXXXII), motivado por el caso siguiente:

“Doroteo García, oriental, demandó ante la Suprema Corte a la Provincia de Santa Fe, pidiendo fuera condenada a abstenerse de la venta, mandada por ella, de una calle pública a que daban frente sus propiedades, y al pago de las costas, daños y perjuicios.

“Corrido traslado, el representante del Gobierno de la Provincia dedujo declinatoria de jurisdicción. Dijo: que la cuestión era municipal y del resorte de los tribunales de Santa Fe, que juzgar diversamente sería alterar los procedimientos establecidos en la provincia para las causas contencioso-administrativas, y atacar por su base la soberanía provincial.

“Conferido traslado de la excepción contestó García que la cuestión era puramente civil versando sobre derechos de propiedad, y que era de la competencia de la Suprema Corte por tratarse la cuestión entre una provincia y un subdito extranjero y vecino de otra provincia.”

La Suprema Corte falló como sigue:

“Vistos y considerando:

“1º — Que la facultad reservada a las Provincias por el artículo 105 de la C. N. de dictar sus propias instituciones y regirse por ellas, nombrando al efecto sus Legislaturas, Gobernadores y demás empleados, quedaría de hecho

anulada, si todos los actos de la administración provincial de cualquier naturaleza que fueren, pudieran ser traídos, en la forma de un caso judicial, al conocimiento y decisión de esta Suprema Corte;

“2º — Que de este modo resultaría falseada la base fundamental de las que el Pueblo Argentino ha adoptado para su gobierno según las que pertenece a las Provincias decidir, con entera independencia de los Poderes de la Nación, sobre todo lo que se refiere a su régimen, su progreso y su bienestar interno;

“3º — Que la demanda interpuesta por don Doroteo García contra el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, no se funda en derecho de dominio que alegue sobre el terreno a cuya venta se opone, sino en el supuesto, contradicho por el plano con que él mismo instruye su demanda, y que corre agregado a foja 5, de que ese terreno es calle pública;

“4º — Que, aunque lo fuera, todo lo concerniente a la apertura, delineación y conservación de calles y caminos provinciales y vecinales, corresponde esencialmente al régimen interno de las Provincias, constituye su derecho municipal y es, por lo tanto, de su competencia exclusiva, sin que sus decisiones a este respecto, sean convenientes o inconvenientes, pueden caer, en ningún caso, bajo la jurisdicción del Poder Judicial de la Nación, que, debiendo ser co-extensivo con el Poder Legislativo, no puede juzgar sino de las materias sobre que puede legislar el Congreso, a menos que una disposición expresa de la Constitución autorice su juicio en esos casos, sometiéndolos a su jurisdicción.

“Por estos fundamentos la Corte se declara incompetente para conocer de la presente demanda, y previo pago y sello que debe reponerse, archívese el expediente.

“Salvador M. del Carril — Francisco Delgado — José Barros Pazos — Benito Carrasco — Marcelino Ugarte.”

Disentimos con la interpretación restrictiva antes expresada sobre reserva de facultades a las provincias para legislar sobre caminos; creemos que, si al sancionarse el artículo 67 de la Constitución Nacional se omitió la consideración de los caminos terrestres ordinarios fué porque dicho artículo se refiere, principalmente, a obras susceptibles de la iniciativa y explotación privadas y porque en esa época, anterior a los transportes automotores por carreteras y al progreso y desarrollo que como consecuencia de esta nueva forma de transporte han alcanzado las construc-

ciones viales, se consideraba a los caminos como obras elementales, de menor importancia.

Si esta omisión hubiese sido intencionada, no ocurriría, probablemente idéntica omisión, en el título II (relativo a los gobiernos de provincia), artículo 107 de la misma Constitución: "Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables; la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios."

Entendemos que, en lo relativo a trazado, construcción y conservación de caminos, los gobiernos nacional, provinciales y municipales, tienen acciones concurrentes; que tanto la Nación, como las provincias y las municipalidades pueden dictar normas sobre estas materias, y que, si se produjera oposición entre estas normas, la ordenanza municipal debe ceder ante la ley provincial y que, a su vez, la ley provincial debe ceder ante la ley nacional.

### 3.—Acción del gobierno nacional después de 1853. Leyes y decretos para la construcción de caminos. Ley 5315 (ley Mitre). Imposición del sobreprecio de venta a la nafta en los años 1931 y 1932

Durante la presidencia de Urquiza se sancionó la primera ley relativa a obras de vialidad: ley 43, de setiembre 12 de 1855, autorizando al Poder Ejecutivo "para hacer los gastos que demande la apertura, conservación y seguridad de un camino carril que comunique las provincias del norte con el Río Paraná."

Desde esa fecha y hasta el año 1930, inclusive, el Congreso sancionó numerosas leyes, que autorizaron el estudio o la ejecución de diversas obras viales. Citaremos, entre ellas, por la relativa importancia de las sumas a invertir, las siguientes:

Ley 61, del 12 de octubre de 1863, autorizando la emisión de un millón de pesos en acciones de "puentes y caminos", para "la apertura, rectificación y consolidación de

los caminos públicos, construcción de puentes y todos los demás gastos que a este ramo se refieren”;

Ley 4301, del 26 de enero de 1904. Autoriza la inversión de nueve millones de pesos moneda nacional de “Obligaciones de Puentes y Caminos”, destinados a la construcción de los puentes y caminos determinados por esa ley;

Ley 11539, de presupuesto general del año 1929, en cuyo Anexo L, (trabajos públicos), se consignaron créditos para determinadas obras de puentes y caminos, por un importe total de \$ 27.886.000 m/n.

Estas leyes se referían a la realización de determinadas obras de puentes y caminos. No fijaban normas de carácter permanente para la ejecución de obras de vialidad ni creaban un fondo especial, alimentado constantemente, para esos fines.

La primera ley que arbitró fondos de manera regular y continua para la atención de obras de vialidad, fué la ley N° 5315, debida a la iniciativa del diputado ingeniero Emilio Mitre y promulgada el 1° de octubre de 1907.

Esta ley, que versa sobre concesiones ferroviarias, establece, en su artículo 8°, lo siguiente:

“Los materiales y artículos de construcción y explotación que se introduzcan al país serán libres de derechos de aduana, debiendo regir esta franquicia hasta el 1° de enero de 1947. La empresa pagará durante este mismo plazo y cualquiera que sea la fecha de su concesión, una contribución única igual al tres por ciento (3 %) del producto líquido de sus líneas, quedando exonerada por el mismo tiempo de todo otro impuesto nacional, provincial y municipal.

Se establecerá el producto líquido reconociéndose como gastos el sesenta por ciento (60 %) de las entradas.

“Si los gastos excedieran de este límite en tres años consecutivos, la empresa deberá demostrarlo a satisfacción del Poder Ejecutivo. El importe del tres por ciento (3 %) del producto líquido será aplicado a la construcción o mantenimiento de los puentes y caminos ordinarios de los municipios o departamentos cruzados por la línea, en primer término de los caminos que conduzcan a las estaciones, y en proporción a la extensión de vías en cada provincia.

“El Poder Ejecutivo depositará en cuenta especial, en el Banco de la Nación Argentina, las cantidades que las empresas abonen en cumplimiento del artículo 8°. Sin perjui-

cio de las sumas votadas para el mismo objeto por leyes especiales y por la de presupuesto, no podrá darse a este fondo ningún otro destino que el expresamente determinado en la presente ley.”

Por el artículo 19 de la misma ley se autorizó a las empresas de ferrocarriles existentes, en la fecha de la promulgación de esta ley, a acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 8º, siempre que se sometieran a las condiciones establecidas en el mismo artículo 8º y en el artículo 9º, cuyo texto es el que sigue:

“Las tarifas de pasajeros y de carga serán intervenidas por el Poder Ejecutivo cuando el promedio del producto bruto de la línea en tres años seguidos exceda del diez y siete por ciento (17 %) del capital en acciones y obligaciones, reconocido por el Poder Ejecutivo y siempre que los gastos no excedan del sesenta por ciento (60 %) de las entradas. Si la proporción de gastos fuera mayor en tres años consecutivos, la compañía deberá demostrarlo a satisfacción del Poder Ejecutivo y, en tal caso, el límite de intervención se elevará proporcionalmente. A estos efectos, el capital será fijado por el Poder Ejecutivo al abrirse la línea al servicio público, y no podrá ser aumentado sin consentimiento del mismo”.

Todos los ferrocarriles nacionales, inclusive los del Estado, se acogieron a los beneficios de esta ley, aceptando las condiciones que ella impone.

Las sumas anuales depositadas por los ferrocarriles, en virtud de esta ley, han sido las siguientes:

| Año          | \$ m/n.      | Año           | \$ m/n.       |
|--------------|--------------|---------------|---------------|
| 1908 . . . . | 1.114.670,97 | 1921 . . . .  | 1.798.820,12  |
| 1909 . . . . | 2.623.316,63 | 1922 . . . .  | 3.099.065,06  |
| 1910 . . . . | 2.326.142,32 | 1923 . . . .  | 4.631.845,18  |
| 1911 . . . . | 2.104.704,89 | 1924 . . . .  | 5.287.632,49  |
| 1912 . . . . | 3.640.158,37 | 1925 . . . .  | 4.940.124,35  |
| 1913 . . . . | 3.517.272,47 | 1926 . . . .  | 4.975.638,63  |
| 1914 . . . . | 2.528.666,01 | 1927 . . . .  | 5.169.013,20  |
| 1915 . . . . | 2.892.049,73 | 1928 . . . .  | 5.343.616,31  |
| 1916 . . . . | 2.886.153,11 | 1929 . . . .  | 5.610.544,47  |
| 1917 . . . . | 2.410.069,23 | 1930 . . . .  | 4.047.246,37  |
| 1918 . . . . | 2.604.397,62 | 1931 . . . .  | 2.736.703,97  |
| 1919 . . . . | 2.605.489,56 | 1932 . . . .  | 3.298.757,57  |
| 1920 . . . . | 3.847.264,61 | Total . . . . | 36.099.368,24 |

Producida la revolución del 6 de setiembre de 1930, el gobierno provisional, para arbitrar fondos destinados a la prosecución de las obras viales en ejecución y a la iniciación de otras nuevas, convino con las empresas productoras, importadoras y expendedoras de nafta, la aplicación de un sobreprecio de venta a este combustible, fijado en la cantidad de dos centavos, moneda nacional, por litro. Este recurso, puesto en vigencia en el año 1931, produjo en los años de su aplicación, 1931 y 1932, la suma total de pesos 32.028.670, aproximadamente.

**4.—Organismos administrativos nacionales. Dirección General de Puentes y Caminos. Comisión Administradora del Fondo de Caminos (ley 5315). Dirección General de Vialidad de la Nación**

Hemos citado, anteriormente, la comisión de caminos creada por el gobierno del General Pueyrredón, (decreto del 24 de enero de 1817) y el Departamento de Ingenieros Arquitectos, organizado por Rivadavia (decreto del 5 de mayo de 1826).

El Presidente Urquiza dispuso, por decreto dado en Paraná el 14 de octubre de 1856, que por el Ministerio del Interior se atendiese todo asunto relacionado con 'postas, correos, y caminos.

En el año 1875, por ley 757, fué creado el Departamento de Ingenieros Civiles, cuya Inspección General de Puentes y Caminos tuvo a su cargo la ejecución de estas obras hasta el año 1898.

El Ministerio de Obras Públicas fué creado por la ley 3727, en octubre 11 de 1898. Por decreto del 26 del mismo mes, se procedió a su organización, dividiéndolo en cuatro Direcciones Generales. Una de éstas era la Dirección General de Vías de comunicación y Arquitectura; estaba dividida en tres Inspecciones Generales, y una de ellas era la Inspección General de Puentes, Caminos y Telégrafos. La construcción y servicio de líneas telegráficas, siguió siempre a cargo de la Dirección General de Correos y Telégrafos.

Por decreto de Abril 7 de 1906 se separó la Inspección General de Puentes, Caminos y Telégrafos de la Dirección General de Vías de Comunicación y Arquitectura, para formar la Dirección General de Puentes, Caminos y Telégrafos.

Sin embargo, en las leyes de presupuestos de los años 1906 y subsiguientes, esta oficina figuró como Inspección de Puentes y Caminos, hasta 1909, en que, por primera vez apareció en la ley de presupuesto nacional como Dirección General de Puentes y Caminos.

Para administrar los fondos provenientes de la contribución establecida en el artículo 8º de la ley 5315 y realizar los trabajos de vialidad dispuestos por la misma ley, el Poder Ejecutivo creó, por decreto del 31 de octubre de 1907, una repartición autárquica, con el nombre de Comisión Administradora del Fondo de Caminos. En enero 30 de 1918, el Poder Ejecutivo dispuso que la oficina técnica de esta repartición pasara a depender de la Dirección General de Puentes y Caminos. Posteriormente, en mayo 19 de 1919, el mismo Poder declaró disuelta a la repartición citada y dispuso que la Dirección General de Contabilidad del Ministerio de Obras Públicas tomase a su cargo el manejo y fiscalización de los fondos de la ley 5315. Los servicios de contralor, fiscalización y manejo de estos fondos estuvieron a cargo, dentro de la Dirección General de Contabilidad, de una oficina especial denominada "División Ley 5315". En 1925 la División Ley 5315 pasó a depender directamente del Ministerio de Obras Públicas, con el nombre de "División de Contabilidad de los fondos de la ley 5315". Posteriormente se encargó también a esta repartición el manejo y fiscalización de los fondos provenientes del sobreprecio de venta de la nafta, y se le cambió su nombre por el de "División de Contabilidad de los Fondos de Vialidad (Ley 5315 y sobretasa a la nafta)".

En marzo 11 de 1932, el Poder Ejecutivo dictó un decreto refundiendo en un solo organismo, con el nombre Dirección General de Vialidad de la Nación, a la Dirección General de Puentes y Caminos y a la División de Contabilidad de los Fondos de Vialidad (Ley 5315 y sobretasa a la nafta). Esta refundición, así como otras de las medidas adoptadas por el citado decreto, no llegaron a cumplirse, pero este acto de gobierno determinó el cambio de nombre, en la forma expresada, de la anterior Dirección General de Puentes y Caminos.

5.—Principales normas que regían la acción del gobierno nacional: ley 189 (de expropiación de bienes); ley 428 (de contabilidad); ley 775 (de obras públicas); ley 10.285 (sobre iniciación y régimen financiero de las obras públicas); ley 3088 (código rural de los territorios nacionales).

Nos ocuparemos, a continuación de las principales normas, dictadas por el Congreso, que regían la acción de los organismos administrativos encargados de la ejecución de obras de vialidad.

#### **Ley 189 (de expropiación de bienes)**

La Constitución Nacional declara, por su artículo 17 que “la expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”.

La ley 189, sancionada en 1866, establece que están sujetos a expropiación aquellos bienes del dominio provincial o de particulares, cuya ocupación se requiera para ejecutar obras de utilidad nacional, y que el Congreso autorizará la expropiación, declarando en cada caso la utilidad pública de la ocupación. A continuación, la ley 189 fija los procedimientos para hacer efectiva la expropiación y dirimir las cuestiones que pudieran suscitarse.

Antes de la sanción de la ley nacional de vialidad, el Congreso no había dictado ninguna ley, de carácter general, que declarase la utilidad de terrenos necesarios para la apertura o rectificación de caminos y que facultase al Poder Ejecutivo o a entidades de la Administración para efectuar las expropiaciones correspondientes.

Esta falta de calificación de la utilidad pública y de autorización para expropiar obligaba al Poder Ejecutivo, en cada caso de ser necesaria una expropiación, a dirigirse al Congreso, solicitándole la declaración y autorización referidas. Tal procedimiento resultaba de pesada y lenta aplicación, por lo que, en la mayoría de estos casos, el Poder Ejecutivo, prefería recurrir a los poderes ejecutivos provinciales, quienes, en general, podían, con más facilidad y rapidez, obtener de las respectivas legislaturas, la declaración de la utilidad pública, y realizar la expropiación solicitada.

#### **Ley 428 (de contabilidad)**

En la parte que tiene atingencia directa con las obras públicas, la ley de contabilidad, sancionada en 1870, esta-

blece como norma general para la realización de trabajos públicos y suministros, el remate público, y fija procedimientos para la ejecución y aprobación de los remates y contratos. La misma ley determina los casos en que se podrán efectuar contrataciones privadas.

Estas disposiciones han sido reeditadas y complementadas en la ley de obras públicas.

Se repite, con frecuencia, que la ley de contabilidad, obra sabia para su tiempo y con un cuerpo de doctrina superior al marco que presentaba la Administración en su época, debe ser reformada y completada, sin alterar su espíritu, pero modernizando sus procedimientos y alcances para ponerla a tono con el desarrollo y actividades actuales del país.

Las deficiencias principales de esta ley, que afectan directamente la ejecución de los trabajos públicos, se presentan, también, en la ley 775, que tratamos a continuación.

#### Ley 775 (de obras públicas)

A los efectos de esta ley, se consideran obras públicas nacionales todas las que se construyan por cuenta del tesoro de la Nación.

De acuerdo con lo prescripto en la ley de contabilidad y a disposiciones expresas de la ley de obras públicas, éstas deberán contratarse previa licitación pública, salvo en los casos siguientes:

1º — Cuando el costo de las obras no exceda de 1000 pesos fuertes;

2º — Cuando las circunstancias exijan reserva;

3º — En caso de urgencia, en que por circunstancias imprevistas no pueda esperarse el remate ;

4º — Cuando sacadas dos veces a licitación, no hubiese habido postor o no se hubiesen hecho ofertas admisibles;

5º — Cuando tratándose de obras u objetos de arte, su ejecución no pudiese confiarse sino a artistas u operarios especiales.

Por disposiciones de leyes posteriores, el límite citado de 1000 pesos fuertes ha sido elevado a \$ 5000 m|n.

La ley de contabilidad establece también, como regla general, para la realización de compraventas por cuenta de la Nación, el remate público, y admite la contratación privada para el suministro de especies u ejecución de obras, en los casos de excepción ya mencionados y cuando, tratándose

de objetos, su fabricación sea exclusiva de quienes tengan privilegio para ello ó no estén poseídos sino por un solo individuo.

Estas leyes concuerdan, además, en los siguientes puntos: las bases del remate deben determinar la naturaleza e importancia de las garantías que los proponentes o empresarios deben dar, ya sea para ser admitidos al acto del remate o para responder a sus obligaciones; las licitaciones deberán anunciarse con treinta días, por lo menos, de anticipación en los diarios de la capital de la provincia en cuyo territorio hubiesen de ejecutarse las obras o servicios; y los contratos sobre objetos exceptuados del remate deberán ser resueltos y autorizados en acuerdo de Ministros.

La ley de obras públicas determina a continuación, los procedimientos y condiciones para realizar el remate y la adjudicación de las obras y para formalizar el contrato respectivo.

Los capítulos subsiguientes de la ley 775 rigen las relaciones entre la Administración y el contratista y se refieren al desarrollo de los trabajos, a divergencias entre el inspector y el contratista, a cambios o modificaciones de obras, a mediciones, recepciones, liquidaciones y pagos de los trabajos ejecutados, y a casos de rescisión del contrato.

El código civil regla las relaciones de derecho privado, esto es, entre particulares, o sea cuando hay igualdad entre las partes. El contrato suscrito para la ejecución de una obra pública no es un contrato de derecho civil. Se tiene, en este caso, por un lado, un particular (la empresa constructora), y, por otro, la Administración, representante de la colectividad, de los intereses generales. No hay igualdad entre las partes. Por lo tanto, este contrato, — de obra pública —, no es un contrato de derecho privado, sino de derecho público, o, precisando más aún, de derecho administrativo. Todo lo que no esté expresamente previsto en estos contratos deberá regirse por las disposiciones de la ley de obras públicas y, subsidiariamente, por las reglas del derecho civil.

La ley de obras públicas impone restricciones, a los derechos de los contratistas, que no existen en la ley civil, porque la Administración pública, representante de los intereses colectivos, no está respecto del contratista, en un plano de igualdad. La Administración aparece, en estos casos, a la vez, como persona jurídica y como poder público;

el acto celebrado, — contrato de derecho público —, es un acto mixto, de gestión y de autoridad. Es necesario, para que la Administración pueda defender eficazmente los intereses generales, que la ley administrativa le acuerde excepciones al derecho común. Y así sucede, desapareciendo entonces la igualdad de las partes.

Dentro de este espíritu, la ley de obras públicas faculta a la Administración para tomar todas las medidas que estime necesarias o convenientes desde el punto de vista del interés público, y limita la responsabilidad de la Administración, en los casos que estas medidas lesionen los intereses del contratista, a la reparación de los daños y perjuicios que cause al mismo, excluyendo siempre, en forma reiterada y explícita, el derecho a la ganancia o utilidad (lucro cesante) que hubiera podido obtener mediante la ejecución de la obra, (véanse artículos 42 y 71 de esta ley).

La ley 775 continúa siendo, a pesar de su antigüedad, — data del año 1876 —, una ley básica para la ejecución de las obras públicas argentinas.

En el estudio de las modificaciones que convendría introducir a esta ley, se puede distinguir tres aspectos fundamentales de la misma. La ley 775 determina:

- 1º — Sistemas de ejecución de obras;
- 2º — Procedimientos para la licitación y adjudicación de los trabajos;
- 3º — Principios y soluciones de derecho para la conducción de las obras por intermedio del contratista.

La ley 775 preceptúa sobre uno solo de los sistemas o formas de ejecución de obras: la ejecución por contrato, previa licitación pública. Admite, esta ley, la contratación privada y se debe entender que también admite la ejecución por administración, aunque no mencione esta forma de trabajo. Suponer lo contrario, implicaría admitir la prohibición legal de realizar una obra pública cuando no se encuentren particulares dispuestos a contratarla.

No hay un sistema de ejecución de obras que sea indistintamente e invariablemente superior a todos los demás. Elegirlo es un problema que debe resolver la Administración considerando todas las circunstancias particulares de cada caso, y aplicando los principios pertinentes de la técnica y economía de las construcciones.

Convendría, por lo tanto, incorporar a la legislación ge-

neral sobre obras públicas normas para la ejecución de trabajos por otros sistemas.

El crecimiento de la Administración, — correlativo del progreso del país —, ha hecho casi inaplicables, o de difícil y lenta realización, o perjudiciales por la excesiva duración de los plazos, ciertos procedimientos fijados en las leyes 428 y 775 para la realización de los concursos, adjudicaciones, contratos, pagos de cuentas y certificados, etc. Habría ventaja en disminuir, simplificar y abreviar estos trámites. Por otra parte, la tendencia moderna lleva a descentralizar los servicios de índole económica a cargo del Estado y a confiar la dirección de los mismos a entidades u organizaciones autárquicas, (Ferrocarriles del Estado, Obras Sanitarias de la Nación, Dirección Nacional de Vialidad, etc.). En las leyes 428 y 775 no se ha previsto la existencia de organismos de esta clase. Convendría, por lo tanto, al modificar las disposiciones de estas leyes sobre procedimientos tener en cuenta la existencia y finalidades de estos organismos.

Las características económicas de la vida moderna, el mayor volumen y rapidez de las transacciones, la depreciación sufrida por la moneda desde que se sancionó la ley 775 y el mayor número de obras públicas que se ejecutan actualmente, exigen, no sólo la reducción de los plazos fijados en leyes 428 y 775, sino, también, que se amplíen los límites cuantitativos para las diversas operaciones, (concursos de precios, licitaciones privadas, obras por administración, etc.).

Refiriéndonos al tercer aspecto fundamental de la ley 775, — principios y soluciones de derecho aplicables a la conducción de las obras por contrato —, diremos que esta ley, inspirada principalmente en la legislación francesa, contiene sabias disposiciones y que su contenido jurídico es, en general, excelente.

#### **Ley 10.285 (sobre iniciación y régimen financiero de las obras públicas)**

Se dictó la ley 10.285, (ley Demarchi) con los propósitos siguientes:

1º — Reglamentar las facultades del Congreso para ordenar la iniciación o prosecución de obras públicas y autorizar los recursos correspondientes;

2º — Facilitar la ejecución de éstas, evitando la desafectación de los recursos autorizados que es consecuencia

de la caducidad anual de los créditos asignados en las leyes de presupuesto de la Nación;

3º — Evitar los desequilibrios financieros, en los casos de obras que deban pagarse con fondos de empréstitos, causados por la ejecución de los trabajos antes de que se hayan obtenido esos fondos.

Establece la ley 10.285, por su artículo 1º, disposición *a*, que no podrá incluirse en la ley general de presupuesto, ni autorizarse por leyes especiales, ninguna inversión de fondos destinados a iniciar, continuar o ampliar obras públicas cuyos presupuestos respectivos no hayan sido aprobados previamente por el Poder Ejecutivo.

La discusión parlamentaria de esta ley ilustra sobre las razones de esta medida. “Una de las causas del desbarajuste financiero — dijo en la Cámara de diputados el autor del proyecto primitivo de esta ley — se debe a las obras públicas que han exigido desembolsos muy superiores a los presupuestados”. Interrogado el mismo autor sobre si los diputados podían iniciar proyectos de obras públicas, respondió: “Pueden iniciarlos; lo que no se puede es votar sumas sobre obras públicas que aún no se sepa cuánto van a costar; se puede presentar un proyecto sobre una obra cualquiera, pero después de hacer el presupuesto que se puede pedir al Poder Ejecutivo”.

Y en la Cámara de senadores, el miembro informante expresó: “El proyecto de que se trata, y que es ya sanción de la Cámara de diputados, tiende a reglamentar el procedimiento para el ejercicio de las facultades del Congreso cuando se pronuncia sobre determinada materia, de acuerdo con la potestad que le confiere el artículo 67, inciso 28º, de la Constitución.

“Establece normas permanentes a los trabajos públicos y leyes del Congreso que autoricen fondos a este fin, con el propósito de poner a cubierto este género de sanciones de la improvisación, que tiene todos los peligros, y no pocas veces es de efectos perniciosos para la economía del Estado.

“En el fondo, el proyecto dispone que ninguna de las cámaras del Congreso podrá sancionar leyes de obras públicas sin que previamente se haya hecho un estudio técnico y completo de las obras por las oficinas del Poder Ejecutivo, y que si hubiera una iniciativa surgida del Congreso para

realizar una obra pública, ella deberá ser mandada estudiar antes de pronunciar su sanción.

“Frecuentemente se ha visto iniciar la construcción de una obra pública sin mayor estudio, sin que la técnica haya demostrado que es realmente beneficiosa, ni la relación que lógicamente debe existir entre su costo y su utilidad.

“En esta forma no es posible meditar sobre las diversas soluciones que una obra pública puede tener cuando se busca obviar los inconvenientes que ofrece, sin la presión de intereses comprometidos y hacerla menos costosa y más benéfica.

“De aquí resulta que las obras de carácter fundamental se han iniciado con una partida en el presupuesto. Cuando la obra ha comenzado a ejecutarse o en el curso de ella, se evidencian recién sus defectos, ya de concepción, ya del procedimiento iniciado. Pero se ha malgastado el dinero del Estado; es necesario que no se pierda; la obra debe continuar; y al final de ella resulta que las ingentes sumas empleadas no conciben con su utilidad.

“Me parece que si siempre se hubiera observado el procedimiento lógico, parsimonioso y precavido que establece esta reglamentación, la Nación no habría tenido oportunidad de arrepentirse de algunas obras públicas iniciadas.

“El proyecto está compenetrado de los consejos que nacen de la dura experiencia que a este respecto tiene el país. Estos motivos indujeron a la Comisión de obras públicas a acogerlo y recomendarlo a la consideración del Senado”.

Se prevé también por la ley 10.285 (art. 3º) el caso en que los fondos votados para una obra resulten insuficientes, sea que esta comprobación se haga antes de iniciar los trabajos o en el curso de la ejecución de los mismos: el Poder Ejecutivo deberá, entonces, proponer al Congreso la ampliación o modificación de la ley que autorice el gasto, acompañando los planos y presupuestos de la obra o de la ampliación en debida forma.

La desafectación de los recursos autorizados para una determinada obra pública, como consecuencia de la caducidad anual de los créditos asignados en las leyes de presupuesto de la Nación, dificultaba en ciertos casos, la ejecución de las obras autorizadas.

En efecto: el artículo 1º de la ley 428 establece que el ejercicio del presupuesto principia el 1º de enero y termina

el 31 de diciembre de cada año, y el artículo 43 de la misma ley establece que el 31 de marzo de cada año quedará cerrado por el ministerio de la ley el ejercicio del presupuesto del año anterior y el de los demás créditos abiertos por leyes especiales o acuerdo, en su caso, del Poder Ejecutivo, produciendo esta clausura los efectos siguientes:

“Los créditos de que hasta entonces no se hubiese hecho uso, quedan sin valor ni efecto, salvo que la ley o el acuerdo del Poder Ejecutivo ordene su continuación.

“El Poder Ejecutivo no podrá girar cantidad alguna sobre el ejercicio cerrado.

“Las órdenes de pago de que hasta el mismo día no se hubiese sentado la respectiva partida en los libros de la Contaduría General, correspondiente al ejercicio cerrado, harán parte del siguiente, siempre que una ley abra, para su pago, el crédito especial o extraordinario que se necesite. y los saldos a favor del tesoro público que se quedaran debiendo en los distintos ramos de entrada, pasarán al ejercicio del siguiente año, de que harán igual parte”.

Y la ley 3954 (ley Berdue), por sus artículos 3º y 4º establece, ratificando y reiterando disposiciones de la ley de contabilidad, que los gastos que autoricen las leyes especiales sólo tendrán imputación a las mismas durante el ejercicio en que fueren dictadas, debiendo en lo sucesivo entrar a figurar detalladamente en el presupuesto general subsiguiente.

Es decir que, salvo autorización especial por ley, o acuerdo del Poder Ejecutivo, éste no puede, después del 31 de diciembre de cada año, ordenar servicios previstos en el presupuesto cerrado, o leyes que autoricen gastos, pero puede pagar, después de esa fecha, los gastos originados en el ejercicio anterior, siempre que las órdenes de pago correspondientes hayan sido registradas en los libros de la Contaduría General de la Nación hasta el 31 de marzo subsiguiente.

Por el artículo 43 de la ley de contabilidad se prevé la posibilidad de excepciones a esta regla general, pero se establece que estas excepciones deben ser determinadas por leyes especiales o acuerdo, en su caso, del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, para las obras públicas nacionales, la ley 10.285, por su artículo 2º, ha establecido un caso de excepción a la citada regla general: “Los saldos de las partidas que la ley general de presupuesto asigne para la ejecución de cada obra pública, quedarán disponibles de un año para otro, no pudiendo cancelarse el crédito correspondiente, abierto en

los libros de la Contaduría General, hasta tanto el Poder Ejecutivo establezca por decreto que la obra se ha terminado y pagado en su totalidad.”

También son claras las razones de esta medida: no hay tiempo, a veces, durante el ejercicio del presupuesto, para efectuar los trámites y formalidades administrativas necesarias para asegurar la correcta inversión de los dineros fiscales en las obras públicas (estudios, licitaciones, etc.); por otra parte, la ejecución de una obra puede requerir más de un año de tiempo y la caducidad del crédito respectivo obligaría a suspender los trabajos hasta que se arbitrasen nuevos fondos, con perjuicio para los trabajos ya iniciados que quedasen a la intemperie, o a demorar los pagos acrecentando los gastos, por trabajos de conservación, o, en casos de obras por contrato, por los intereses que se deben abonar a los empresarios de acuerdo con la ley de obras públicas.

En el caso, frecuente, de que la obra se lleve a cabo con fondos provenientes de un empréstito, hay otra razón a favor de esta medida: los fondos, obtenidos mediante una operación de crédito a largo plazo, para un destino determinado, quedarían, a la caducidad de la partida que autoriza el gasto, sin aplicación al fin previsto por la ley ni a gastos ordinarios de la administración, dado el origen de estos recursos.

*Prima facie*, se entendería de una simple lectura de la ley 10.285 (disposición del artículo 2º, transcripta anteriormente) que “saldo” es la diferencia o resto entre el importe de una partida autorizada por la ley de presupuesto y el total de las imputaciones efectuadas a la misma partida durante el ejercicio del presupuesto.

Esta interpretación, así limitada, podría llevar a la conclusión de que, cuando durante el ejercicio del presupuesto no se hubiesen efectuado imputaciones a una partida, no habría “saldo” en el momento del cierre del ejercicio, y que, por lo tanto, la partida en cuestión debería caducar.

Por decreto de octubre 9 de 1925, reglamentario de la ley 10.285, el Poder Ejecutivo ha establecido que existe “saldo” también en el caso de que no se haya efectuado ninguna imputación a la partida; para que exista “saldo” es condición suficiente, de acuerdo con el decreto citado, que el monto de las imputaciones no alcance al de la partida respectiva (aunque este monto sea cero) y de que el Poder Ejecutivo no haya decretado el cierre de la cuenta correspondiente en los libros de la Contaduría General de la Nación. En otros tér-

minos: son "saldos" todos aquellos créditos autorizados por el Congreso y no cancelados por decretos del Poder Ejecutivo, ya sean créditos o totales o restos de créditos.

Para fundar esta interpretación, el Poder Ejecutivo ha tenido en cuenta las siguientes razones:

Que, según la ley 10.285, la única forma de cancelar los créditos autorizados por el Congreso para la ejecución de los trabajos públicos es la de que el Poder Ejecutivo determine que las obras han sido concluídas y pagadas; que esa determinación solamente puede ser hecha por intermedio del Ministerio de Obras Públicas, con arreglo a las prescripciones de la ley 3727 de organización de los Ministerios, y en razón de que la Contaduría General de la Nación no puede proceder al respecto por propia autoridad o interpretación exclusiva; que la falta de imputación de una partida para obras públicas no puede ser interpretada como una resolución del Poder Ejecutivo de no realizar la obra, atento a que la ley 10.285 exige terminantemente un pronunciamiento categórico al respecto, hecho por decreto, y a que, por otra parte, aquella circunstancia podría ser motivada por la necesidad de llenar previamente trámites indispensables (nuevos estudios, compra y escrituración de terrenos, negociación de títulos, etcétera), o de esperar que el monto del crédito se acreciente mediante nuevas autorizaciones para poder emprender los trabajos sin el riesgo de una inmediata o muy cercana paralización por agotamiento de los fondos; que, por otra parte, la propia ley 10.285 no sólo no determina que los trabajos públicos que autoricen las leyes de presupuesto deben necesariamente ser iniciados en el ejercicio correspondiente para que no se anule el crédito respectivo, sino que prescribe los casos en que debe diferirse su iniciación (cuando antes de iniciarse una obra el Poder Ejecutivo se apercibiera de que la suma total o anual votada es insuficiente, en cuyo caso el Poder Ejecutivo deberá proponer al Congreso la ampliación correspondiente, acompañando el proyecto y presupuesto de la obra en debida forma, o cuando la obra se pague con el producto de títulos de deuda, en cuyo caso los títulos deberán ser previamente emitidos y vendidos, o solamente emitidos en caso que el contratista hubiera convenido con el Poder Ejecutivo recibir el pago en títulos, en vez de dinero efectivo); que la continuación de créditos establecida por la ley 10.285 concuerda con lo previsto por la ley de contabilidad en su artículo 43, donde se determina con amplitud que los

créditos que no se hubiesen utilizado después del cierre del ejercicio podrán continuar vigentes si la ley o el acuerdo de gobierno, en su caso, así lo dispusiese; que tratándose de trabajos públicos que en la casi totalidad de los casos se llevan a cabo con el producto de la negociación de títulos de deuda no es admisible que después de negociados los títulos se opere la caducidad de la autorización para gastar, porque, en tal caso, sucedería que cancelada la autorización pero subsistiendo el recurso se le daría a éste un destino distinto del establecido por la ley y contrario por completo al carácter de la operación; que la falta de imputación a un crédito no le quita al mismo su carácter de "saldo", toda vez que tratándose de dinero o de fondos no es necesario, de acuerdo con la definición técnica y gramatical de esa palabra que exista sólo un "resto" para que haya saldo, tanto más cuanto el régimen de contabilidad que establece la ley 10.285 es análogo al de una cuenta corriente; que como los gastos regidos por la ley 10.285 no se hacen efectivos con recursos del ejercicio financiero en que ellos se realizan sino con títulos de deuda interna cuya emisión ha sido autorizada por las leyes de presupuesto correspondientes a los años en que las inversiones fueron autorizadas, es obvio que el reconocimiento y la efectividad o pago de los créditos respectivos no puede aparejar desequilibrio en las demás finanzas de la administración; y que surge de la letra y de la discusión parlamentaria de la ley 10.285 que el Congreso, al dictarla, ha tenido por mira principal la de desprender a las obras públicas de los rigorismos de forma establecidos, en cuanto a la caducidad de créditos, por la ley de contabilidad, para que ellas puedan ser realizadas sin tropiezos.

De conformidad con los fundamentos expuestos en el párrafo anterior, y a los efectos de la cancelación de los créditos que no han de ser utilizados (ya se trate de sobrantes de créditos correspondientes a obras concluidas y pagadas totalmente, o de créditos totales correspondientes a obras que no convenga o no sea posible ejecutar), el citado decreto de octubre 9 de 1925, en su parte dispositiva, establece que antes del 30 de junio de cada año el Poder Ejecutivo, por intermedio del departamento de Obras Públicas, procederá a declarar por decreto y previo informe de las reparticiones técnicas correspondientes y de la Dirección General de Contabilidad cuáles son las obras autorizadas por las leyes de presupuesto que se hayan terminado y pagado

en su totalidad en el ejercicio inmediato anterior, para que la Contaduría General de la Nación pueda cancelar las cuentas respectivas, conforme a lo que establece el artículo 2º de la ley 10.285, debiendo el Poder Ejecutivo declarar en el mismo decreto y con igual objeto, cuáles son aquellas obras públicas autorizadas por el Congreso en ejercicios anteriores cuya ejecución no puede realizarse; además, para facilitar el cumplimiento de la ley 10.285, el Ministerio de Obras Públicas informará a la Contaduría General de la Nación antes del cierre del ejercicio financiero dispuesto en el artículo 43 de la ley de contabilidad cuáles son las obras o estudios del ejercicio o ejercicios anteriores cuyos créditos no hayan tenido imputación pero que, ello no obstante, se proponga llevar a cabo el Poder Ejecutivo, a efecto de que se mantengan abiertos el o los créditos autorizados.

Para evitar los desequilibrios financieros causados por la ejecución de obras antes de que se realicen los empréstitos en los casos que se deba recurrir al crédito para obtener los fondos, la ley 10.285 establece, por su artículo 4º, lo siguiente: "Si la ley ordenando una obra pública autorizara la emisión de títulos de deuda para su pago, no podrá empezarse o contratarse la obra sino después que los títulos hayan sido vendidos, o en caso contrario, si el contratista hubiera convenido con el Poder Ejecutivo recibir el pago en títulos en vez de dinero efectivo".

La ley 10.285 fué sancionada en 1917. Veamos cuáles han sido los resultados obtenidos.

Los propósitos de orden, de previsión y de economía perseguidos con los artículos 1º (disposición *a*) y 3º de la ley, relativos a previo estudio de las obras por el Poder Ejecutivo, se han alcanzado en mínima parte, por falta de estricto cumplimiento de estas disposiciones.

En virtud de la disponibilidad, de un año para otro de los saldos de las partidas, o de partidas enteras, asignadas por las leyes generales de presupuesto para la ejecución de obras públicas, el Poder Ejecutivo invirtió en varios períodos, importantes sumas, provenientes de empréstitos realizados en ejercicios posteriores al de aparición de las partidas. Estos ingresos y gastos no figuraron en las leyes de presupuesto correspondientes a los ejercicios en que se efectuaron. Carecieron, por lo tanto, estas leyes de la universalidad necesaria para que el Congreso hubiera podido confirmar o rectificar la gestión financiera y administrativa del

Poder Ejecutivo en materia de obras públicas, ya que se trataba de operaciones de crédito y gastos que se efectuaban en épocas diferentes de las de su autorización y atento que se habían producido cambios de importancia en la situación interna y externa del país.

Y la ejecución de obras públicas ha perturbado las finanzas nacionales a consecuencia de que el Poder Ejecutivo recurrió para ejecutar obras, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 4º de la ley 10.285, a fondos provenientes de rentas generales, como anticipo de los empréstitos autorizados.

Para suprimir estas causas de desequilibrio, imputables, en parte, a deficiencias de la legislación, el Gobierno provisional, surgido de la revolución del 6 de septiembre de 1930, al fijar el presupuesto de Trabajos Públicos para el año 1931, estableció lo siguiente:

“Las sumas acordadas por el presente presupuesto sólo podrán invertirse en el ejercicio de 1931, cualquiera sea el origen de los créditos correspondientes y únicamente será posible contraer compromisos contra las partidas expresamente comprendidas en el mismo.

“Los saldos de las autorizaciones acordadas por este presupuesto que quedasen sin gastar al 31 de diciembre de 1931, se cancelarán e ingresarán de nuevo al crédito disponible para cada obra, requiriéndose una nueva autorización para hacer uso de ellos el año siguiente. Esto significa implantar el ejercicio financiero anual en el régimen de las obras públicas”.

Posteriormente, el Congreso, al sancionar la ley de Presupuesto de 1932, aprobó la siguiente disposición:

“Las sumas acordadas por el presente Presupuesto, sólo podrán invertirse en el ejercicio de 1932, cualquiera sea el origen de los créditos correspondientes.

“En los casos de obras con créditos de arrastre, que requieren más de un año para su realización, podrá contraerse compromisos dentro del máximo acordado por ley, pero sólo podrá gastarse efectivamente en el año la cantidad expresamente fijada en la partida respectiva del presente presupuesto.

“Los saldos de las autorizaciones acordadas por este presupuesto que no se hubieran gastado al 31 de diciembre de 1932, quedarán sin efecto, e ingresarán de nuevo al crédito disponible para cada obra, de acuerdo con la ley 10.285,

con el fin de implantar el ejercicio financiero anual en el régimen de las obras públicas”.

Por ley 11.671 se determinó el Presupuesto general de 1933 y, por ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto, se dispuso lo siguiente (artículo 35):

“Sobre el monto total de los trabajos públicos autorizados a realizar, de conformidad con la ley N° 10.285, el Poder Ejecutivo, previo informe del Departamento de Hacienda y en Acuerdo General de Ministros, procederá a establecer la suma máxima a gastar durante el año, de acuerdo con la posibilidad de venta de títulos, determinando expresamente las obras que se ejecutarán y el crédito de cada una. Los importes que no se hayan gastado al cierre del ejercicio (31 de marzo), se considerarán disponibles para el crédito de cada obra; pero para ser invertidos o comprometidos, deberán incluirse en el plan de trabajos para el año siguiente a aprobarse por el Poder Ejecutivo.

“En los casos de obras públicas que requieren más de un año para su realización, y dispongan de créditos de arrastre, conforme a la Ley N° 10.285, se aplicarán las disposiciones de la misma, pudiendo contraerse compromisos dentro de las autorizaciones máximas acordadas, pero sólo podrá gastarse efectivamente en el año, la cantidad expresamente fijada en la partida respectiva del presupuesto aprobado por el Poder Ejecutivo, en la forma establecida en el primer párrafo de este artículo”.

### **Ley 3088 (código rural de los territorios nacionales)**

Hemos visto que la Constitución Nacional no menciona a los caminos terrestres ordinarios.

Después de sancionada la Constitución, las provincias dictaron normas de carácter permanente relativas a clasificación, pertenencia, jurisdicción, policía, etc., de los caminos. La mayoría de estas disposiciones se encuentra en los códigos rurales y leyes de cercas y tranqueras.

El Congreso se abstuvo, hasta la sanción de la ley nacional de vialidad, de legislar sobre la propiedad y jurisdicción de los caminos en los territorios provinciales, pero, procediendo en análoga forma que las legislaturas provinciales, dictó normas relativas a los caminos de los territorios nacionales. Estas normas se encuentran en el código rural para esos territorios, aprobado por ley 3088, del año 1894. Extractamos, a continuación, las principales disposiciones de

este código relativas a caminos y a servidumbre de tránsito.

La Gobernación de cada territorio formará un fondo especial de puentes y caminos, de cuya inversión será personalmente responsable el Gobernador. Dicho fondo estará constituido por las donaciones de particulares, las multas que el código establece y los recursos o subvenciones que acuerde el tesoro general.

Los caminos de los territorios nacionales son: *generales*, los que cruzan varios partidos, independientemente de la extensión que tengan; *municipales*, los que dentro de un municipio o distrito cruzan varias propiedades y dan acceso a caminos generales, estaciones de ferrocarril, pueblos, etc.; *vecinales*, los que comunican varias propiedades rurales y no están comprendidos en las clasificaciones anteriores.

Los caminos generales pertenecen a la Nación y quedan bajo su jurisdicción; el trazado y conservación de estas rutas corresponde al Gobierno nacional; e incumbe a las municipalidades la conservación y jurisdicción de los caminos municipales y vecinales.

En los puentes del Estado no se cobrará peaje.

Todo propietario que cercase su fundo está obligado a dejar tranqueras o portillos de 5 metros de ancho, como mínimo, cada 5 kilómetros, sobre cada línea de cercas.

#### 6.—Trabajos ejecutados por el gobierno nacional y sumas invertidas

Según cálculos aproximados, las sumas invertidas por el gobierno de la Nación en obras de vialidad, desde el 1º de abril de 1858 al 31 de diciembre de 1932, y sus relaciones con los gastos de la administración federal, fueron las siguientes:

| AÑOS | Inversión<br>en obras de<br>puentes<br>y caminos<br>\$ m/n. | Por-<br>centaje<br>% | AÑOS | Inversión<br>en obras de<br>puentes<br>y caminos<br>\$ m/n. | Por-<br>centaje<br>% |
|------|---|----------------------|------|---|----------------------|
| 1858 | 17.000  | 0,26                 | 1897 | 350.000   | 0,26                 |
| 1859 | 20.000  | 0,37                 | 1898 | 300.000   | 0,10                 |
| 1860 | 15.000  | 0,15                 | 1899 | 732.460   | 0,42                 |
| 1861 | 15.000  | 0,15                 | 1900 | 494.160   | 0,32                 |
| 1862 | 37.000  | 0,45                 | 1901 | 433.160   | 0,27                 |
| 1863 | 37.000  | 0,45                 | 1902 | 518.745   | 0,26                 |
| 1864 | 100.000   | 0,62                 | 1903 | 350.359   | 0,19                 |
| 1865 | 94.118  | 0,18                 | 1904 | 775.351   | 0,39                 |
| 1866 | 120.000   | 0,38                 | 1905 | 1.708.802   | 0,49                 |
| 1867 | 120.000   | 0,37                 | 1906 | 2.209.532   | 0,81                 |
| 1868 | 145.000   | 0,39                 | 1907 | 3.560.635   | 1,40                 |
| 1869 | 160.000   | 0,47                 | 1908 | 3.107.241   | 1,20                 |
| 1870 | 184.950   | 0,41                 | 1909 | 3.262.456   | 0,92                 |
| 1871 | 207.000   | 0,43                 | 1910 | 4.888.743   | 1,18                 |
| 1872 | 152.000   | 0,25                 | 1911 | 4.213.326   | 0,99                 |
| 1873 | 152.000   | 0,21                 | 1912 | 4.159.350   | 1,00                 |
| 1874 | 152.000   | 0,22                 | 1913 | 4.287.942   | 1,05                 |
| 1875 | 152.000   | 0,23                 | 1914 | 5.288.247   | 1,25                 |
| 1876 | 96.000  | 0,19                 | 1915 | 7.136.916   | 1,77                 |
| 1877 | 24.000  | 0,06                 | 1916 | 5.590.351   | 1,47                 |
| 1878 | 9.600   | 0,02                 | 1917 | 2.867.493   | 0,72                 |
| 1879 | 45.600  | 0,09                 | 1918 | 1.785.635   | 0,42                 |
| 1880 | 42.600  | 0,07                 | 1919 | 2.062.842   | 0,48                 |
| 1881 | 60.000  | 0,09                 | 1920 | 3.325.155   | 0,68                 |
| 1882 | 84.000  | 0,06                 | 1921 | 4.359.103   | 0,77                 |
| 1883 | 114.000   | 0,11                 | 1922 | 6.215.315   | 0,98                 |
| 1884 | 84.000  | 0,07                 | 1923 | 5.476.571   | 0,86                 |
| 1885 | 114.000   | 0,12                 | 1924 | 8.091.813   | 1,20                 |
| 1886 | 114.000   | 0,13                 | 1925 | 8.940.616   | 1,19                 |
| 1887 | 123.000   | 0,11                 | 1926 | 9.688.589   | 1,20                 |
| 1888 | 147.000   | 0,12                 | 1927 | 15.935.333  | 2,00                 |
| 1889 | 165.000   | 0,13                 | 1928 | 16.606.247  | 2,00                 |
| 1890 | 216.000   | 0,25                 | 1929 | 14.265.979  | 1,65                 |
| 1891 | 216.000   | 0,28                 | 1930 | 18.174.339  | 2,11                 |
| 1892 | 180.000   | 0,20                 | 1931 | 19.294.225  | 2,40                 |
| 1893 | 180.000   | 0,20                 | 1932 | 23.014.981  | 2,74                 |
| 1894 | 180.000   | 0,19                 |      |   |                      |
| 1895 | 144.000   | 0,13                 |      | 213.882.004   |                      |
| 1896 | 252.000   | 0,14                 |      |   |                      |

Al efectuar estos cálculos se han tenido en cuenta, para hacer comparables las cifras, los cambios habidos en el sistema monetario.

En la planilla que precede se incluyen las inversiones, iniciadas en el año 1909, de fondos arbitrados por la ley 5315.

**7.—Acción de los gobiernos provinciales. Legislaciones provinciales; códigos rurales y leyes de cercas y tranqueras. Acción de las municipalidades. Acción privada**

Sin desconocer la importancia de los trabajos de vialidad realizados por las provincias, se puede afirmar que el gobierno nacional ha ejecutado la mayoría de las obras viales del país.

Se han distinguido en la ejecución de este género de trabajos, las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Entre Ríos, Tucumán y San Juan.

Hemos visto que las provincias han establecido, por leyes, el régimen de los caminos en sus respectivos territorios.

En sus códigos rurales, leyes de cercas y tranqueras y leyes especiales, las provincias han legislado sobre clasificación, pertenencia, jurisdicción, apertura, cierre, modificaciones, construcción, reparación, conservación, policía, servidumbres, señalización, etc., de los caminos.

Las municipalidades también han ejecutado obras de vialidad y dictado ordenanzas sobre esta materia.

La acción privada se ha ejercido últimamente, en varias regiones del país, por consorcios camineros o agrupaciones de particulares que, con recursos propios u obtenidos de vecinos, han realizado obras locales de construcción o, preferentemente, de conservación de caminos.

*(Continuará)*