



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Ley N° 775 sobre obras públicas. necesidad de su reforma

Espósito, Juan Ariosto

1939

Cita APA: Espósito, J. (1939). Ley N° 775 sobre obras públicas, necesidad de su reforma. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

REPÚBLICA ARGENTINA
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS
DIRECCIÓN GENERAL DE NAVEGACIÓN Y PUERTOS

Com. de HONOR del ESTADO 1905
Inventario N.° 72287

LEY N° 775

SOBRE OBRAS PÚBLICAS

NECESIDAD DE SU REFORMA

POR

JUAN ESPÓSITO

DOCTOR EN CIENCIAS ECONÓMICAS

ADSCRIPTO AL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
— DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS —



BIBLIOTECA

— BUENOS AIRES —
Talleres Gráficos del M. O. P.
1940

72237

Tesis aprobada por la Facultad de Ciencias
Económicas de la Universidad de Buenos
Aires, en el año 1939, por dictamen del
siguiente tribunal designado al efecto:

Dr. Juan Bayetto.

Dr. Dívico Alberto Fürkorn.

Ing. Teodoro Sánchez de Bustamante.





NOTA PRELIMINAR

Alentado por los amigos y funcionarios del Ministerio de Obras Públicas de la Nación y mis colegas de la Facultad de Ciencias Económicas, doy a publicidad este trabajo con la esperanza de que el conjunto de antecedentes que reúne, pueda prestar alguna utilidad a quienes se decidan a consultarlo.

Al realizar la modesta labor que representa, me ha guiado el propósito de hacer una ligera reseña de nuestro régimen de las obras públicas, a fin de sintetizar la evolución del mismo durante los distintos períodos de la historia económica del país.

Agradezco al Ministerio de Obras Públicas de la Nación, el haber dispuesto la impresión de este trabajo, para uso de sus Reparticiones; al Dr. Jacobo Wainer, Jefe

de Trabajos Prácticos de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, la colaboración que me ha prestado; y al personal del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, por las palabras de aliento que me ha hecho llegar en todo momento.

Agosto 1940.

ÍNDICE



	Pág.
Capítulo I	
Reseña histórica de nuestro régimen de obras públicas.....	1
Capítulo II	
Antecedentes parlamentarios de la Ley N° 775.....	9
Capítulo III	
Aplicación de la ley. Resultados en la época de su sanción.....	23
Capítulo IV	
Las obras públicas por contrato.....	27
Capítulo V	
Ejecución de obras por administración.....	39
Capítulo VI	
Financiación de las obras públicas.....	47

Capítulo VII

	Pág.
Disposiciones legales que influyeron sobre nuestro régimen de obras públicas	59
I. — La ley Berduc.....	59
II. — Régimen de la Ley N° 10.285.....	61
III. — Efectos de la ley Demarchi sobre la contabilización de las cuentas en la Contaduría General de la Nación.....	70
IV. — Contabilidad preventiva	73
V. — Planes de trabajos públicos.....	75

Capítulo VIII

Nuevas normas en el régimen de las obras públicas.....	81
I. — El Acuerdo de Gobierno del 24 de junio de 1938.....	81
II. — Decreto del 18 de noviembre de 1938.....	93
III. — Mensaje N° 509 remitido al Congreso de la Nación.....	98
IV. — La Ley N° 12.576 de créditos para obras públicas.....	108
V. — El decreto N° 25.804 del 15 de marzo de 1939.....	118

Capítulo IX

Proyectos de ley que tendían a modificar el régimen de obras públicas..	127
I. — Proyecto del senador nacional don Carlos Vallejo.....	127
II. — Proyecto de ley presentado por la Cámara Sindical de Empresas Constructoras	139
III. — Anteproyecto de nueva ley de contabilidad por el doctor Juan Bayetto	159

Capítulo X

Necesidad de la reforma de nuestra ley de obras públicas.....	165
I. — Motivos que hacen necesaria su reforma.....	165
II. — Definición	167
III. — Dirección y ejecución de las obras.....	169
IV. — Forma de ejecución de las obras.....	171
V. — Proyectos y presupuestos de obras.....	173
VI. — Finanzas de las obras públicas.....	174
VII. — Licitación y adjudicación de las obras.....	179
VIII. — Del contrato de obra.....	182

	Pág.
IX.— De la ejecución de las obras.....	184
X.— De la medición de obras.....	189
XI.— De la certificación, recepción y pago de las obras.....	191
XII.— De la rescisión del contrato.....	195
XIII.— Del Consejo Nacional de Obras Públicas.....	196
XIV.— Disposiciones generales	199
XV.— Propósitos que deben perseguirse en la nueva ley sobre obras públicas	200

Bibliografía

Antecedentes consultados	203
--------------------------------	-----





CAPITULO I

BIBLIOTECA

Reseña histórica de nuestro régimen de obras públicas

Durante la época de la dominación española el desarrollo de las obras públicas era, puede decirse, nulo. La legislación que se dictaba perdía toda eficacia ante la despreocupación de los virreyes y gobernadores. Al respecto, el doctor Ramón J. Cárcano, en su obra *Historia de los medios de comunicación y transporte en la República Argentina*, nos da una idea exacta de lo que acontecía en aquella época en esta materia. Así nos refiere que por Real Cédula de Felipe II, dictada en 1563, se disponía que los virreyes y gobernadores debían ocuparse de los caminos y puentes que necesitaban construirse y repararse en sus distritos, debiendo costear las obras los que se beneficiaban de ellas; como también, que los trabajos debían ser de toda firmeza, duración y provecho, sin nada inútil, ni superfluo, y, a tal efecto, cada vecindario debía nombrar un superintendente de obras públicas, para cuyo cargo se recomendaba elegir a persona honorable y diligente.

Este es un principio de legislación bien intencionada que pudo haber producido muchos beneficios si se hubiese llevado a la práctica, pero, como se deja expuesto, todas esas disposiciones resultaban estériles ante el abandono a que las relegaban los encargados de aplicarlas.

Las mismas disposiciones reglamentaban la forma cómo debía procederse para ejecutar una obra; así se decía que una

vez estudiada y resuelta la construcción de una obra pública, solamente costeaban sus gastos las personas o vecindarios que gozaban de sus ventajas; no pudiendo exigirse mayor cantidad que la necesaria, de manera que no existieran sobrantes que pudieran invertirse en un destino distinto de aquel para el cual se había contribuído. Si se trataba de la construcción de un camino abierto o un puente, se le afectaba con un derecho de tránsito, para que sufragaran el costo de su construcción los que de él se servían. En esta forma, se construyeron algunas obras públicas, pero ellas eran tan reducidas en número que no se advertían ante las grandes necesidades de obras que tenía el país. Recién durante el virreinato de don Juan José de Vértiz, se observa cierta preocupación de dotar a la ciudad de Buenos Aires con algunas obras que facilitarían su tránsito, tales como, la construcción de pasos de piedra en las esquinas y la apertura de algunas zanjas para desagües pluviales, que mejoraron en cierto modo la situación de la ciudad que recién se esbozaba. En general, durante la época de la colonia y la guerra de la independencia, hasta la batalla de Caseros en 1852, debido a la situación política y económica que se atravesaba, no se prestó atención al desarrollo de las obras públicas, pues sólo se construían aquellas que las circunstancias exigían como indispensables. Pero después de la acción de Caseros, el país comienza a organizarse políticamente, y fija su atención en la explotación económica de sus múltiples riquezas naturales, surgiendo entonces, la necesidad indispensable de la construcción de las obras públicas que hicieran posible la explotación de las riquezas del país. Para ello, eran de inmediata necesidad las vías de comunicación, que permitieran poner en contacto el interior del territorio con el litoral. Nuestro gran publicista don Juan Bautista Alberdi se ocupó de esta situación, en su obra *Organización política y económica de la Confederación Argentina* (1856), donde expresaba que era preciso traer el interior a las costas o bien llevar el litoral al interior del continente, y agregaba: «El ferrocarril y el

telégrafo eléctrico, que son la supresión del espacio, obran este portento mejor que todos los potentados de la tierra». A tal fin, aconsejaba que se contrataran empréstitos en el extranjero, pues con ellos se obtendrían los recursos para construir las obras que nos llevaran a ser opulentos en el futuro.

De ese mismo espíritu estaban inspirados los hombres de gobierno, pues el país se embarcó pronto en la construcción de las obras públicas más importantes e indispensables para su vida económica y política, de lo que nos informan elocuentemente las memorias del Ministerio del Interior, del cual dependía el Departamento de Ingenieros y Arquitectos, creado por Rivadavia, por decreto del 5 de mayo de 1826, para proyectar, ejecutar y conservar las obras públicas. (1)

El gobierno se valía de todos los recursos a su alcance para la ejecución de las obras: abonaba los gastos con los recursos del presupuesto ordinario o emitía empréstitos, estimulaba la construcción de líneas férreas, cediendo a las empresas una extensión de tierra a cada lado de sus vías; asegurándole un interés determinado al capital o bien suscribiéndose a un determinado número de acciones para contribuir a la formación de éste. (2)

En esta forma se construyeron vías férreas, puentes, caminos, edificios públicos, se mejoró la navegación por medio del balizamiento, se instalaron líneas telegráficas, etc.

Lo más prudente de suponer es que al realizarse tal cantidad de obras públicas, se siguiera un proceso uniforme, ya sea para la adjudicación del trabajo a una determinada persona, como para su contratación, ejecución y pago; pero ello no acontecía así, sino que, por el contrario, se aplicaban procedimientos y normas muy diversas, y ello se debía a que no se habían dictado disposiciones destinadas a regir la contratación de obras públicas.

(1) *La Vialidad en la República Argentina*. Teodoro S. de Bustamante.

(2) *Memorias del Ministerio del Interior (1863-1875)*.

De tales procedimientos, surgen faltas de cumplimiento a los contratos por parte de los contratistas, pues no se les exigían garantías que los hicieran prácticamente responsables, ya ausentándose éstos después de serles adjudicadas las obras y antes de firmar el contrato respectivo, sin volver a presentarse para cumplir sus obligaciones, en cuyo caso, el gobierno, después de esperar un largo tiempo, adjudicaba la obra al que le seguía en las condiciones de la licitación ⁽¹⁾; o ya el contratista modificaba la forma de construcción de la obra, no ajustándose al plano sobre el cual se había convenido su ejecución, sin anuencia previa del Departamento de Ingenieros, ya siendo al final aceptadas en la forma que se habían ejecutado; o ya se abandonaban las obras en curso de ejecución, debiendo el gobierno declarar caduco el contrato y llamar a nueva licitación ⁽¹⁾; otras veces el contratista, después de celebrado el contrato y percibido un adelanto de fondos para ejecutar la obra, declaraba, pasado un tiempo, que no podía cumplir lo convenido y devolvía el adelanto de fondos recibido que aceptaba la Administración Pública y llamaba a nueva licitación.

Todas estas faltas de cumplimiento influían negativamente en las obras públicas que debían ejecutarse, y si tenemos presente que cada una de ellas estaba destinada a llenar una finalidad de bien público, indispensable e impostergable — pues dado que los recursos financieros del país eran escasos, sólo se realizaban las obras más necesarias — su falta de ejecución o toda demora en su terminación, incidía en sentido contrario sobre el adelanto político y económico del país, que se hallaba en pleno desarrollo.

En lo que respecta a la forma en que eran acordados los créditos para financiar las obras, también notamos disparidad de procedimientos, pues mientras en unos casos se dictaban leyes especiales autorizando la ejecución de una o de varias obras y la emisión de empréstitos para cubrir su costo, en

(1) *Memorias* del Ministerio del Interior (1868-1875).

otros casos los créditos eran autorizados por las leyes de presupuesto, ya incluyendo en un inciso del Ministerio del Interior el crédito para cada una de ellas o para un conjunto de la misma índole, o incluyéndolo en el monto fijado para la explotación de los servicios. Esto se advierte, si examinamos las leyes de presupuesto de la época; así en la Ley de Gastos del año 1875 vemos el siguiente detalle:

	Inciso	Importe
Inmigración	11	399.024
Obras públicas.....	12	352.000
Puentes y caminos.....	13	152.000
Ferrocarril Central Argentino.....	16	178.000
Ferrocarril Villa María a Río Cuarto.....	17	99.828
Ferrocarril Primer Entrerriano.....	19	27.600

La ley nos aclara que en el inciso 11, destinado a los gastos ordinarios de inmigración, se incluyen 180.000 \$ m/n para la construcción del asilo de inmigrantes y la adquisición y mantenimiento de dos vapores para el desembarco de pasajeros.

Vemos así, que no había una limitación en la forma de acordar los créditos para las obras públicas, y mucho menos un procedimiento único de financiación, pues mientras en unos casos era atendida su ejecución con recursos provenientes de la negociación de títulos de la deuda pública, en otros, los recursos provenían de las rentas generales del Estado.

Estos procedimientos legales y financieros se justifican por la época de formación que atravesaba el país, pudiendo notarse en las distintas leyes, decretos y disposiciones que se dictaban, el esfuerzo de los poderes públicos para salvar todas esas dificultades, los que no fueron estériles, dado que se alcanzó a establecer normas uniformes para regir todas las obras públicas.

Entre las disposiciones legales dictadas, debemos destacar por su importancia y la influencia que ha ejercido en el ordenamiento financiero administrativo, no solamente de las obras

públicas, sino de la administración del Estado en general, la Ley N^o 428 sobre contabilidad pública, que fué sancionada el 26 de septiembre de 1870.

Esta ley estableció normas, de carácter uniforme y permanente, que favoreciendo el régimen administrativo daba seguridad al manejo de los fondos y bienes del Estado.

Al imponer en su artículo 32, la obligación de llenar el requisito de la licitación pública para toda convención sobre trabajos o suministros, asegura múltiples ventajas al tesoro nacional, permitiendo efectuar los contratos — ya sean de compra-venta o sobre trabajos — con quien ofrezca menor precio dentro de las condiciones requeridas, permitiendo a la vez que todos los particulares que se consideren en condición de hacerlo, puedan presentarse en la licitación, llenando los pliegos respectivos.

Este principio de fundamental importancia, se hizo sentir en forma benéfica sobre el régimen de contratación de las obras públicas; principio que complementan los artículos siguientes de la misma ley, al indicar que los llamados a licitación «deben determinar la naturaleza o importancia de la garantía que los proponentes deben dar» y que las subastas han de anunciarse con treinta días de anticipación en los diarios de la capital de la provincia en que se harán las obras. También dispone que no se entregarán fondos, sino en virtud de una orden de pago que llene los requisitos establecidos en los artículos 16, 17, 22 y 24 y previa aprobación de la Contaduría General de la Nación, conforme con el artículo 25 de la ley. He aquí una Repartición a la que la ley encomienda velar por el mejor cumplimiento de sus disposiciones, y que en su artículo 48 y siguientes determina que está compuesta de tres contadores mayores, uno de los cuales oficia de presidente, dos secretarios, seis contadores fiscales y demás personal necesario, a todos los cuales nombra y remueve el Poder Ejecutivo.

Esta movilidad que la ley da a los miembros del Tribunal de Cuentas de la Nación, afecta la eficacia de sus funciones, y parecería estar en pugna con las atribuciones que le acuerda de observar los actos del Poder Ejecutivo cuando no se ajusten a sus prescripciones, bajo pena de hacerlos responsables de las transgresiones que se cometan, pero esto lo salva la ley al disponer su irresponsabilidad si una vez formulada la observación es insistida en Acuerdo de Ministros.

Sería extenso enumerar las múltiples e importantes funciones de contralor que la Ley Nº 428 ha puesto a cargo de la Contaduría General de la Nación, las que unidas a las demás disposiciones para regular el funcionamiento de la administración pública y determinar la responsabilidad de los funcionarios del Estado, ha influido eficazmente en el mejor manejo de la cosa pública, a la cual no podían escapar las obras públicas.

La misma ley ha dictado importantes medidas de orden financiero, así dispuso que no podrá ordenarse gasto alguno si no estuviera autorizado por la ley de presupuesto, ley especial o acuerdos de gobierno en los casos previstos por su artículo 23, «ni decretarse gastos que excedan del crédito o cantidad del ítem, inciso, ley especial o acuerdo del Poder Ejecutivo ni girarse sobre el excedente de alguno de ellos para cubrir el déficit que hubiere en otro u otros, ni finalmente invertirse las cantidades votadas para objetos determinados en otros distintos».

Si bien todas estas disposiciones de la Ley de Contabilidad pusieron fin a muchas prácticas caprichosas y nocivas para la Administración, ellas no fueron suficientes para formar un régimen que, reglamentando la contratación de las obras públicas, salvara todos los inconvenientes que se presentaban frecuentemente. Era preciso que una ley especial reglamentara en forma concreta las normas y procedimientos que debían regir las obras, indicando los requisitos que deben llenarse antes de llamar a licitación, cómo debe proce-

derse en el llamado a remate, su adjudicación, ejecución, liquidación y pago; todo ello debía estar concebido dentro de un conjunto de normas uniformes para todos los casos de contratación de obras, asegurando a la vez la equidad a todos los particulares que contrataran con el Estado y dar a este último la mayor garantía posible.

El diputado Santiago Alcorta presentó, a tal fin, el 30 de septiembre de 1874, en la Cámara de que formaba parte, un proyecto de ley de obras públicas.



CAPITULO II

Antecedentes parlamentarios de la Ley Nº 775

Analizar las discusiones parlamentarias de la ley de obras públicas, es considerar estrictamente el propósito que ha inspirado al legislador a sancionarla, como, asimismo, estudiar el alcance que ha querido darle. Observaremos, al tratar algunos pasajes de las discusiones motivadas por el proyecto de ley en cuestión, la alta finalidad perseguida y el interés puesto por el Poder Legislativo, en dar al país una ley que llenara ampliamente las necesidades tan sentidas en esa materia; un conjunto de disposiciones que colocara a todos los contratos que se celebraren, dentro de un mismo procedimiento legal, constituyendo una seguridad para el mejor manejo de las finanzas públicas, encauzándolas por un rumbo más sano y útil para nuestro país, permitiendo que los recursos que se destinen a tal objeto produzcan un mayor beneficio. Asegurar que en todos los casos las inversiones respondan a obra útil y que hasta que no se certifique que tal obra se recibió de conformidad a las estipulaciones del contrato, no se ordene su pago, ni se releve al ejecutor de las obligaciones contraídas.

Al presentar a la Cámara su proyecto de ley, el diputado Alcorta, en la sesión del 30 de septiembre de 1874, expuso en muy breves palabras la finalidad que lo animaba, expresando

que tendía a satisfacer una sentida necesidad del país (1); dado que las obras públicas estaban abandonadas a la voluntad del Poder Ejecutivo, y en particular a la Oficina de Ingenieros que no tenía restricción alguna, ni en el modo de sacarlas a licitación, ni en el modo de pagarlas. De ello surgía una serie de inconvenientes que era necesario y urgente salvar, para trazar el camino recto a seguir en la ejecución de las múltiples obras que el país reclamaba en aras de su rápido progreso económico. Era necesaria una ley reglamentaria que estableciera normas para su construcción y ese fué el propósito perseguido al tratar el proyecto de ley, que se discutió en la Cámara de Diputados de la Nación en las sesiones de los días 16 al 20 de agosto de 1875. Fácil es apreciar la importancia que la Honorable Cámara concedía al proyecto en cuestión, si analizamos las expresiones vertidas por sus miembros durante el debate habido al respecto. Al iniciarse la consideración del despacho de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, su miembro informante, doctor Salas, expresó (2) que no había tenido inconveniente en expedirse con preferencia en ese asunto en virtud de la importancia que el mismo revestía.

Hasta entonces los contratos de obras públicas que establecían los derechos de los adjudicatarios y del Poder Ejecutivo, se regían por el decreto que se dictaba para cada caso particular, porque no había una ley que impusiera las condiciones a llenar para hacer la propuesta, la adjudicación, la celebración del contrato, así como también, que estableciera las obligaciones del proponente o adjudicatario y de la Administración Pública, en cada uno de los períodos de la licitación hasta la total terminación de la obra.

Para el estudio del proyecto de ley se tuvieron en cuenta las disposiciones generales del Derecho Civil y las del

(1) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Diputados del 30 de noviembre de 1874.

(2) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Diputados del 16 de agosto de 1875.



Derecho Comercial en cuanto tienen puntos de contacto; así como la legislación extranjera en la materia, especialmente la de Francia, Inglaterra y Bélgica, como asimismo la de Chile, tomando los preceptos aplicables a nuestro país y adaptándolos a nuestro medio. Se trató de hacer una ley reglamentaria y que estuviera a la altura de las más adelantadas legislaciones de la época, que fuera una garantía del buen empleo de los fondos públicos, y cuidara del buen nombre del Poder Ejecutivo, evitando la responsabilidad que debía asumir al dictar decretos especiales, aceptando tales o cuales propuestas sin seguir una conducta fija y reglas uniformes para todos los casos.

Era preciso que el concurrente a una licitación supiera cuáles eran sus derechos y obligaciones frente al Estado, durante la licitación, la celebración del contrato y la ejecución de la obra hasta su liquidación y pago total.

Asimismo debían dictarse a los funcionarios del gobierno, las normas a seguir para los llamados a licitación, requisitos que deben llenar los mismos, la garantía que debe ofrecerse en el acto del remate, las formalidades para la apertura de las licitaciones y para la adjudicación, así como las condiciones para la celebración del contrato y forma en que debe dársele cumplimiento; revistiendo a cada uno de esos actos del máximo de garantía, reglamentando los derechos y obligaciones de cada una de las partes contratantes durante la ejecución de la obra hasta su terminación.

El principio de que la ley debía ser reglamentaria, predominó en el cuerpo legislativo, ello explica la forma detallada con que nuestra ley trata de contemplar las distintas fases del contrato de obras públicas; y lo vemos así expresado en las discusiones parlamentarias de las mismas, pues al discutirse el artículo 10 del proyecto de ley, algunos diputados se inclinaban a dejar como facultad del Poder Ejecutivo el establecer el depósito o la fianza como garantía del proponente; a lo cual replicó el miembro informante de la Comisión de Hacienda,

diputado Salas, diciendo: «esta ley viene a evitar precisamente los inconvenientes que pueda haber, dejando todo a resolución del Poder Ejecutivo». (1)

En concordancia con este principio, el referido artículo fué sancionado estableciendo el 1 % como depósito previo que el proponente debe efectuar, garantizando con ello la seriedad del acto, pues al adjudicarse la licitación el adjudicatario debía presentarse a celebrar el contrato o en caso contrario perder el depósito de garantía efectuado. Esto obligaba al proponente a hacer sus propuestas bien meditadas, pues en caso de resultar adjudicatario debía estar en condiciones de presentarse a formalizar el contrato para ejecutar la obra, con lo que se evitaba lo que hasta ese entonces solía ocurrir: que una vez hecha la adjudicación el proponente no aparecía (2). El mal era grave, como lo destacó en forma elocuente el diputado Uriburu (1), porque además de privar que otros licitadores tomaran parte en la licitación — dado que ellos ofrecían la obra a menor precio — era una informalidad hacer propuestas al gobierno cuando no se tenían elementos necesarios para ejecutarlas.

En cambio cuando se trata de garantizar el cumplimiento del contrato, la ley estatuye la fianza, lo que motivó que algunos señores diputados inquirieran el motivo de tal diferencia, siendo explicado por el miembro informante doctor Salas al expresar que ello era razonable si se tenía en cuenta que, en el primer caso, cuando se trata de garantizar que la propuesta será mantenida, el lapso que media entre la presentación de esta, y el que fija la ley para pronunciarse sobre su aceptación o rechazo, es breve, lo que imposibilitaría al Poder Ejecutivo entrar a analizar la solvencia de cada uno de los fiadores, por lo que resulta más práctico y conveniente el de-

(1) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Diputados del 16 al 20 de agosto de 1875.

(2) *Memorias* del Ministerio del Interior (1863-1875).

pósito; en cambio, cuando se debe garantizar el cumplimiento del contrato, el término es mucho más largo, porque la fianza subsiste mientras dure la ejecución de la obra y aun durante un plazo posterior, según lo establece la misma ley, siendo además una sola fianza, sobre cuya solvencia se debe informar al Poder Ejecutivo. Por otra parte en este último caso no conviene el depósito ni al interesado ni al gobierno; al primero porque se vería privado de aquella suma que puede aplicar como capital al trabajo contratado y entonces cotizaría mayores precios, en razón del dinero improductivo depositado, y al segundo porque debería abonar ese mayor precio; al mismo tiempo reduciría el número de proponentes por el mayor capital que le exigiría esa situación, máxime si se tiene en cuenta que en nuestro país no abundaban los empresarios con grandes capitales.

Al considerar el artículo 17 se requirió de la Comisión de Hacienda una explicación sobre el significado de la palabra «conveniente», a lo que contestó el miembro informante con los siguientes términos: «puede una propuesta no ser la más barata y sin embargo ser la más conveniente, para ello se deben tener en vista los antecedentes del individuo, la confianza que inspire y otras condiciones análogas que pueden y deben tenerse presentes en el caso de la propuesta» (1). Efectivamente, el Poder Ejecutivo para hacer la adjudicación de la obra, debe tomar en consideración, no solamente el precio fijado, sino también toda esa serie de circunstancias que garantizan que la obra a ejecutarse se hará en el tiempo y forma requeridos, que la persona adjudicataria reúna buenos antecedentes, en el sentido de que las obras que hubiera ejecutado en el país las haya llevado a buen término y sus resultados en cuanto a duración hayan sido los que correspondían.

(1) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Diputados del 16 al 20 de agosto de 1875.

En la discusión parlamentaria, fué también aclarado lo referente a la adjudicación de la obra, al expresarse que no se impone al Poder Ejecutivo la obligación de efectuarla en el mismo acto de apertura de la licitación, sino por el contrario ésta debe hacerse después de un detenido estudio de cada una de las propuestas, observando que esté conforme a las condiciones exigidas por el pliego de la licitación, que su precio resulte razonable, que el proponente sea una persona responsable y se cumplan todos los requisitos legales. Si las propuestas no ofrecen condiciones favorables, o no están de acuerdo con las bases establecidas por el Poder Ejecutivo, éste llamará nuevamente a licitación, pero debe ajustarse indefectiblemente al procedimiento establecido para hacer la adjudicación, pudiendo desistir de ejecutar la obra, en cuyo caso la propuesta no da derecho alguno al proponente.

Son interesantes las consideraciones que se formularon en el Parlamento al tratarse el artículo 23 del proyecto de ley, pues en él se establecía que el depósito de garantía debía hacerse en el Banco Nacional, abonándosele un interés.

Esa garantía, que es del 5 % del valor presupuesto para la obra, no resultaba conveniente disponer que se hiciera en forma invariable en el citado banco, pues como muy bien lo hicieron notar varios legisladores, dicha institución podría hallarse en mala situación en el futuro y por lo tanto no convenir hacer los depósitos; además el pago de intereses resultaría muy oneroso al Estado y encarecería el valor de la obra, pues el depósito debe durar todo el tiempo que dure la misma hasta su total liquidación, manteniéndose inmovilizado ese capital durante tan largo lapso. De ahí, que se resolvió modificar el artículo en consideración, disponiendo que el depósito se hiciera en un banco a satisfacción del Poder Ejecutivo, en dinero o en títulos del crédito público nacional al valor corriente en plaza. En esa forma el capital devenga interés sin necesidad de estipulación especial y sin que gravite

sobre el erario público, y el Poder Ejecutivo queda facultado para establecer la institución en la cual debe efectuarse el depósito para que ofrezca la garantía suficiente.

La ley no exige en forma invariable que se efectúe tal depósito, sino que el adjudicatario puede optar por efectuarlo o rendir la fianza a que se refiere su artículo 20 ofreciendo así al particular la facilidad de cumplir con las disposición legal, eligiendo el procedimiento que más convenga a sus intereses. La consideración del artículo 40 del proyecto de ley originó un prolongado debate en la Cámara de Diputados, pues el diputado Alcobendas observó que la disposición de tal artículo, tendía a alejar a los contratistas, dado que después de la intervención del ingeniero inspector que va salvando las dificultades durante el curso de la ejecución de la obra, se somete su aprobación a la inspección final, obligando al contratista a demoler lo que no se hallare ajustado a las cláusulas del contrato; el citado miembro del Parlamento argumentó: que tal procedimiento significaba, que si se creía que estaba mal lo que primero se había encontrado bien, — puesto que no lo había observado el ingeniero inspector, — se hacía responsable al contratista. Varios legisladores contestaron, sosteniendo la opinión de que tal disposición se ajustaba a los preceptos del Código Civil, a lo que replicó el citado legislador, alegando que no debía buscarse analogía con tal prescripción, dado que el particular en ese caso se subordina a la pericia del individuo con quien contrató y no tiene control de ningún género, mientras que en el caso en cuestión, hay un control permanente por intermedio del ingeniero inspector. Pero la situación planteada por el referido parlamentario no era esa, sino que, como lo expusiera elocuentemente el diputado Gallo, el contratista que contrata con el Poder Ejecutivo para ejecutar una obra, se compromete a construirla y entregarla en las condiciones convenidas; pero con el fin de que esas condiciones se cumplan durante su ejecución y para impedir que llegue el caso extremo de tener que demolerla

después de terminada, se establece la inspección por parte del Estado; pero esto no quiere decir que el contratista quede completamente libre de las obligaciones principales que le impone el contrato, como es la de construir bien la obra y entregarla en perfectas condiciones.

La inspección tiene por objeto impedir: 1º Que las obras se ejecuten mal; 2º Que se empleen materiales de mala calidad; y 3º Que la Nación pierda un tiempo precioso en la ejecución de obras que al fin no pueden ser admitidas. Se citó en la Cámara la ley francesa (1) en la que a pesar de establecerse las mismas condiciones de vigilancia, obliga a los empresarios a las responsabilidades establecidas en el Código Civil, que son, las garantías por un término de 10 años durante los cuales si hubiera defectos en la construcción tendría que pagar el empresario los daños y perjuicios consiguientes.

La inspección de las obras durante su ejecución reporta beneficios para el contratista y para el gobierno; al primero porque si bien continúa siendo responsable de la buena ejecución de las obras hasta la aceptación final, la inspección permanente del ingeniero le evita a tiempo los errores en que pudiera incurrir al utilizar materiales de mala calidad que provocarían el rechazo de la obra y se vería precisado a demolerla con grave perjuicio para sus intereses; al segundo le evita el inconveniente que también le acarrearía la mala construcción de la obra, pues aunque ésta fuera reconstruída a costa exclusiva del contratista, sería demorada su utilización, que en todos los casos está destinada a llenar una necesidad pública y con frecuencia esa necesidad es urgente por estar vinculada con los intereses económicos del país.

Ya se daba por finalizada la discusión y con ello aprobado el proyecto de ley por la Cámara de Diputados, cuando se

(1) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Diputados del 16 al 20 de agosto de 1875.

solicitó la inclusión de una cláusula adicional por la cual se estableciera que las diferencias entre el contratista y el gobierno, no fueran resueltas en última instancia por el Departamento de Ingenieros, como se había establecido en el proyecto considerado, sino que se sometieran al juicio de árbitros nombrados por cada una de las partes. Puede acontecer que el empresario considere que la obra fué ejecutada dentro de las condiciones estipuladas en el contrato y en cambio el delegado del Poder Ejecutivo la observa por no encontrarla arreglada a lo convenido en el contrato; los legisladores demostrando un elevado propósito de justicia y equidad, consideraron que someter tal divergencia a la resolución del Departamento de Ingenieros, equivaldría a hacer actuar como juez a una de las partes y eso era lo que se quería evitar. A tal efecto y para garantizar el acto y revestirlo de la mayor imparcialidad, se creyó conveniente establecer un tribunal arbitral para dirimir las divergencias, para ello los árbitros serían nombrados uno por cada parte y en caso de desacuerdo un tercero de conformidad con los mismos.

Tal temperamento fué aprobado por la mayoría de los legisladores, pero se presentaba una nueva dificultad si los dos árbitros no pudieran ponerse de acuerdo para nombrar el tercero; en este caso, y al querer hacer intervenir a una persona que por su investidura no diese lugar a dudas sobre su imparcialidad, se propuso que fuera un magistrado, acordándose que el Juez de Sección respectivo nombraría el tercero. Para conseguir este propósito se optó por reformar la última parte del artículo 39 del proyecto en discusión. Se estableció también, que antes de someter la cuestión a la resolución arbitral, debían elevarse los documentos a la Dirección del Departamento de Ingenieros para su consideración, pues podía acontecer que éste no estuviese de acuerdo con el criterio sustentado por el ingeniero inspector y sí con el del contratista, en cuyo caso no habría lugar para la designación de árbitros, puesto que la diferencia desaparecería.

Terminada la consideración del proyecto de ley, en la forma que en síntesis dejamos expuesta, de la que se desprende el interés puesto por la Cámara de Diputados en su estudio, tratando de aclarar y reglamentar con la mayor eficacia posible cada uno de los aspectos que abarcaba, tendiendo a que se remediaran con esa ley las dificultades legales que eran de conocimiento general, el proyecto pasó a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, que lo trató en sus sesiones de los días 6 al 8 de julio de 1876.

Al informar el senador Corvalán sobre el despacho de la Comisión del Interior, expresó que el proyecto tendía a garantizar el mejor cumplimiento de los contratos y la buena construcción de las obras que se ejecutaran por cuenta del tesoro nacional, y que del estudio hecho de los diferentes artículos del proyecto, la Comisión ha creído que éste llena en lo posible las necesidades de esa época y que en cuanto a los beneficios que reportaría la ley, correspondía a la experiencia práctica y al futuro ejercicio de sus funciones, demostrarlo.

Al considerarse luego el artículo 10 del proyecto de ley el senador Vallejo observó, que si no hubiera administración de renta nacional, ni sucursal del banco, donde hacer el depósito de garantía, el proponente del interior no tendría dónde hacer el depósito previo de referencia y que solamente en las ciudades que tenían aduanas y como consecuencia administración de rentas, sería aplicable el principio de la ley, por lo cual propuso que se dijera, «en las administraciones de correos».

Asimismo el senador Bustamante, requirió que se estableciera que el depósito se efectuara en la Capital en el Banco de la Provincia de Buenos Aires o donde el Poder Ejecutivo lo indicara, partiendo del principio de que los proponentes tendrían que venir con las propuestas pudiendo hacer a la vez el depósito (1).

(1) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Senadores del 6 al 8 de julio de 1876.

Estas dificultades con que tropezaba el legislador, son propias de la época, dado que aun no existían bancos suficientemente consolidados, que pudieran ofrecer la garantía indispensable a los depósitos que en ellos se efectuaran, que el Gobierno Nacional no tenía oficinas de rentas en todas las ciudades del interior, y que los medios de traslación no eran fáciles; la ley quería evitar como lo dijera con acierto el senador Corvalán que el proponente tuviera que venir a la Capital para presentar su propuesta, o comisionar un apoderado para que hiciera la diligencia ⁽¹⁾, pues era suficiente con que remitiese su propuesta al Juez de Sección de cada provincia, o al Escribano Mayor del Gobierno que las recibe y las lee el día y hora designados para la apertura de los pliegos.

En tal situación y a objeto de obviar los inconvenientes apuntados para el cumplimiento de la ley, sin ocasionar molestias al proponente, facilitando así su concurrencia con la propuesta, el senador Vallejo hizo indicación para que se agregara al artículo en cuestión: «o en la Tesorería General de la Provincia» ⁽¹⁾ y con esta ampliación que contemplaba el propósito perseguido, fué aprobado el artículo 10.

Como el artículo 17 del proyecto de ley estableciera que se admitirían las propuestas «más convenientes y más conformes a las condiciones establecidas por la licitación», mereció la justa observación del senador Frías, quien dijo que tal disposición era contraria a la que se había sancionado en el artículo 15 que exigía que fueran desechadas aquellas que no estuvieran conformes con las bases del llamado a licitación.

La tendencia del cuerpo legislativo se manifestaba en el ánimo de producir una ley, cuyo articulado no pudiera tener más que un significado rígido, por consiguiente establecer que se aceptarían las propuestas más conformes con las condiciones de la licitación, significaría dejar librado al criterio del

(1) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Senadores del 6 al 8 de julio de 1876.

funcionario que interviniese, resolver cuál propuesta llenaría en mejor grado las condiciones requeridas, lo que podría ir en desmedro de la justicia y equidad que la ley deseaba asegurar; por ello resolvió la alta cámara que solamente se aceptarían las propuestas que estuviesen en un todo de acuerdo a las condiciones del llamado a remate, no debiendo tomarse en cuenta las que no se ajustasen a todos los requisitos solicitados al efecto.

El proyecto de ley requería en su artículo 36, que el contratista se conformara con las alteraciones de las obras que le fuesen ordenadas por la Dirección del Departamento de Ingenieros o por el ingeniero inspector de los trabajos, siempre que esas órdenes le fuesen dadas por escrito; ello motivó una serie de consideraciones en la Cámara de Senadores, dado que en la forma en que el proyecto de ley en cuestión se expresaba, equivalía a decir que el cuerpo de ingenieros podría hacer variar lo convenido en el contrato hecho entre el Poder Ejecutivo y los particulares; llegándose a la conclusión negativa, pues como hay diferentes modos de ejecutar las obras, a eso se refería el proyecto de ley en el citado artículo.

Para hacer más clara tal disposición y evitar que se le pudieran dar distintas interpretaciones, se creyó prudente adicionar al artículo las palabras «y no modifique las bases del contrato», salvándose con ello el inconveniente planteado.

Al considerarse el artículo 43, se observó que imponía al contratista la obligación de aceptar el aumento o reducción de obras o trabajos sin derecho a reclamar indemnización alguna. Si bien por el artículo 17 se le reconocía el derecho a rescindir el contrato cuando las alteraciones en más o en menos que se introdujeran al proyecto primitivo alcanzasen a un sexto, no era razonable considerar que no se le indemnizase cuando se provocasen modificaciones que ocasionaran un mayor costo; dado que, si bien cuando en las reducciones no se le reconocía indemnización por las ganancias que hubiera

dejado de percibir por la parte reducida, cuando se trataba de aumentos, debían ser abonados, y en esa forma lo acordó la Cámara. (1).

Con la aprobación de los artículos siguientes del proyecto de ley fué terminada su consideración por la Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

De la ligera reseña que terminamos de hacer de la discusión parlamentaria de la ley, se desprende el sano propósito que ha guiado al Poder Legislativo al reglamentar las obras públicas por licitación, de manera de ofrecer a la Administración Pública normas fijas y uniformes a que ajustar sus procedimientos en esa materia, facilitando su acción y garantizando el contralor en las inversiones que se destinen a tal efecto, y al particular, el máximo de seguridad posible, de que su propuesta será tratada en igualdad de condiciones a todas las demás; que el contrato a celebrarse con el gobierno, una vez adjudicada la obra, se regirá por principios preestablecidos, que no podrán ser alterados por el criterio del funcionario que intervenga, estableciendo el arbitraje para dirimir las diferencias de interpretaciones entre el contratista y los funcionarios públicos, sobre el cumplimiento de lo convenido en el contrato respectivo, con el ánimo de inspirar la mayor confianza en la seguridad de equidad y justicia que el Estado ofrece al que con él contrata, principio firmemente afianzado por nuestra Carta Magna y que anima a todas las leyes del país.

Asimismo se ha querido que la ley señale en forma invariable los derechos y obligaciones del contratista, de tal manera que éste se halle en condiciones de conocer a qué obligaciones legales se somete al contratar con el Gobierno; se asegura en tal forma que las normas a aplicar son las mismas para todos los contratistas de obras.

(1) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Senadores del 6 al 8 de julio de 1876.

Ha tendido el legislador a rodear al acto de la licitación de las mayores garantías, al establecer los procedimientos a seguir para los llamados a licitación, la presentación de la propuesta, la apertura de los pliegos, la formulación del acta respectiva y la adjudicación de las obras, dándoles carácter de seriedad al exigir el depósito de garantía previo, y colocando a todos los proponentes en un mismo pie de igualdad, tratando de alentar la concurrencia.



CAPITULO III

Aplicación de la ley. Resultados en la época de su sanción

La Ley de Obras Públicas fué promulgada el 20 de julio de 1876; si tenemos en cuenta cual era el régimen anterior a la Ley, podemos apreciar cuales fueron las ventajas de su aplicación.

Anteriormente cada obra que se licitaba no tenía otras disposiciones que la rigiesen que las del decreto que se dictaba, cuando se adjudicaba la obra, y las de la Ley N^o 428 en aquellas partes que le eran aplicables, lo que daba lugar al desorden existente en la materia, pues mientras en unas se establecían ciertas condiciones en el decreto de su adjudicación, en otras las condiciones eran completamente distintas, y muy especialmente no había uniformidad en los procedimientos, lo que hacía que el particular que contrataba con el Estado, no tuviera el conocimiento de cuáles eran las disposiciones que lo regirían al tratar con el gobierno.

La ley vino a poner orden en la materia al legislar sobre cada uno de los procedimientos a que debían ajustarse tanto el Gobierno como el particular, al contratar la ejecución de las obras; impuso las normas que hicieron más justos y equitativos esos procedimientos, indicando cuáles eran las condiciones a cumplirse en los llamados a licitación; en qué forma, en qué tiempo y en qué lugares debían publicarse tratando de obtener el mayor número posible de concurrentes;

estableció las condiciones a que debía ajustar el particular su oferta, a fin de que todos quedaran obligados a llenar los mismos requisitos legales y de que no existieran diferencias en las obligaciones del uno o del otro; todo el que no se ajustase a los requisitos legales — ha dicho la ley — no debe tenerse en cuenta al considerarse las propuestas a los efectos de la adjudicación; no podía admitirse una situación de privilegio, en forma que un proponente que no ofrece las mismas garantías, porque ha pasado por alto el cumplimiento de las obligaciones legales, sea tenido en cuenta para competir con el proponente que ha cuidado celosamente de ella exige, pues esto sería crear una situación de desigualdad que la ley ha cuidado de hacer desaparecer.

La ley rodeó de garantías al acto de apertura de los pliegos de ofertas, haciendo que se efectúe en presencia de funcionarios responsables y admitiendo que los mismos proponentes puedan presenciar el acto; impuso los trámites para hacer la adjudicación, disponiendo que para que ella se haga, no sólo debe tenerse en cuenta el menor precio cotizado, sino todos los demás requisitos que garanticen que la obra se ejecutará en el tiempo y forma que el bien público lo exige.

Para la ejecución de la obra aseguró al particular las garantías necesarias para que sea respetado el contrato celebrado con el Estado, permitiéndole realizar el trabajo sin objeciones, mientras se ajuste a lo indicado por el contrato; a la vez cuidó la ley que la obra fuese ejecutada como el interés público lo requiere, dictando para ello las normas a que está sometido el contratista durante el tiempo de la ejecución de los trabajos, haciendo por medio de un inspector que el Gobierno observe la obra a medida que se ejecuta e indique al contratista cuando se aparta de lo pactado, para obligarlo a ajustarse a las condiciones establecidas.

Finalmente, la ley pone en igualdad de condiciones a todos los contratistas para cobrar el trabajo realizado, permitiendo, para mayor ventaja, que las obras puedan ser pagadas parcial-

mente. Cuando sea posible dividir las, se mide periódicamente el trabajo hecho; el ingeniero inspector certifica que está en condiciones y da curso al certificado de obra por el parcial a que se refiere, siendo éste liquidado y abonado al contratista.

Con ello permite que no sea indispensable disponer de grandes capitales para realizar obras públicas y, por ende, el número de concurrentes puede ser mayor. Cuando la obra está terminada, la ley hace que no sea devuelta la garantía al particular hasta que se haya dado conformidad a todo el conjunto del trabajo, pues quiere asegurar hasta el último momento que la obra se ejecutó en la forma convenida, sin tener en cuenta que durante su ejecución era controlada por el ingeniero inspector, y a pesar de ese control, si la obra tuviera algún defecto observado al final, el contratista está obligado a repararlo, rehaciendo la parte observada, salvo que el Poder Ejecutivo adoptara otra disposición.

Vemos, pues, cuál fué el fin de la ley en la época de su sanción y podemos notar sus enormes beneficios si tenemos en cuenta el régimen anterior y el orden impuesto en la materia por la misma.

Cuando sólo habían pasado algunos días de la promulgación de la ley de obras públicas, se dictó el 29 de julio de 1876 un decreto fijando las reglas que deben seguirse en la confección de los proyectos de obras.

Por el citado decreto se ha uniformado el procedimiento para la confección de los planos, haciendo que los datos técnicos que se den en el proyecto estén regidos por los mismos puntos de partida, la misma escala y contengan las referencias necesarias para hacer posible su estudio en forma comprensible, permitiendo contar con las indicaciones necesarias para dictaminar sobre la conveniencia o no de la obra que se proyecta.

Era indispensable dictar un programa que indicase el número y forma de los documentos que debían acompañar

a los proyectos de obras que se encargaban de confeccionar los ingenieros, para evitar que tales proyectos carecieran de los datos imprescindibles para apreciar la necesidad y posibilidad de ponerlos en ejecución y que en cambio otros fueran confeccionados con datos innecesarios, ocasionando gastos inútiles en dibujantes y escribientes.

Ese fué el propósito que guió al Departamento de Obras Públicas al proponer el programa que dió origen al citado decreto y cuyas bases se tomaron del que regía en Francia para el cuerpo de ingenieros de Puentes y Calzadas.

Al disponer que todos los proyectos de obras se ajustasen a un programa determinado, se tomaba una medida de suma importancia, que ponía orden en esa materia, estableciendo normas uniformes, pues no solamente evitaban que los proyectos de obras se confeccionaran con distintos criterios, sino que entrañaban economías, desde que se suprimían datos innecesarios que ocasionaban gastos de personal y materiales sin ninguna utilidad práctica.

Con acierto, el decreto del 29 de julio de 1876 decía que el programa propuesto por el Consejo de Obras Públicas tendía a facilitar al Departamento y a los propios interesados la tramitación de obras de acuerdo a las prescripciones de la ley de obras públicas, razón por la cual mereció la aprobación del Poder Ejecutivo.

CAPITULO IV

Las obras públicas por contrato

Las obras públicas por contrato están especialmente contempladas por la Ley N^o 775, del 20 de julio de 1876.

Efectivamente, la citada ley determina en su artículo 3^o que las obras que se ejecuten por cuenta de la Nación deberán contratarse previa licitación, refirmando con ello el principio sustentado por la Ley de Contabilidad, de que todo contrato o toda convención sobre trabajos o suministros por cuenta de la Nación debe formalizarse mediante adjudicación, previa licitación pública (1). Este principio está rodeado de ciertas formalidades a efecto de acordar al acto la mayor seriedad posible. Estas normas son: *a)* Publicidad, con la que se garantiza la imparcialidad de la Administración Pública en la adjudicación; *b)* Licitación, que estimula la concurrencia de los industriales o empresarios y asegura precios más bajos, con evidente ventaja para el erario público, y *c)* Adjudicación, que hace posible el contralor recíproco entre los concurrentes, en beneficio de la moralidad administrativa.

(1) Ley N^o 428, artículo 32.

La licitación y la adjudicación comprenden 4 factores principales: (1)

1º El anuncio que de acuerdo con el artículo 6 de la ley citada debe hacerse con 30 días de anticipación por lo menos, en el *Boletín Oficial* y en los diarios de la capital y de la provincia en cuyo territorio haya de ejecutarse la obra o en los de otras ciudades de la República o del extranjero en que a juicio del Poder Ejecutivo pudieran encontrarse licitadores; 2º La presentación de las propuestas, que conforme con el artículo 11 de la ley, debe hacerse en pliegos cerrados, con la firma del proponente o proponentes y la del fiador que ofrezca, acompañando la constancia de haber efectuado el depósito previo del 1 % del valor presupuesto de las obras sacadas a licitación, que exige el artículo 10 de la ley; 3º La apertura de los pliegos conteniendo las propuestas, que el artículo 15 de la ley dispone que serán abiertos y leídos por el Escribano Mayor de Gobierno ante el Ministro a cuyo departamento corresponda la obra y los proponentes que quisieran presenciar el acto, desechándose aquéllas que no estén conformes con las bases de la licitación o no acompañen la garantía que exige el artículo 7º; de este acto debe labrarse acta por el Escribano Mayor de Gobierno, la que debe ser leída a todas las personas presentes; 4º La adjudicación, que según el artículo 17 de la ley recerá siempre sobre la propuesta más conveniente y no podrá quedar sin efecto, salvo que el Poder Ejecutivo desistiere de la ejecución de la obra. El mismo artículo hace la salvedad de que la presentación de la propuesta no da derecho alguno a los proponentes para la aceptación de ellas.

(1) *Derecho Administrativo*. Rafael Bielsa.

Hecha la adjudicación debe firmarse el contrato entre el Poder Ejecutivo y al adjudicatario.

El fin de este contrato es la obra pública, que lo distingue del contrato de concesión en que la obra pública es el objeto.

Los elementos esenciales de la obra pública son: (1)

1º En cuanto al objeto: *a)* Respecto del contratista, la ejecución de la obra pública; *b)* Respecto del Estado, la contraprestación en dinero, en base a los precios unitarios convenidos que en principio son invariables.

2º Los sujetos de relación son: (1) *a)* El Estado, que obra como persona jurídica del derecho privado y que en consecuencia puede ser demandado sin previa venia legislativa, después de acreditar que ha precedido la reclamación administrativa sin éxito; y *b)* El contratista, a quien la ley le restringe el ejercicio de la acción judicial, al establecer que las cuestiones de carácter técnico en la ejecución de la obra sean resueltas por la Administración Pública y que en los casos de disensiones sobre calidad o precios de los materiales empleados o de la obra realizada, que son frecuentes por las modificaciones que se introducen en la obra en el curso de su ejecución, sean resueltos por árbitros. Al respecto debemos destacar la tendencia de la Administración Pública hacia la eliminación de tales procedimientos, ello lo observamos claramente en el decreto del Poder Ejecutivo del 15 de diciembre de 1933, en el que se dispone que las reparticiones nacionales no deberán celebrar contratos con los particulares en los que se estipule el juicio de árbitros para dirimir las divergencias que se susciten con motivo de la interpretación o ejecución de los mismos, basando tal decisión en que el artículo 100 de la Constitución Nacional establece que corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de los asuntos en que la Nación sea parte,

(1) *Derecho Administrativo*. Rafael Bielsa.

considerando contemplado tal principio en el artículo 768, inciso 2 del Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial de la Capital, pues dicho artículo dice que no pueden comprometerse en árbitros, bajo pena de nulidad, las cuestiones referentes a bienes públicos o municipales.

El contratista debe reunir además de las condiciones de capacidad técnica y financiera que aseguren la ejecución de la obra en el tiempo y forma convenidos, y de las condiciones de capacidad para contratar que le exige el Código Civil, las que le impone la propia Ley N^o 775, en su artículo 9^o, al establecer que «no serán admitidos como proponentes o fiadores los que hubiesen faltado anteriormente a contratos hechos con el Gobierno de la Nación y los que estuviesen apremiados como deudores al Tesoro Público».

De las condiciones de capacidad especial que exige la ley al contratista, se desprende que el contrato de obras públicas es *intuitu-personæ*, confirmado por el hecho de que él se rescinde por muerte del contratista y sus obligaciones no son transmisibles. (1)

El contratista debe, pues, sumar a sus obligaciones contractuales las legales que le impone la ley de la materia.

¿Cuáles son las obligaciones del contratista? Las principales son: la de ejecutar la obra en el tiempo y forma convenidos (artículo 26 de la ley); aceptar los materiales que la Administración Pública le ofrezca en venta, sin indemnización alguna, salvo que probase haber hecho el acopio de los mismos (artículo 40); ajustarse a las indicaciones que le diera el ingeniero inspector por sí o por sus subalternos (artículo 29), pudiendo exigir que tales indicaciones le sean dadas por escrito; y aceptar las modificaciones de las obras que le fueran ordenadas por la repartición técnica de que depende la obra.

(1) *Derecho Administrativo*. Rafael Bielsa.

Estas obligaciones colocan en una relación de subordinación al contratista respecto de la Administración Pública, y ello se explica porque el fin de la obra pública es la utilidad pública y por ende no puede subordinarse rígidamente a las cláusulas de un contrato, pudiendo el Estado aumentar o disminuir el trabajo contratado, abonando en el primer caso el mayor costo en base a los precios unitarios convenidos y, si ello no fuera posible, acordar el precio entre las partes o por medio de árbitros si no estuviesen de acuerdo; en el segundo caso no se le indemniza el *lucrum cessans*, pero se le debe abonar el perjuicio sufrido si prueba que ello acontece en virtud de haber hecho el acopio total de los materiales para las obras, y que, como consecuencia de la reducción impuesta, debe trasladarlos a otro lugar o enajenarlos nuevamente con pérdida, o que por desistir del contrato hecho con terceros para su provisión debe abonar indemnización.

Esa obligación de aceptar modificaciones está limitada por la ley, así si las mismas importan reducir o aumentar en una sexta parte el valor de las obras contratadas, o si ellas implican desnaturalizar el objeto del contrato, el contratista tiene derecho a rescindir el contrato (artículos 35 y 70, inciso 1); en ambos casos debe indemnizarse al contratista los perjuicios que se le ocasionen.

La ley acuerda a su vez al contratista el derecho de recabar indemnización por los daños sufridos a causa de fuerza mayor, pero sólo considera tal, aquellas pérdidas que tengan causa directa o indirecta en las autoridades públicas (artículo 60); quiere decir que no se toma el sentido jurídico de ese concepto sino que sólo le acuerda una garantía contra los actos de los agentes de la administración, debiendo probar para ello: *a)* Relación de causalidad entre el hecho de la autoridad y el daño sufrido; y *b)* Su diligencia empleada para evitar el perjuicio y desde luego el monto del daño (artículo 61).

La administración, por su parte, tiene la obligación de abonar al contratista el precio convenido y facilitarle los

elementos necesarios para la ejecución de la obra: planos, replanteo, etcétera.

El pago de las obras se efectúa, previa extensión por el ingeniero inspector del certificado donde conste la aprobación de la obra realizada. Esos certificados se extienden mensualmente o por un período determinado de tiempo y comprenden un parcial de obra valorizado en base a los precios unitarios convenidos en el contrato, y son abonados previo trámite de liquidación reteniéndose un 10 % en garantía hasta la total terminación de las obras (artículo 57 de la ley). Quiere decir que la aceptación parcial de la obra hace cierto y exigible su valor (artículo 54). Para que esta forma de pago sea factible, la obra debe admitir división, pues en caso contrario solamente puede convenirse el pago parcial, estableciendo que él se pagará cada lapso de tiempo determinado en cuotas uniformes y siempre que la marcha de los trabajos sea normal, en forma tal que el pago de la última cuota coincida con la terminación total de la obra.

El pago parcial de los trabajos reporta grandes beneficios para ambas partes: *a)* Al contratista le permite la ejecución de los trabajos sin necesidad de tener que contar con gran capital disponible, dado que obtiene el reintegro periódico; y *b)* A la Administración Pública le permite obtener precios más bajos, evitándose los intereses del capital inmovilizado, le facilita el pago sin exigirle gran desembolso de una sola vez y estimula la concurrencia a las licitaciones con el consiguiente beneficio de la mayor competencia. Pero la aceptación y liquidación parcial de la obra no significa que el contratista quede libre de su responsabilidad por la parte aceptada, ni que tenga derecho a solicitar la caducidad parcial de la fianza presentada, sino que éste continúa siendo responsable hasta la medición, inspección y liquidación total de la obra (artículo 53). Es esta una previsión de la ley, contra los defectos que pudieron pasar inadvertidos al ingeniero inspector, exigiendo al contratista mayor celo en la ejecución de los tra-

bajos, salvaguardando el interés público, pues el empresario puede ser obligado a demoler y reconstruir la obra después de su total terminación.

Este principio, que parece ser exagerado, considerando que se ha sometido la obra a la constante vigilancia del ingeniero inspector, no lo es tal si se tiene en cuenta que la ley francesa — una de las más adelantadas legislaciones de la materia — sujeta al empresario a las responsabilidades establecidas en el Código Civil por un término de diez años, después de terminada la obra a pesar de someterlo a la misma vigilancia durante el curso de su ejecución. (1)

La ley determina que el contrato de obra pública puede rescindirse por la Administración Pública por incapacidad sobrevenida al contratista (falencia) (artículo 65), o por fraude, culpa o negligencia del mismo en el cumplimiento de sus funciones u obligaciones emanadas del contrato o de la ley (artículos 67, 68 y 69). Por el contratista: cuando se introduzcan por el Gobierno modificaciones a las obras que alcancen a un sexto del valor, en más o en menos (artículo 70, inciso 1), o en caso de lesión enorme por error (artículo 70, inciso 2), cuando el Poder Ejecutivo suspendiese por más de tres meses la ejecución de la obra (artículo 70, inciso 3). En estos casos, el Estado deberá tomar a su cargo las herramientas, útiles y materiales acopiados, previa evaluación por peritos, y con los cuales no quiera quedarse el contratista (artículo 71).

Examinado desde el punto de vista jurídico el contrato de obra pública es bilateral y a título oneroso, pues ambas partes contratantes se obligan recíprocamente, la una a ejecutar un trabajo y la otra a abonar el precio convenido (artículos 1172 y 1173 del Código Civil). La jurisprudencia en general lo considera como un contrato común en el que el Estado obra como persona jurídica del Derecho Privado, aunque ejerce ciertos

(1) *Diario de Sesiones* Cámara de Diputados, 20 de agosto de 1875.

actos de *imperium*, como el de rescindir el contrato y proceder a la ejecución de la obra ya sea directamente o por nueva licitación, cosa que no puede hacer un particular que contrata con el contratista; ello se explica si se tiene en cuenta que el contrato de obra pública tiene como fin la utilidad pública; así, en lo que respecta a la demanda por indemnización de daños causados, no importa ejercer una acción civil, dado que se requiere venia legislativa previa o acreditar que se ha procedido a la reclamación administrativa sin éxito (Ley N° 3952), de donde se desprende que el Estado obra como Poder, por lo que no podemos considerarlo como simple acto de gestión, a pesar de que tampoco es propiamente acto de imperio, sino que participa de los caracteres de ambos, por lo que debemos considerarlo mixto o en todo caso de gestión pública. (1)

Establezcamos claramente la distinción entre el contrato de concesión y el de obra pública; en el primero, el Estado entrega la construcción de la obra pública a un particular, quien la ejecuta cobrándose su importe con la explotación del servicio a que está destinada la obra; un ejemplo típico lo tenemos en la construcción del puerto de Rosario, que a los 40 años de usufructo por la empresa que lo construyó pasará a poder del Estado, en este caso el objeto del contrato es la concesión de un servicio público; en cambio, en el segundo el objeto principal del contrato es la ejecución de la obra pública a lo que se obliga el contratista mediante el pago en dinero o en títulos de crédito, de un importe determinado.

Al respecto, dice el doctor Bullrich que la construcción de la obra pública por concesión ofrece grandes ventajas al Estado, porque no le requiere desembolso de dinero, que si lo tiene, puede dedicarlo a obras de civilización y progreso que no suscitan el interés privado. (2)

(1) *Derecho Administrativo*. Rafael Bielsa.

(2) *Derecho Administrativo*. Rodolfo Bullrich.

Si bien compartimos el acertado criterio del autor citado, ya que se trata de nuestro país donde no abundan capitales para hacer frente a las numerosas obras públicas que exige su rápido progreso económico, no resulta lo mismo cuando el Estado dispone de recursos para ejecutar la obra, como la del puerto de Rosario, que por ser un centro comercial de especial importancia, permite resarcirse a corto plazo del capital empleado, produciendo en cambio grandes beneficios. Además, se somete un servicio público de tanta importancia económica como lo es un puerto, a la fiscalización de una empresa particular que sólo vela por las ganancias que debe producir su capital, descuidando en absoluto todo aquello que sea del interés general del país, si no redundando en el interés de la empresa; a lo que debemos agregar que las instalaciones efectuadas por las empresas después de su utilización por el largo período de la concesión, exigen igualmente el empleo de grandes capitales para colocarlas en buenas condiciones de explotación, si se quiere que éstas se hallen a la altura de los adelantos alcanzados en la materia a la fecha de su entrega al Estado.

En el contrato de obra pública a diferencia que en el de concesión, el Estado no ejerce acto de poder, sino que obra como persona jurídica. En consecuencia de acuerdo a la clásica clasificación de actos *jure imperi* y *jure gestionis*, el contrato de obra pública pertenece a la segunda categoría enunciada.

El artículo 3º de la Ley Nº 775 concordante con lo prescripto por el artículo 33 de la Ley Nº 428, exime de la licitación pública la contratación de las obras en los casos siguientes:

- 1º Cuando el costo de las obras no exceda de 1000 pesos fuertes;
- 2º Cuando las circunstancias exijan reservas;
- 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; y 5º Cuando tratándose de obras u objetos de arte, su ejecución no pudiese confiarse sino a artistas u operarios especiales.

Por disposición legal posterior, el límite citado de 1000 pesos fuertes, fué elevado a 5000 \$ m/n (Ley Nº 11.672, artículo 6º, edición 1937).

En el anteproyecto de ley de contabilidad ⁽¹⁾ del doctor Juan Bayetto, ese límite se proponía elevarlo a 10.000 \$ m/n y este estimamos que debe ser el límite que la ley debería establecer, para dar un más amplio y fácil campo de acción al Poder administrador y simplificar la contratación de obras dentro de ese monto que por lo reducido no justifica el largo y costoso trámite de una licitación pública.

La Ley Nº 775, según lo podemos deducir de la misma y de su discusión parlamentaria, dicta normas solamente sobre uno solo de los sistemas de ejecución de obras públicas, el por contrato previa licitación pública, enumerando los casos en que admite la contratación privada; pero consideramos que ello no significa que prohíba otras formas de ejecución de obras, porque implicaría admitir que no puede ejecutarse una obra cuando no se encuentren particulares con quienes contratarla. ⁽²⁾

Tal situación de la ley puede más bien justificarse porque en la época de su sanción esa era la forma usual de ejecución de las obras, habiendo sido su propósito esencial el de reglamentar los contratos de obras públicas, subsanando los numerosos inconvenientes e irregularidades que a menudo se observaban en su contratación, de tal manera que todo lo que no se hubiese establecido en el contrato, se rigiera por la ley citada y subsidiariamente por las reglas del derecho civil.

(1) *Anteproyecto de nueva Ley de Contabilidad Pública*. Artículo 98. Juan Bayetto.

(2) *La Vialidad en la República Argentina*. Sánchez de Bustamante.

Desde el punto de vista económico es común la opinión de respetables tratadistas en sostener que las obras públicas por contrato son menos gravosas al erario público, y su ejecución se realiza en menor término, pero no debemos aferrarnos demasiado a esta idea, pues en nuestro país las empresas constructoras son generalmente extranjeras, ya que no es un país de grandes capitales propios, lo que hace que en los contratos, que se realizan, se establezca el pago de los certificados ya sea total o parcialmente en moneda extranjera, en tal forma que el valor de la obra es incierto hasta su total terminación y pago, y su costo suele elevarse considerablemente por los quebrantos de cambio, a los que hay que sumar los intereses por demora en el pago, haciendo todo ello relativo el menor costo que se supone. En lo que se refiere a la ejecución en menor término ello resulta efectivo en general, salvo que por dificultades de la empresa el Estado se halle precisado a acordarle prórroga del término.

Es por ello que no resulta conveniente que la ejecución de las obras, sea sometida a un sistema único y exclusivo, sino que debe darse elasticidad a la forma de ejecutarlas a efectos de que en cada caso pueda escogerse el sistema que más convenga, teniendo en cuenta la finalidad de la obra, pues, puede la misma exigir reservas; la parte económica, a efectos de que resulte lo menos onerosa posible, la urgencia, que hubiera en contar con ella, el fin social, que pudo haber inspirado su ejecución y todos los demás factores que pudieran influir para aconsejar el procedimiento a seguir para llevarla a cabo.

La ejecución de las obras públicas por contrato resulta más económica, pero para ello debe exigirse que solamente se cotice en moneda nacional y con tendencia a que se formen en el país empresas nacionales, lo que hoy es posible realizar por las sociedades anónimas que obtienen capital necesario mediante la concurrencia de gran número de accionistas que acumulan sus aportes. La formación de estas empresas sería estimulada si se diera preferencia a este sistema de ejecución de

obras públicas. También desde el punto de vista de la economía política se obtendría un mayor aprovechamiento de los factores económicos que intervienen en su ejecución. Pero no debe adoptarse este procedimiento en forma exclusiva, sino que debe darse lugar a la adopción de otros cuando las circunstancias lo aconsejen como más convenientes.



CAPITULO V

Ejecución de obras por administración

Las funciones del Estado han evolucionado de acuerdo con las doctrinas de las distintas épocas, que le han ido imprimiendo paulatinamente nuevos rumbos; hasta fines del siglo pasado las funciones del Estado se consideraban limitadas a vigilar la vida de relación entre los particulares, dejando a estos obrar y desenvolverse mientras los actos del uno no fueran a lesionar los intereses del otro, y siempre que sus actividades se desarrollaran dentro de la órbita impuesta por las leyes. En las actividades económicas el Estado no mediaba, sino cuando se hacía necesaria su intervención para guardar el orden y delimitar los derechos individuales.

Pero, lentamente, el Estado se fué inmiscuyendo en las actividades privadas, ya reglamentando la forma de producción, ya dictando leyes de protección al obrero y al empleado, ya estableciendo precios y tarifas a la comercialización de los productos y, por fin, tomando a su cargo diversos servicios públicos y hasta compitiendo con la industria privada, tendiendo con ello a querer llenar de mejor manera el fin social a que está llamado. Este principio se acentuó después de la guerra europea 1914 - 1918, y hoy vemos al Estado convertido en un gran empresario de muchas industrias y servicios, en competencia con la industria privada. A ello no escaparon las obras públicas que antes se delegaban a las empresas privadas, limitándose a su vigilancia durante el curso de su ejecución, y a pagar el precio convenido. El Estado fué adquiriendo ele-

mentos de trabajo, máquinas y herramientas y fué formando su personal. Comenzó entonces a ejecutar ciertas obras bajo la dirección de su personal técnico, las obras fuéron aumentando en número e importancia a medida que se contaba con mayores elementos de trabajo, hasta llegar al desarrollo actual en que lo vemos convertido en un poderoso empresario, dotado de un gran plantel de modernas maquinarias y herramientas, un perfeccionado tren de dragado y de transporte de materiales terrestre, fluvial y marítimo.

La dirección de las obras estuvo a cargo, hasta el año 1898, del Departamento de Ingenieros Civiles, creado por la Ley N^o 757 del año 1875, pero por la Ley N^o 3727 del año 1898, fué creado el Ministerio de Obras Públicas de la Nación, estableciendo la misma que era incumbencia de este Departamento de Estado, el estudio y realización de toda iniciativa o cuestión sobre vías de comunicación, construcciones hidráulicas, arquitectónicas, y de cualquier otra naturaleza que dispongan las leyes, ya sea de su propio resorte, o ya del de otros Departamentos del Poder Ejecutivo (artículo 15).

Por decreto del 7 de abril de 1906, se estableció la organización interna del citado Ministerio, disponiendo que su mecanismo interno sería desempeñado por seis Direcciones Generales, además de la denominada Obras de Salubridad, que continuaría con su organización autónoma, y las que se denominarían: 1^o Dirección General de Ferrocarriles; 2^o Dirección General de Obras Hidráulicas ⁽¹⁾; 3^o Dirección General de Puentes, Caminos y Telégrafos ⁽²⁾; 4^o Dirección General de Irrigación; 5^o Dirección General de Obras Arquitectónicas ⁽³⁾; y 6^o Dirección General de Contabilidad y Contralor ⁽⁴⁾. (Artículo 1^o).

(1) Dirección General de Navegación y Puertos desde 1919.

(2) Suprimida.

(3) Actualmente Dirección General de Arquitectura.

(4) Actualmente Dirección General de Contabilidad y Contralor de Trabajos Públicos. Ley N^o 12.345.

El mismo decreto establece a continuación las funciones que estarán a cargo de cada una de esas grandes reparticiones.

El citado Ministerio fué consolidando su organización técnica y administrativa con el transcurso del tiempo y hoy lo vemos desarrollar importantes programas de obras públicas, que en su mayoría ejecuta directamente con su personal técnico especializado y su importante plantel de máquinas.

Ya en el año 1925 el ingeniero Ernesto Baladassari al ocuparse de las vías navegables y puertos de la República Argentina, expresaba que el renglón de obras públicas ocupaba un lugar importante en los presupuestos de la Nación, lo que no sólo comportaba un progreso para las distintas zonas donde se ejecutaban trabajos de vialidad, riego, arquitectura, saneamiento o salubridad, sino que aseguraban su intercambio con los centros de consumo o de exportación, con la red navegable a la que se dedicaba especial atención, dotándosela de puertos en los cuales se aplicaban los últimos adelantos de la ingeniería, poniéndolos en condiciones que satisficieran las características que la arquitectura naval había adquirido en su portentoso desarrollo, asegurando a la vez su conservación y señalamiento, para lo que se disponía de talleres y planteles adecuados. Ese progreso técnico se ha ido acentuando con el transcurso del tiempo y hace poco tiempo se han exhibido las maquettes, planos y gráficos de un proyecto del citado técnico ingeniero Baldassari, Director General de Navegación y Puertos, sobre la construcción de un puerto de cabotaje y estación fluvial en el puerto de Buenos Aires, que marca una etapa importantísima en la materia, pues al llevarse a la práctica, colocaría a nuestro puerto a la altura de los mejor dotados del mundo.

En lo que respecta a obras de arquitectura vemos también desarrollar un amplio programa de construcción de edificios públicos que se ejecutan de acuerdo a la técnica moderna. Asimismo observamos el incremento de la vialidad, la que ha tomado especial impulso a partir del año 1932, en que

se aplicó el impuesto a la nafta para fomento de los caminos en el país. El mismo desarrollo han experimentado todas las demás obras públicas: ferrocarriles, irrigación, obras de defensa, etc., y en todas las ramas se ha destacado el adelanto de la ingeniería en el país, contando el Estado con técnicos que, a través de años de trabajo en las obras por administración, han adquirido una competencia indiscutible.

Asimismo, el incremento de las obras ejecutadas por administración, ha exigido un mayor desarrollo del contralor administrativo, dando lugar a que se dictaran en los últimos años decretos y resoluciones ministeriales, tendientes a una mejor organización administrativa; llevándose actualmente contabilidades de presupuesto, de previsión y de capital, que se prestan eficientemente a la finalidad estadística y al contralor financiero para que fueran creadas. Pero para que las obras públicas por administración resulten más económicas debe de racionalizarse el procedimiento de ejecución fusionando los servicios y oficinas destinados a fines análogos, pues si bien se ha adelantado bastante al crearse las reparticiones técnicas para que se hagan cargo de todos los trabajos que competen a su especialidad, aun queda mucho por hacer. No es menos importante lo que se relaciona con las adquisiciones de materiales y elementos de trabajo, que deben de concretarse en la Dirección de Administración, que es necesario crear en el Ministerio de Obras Públicas, conforme con las directivas del Acuerdo General de Ministros del 14 de julio de 1931, y bajo cuya dependencia debe funcionar el depósito o almacén principal, a fin de permitir el contralor del manejo de especies, pues deberán pasar por él, real o figurativamente, todos los artículos adquiridos por el citado Departamento de Estado (1).

(1) *Anteproyecto de Nueva Ley de Contabilidad*. Artículo 112. Juan Bayetto.

Y bien, enunciada la organización del Ministerio de Obras Públicas de la Nación y su importante preparación para realizar obras y trabajos por vía directa — preparación para cuyo logro se han invertido muchos millones de pesos y que lo presenta como una enorme potencia industrial en condiciones de realizar las más complicadas y variadas obras públicas — debemos considerar ahora en qué situación se hallan las obras por administración frente a las disposiciones legales que rigen las obras públicas en el orden nacional.

¿Contempla nuestra ley la ejecución de trabajos por administración?

Hemos visto cuál fué el origen de la ley, cuáles fueron los propósitos que animaron su sanción, cuál fué la idea del legislador al sancionarla, hemos visto su discusión parlamentaria y en ningún momento se observa que la ley considere la ejecución de las obras por administración, pues no hace referencia expresa alguna al respecto.

Si exceptuamos la referencia que parece hacer el artículo 4º de la ley al decir: «Antes de sacarse una obra pública a licitación o de procederse a su construcción en su caso, el Departamento de Ingenieros, al cual corresponde su dirección presentará al Gobierno los planos y presupuestos....», ninguna otra alusión se observa en la ley.

Del artículo citado puede desprenderse que el Gobierno podría disponer se proceda a licitar o construir la obra, según lo considere más conveniente; pero si ese fué el ánimo con que se introdujo esa disposición en el citado artículo, resulta, por demás extraño que en el resto del texto de la ley no se hiciera ninguna otra referencia al respecto ni se haya hecho mención en ningún momento en las cámaras legisladoras, de ese propósito, razón por la cual debemos más bien inclinarnos a creer que el ánimo de la Ley Nº 775 fué el de regir las obras públicas por licitación. En cambio, en el artículo 3º de la ley, se dice: «De acuerdo con lo propuesto la Ley de Contabilidad del 26 de septiembre de 1870, las obras que se ejecuten

por cuenta de la Nación deberán contratarse previa licitación pública...», vemos entonces que según esta disposición de la ley, las obras que se ejecuten por cuenta de la Nación deberán contratarse previa licitación pública, de donde resultaría una prohibición de ejecutar obras por administración, si bien en ninguno de los debates de ambas Cámaras legislativas, se hizo referencia a las causas que justificaran esa prohibición; parece que los legisladores se atuvieron a lo ya sancionado en el año 1870 por la Ley de Contabilidad, cuyo artículo 32 dice: «Toda compraventa por cuenta de la Nación, así como toda convención sobre trabajos y suministros, se hará, por regla general, en remate público». Observamos pues que hay relación entre lo sancionado por la Ley Nº 428 y la Ley Nº 775, y si bien en los debates de las Cámaras al dictarse tanto una como otra ley, no se dan las razones que pudo haber tenido el legislador para imponer la licitación para llevar a cabo trabajos públicos, se puede suponer que esas razones han existido, pero en cambio pueden no existir actualmente, por lo cual se hace necesaria la revisión de la ley, debiéndose establecer cuáles son los límites que se dan al Poder Administrador para ejecutar las obras administrativamente, pues si bien podría decirse que tal procedimiento da lugar a abusos, o que resulta antieconómico, debe tenerse presente que hoy la administración pública cuenta con eficaces procedimientos de contralor, y tiene a su disposición elementos de trabajo de los más perfeccionados, así como personal técnico avezado en la materia; ese es el resultado de haber ejecutado desde hace muchos años la mayor parte de las obras por administración, lo que dió motivo a que se fueran dictando las medidas de control que la práctica fué aconsejando y así también se fueron adquiriendo los elementos de trabajo más modernos y eficaces; también se han dictado leyes, decretos y resoluciones que fueron dando las normas que debían regir esos trabajos, tendiendo a que sus resultados fueran cada vez más económicos.

En consecuencia al modificarse nuestra actual ley de obras públicas, deben contemplarse no sólo las obras públicas por licitación sino también las que deben ejecutarse por Administración, unificando a la vez la legislación actual, tomando lo útil y lo práctico de cada una de las disposiciones actuales y complementándolas con otras que la práctica aconseje como necesarias.

El decreto N^o 6991, dictado en Acuerdo de Gobierno del 24 de junio de 1938, crea el Consejo Nacional de Obras Públicas y establece entre sus atribuciones, la de dictaminar sobre los métodos de ejecución de las obras de costo superior a 500.000 \$ m/n, si han de construirse por vía administrativa, o por licitación, pública, privada o contrato directo (artículo 4^o, apartado d) considerando que el artículo 4^o de la Ley N^o 775 faculta al Poder Ejecutivo para ejecutar las obras administrativamente.

Esta disposición ha merecido reparos de la Contaduría General de la Nación, concretados en su nota del 11 de julio de 1938, en la que expresaba que la Ley N^o 775, establece que debe regir el remate público como principio inmutable, por lo que no podía quedar librado al criterio del Consejo la mejor forma de disponer la ejecución de las obras públicas.

Reconoce, no obstante, la Contaduría General de la Nación, en la citada nota, que las obras públicas por vía administrativa son admisibles cuando se trata de trabajos de dragado, balizamiento, etcétera, cuando son indispensables pequeñas reparaciones de edificios y obras públicas, cuando por razones de distancia el interés del particular no existe, o cuando deba imperar la reserva.

Como podemos observar la interpretación de las disposiciones legales da lugar a disparidad de opiniones y si bien creemos como la Contaduría General de la Nación que la Ley número 775 solamente contempla la ejecución de las obras públicas por contrato y previa licitación pública o privada según el caso, consideramos que la misma no ha querido pro-

hibir la ejecución por vía administrativa, dado que si así fuera no podrían ejecutarse por ese procedimiento, en los casos en que no hubiera particular interesado en realizarla o no fuera conveniente o posible encomendarlas a particulares, como las citadas precedentemente.

Pero, la facultad de realizar las obras ya por contrato, o administrativamente debe ser reglamentada por ley, que es la que debe determinar cuándo se deben ejecutar las obras por uno u otro procedimiento, fijando normas al Poder Administrador, tal como lo hace la ley de la materia que rige en la provincia de Buenos Aires.

Nuestro sistema de ejecución de obras públicas, debe ser ecléctico, contemplando cuándo deben éstas realizarse directamente por la administración pública y cuándo deben encomendarse a particulares; teniendo en cuenta para el primer caso que no existen en el país empresas con la suficiente capacidad económica para llevar a cabo ciertas obras como los dragados, irrigación, etc., y que en cambio el Estado cuenta actualmente con un importante plantel para realizarlas con eficiencia y en condiciones ventajosas por sus resultados económicos; asimismo las obras militares que merecen especial reserva y que el Estado cuenta con los medios necesarios para ejecutarlas, llenando satisfactoriamente el fin a que están destinadas; las de conservación de obras que resulta más práctico y económico realizarlas directamente; y, en especial, aquéllas en que no haya interés de parte del particular, ya por la distancia, ya porque se considere que no ofrece a su capital las ganancias que desea.

En cambio debe encomendarse a los particulares aquellas que, por su índole, resulte más económico realizar por ese medio, por existir empresas habilitadas a ese fin, como las arquitectónicas, las viales, y en general aquellas para las cuales el Estado no cuente con el plantel suficiente para llevarlas a cabo, o que por existir varias empresas privadas dispuestas a ejecutarlas, pueda estimularse la concurrencia.



CAPITULO VI

Financiación de las obras públicas

El intenso desarrollo de las obras públicas, ha hecho indispensable la utilización de grandes masas de capital. La acción del Estado se ha hecho sentir en todos los casos, ya ejecutándolas directamente, ya haciendo construir por su cuenta o subvencionando la actividad privada cuando existía.

El gran autor italiano Francisco Nitti, expresó que los caminos carreteros no hubieran podido ser construídos más que por el Estado, pues a los empresarios privados no les sería dable realizarlos, sino con peajes elevados, necesariamente vejatorios para el público. Asimismo los canales para la navegación interior y para la irrigación, los puertos marítimos, la sistematización y canalización de los ríos y de los torrentes (1).

Los gastos para las obras públicas han ido aumentando paulatinamente en todos los países civilizados del mundo. El doctor Jacobo Waimer ha hecho un estudio de la importancia que ha ido adquiriendo el desarrollo de las obras públicas en cada uno de los diferentes países (2) así nos dice que en Italia en el período comprendido entre los años

(1) *Finanzas*. F. Nitti. Traducción de S. Oría.

(2) *Boletín de Obras Públicas*. Nº 36, año 1937.

1923 a 1934 se han invertido en ellas 28.000.000.000 de liras y en el año 1937 el mismo país ha incluido en su presupuesto 1.078.643.500 liras para obras públicas. En Inglaterra por el presupuesto sancionado para el ejercicio 1937 - 1938, se han destinado 9.809.000 libras y eso no es todo, pues habría que analizar el rubro «Trabajo, salud y pensiones» para ver cuánto de él se ha destinado al mismo fin. En Francia según el *Bulletin Statistique et Législation comparée*, en el presupuesto para 1937 se destinó a obras públicas la cantidad de 1.584.463.431 francos, habiendo preparado, por otra parte, un plan de grandes trabajos públicos, destinado a obras de defensa y también a apresurar la reacción económica y la lucha contra la desocupación, en el que se asignaban francos 5.385.022.500 para trabajos civiles; de los cuales 183.387.500 lo eran exclusivamente para trabajos públicos. En Estados Unidos se ha invertido en obras públicas desde el 1º de julio de 1933 al 30 de junio de 1936 la suma de 3.900.000.000 de dólares. En Alemania en los planes de los años 1931 - 1935 se acordaron créditos para obras públicas por la suma de 5.092.000.000 de marcos (1). La acción del Estado se ha hecho sentir cada vez más acentuada en lo que a obras públicas se refiere, en los países europeos para cumplir el programa de reconstrucción después de la última Gran Guerra, para satisfacer las necesidades de su política económica, y muy especialmente se ha recurrido a las obras públicas para combatir la desocupación que adquiriría caracteres alarmantes, cumpliendo en esa forma una función social; y en estos últimos años han tenido gran desarrollo las obras públicas destinadas a fines de defensa. En los países nuevos, con extensiones considerables de territorio, despoblados e inexplorados, la acción de fomento del Estado se hace más indispensable y las inversiones en obras públicas deben ser mayores.

(1) Ver *Boletín de Obras Públicas* Nº 36. «Desarrollo de las obras públicas» por el doctor Jacobo Wainer.

En nuestro país después de la acción de Caseros (1852), comenzó la preocupación del Estado para la ejecución de obras públicas, que harían posible la unidad política de la República y la explotación de sus múltiples riquezas económicas. Era urgente la construcción de caminos férreos que unieran el litoral con el interior del país y para ello eran necesarias grandes masas de capital que el país no poseía.

Nuestro gran publicista Juan Bautista Alberdi, se ocupaba de este problema en su obra *Organización política y económica de la Confederación Argentina* (1856) y aconsejaba, dando muestras de su clarividencia, que para obtener ferrocarriles se negociaran empréstitos en el extranjero, dado que sería pueril esperar que las rentas ordinarias alcanzasen para gastos semejantes. Debía invertirse el orden, empezar por los gastos y obtener luego las rentas, debían contratarse empréstitos para invertir en empresas que harían prosperar al país política y económicamente. Así lo entendieron nuestros gobiernos y no escatimaron esfuerzos para llevar a cabo un importante plan de construcciones de vías férreas, puentes y canales para la navegación e irrigación, de que nos dan cuenta las memorias del Departamento de Ingenieros de la época; ya haciéndolos construir por empresas a las que otorgaba toda clase de facilidades, donando a estas todo el terreno necesario para la construcción del camino carril, y hasta suscribiendo acciones de capital cuando la empresa se encontrara apremiada financieramente, o adelantado la iniciativa privada cuando existía.

Esa acción del Estado en nuestro país ha ido en crecimiento a través de los años y las inversiones en obras públicas han seguido ese incremento, lo notamos con sólo observar las sumas que a ese fin se han destinado en los presupuestos de gastos de la Nación, pues en el año 1923 se destinó para obras públicas la cantidad de 63.855.231,87 \$ m/n, en el año 1929 se destinaron 159.114.445,85 \$ m/n y 162.863.645,38 \$ m/n en 1930; esas cifras fueron reducidas en los 1931, 1932 y 1933,

como consecuencia de la crisis por que atravesaba el país; pero desde el año 1934 comenzaron a elevarse nuevamente destinándose en dicho año la cantidad de 138.369.064,27 \$ m/n para obras públicas y 184.100.000 en el año 1936 (1), esta cifra se redujo para los años 1938 y 1939 atendiendo a la situación financiera del Estado, pues en el mensaje leído por el Poder Ejecutivo el 11 de mayo de 1939, con motivo de la apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Congreso, dió cuenta de haberse invertido para trabajos públicos en el año 1938, la cantidad de 171.500.000 \$ m/n habiéndose votado por el Honorable Congreso para el año 1939 y sucesivos la Ley N° 12.576 de créditos para obras públicas, por la cual se autoriza al Poder Ejecutivo a invertir hasta la suma de 504.557.691,26 \$ m/n en la prosecución de las obras en curso de ejecución; hasta la cantidad de 290.946.162 \$ m/n en las obras que aun no se habían iniciado y hasta la suma de 53.024.134,49 \$ m/n en las obras que realicen las provincias, los municipios, y las instituciones públicas, semipúblicas o privadas (subsídios).

Esa gran masa de créditos acordados por una ley especial tiene el propósito que el Poder Ejecutivo ha enunciado en el decreto N° 6991 del 24 de junio de 1938 y el mensaje N° 509 del 8 de noviembre del mismo año dirigido al Congreso de la Nación, de formular un programa orgánico al que se debe ajustar la realización de obras públicas a desarrollarse en un cierto período de tiempo que para el caso de la ley de que se trata sería de cinco años, excluyendo en esa forma de la ley anual de presupuesto de la Nación a los créditos destinados a obras públicas que hasta el año 1938 constituían el anexo L (Trabajos Públicos) de la ley de gastos y que se atendían con la negociación de títulos de la deuda pública nacional. La regulación de las inversiones anuales a realizarse con

(1) Ver *Boletín de Obras Públicas* N° 36. «Desarrollo de las obras públicas» por el doctor Jacobo Wainer.

cargo a los créditos acordados por la Ley N^o 12.576, debe efectuarla el Poder Ejecutivo al dictar el plan anual de trabajos públicos, y que para el año 1939 lo hizo por decreto N^o 27.209 del 24 de marzo de 1939, fijándolo en la cantidad de 146.078.400 pesos moneda nacional, excluidos los subsidios.

Los créditos para obras públicas eran incluidos hasta el año 1911 en el presupuesto nacional entre los gastos ordinarios, así, en la misma partida en que se asignaban los recursos para los gastos de explotación de los servicios, se incluían importes para la construcción de obras públicas, o bien se destinaba una partida especial en el presupuesto del Departamento de Estado respectivo para la ejecución de una o más obras, atendándose con recursos de Rentas Generales o provenientes de la negociación de títulos, según lo dispusiera la ley respectiva o según lo permitiera el estado financiero del país. También, y muy comúnmente, se dictaban leyes especiales autorizando créditos para la ejecución de una o varias obras. No existía, pues, un procedimiento uniforme para acordar los créditos, ni una fuente común de recursos para la financiación de las obras públicas.

A partir de la sanción del presupuesto para el año 1911, se incluyó en el presupuesto de la Nación el anexo L, en el cual figuraban los créditos para trabajos públicos, cuyo financiamiento se hacía totalmente con los recursos provenientes de la negociación de títulos de la deuda pública; pero, no obstante ello, se continuaron sancionando leyes especiales destinadas al mismo fin. Se uniformó, aunque no totalmente, la fuente de recursos para la financiación de las obras, pero el procedimiento de acordar los créditos continuó disperso.

Con la creación del anexo L, el Ministerio de Obras Públicas de la Nación, contó con dos anexos en la Ley de Presupuesto, el anexo I destinado a atender los gastos de administración, conservación de las obras ya terminadas, explotación y mantenimiento de los servicios públicos a su cargo, que son atendidos con recursos de Rentas Generales;

y el anexo L, denominado de trabajos públicos, destinado a los créditos para la construcción de las obras públicas que deben financiarse con el producto de la venta de títulos.

En el citado anexo de trabajos públicos no debieron incluirse más que créditos para aquellas obras que una vez terminadas produjeran beneficios que permitieran amortizar la deuda que su construcción había originado, pero, en cambio, se incluían partidas cuyo destino no eran obras como las indicadas, sino que más bien concurrían a sufragar los gastos de los servicios generales; además de los subsidios para entidades públicas, semipúblicas o privadas.

En el decreto del Poder Ejecutivo del 24 de junio de 1938 se hace resaltar esa anormalidad, y se expresa que sólo deberían atenderse con los recursos provenientes de la negociación de títulos, aquellas obras públicas que una vez terminadas produjeran rentas; pero la Ley N^o 12.576 de créditos para obras públicas no confirmó esta tesis, desde que incluye los subsidios, además de ciertas partidas que no reúnen las condiciones apuntadas. Ese criterio sano enunciado por el Poder Ejecutivo en el decreto citado, es el que debe practicarse para evidenciar una acertada política financiera de las obras públicas; no deben atenderse con los recursos provenientes de la negociación de títulos, sino aquellas obras que una vez terminadas produzcan las rentas necesarias para su amortización o eviten egresos que deben destinarse en cambio a la amortización de las obras, como acontece con los edificios públicos que producen beneficios, en el sentido de evitar el pago de alquileres, o aquellas que beneficien a más de una generación, como los caminos, obras de irrigación, etcétera.

Si bien estamos lejos de contar con un sistema perfeccionado de financiación de obras públicas, debemos reconocer que se progresa, aunque lentamente, en ese sentido; eliminándose paulatinamente de entre los créditos para trabajos públicos aquellos que no responden a los principios enunciados y que van a ocupar su lugar en el presupuesto entre

los gastos a atenderse con Rentas Generales, pero para que este fin se cumpla en gran escala, es indispensable que se elimine de la clasificación de trabajos públicos a los subsidios que deben estar también a cargo de Rentas Generales.

Dado que los gastos para obras públicas tienen un carácter especial, desde que la mayor parte de las obras no se pueden ejecutar en un año, obligan al Estado a excederse en el sistema de la anualidad; esto exige como condición racional y de orden para no determinar inversiones arbitrarias de los fondos públicos, que sean objeto de un programa previo — como lo expresa el conocido autor argentino doctor Alejandro Ruzo en su obra *Curso de Finanzas* — seriamente concebido y estudiado, dando preferencia a las de más urgencia, cuyos planos y proyectos se hallen definitivamente estudiados y aprobados por el Poder Ejecutivo para evitar que al llevarse a la práctica requieran modificaciones de los proyectos y ampliaciones de los créditos. Ese es el procedimiento que practican las naciones europeas que se destacan por su buena administración, que formulan planes a desarrollar en varios años, y que comprenden obras de fomento encaminadas a cimentar su política económica.

Tres son los sistemas básicos que se practican para la ejecución de las obras públicas: (1)

1º El de centralizar en una sola dirección todos los trabajos públicos cualquiera sea su finalidad, exceptuándose solamente las de carácter militar. Inglaterra constituye un exponente de este sistema que concentra en la Oficina de Trabajos y Construcciones Públicas (*Office of Works and Public Buildings*) todas las obras públicas, involucrando las que se ejecutan en las colonias y en los países extranjeros para los servicios diplomáticos. Esta oficina tiene también a su cargo las reparaciones y conservación de las obras.

(1) *Curso de Finanzas*. Alejandro Ruzo.

2º El sistema de descentralización, que es aquel en que no se conoce una dirección central, y que es practicado por Estados Unidos, donde a pesar de las gruesas sumas que se invierten en trabajos públicos, se carece de un plan racional.

3º En Francia y también en nuestro país se ha adoptado el sistema de centralización para algunos trabajos, pero no para todos. Constituye este un régimen susceptible de perfeccionarse a medida que se imponen las normas esenciales de contralor de los gastos públicos. Francia concentra sus construcciones militares en las autoridades de esa jurisdicción, con las ventajas que de ello se derivan.

En lo que respecta a las obras civiles, si bien el Ministerio de Trabajos Públicos aprueba la oportunidad de las que deben de ejecutarse y solicita los créditos al Parlamento, su dirección durante la ejecución está a cargo de cada rama de la administración a cuyos servicios responde la obra, las que deben someter sus iniciativas a una comisión consultiva que depende del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, denominada Consejo General de Construcciones Civiles, cuyas funciones son de asesoramiento, limitándose su acción a la construcción de edificios y monumentos públicos.

La sana tendencia de severa fiscalización en los gastos públicos que se hizo sentir en ese país, después de la paz de Versalles, y el precedente sentado por el decreto del 13 de mayo de 1911, en el que se dispuso que todos los departamentos ministeriales están obligados a someter al examen del Consejo General de Construcciones Civiles todos los proyectos presentados por sus arquitectos, relativos a la construcción de monumentos y edificios del Estado, hace prever que ese país se encamina hacia la centralización. (1)

En nuestro país, las obras públicas de carácter militar se han concentrado desde el año 1922 en el Ministerio del ramo,

(1) *Curso de Finanzas.* Alejandro Ruzo.

quien dispone de una Dirección Técnica de Ingenieros que actúa con eficiencia. Lo mismo acontece en lo que respecta a la Marina de Guerra.

Las obras públicas civiles están concentradas en su mayor parte en el Ministerio de Obras Públicas, si bien los otros Ministerios estudian proyectos y hasta dirigen la ejecución de algunas obras públicas.

La nación tiene a su cargo la financiación de la gran mayoría de las obras públicas, pues en lo que respecta a las provincias, solamente las de situación económica más desahogada han construído con sus propios recursos algunas obras locales, Como Córdoba y Mendoza; en general se ha hecho sentir la acción del Gobierno Federal.

No tuvo hasta el presente el país un plan orgánico para la ejecución de las obras públicas, que permitiera dar preferencia a las más urgentes y necesarias y aquellas que ya estaban en curso de ejecución; todos los años el Congreso autorizaba nuevos créditos para la realización de obras, sin tener en cuenta su financiación y en muchos casos no se habían hecho los estudios y proyectos necesarios. A pesar de que la Ley N° 10.285 tuvo por finalidad prohibir que se acordaran créditos en esas condiciones, se acumulaban las autorizaciones de créditos que en virtud de la citada ley, denominada Demarchi, se transferían de un ejercicio a otro. El Poder Ejecutivo ha querido poner remedio a esa situación y por decreto del 24 de junio de 1938 creó el Consejo Nacional de Obras Públicas, que deberá actuar como un organismo técnico-financiero de coordinación, centralización y dirección de los programas de trabajos públicos, asesorando al Poder Ejecutivo y, por mensaje del 8 de noviembre del mismo año, sometió a consideración del Honorable Congreso un plan de obras públicas a desarrollar en cinco años y por el cual se solicitaban los créditos para atender las obras en curso de ejecución hasta su total terminación, eliminándose en esa forma el anexo de Trabajos Públicos (Anexo L) del Presupuesto General de

Gastos de la Nación, incluyéndose además créditos para obras nuevas que aun no tenían principio de ejecución y para subsidios, quedando a cargo del Poder Ejecutivo dictar anualmente el plan de trabajos a desarrollar en el ejercicio, que es el que debe seleccionar las obras más urgentes y necesarias teniendo en cuenta la capacidad financiera de la Nación y las condiciones del mercado para absorber los títulos que al efecto se emitan.

Dicho plan fué aprobado por el Congreso Nacional, constituyendo la Ley N^o 12.576, y en el año en curso — 1939 — fué puesto en práctica; y si bien deja vislumbrar una gran mejora en nuestro régimen de obras públicas, debemos esperar que el tiempo transcurra a fin de ver sus resultados, pues si tenemos en cuenta que la misma ley autoriza a incorporar a las planillas de créditos para obras que la integran, los que se vayan acordando por leyes posteriores; se corre el riesgo de volver a la situación anterior si no se tiene el cuidado de terminar las obras cuyos créditos ya fueron acordados, antes de solicitar otros créditos para iniciar nuevas obras.

El decreto del 24 de junio de 1938 ha centralizado en el Consejo Nacional de Obras Públicas, como cuerpo asesor del Poder Ejecutivo, todo asunto relacionado con las obras públicas, pues lo faculta para dictaminar sobre los métodos de ejecución de las de costo superior a 500.000 \$ m/n, si han de construirse por vía administrativa, o por licitación, pública, privada o con trato directo, y para proponer al Poder Ejecutivo los planes anuales de inversiones y para someter a consideración del mismo la forma de financiación de las nuevas obras que se proyectaren.

Pero todos estos principios contenidos en el decreto de referencia, y que resultan útiles a nuestro régimen de obras públicas, deben ser concretados y sancionados en forma de ley después de un detenido estudio y perfectamente complementados por las disposiciones que también rigen la materia, que son las Leyes números 428, 775, 10.285, así como la parte

pertinente de la Ley N^o 11.672; tendiente a formar un régimen para nuestras obras públicas, que centralizándolas en el Ministerio del ramo, permita su fácil contralor y prohíba la iniciación de las obras hasta que no estén efectuados los estudios necesarios y formulados y aprobados los proyectos, planos y presupuestos respectivos, así como prevista su financiación y autorizados los recursos necesarios para su total realización. A la vez debe restringirse la iniciación de obras nuevas para dar preferencia en los planes anuales a las que están en curso de ejecución, pues su paralización o la ejecución a ritmo lento ocasiona la pérdida del capital invertido.

Asimismo, el citado decreto dispone que las obras públicas deben empadronarse en un registro especial denominado Registro de Obras Públicas, que está a cargo del Oficial Mayor del Departamento del ramo, y que no podrán incluirse en los planes de inversión las obras nuevas hasta que no se cuente con el crédito que cubra la totalidad del importe de su costo, y que financieramente sea posible fijarle una asignación anual que permita su desenvolvimiento en forma económica dentro del plazo previsto para su ejecución.

CAPITULO VII

Disposiciones legales que influyeron sobre nuestro régimen de obras públicas

I

La ley Berduc

El artículo 1º de la Ley de Contabilidad dispone 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 regla sobre los efectos que produce el cierre del ejercicio al establecer que el 31 de marzo de cada año quedará cerrado el ejercicio del presupuesto del año anterior y el de los demás créditos abiertos por leyes especiales o acuerdos del Poder Ejecutivo, quedando sin efecto los créditos que hasta entonces no se hubiesen usado, salvo que la ley o acuerdo de gobierno dispusieran su continuación.

A estos preceptos de la Ley de Contabilidad se unieron los de la Ley Nº 3934, denominada ley Berduc, y sancionada el 27 de septiembre de 1900, al disponer, en su artículo 1º, que quedaban derogadas todas las leyes especiales que autorizaban gastos, con excepción de aquellas que tuviesen provisión de fondos especiales para su ejecución y las que hayan dado lugar a celebración de contratos con anterioridad a esta

ley. Esta disposición de la ley tuvo el propósito, como lo expresó el propio autor del proyecto al presentarlo a la Cámara de Diputados en la sesión del 19 de julio de 1899, de no afectar las obras públicas que tuvieran principio de ejecución o las que hubieran dado lugar a la celebración de contratos particulares. (1)

Por el artículo 3º de la ley se dispuso que los créditos o gastos autorizados para el cumplimiento de las leyes exceptuadas por el artículo 1º subsistirían solamente durante el año 1900, debiendo en lo sucesivo figurar anualmente en el Presupuesto General de la Nación las sumas que se requirieran para la ejecución de las mismas, y el artículo 4º estableció que los gastos que autoricen leyes especiales sólo tendrán imputación a las mismas en el ejercicio en que fueron dictadas, debiendo incorporarse al Presupuesto las sumas necesarias para su ejecución en los ejercicios siguientes.

No cabe duda de que el propósito de esa ley era de suma importancia para las finanzas del país, propendiendo a la unidad del Presupuesto, demostrando un elevado criterio de ordenamiento financiero, pues como lo expresó su autor al presentar el proyecto de ley a la Cámara de que formaba parte, era una medida que tenía todos los beneficios que importa un punto de partida cierto, pues habilitaba a la Comisión de Presupuesto para trabajar con utilidad, dado que resultaría inútil buscar donde se pueden economizar cien pesos en la Ley de Presupuesto; si al día siguiente se votaba una ley que autorizaba quinientos mil. (1)

Pero cuando los trabajos públicos fueron financiados en su totalidad con recursos provenientes de la negociación de títulos no era posible ajustar a los preceptos de esta ley las autorizaciones legislativas de créditos, pues tales autorizaciones serían canceladas para los saldos remanentes al finalizar el ejercicio y, por consiguiente, sin aplicación al no

(1) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Diputados, 19 de julio de 1899.

poderse utilizar para el fin previsto, ni podría dársele otro destino, perjudicando en cambio a las obras públicas que corrían el riesgo de carecer de recursos, condenándolas a sufrir paralizaciones que ocasionarían innumerables perjuicios de orden económico.

Era, pues, necesario establecer una excepción para las obras públicas financiadas con el producto de la negociación de títulos, a efectos de que los créditos remanentes que no hubieran sido cubiertos con inversiones durante el ejercicio para el que habían sido acordados, quedaran disponibles y pudieran ser utilizados durante todo el curso de la obra, aunque ésta requiriera más de un ejercicio para su total terminación.

Ese fué uno de los propósitos del proyecto de ley presentado por el diputado Demarchi, en la sesión del 31 de julio de 1914, que luego reprodujo en la sesión del 17 de julio de 1916 y que ha dado origen a la Ley N^o 10.285, conocida por el nombre de Demarchi, que si bien ha salvado ese inconveniente, ha creado otros de no menor importancia.

II

Régimen de la Ley N^o 10.285

Los créditos para ejecutar obras públicas eran acordados por el Congreso en la Ley de Presupuesto o en leyes especiales, pero no respondían en su generalidad a proyectos de obras previamente estudiados y presupuestos de obras totales que hubieran merecido la aprobación del Poder Ejecutivo previo su análisis.

Generalmente, los créditos acordados por Ley de Presupuesto eran parciales y sólo respondían a una parte reducida de la obra, lo que motivaba que en las leyes subsiguientes se continuaran acordando créditos para proseguir los trabajos, sin tener un límite que hubiera sido estimado preventivamente

para establecer cuánto sería necesario para su total ejecución, ni se hacía un estudio y proyecto previo para analizar las posibilidades de ejecución de la obra, basado en principios técnicos, que a su vez permitiera calcular el costo aproximado.

El diputado Alfredo Demarchi trató de solucionar esa situación al presentar su proyecto de ley en la Cámara que integraba, el 31 de julio de 1914, y que a pesar de haber merecido en esa oportunidad la aprobación de la Comisión respectiva, tuvo que ser presentado nuevamente el 17 de julio de 1916, por haber caducado el primitivo, según lo dispuesto por la ley Olmedo. En esa oportunidad, expresó el autor, que el propósito que lo guiaba era el de señalar la forma cómo puede reglamentarse la ejecución de las obras públicas, estableciendo prescripciones, no consignadas en la Ley de Obras Públicas ni en las leyes especiales, a efectos de evitar no sólo que se repitan irregularidades cometidas, sino también limitar a lo necesario las sumas a invertir en obras públicas y para que en cualquier tiempo se pueda apreciar lo que importan los compromisos o desembolsos que insumen las obras a construir o en vía de ejecución. Este proyecto, que se discutió en la Cámara de Diputados el 13 de agosto de 1917 y en la de Senadores de la Nación en las sesiones de los días 6 y 8 de septiembre del mismo año, constituyó la Ley N^o 10.285.

Esta ley contiene disposiciones de suma importancia, que han repercutido en forma muy beneficiosa sobre nuestro régimen de obras públicas: así, en su artículo 1, inciso *a*), establece que no podrán incluirse en la Ley General de Presupuesto ni autorizarse por leyes especiales, inversiones de fondos destinados a iniciar, continuar o ampliar obras públicas, cuyos presupuestos no hayan sido aprobados previamente por el Poder Ejecutivo. Esta disposición encierra un elevado propósito de orden financiero, pues obliga a que las obras se inicien dentro de un criterio de corrección, evitando que se arbitren recursos que luego resultan insuficientes, ocasionando perturbaciones a la administración, como dijera el miembro

informante de la Comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados, señor Miguel Iturbe, al auspiciar la aprobación de dicho cuerpo legislativo. Otro de los inconvenientes que esta disposición evita es que, al efectuarse los estudios previos para proyectar y presupuestar las obras, permite a los técnicos observar la posibilidad de su ejecución y la forma más conveniente de realizarlas, a efectos de que llenen con eficacia el fin a que deben ser destinadas; pudiendo determinar el tiempo probable que durarán los trabajos y el procedimiento más económico para realizarlos, pues es común ver que una misma obra o trabajo se proyecta y presupuesta asumiendo diversas variantes, y son sometidas por los técnicos a la consideración de la Superioridad, expresando las ventajas e inconvenientes que cada una de ellas presenta. No hay duda que una obra que se ejecuta después de haberse efectuado un detallado estudio y tramitado y aprobado por el Poder Ejecutivo su proyecto y presupuesto, no puede ofrecer mayores inconvenientes en su realización, desde que el técnico actúa de acuerdo con el programa previamente trazado.

Antes de la sanción de esta disposición, si bien solían hacerse los presupuestos previos, el procedimiento no era general, y como lo dijera el diputado Demarchi al presentar su proyecto, esas estimaciones eran generalmente parciales y respondían al propósito de no abultar las partidas al proponer su inclusión en la Ley de Presupuesto, o al proyectar la ley especial, para conseguir más fácilmente su sanción o aceptación; y una vez votado por el Congreso el crédito inicial se requerían sucesivos refuerzos, llegando a costar una suma considerable, obras que se habían iniciado con un crédito reducido (1). Era, pues, preciso que antes de iniciarse una obra se tratara de obviar los inconvenientes que ofrecía, y ejecutarla en la forma menos costosa y más benéfica; al respecto el senador don Luis Linares expresó en la Cámara de que

(1) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Diputados, 17 de julio de 1916.

formaba parte — al auspiciar la sanción del proyecto como miembro informante de la Comisión respectiva — que en el fondo el proyecto disponía que ninguna de las Cámaras del Congreso podría sancionar leyes de obras públicas sin que previamente se hubiera hecho un estudio técnico y completo de las obras por las oficinas del Poder Ejecutivo, y que si hubiera una iniciativa surgida del Congreso, debía ser mandada a estudio antes de pronunciar su sanción, expresando, que frecuentemente se había iniciado la construcción de obras públicas sin mayor estudio y sin que se estableciera la relación lógica entre su costo y su utilidad ⁽¹⁾. Iguales conceptos se habían vertido en la Cámara de Diputados durante la discusión, pues al ser interrogado el diputado Demarchi por su colega don Jerónimo del Barco, sobre si los diputados no podrían iniciar obras públicas, el autor del proyecto contestó: «Sí, señor diputado, pueden iniciarlas, lo que no pueden es votar sumas sobre obras públicas, que aun no se sepa cuánto van a costar», y agregó a continuación: «Se puede presentar un proyecto sobre una obra cualquiera, pero después de hacer el presupuesto que se puede pedir al Poder Ejecutivo». ⁽²⁾

No obstante la disposición de la ley y las citadas expresiones en las cámaras legislativas, fueron comunes las inclusiones de créditos en las leyes de presupuesto, sin haberse requerido al Poder Ejecutivo los estudios y presupuestos previos; pero debemos destacar que no han sido comunes los casos en que el Poder Ejecutivo haya autorizado iniciar las obras antes de haber cumplido tal requisito legal, pues ellos se han limitado a casos de necesidades urgentes y recomendando que debía acelerarse la preparación del proyecto y del presupuesto para ser sometidos a su consideración.

Para que la previsión contenida en el inciso *a*) del artículo 1º de la ley alcanzase a las obras en curso de ejecución,

(1) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Senadores, 6 de septiembre de 1917.

(2) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Diputados, 13 de agosto de 1917.

el inciso b) del mismo artículo dispuso que el Poder Ejecutivo haría, a la mayor brevedad posible, la estimación del costo de cada una de las obras a iniciarse o construirse, determinando el monto del presupuesto primitivo aprobado y el de las ampliaciones o modificaciones que se proyectarían, así como el de las secciones que faltaran ejecutar para terminarlas, cuando se tratase de obra en curso de ejecución; lo que haría conocer al Congreso para que las tuviese presentes en la preparación de las leyes que destinasen fondos para la ejecución de obras públicas.

Contempla pues el citado inciso b), una situación indispensable para partir de una base segura y continuar la aplicación del procedimiento sin mayores inconvenientes; era preciso que se formulara un estado en el que se daría a conocer al Poder Legislativo cuál era la situación de cada una de las obras con respecto a su proyecto aprobado y cuáles los recursos que necesitaría para su total ejecución. Era preciso que en cualquier tiempo se pudiera apreciar lo que importan los compromisos o desembolsos que requieran las obras a construirse o en curso de ejecución, como lo dijera el autor del proyecto de ley al presentarlo a la Cámara Legislativa (1).

Podemos destacar la importancia de este precepto legal tendiente a que los recursos que en lo sucesivo se acordaren para la ejecución de obras públicas, lo sean partiendo de un punto inicial cierto, evitando a la vez que se incluyan créditos para obras cuyos proyectos no hayan sido aún aprobados por el Poder Ejecutivo, pero, como ya lo hemos expresado nos siempre se lo tuvo presente al votar los créditos para obras públicas.

En virtud de las disposiciones de la Ley de Contabilidad y de la Ley N° 3954, los créditos votados para obras públicas en las leyes de presupuesto o en leyes especiales, no podían ser aplicados sino durante el año a que la ley correspondía, lo que

(1) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Diputados. 17 de julio de 1916.

era un inconveniente para la ejecución de las obras, las que difícilmente pueden ser concluídas en un año, pues como lo expresó el diputado don Miguel Iturbe, la obra pública requiere que, votados los fondos, se puedan continuar aplicando en ejercicios siguientes, dado que mientras se licita y se formaliza el contrato después de aprobada la licitación con arreglo a las Leyes de Contabilidad y N^o 775, transcurre un tiempo demasiado largo, y el año en que se han votado los fondos pasa, sin que los mismos puedan utilizarse. Ello resulta contraproducente para la economía nacional, ya que no contando con recursos en el presupuesto subsiguiente y habiendo desaparecido los votados por el Congreso, el Poder Ejecutivo se vé obligado a demorar el pago de las obras o a paralizarlas. Las dos situaciones producen inconvenientes, si se demoran los pagos, esta demora se traduce en mayores gastos a causa de los intereses que la Ley N^o 775 establece que deben pagarse, y si la obra se paraliza sufre los deterioros de la intemperie.

Para salvar los inconvenientes la ley que tratamos dispuso en su artículo 2^o que las sumas totales que se votasen por leyes especiales para estudiar, ejecutar o ampliar obras públicas, o las parciales que determine anualmente en la Ley de Presupuesto, lo serían con especificaciones precisas para que las entregas en pago o a cuenta sean destinadas para esas mismas obras, y los saldos de las partidas que la Ley de Presupuesto asigne, quedarían disponibles de un año para otro, no pudiendo cancelarse el crédito abierto en los libros de la Contaduría General de la Nación, hasta tanto el Poder Ejecutivo establezca por decreto que la obra se ha terminado y pagado totalmente.

Esta disposición de la ley conseguía el fin propuesto, de evitar la carencia de recursos en las obras públicas en el momento en que los necesitaban; pero si bien ha terminado con esos inconvenientes ha originado otros, como el que resulta de la falta de unidad de presupuesto y la acumulación de cré-

ditos para obras públicas, que durante el transcurso de años han formado enormes sumas que la Nación no ha estado en condición de financiar. El primero se trató de remediar en parte con la creación de los Planes anuales de Trabajos Públicos, pero éstos no llenaron ese fin, y el segundo fué el que se trató de solucionar con el decreto del 24 de junio de 1938, y el mensaje N^o 509 del mismo año, remitido al Honorable Congreso y que originó la Ley N^o 12.576, de «Créditos para obras públicas», pero esta medida afectó aún más la unidad de presupuesto, ya que los créditos que hasta entonces se incluían en el Anexo L del Presupuesto serían en lo sucesivo acordados por leyes especiales.

El hecho de que la segunda parte del citado artículo 2^o dispusiese que los saldos de las partidas que la Ley de Presupuesto asigne, quedarían disponibles de un año para otro se ha interpretado que lo serían, cuando se hubiesen afectado con imputaciones parciales los créditos de las partidas, pero no en el caso contrario en que no se hubiese imputado a ellas y quedando el crédito intacto, no existía saldo y debía cancelarse íntegramente; tal interpretación movió al Poder Ejecutivo a dictar el decreto del 9 de octubre de 1925, reglamentando el artículo 2^o de la Ley N^o 10.285 y estableciendo que deben considerarse saldos a todos aquellos créditos disponibles autorizados y no cancelados por decreto del Poder Ejecutivo, ya lo sean totales o bien restos de créditos.

Tal cancelación, la dispondría según dicho decreto, por intermedio del Ministerio de Obras Públicas y previo informe de las Reparticiones Técnicas y de la Dirección General de Contabilidad y Contralor de Trabajos Públicos, declarando por decreto cuáles son las obras autorizadas por las leyes de presupuesto que se han terminado y pagado en su totalidad en el ejercicio inmediato anterior; en virtud de tal declaración, que se haría el 30 de junio de cada año, la Contaduría General de la Nación, cancelaría las cuentas respectivas. Esta medida fué fundamentada en que la falta de imputación a una

partida podía ser motivada por la necesidad de llenar previamente a la iniciación de los trabajos, trámites indispensables por nuevos estudios, compra y escrituración de los terrenos, negociación de títulos, etc. Por otra parte, tratándose de trabajos a atenderse con el producto de la negociación de títulos, no sería admisible que una vez negociados dichos títulos se opere la caducidad de la autorización para gastar, puesto que tales créditos quedarían sin destino y el dárseles otro sería contrario al fin para el cual han sido creados.

Las disposiciones del decreto citado han tendido, pues, a hacer más rígida la situación de los créditos autorizados, arrastrándolos de un ejercicio para otro, hasta que el Poder Ejecutivo decretara su cancelación. Los créditos así acumulados han alcanzado a cifras tan elevadas, que no podrían haber sido sufragadas. Esta situación de acumulación fué debida a que anualmente se votaban por Ley de Presupuesto, nuevos créditos excediendo las posibilidades financieras del país. Para que la inversión de esos fondos fuera posible, se hubiese requerido la total negociación de los títulos, a cuyo efecto el decreto de referencia dispuso que el Ministerio de Obras Públicas, una vez aprobada la Ley de Presupuesto, haría conocer a la mayor brevedad al de Hacienda la suma aproximada que se proponía invertir en el año, en trabajos públicos, para que este último Departamento regulase la emisión de títulos. He aquí el principio que luego originó la creación de los planes de trabajos públicos, regulando el monto de las inversiones posibles de cada ejercicio.

El propio decreto del 9 de octubre de 1925, contiene en su artículo 5º otra disposición de importancia en el orden financiero, pues establece que si, por prórrogas parciales o totales de las Leyes de Presupuesto, el monto de los créditos autorizados para una obra excediera el costo calculado que se haya hecho conocer al Honorable Congreso, el Ministerio de Obras Públicas no podrá utilizar ese exceso de créditos, aun cuando fuera necesario para ampliaciones o modificacio-

nes, salvo que las prórrogas de las Leyes de Presupuesto, hayan sido votadas después de haberse hecho conocer al Honorable Congreso el aumento del costo de la obra.

Es un concepto razonable y previsor, que tiende a que los mayores créditos que pudieran acordarse a una obra por la circunstancia especial de la prórroga de una Ley de Presupuesto, no puedan ser invertidos si anteriormente no se había hecho conocer al Honorable Congreso que esa obra necesitaba esos mayores recursos, llenándose a tal efecto lo prescripto por el artículo 1º de la Ley Nº 10.285; lo que equivale a decir que ese precepto fortifica el cumplimiento del requisito legal de que no deben acordarse créditos sino para aquellas obras cuyos proyectos y presupuestos han sido aprobados previamente por el Poder Ejecutivo.

El artículo 3º de la ley que tratamos, establece que cuando el Poder Ejecutivo advierta que la suma total o anual votada para una obra — ya sea antes de iniciarla o en el curso de su ejecución — es insuficiente para sufragar su importe o la parte que falta ejecutar o considere necesario ampliarla o modificarla con aumento de su costo, puede proponer al Honorable Congreso, la ampliación o modificación de la ley, pero acompañando los nuevos planos y presupuestos de la obra y ampliación, en debida forma. Reitera con esto la ley la necesidad de que para acordarse la autorización se formulen en forma previa los proyectos y presupuestos de los trabajos a ejecutarse.

Por último en su artículo 4º exige que cuando la ley que ordena la ejecución de una obra, autoriza la emisión de títulos de deuda para su pago, la misma no podrá empezarse o contratarse, hasta que los títulos hayan sido vendidos, salvo que se haya convenido con el contratista que recibirá en pago los títulos. Con este precepto la ley asegura que una vez iniciada una obra no sufrirá demoras ni entorpecimientos por la falta de disponibilidad de los fondos o, como ha sucedido, que sea necesario adelantar fondos de Rentas Generales, para evitar

el pago de intereses o la paralización de las obras, para reintegrarlos una vez negociados los títulos, situación perjudicial para los servicios que deben atenderse con dichos recursos, en el caso de que no pudieran ser reintegrados a tiempo.

Podemos apreciar en la Ley N^o 10.285, que ésta ha constituido la base de nuestro régimen de obras públicas, pues ha legislado sobre los procedimientos a seguir para obtener que el Congreso autorice los recursos, que éstos queden disponibles mientras sean necesarios, que los mismos puedan ser ampliados y, por fin, que cuente con los recursos necesarios e indispensables para su ejecución; todo ello contemplado desde un punto de vista justo, razonable e impregnado de sanos principios de ordenamiento financiero, tendiendo a que sean más beneficiosas las inversiones que el Estado hace en trabajos públicos, evitando que se inicien obras sin los recursos necesarios, así como también los estudios y proyectos que aseguran su posibilidad de realización y permitan apreciar las ventajas económicas que las mismas pueden soportar una vez realizadas.

III

Efectos de la ley Demarchi sobre la contabilización de las cuentas en la Contaduría General de la Nación

Con la sanción de la Ley N^o 10.285 se ha dotado de características especiales al régimen de contabilización de las obras públicas, pues como hemos visto al tratar precedentemente la propia ley, en virtud de sus disposiciones, no alcanzan a las obras públicas, los principios establecidos por el artículo 43 de la Ley N^o 428, en el sentido de que sus saldos no se cancelan con motivo del cierre del ejercicio financiero, sino que, de acuerdo con el artículo 2^o de la Ley N^o 10.285 y el decreto del 9 de octubre de 1925 que lo reglamenta, el

Poder Ejecutivo establecerá por decreto, si la obra se ha terminado y pagado en su totalidad y, en consecuencia, ha llegado la oportunidad de que se cancelen los saldos.

También hemos visto al tratar la Ley N^o 3954, que tampoco se cancelan los créditos acordados para obras públicas por leyes especiales, siempre que sus recursos provengan de la negociación de títulos de la deuda pública, sino que deben incorporarse al anexo de Trabajos Públicos del Presupuesto y por lo tanto entran a formar parte del mismo mecanismo especial.

Asimismo, conforme con lo establecido por la Ley número 10.285, las cuentas por créditos votados para obras se abrirán por partidas, con especificaciones precisas para concretar en forma incontrovertible la obra a que pertenecen, lo que las diferencia de otras cuentas abiertas para otros rubros de gastos del presupuesto, que de conformidad con lo estatuido por la Ley N^o 428, se abren por ítem. En estas condiciones, las cuentas por créditos votados por el Congreso para obras públicas, se abrían anualmente en los libros de la Contaduría General de la Nación y los saldos sin gastar se transferían a los ejercicios siguientes, con especificación precisa del inciso, ítem y partida con que figuraban en la Ley de Presupuesto; de tal manera que una misma obra figuraba con tantas cuentas como veces se le hubiese acordado créditos en las respectivas leyes de presupuestos, pues difícilmente eran invertidos en su totalidad los recursos acordados para el ejercicio, pues, generalmente, quedaba un saldo, aunque este fuera reducido. Ello daba lugar a que el número de cuentas abiertas en los libros de la Contaduría General de la Nación aumentara enormemente y una imputación llevada con cargo a una obra significaba, en muchos casos, la afectación a varias cuentas, lo que recargaba las tareas de esa dependencia.

Al respecto el doctor Wainer, Contador Mayor de la Nación, en un artículo publicado, sobre «Práctica de la Contabilidad de Obras Públicas», nos dice que había llegado un

momento en el que el problema contable de las obras públicas se había complicado, dado que se mantenían abiertas simultáneamente varios miles de cuentas. (1)

Esta situación fué remediada parcialmente por el decreto dictado en Acuerdo de Gobierno del 15 de abril de 1932, al disponer la unificación de los créditos desde 1923 en adelante, reiterando con ello lo ya dispuesto por el Acuerdo de Gobierno del 1º de junio de 1927; posteriormente la Ley Nº 12.150 de Presupuesto para el año 1935 dispuso en su artículo 56 la unificación de los saldos de créditos para trabajos públicos desde el año 1917, en que se sancionó la Ley Demarchi, hasta el año 1922, inclusive. En tal forma quedaron unificadas todas las cuentas de arrastres de créditos para trabajos públicos, a las que se las designaba por el número de inciso que les correspondía según la repartición y el número de orden o partida que le cupiese al ser registrada por la Contaduría General de la Nación. A esas cuentas unificadas se fueron volcando los saldos remanentes de cada ejercicio, y de ellas se tomaban los créditos para cubrir las autorizaciones dadas por el Poder Ejecutivo en los planes anuales de trabajos públicos, cuando estos excedían a los acordados en la Ley de Presupuesto o carecían de asignación en la misma.

El doctor Wainer nos expresa en la citada publicación que, por el sistema implantado con la sanción de la Ley Nº 11.584, el ordenamiento contable ha variado en forma fundamental, por la mayor simplificación en su ordenamiento y comprensión.

No obstante, subsistieron tres grupos de cuentas: a) las de trabajos públicos del presupuesto general de la Nación, de cada ejercicio; b) las cuentas fusionadas con sus créditos de arrastre y c) las cuentas del plan de trabajos públicos del ejercicio respectivo.

La apertura de créditos autorizados a invertir por el plan de trabajos públicos del ejercicio, queda supeditada a que las

(1) *Práctica de la Contabilidad de Obras Públicas*. Doctor J. Wainer.

asignaciones de la ley de presupuesto, más los créditos que registra la cuenta fusionada de la obra respectiva, alcancen a cubrir el monto fijado en el citado plan.

IV

Contabilidad preventiva

No podemos omitir la cita de otra contabilidad cuya importancia se destaca por los grandes servicios que presta al contralor de las inversiones en obras públicas y es ella la contabilidad preventiva, reglamentada dentro del Departamento de Obras Públicas por las resoluciones del Ministro del ramo doctor Ortiz, de fechas 8 de mayo de 1925, 23 de enero de 1926 y 12 de julio de 1928.

Con esta contabilidad se vigilan constantemente las inversiones que se realizan con cargo a cada una de las partidas y se evita que se produzcan excesos de inversiones, como así también que los gastos que se efectúan se ajusten a las necesidades de cada obra.

La Dirección General de Navegación y Puertos es, sin lugar a dudas, la que tiene mejor organizado el mecanismo de este importante instrumento de control, pues ha dictado a su vez una serie de disposiciones que sería extenso enumerar en detalle, por lo que nos limitaremos a hacerlo a grandes rasgos circunscribiéndonos a los trabajos públicos, a efectos de dar una idea exacta de su importancia.

Dictado el plan de trabajos públicos del año, se registran los créditos que el mismo acuerda, distribuyendo el monto de cada una de las partidas en los siguientes conceptos: Personal técnico y administrativo (con nombramiento del Poder Ejecutivo, sueldos); Personal obrero y de maestranza (jornales), Materiales y combustibles, y Varios.

Para el primer concepto (sueldos), la Contaduría Central de la Dirección General registra el compromiso anual en cada una

de las partidas, contra el cual lleva mensualmente las imputaciones, y procede a su vez a reajustar el compromiso calculando el monto probable a invertir en el resto del año, en base a las imputaciones llevadas a ese concepto hasta la fecha en que se efectúa el cálculo.

Para el segundo concepto (jornales) cada una de las dependencias de la Dirección solicita, al conocer las asignaciones anuales, el compromiso por todo el ejercicio y confecciona las planillas de jornales mensualmente, y va reajustando también mensualmente el compromiso registrado, en la misma forma indicada para el primer caso.

Para el tercer concepto (materiales y combustibles) cuando se trata de licitaciones públicas o privadas, se solicita el compromiso preventivo por cada una de las compras a realizar; una vez registrado éste, se procede a tramitar la licitación y, conocido el importe definitivo, se procede a reajustar el compromiso, para transformarlo en imputación cuando se interviene la factura respectiva. Para las adquisiciones menores por este mismo concepto, se registran compromisos anuales y se procede a reajustarlos mensualmente al igual que en los casos anteriores; cuando se tramitan las facturas las imputaciones se efectúan al liquidar las mismas y, si se tramitan pedidos de fondos, se descarga del compromiso total el importe que corresponde a cada partida registrándose por el mismo un compromiso especial, el que se descarga una vez que los responsables remiten la respectiva rendición de cuentas, para registrar entonces la imputación.

En el cuarto concepto (varios), según la índole del gasto, se registran los compromisos anuales o compromisos por cada gasto, ajustándolos a los procedimientos indicados precedentemente. Todo ello está reglamentado en la mencionada Repartición, en forma detallada.

Todas las operaciones las registra la Contaduría Central de la Repartición, siempre que no tenga objeción que oponer a la documentación que se interviene, comunicando cada una

de las operaciones contables que efectúa, a la dependencia interesada, por medio de volantes, en base a los cuales ésta lleva su contabilidad preventiva, de la que mensualmente remite a la Contaduría Central un estado de saldos para su confrontación y, en caso de diferencias, se producen las aclaraciones necesarias para su ajuste.

Todo este mecanismo permite conocer en forma instantánea el estado de cada una de las partidas del Plan Anual de Trabajos Públicos, y como todo gasto debe contar con su compromiso previo, se evita que el mismo se efectúe si la partida respectiva no cuenta con recursos suficientes; además permite seleccionar los gastos, postergándose los menos urgentes para dar lugar a los más indispensables, y a la vez puede impedirse que se afecten gastos a una determinada partida cuando por su índole no le corresponde a ella solventarlos. El sistema facilita el conocimiento con antelación de varios meses, cuándo una partida puede dar déficit, con lo cual se regulan los trabajos de las obras, a efectos de evitarlo; asimismo pueden determinarse los probables superávits, datos que facilitan la formulación de los reajustes de los planes de trabajos públicos.

Es, pues, la contabilidad preventiva, un elemento imprescindible en la sana política de obras públicas, y nuestra legislación no debe omitirla, sino servirse de ella, como auxiliar poderoso para regir el contralor de los fondos a ellas destinados.

V

Planes de trabajos públicos

Con el régimen de la Ley N^o 10.285 se fueron acumulando los créditos destinados a trabajos públicos, y contra los cuales podía girarse para atender las erogaciones de los trabajos, sin limitación de ejercicio, dado que no les alcanzaban los efectos del artículo 43 de la Ley de Contabilidad. Los únicos límites

que reconocía la utilización de tales créditos eran su agotamiento total o la cancelación que decretara el Poder Ejecutivo por haberse terminado y pagado totalmente la obra.

Esa situación no podía subsistir por ser contraria a un sistema de buenas finanzas, dado que, al margen de las autorizaciones de gastos que anualmente acordaba la Ley de Presupuesto existían otras que se acumulaban de años atrás, que era necesario limitar de acuerdo con las posibilidades del país y del mercado financiero, pues las obras públicas que arrastraban sus créditos debían ser atendidas con el producto de la emisión de títulos; entonces se imponía que los gastos que se efectuaran en tales trabajos se circunscribieran a la posibilidad de negociación de esos títulos. Tendiendo a regular esa situación, el decreto del 9 de octubre de 1925, dispuso en su artículo 2º que, una vez conocida la Ley de Presupuesto, el Ministerio de Obras Públicas haría conocer a la mayor brevedad al de Hacienda el importe aproximado que se proponía invertir durante el año, con cargo a esa ley, en los trabajos públicos que la misma autorizaba, a efectos de que el Departamento de Hacienda regulase la emisión de los títulos. Asimismo el artículo 3º dispuso, que, con el mismo objeto, le haría conocer antes del 30 de marzo de cada año, el importe aproximado de las obras que con cargo a los fondos retenidos, en virtud de la Ley Nº 10.285, se proponía realizar en el año.

También con el fin de regular las inversiones anuales en trabajos públicos, el artículo 54 de la Ley Nº 11.584, de presupuesto para el año 1932, dispuso que las sumas acordadas por esa ley sólo podrían invertirse durante el año 1932, cualquiera fuera el origen de los créditos correspondientes. En los casos de obras con créditos de arrastres, que requirieran más de un año para su realización, podrían contraerse compromisos dentro del máximo acordado por ley, pero sólo podría gastarse efectivamente en el año la cantidad fijada en esa Ley de Presupuesto.

Los saldos de las autorizaciones acordadas por la citada ley, que no se hubiesen gastado al 31 de diciembre de 1932, quedarían sin efecto e ingresarían de nuevo al crédito disponible para cada obra, de acuerdo con la Ley N^o 10.285, con el fin de implantar el ejercicio financiero anual en el régimen de las obras públicas.

Esta disposición, con pequeñas variantes, fué repetida en las sucesivas leyes de Presupuesto, incorporándose luego en el texto de la ley complementaria permanente de presupuesto, figurando en el artículo 65 de la Ley N^o 11.672, edición de 1938, con el siguiente texto: «Sobre el monto total de los trabajos públicos, autorizados a realizar, de conformidad con la Ley N^o 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 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 requieran más de un año para su realización, y dispongan de créditos de arrastre, conforme a la Ley N^o 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.»

«De la suma total que el Poder Ejecutivo destine para cumplir el plan anual de trabajos públicos, se invertirá el 65 por ciento en la realización de obras de carácter público, semi-público o privado, en las provincias.»

De acuerdo con esta disposición legal, el Poder Ejecutivo dicta desde el año 1934, el plan de trabajos, regulando las inversiones que pueden efectuarse, durante cada ejercicio.

Con ello no se salva la falta de unidad del presupuesto, pero se pone un límite a las inversiones, dentro de las posibilidades financieras del erario público, limitando la autorización que acuerda la ley Demarchi, de disponer de todos los créditos acordados para trabajos públicos y no gastados.

Hasta el presente, dentro de los tres primeros meses del año, y conociendo los recursos votados por el Congreso en la ley de presupuesto del ejercicio, el Poder Ejecutivo dictaba el plan respectivo, fijando el límite a invertir en cada partida de obra. Si el monto que se autorizaba a invertir en el año con cargo a una partida era menor que lo autorizado por ley de presupuesto, se rebajaba la diferencia de crédito en el inciso, ítem y partida del mismo, llevándola al crédito de la cuenta unificada correlativa. Dicho importe no podía ser utilizado en ese plan, pero sí en los posteriores, siempre que el Poder Ejecutivo lo incluyera en ellos.

Cuando el monto autorizado a invertir en el año, era mayor que el acordado por Ley de Presupuesto, en un inciso, ítem y partida del mismo, siempre que la obra tuviera crédito en la respectiva cuenta unificada, se atendía la diferencia con el crédito de arrastre de la cuenta unificada, a cuyo efecto se abría la misma cuenta, con la misma denominación de la de la Ley de Presupuesto; pero en leyes especiales.

Si la Ley de Presupuesto no asignaba crédito a una obra, y la partida de dicha obra, era incluida en el plan de trabajos públicos del año, debía atenderse con la reserva de la respectiva cuenta unificada, abriéndose en leyes especiales la cuenta con la enumeración del inciso, ítem y partida, siguiendo la correlativa a la última del presupuesto del año. (1).

(1) *Práctica de la Contabilidad de Obras Públicas*. Doctor J. Wainer.

El plan de trabajos públicos es reajustado durante el año cuando las necesidades de las obras así lo requieren, aumentando o reduciendo los importes fijados a cada partida de obra y su inversión debe quedar supeditada a que los trabajos a realizarse cuenten con proyecto y presupuesto, aprobados previamente por el Poder Ejecutivo, conforme lo dispone el artículo 1º de la Ley Nº 10.285.

El Acuerdo de Ministros del 24 de junio de 1938, que crea el Consejo Nacional de Obras Públicas, en su artículo 4º autoriza a éste a proponer al Poder Ejecutivo, los planes anuales de inversiones; y la Ley Nº 12.576 de créditos para obras públicas nacionales, deroga el citado artículo 65 de la Ley número 11.672 (texto 1938); pero en su artículo 5º contiene disposiciones análogas, autorizando al Poder Ejecutivo a dictar el plan anual de inversiones, el que deberá someter a consideración del Congreso en las primeras sesiones de cada período ordinario.

La movilidad de las asignaciones de los planes de trabajos públicos, cuyos importes pueden ser aumentados o reducidos por el Poder Ejecutivo varias veces durante el curso del año, permite contemplar las necesidades de las distintas obras, las que por inconvenientes que se presentan durante el curso de su ejecución, exigen en muchos casos que se les imprima un ritmo más lento durante cierto período o, a la inversa, situaciones especiales exigen o permiten un ritmo acelerado; lo que requiere que los recursos de sus partidas respectivas sean reducidos o aumentados, según el caso. Estas situaciones están representadas en las obras portuarias y las de dragado por el mayor o menor caudal de agua de los ríos, pues si bien son conocidas las épocas del año en que éstas crecen o decrecen, ello no se produce siempre con la misma intensidad, y puede muy bien presentarse en un año la oportunidad o la necesidad de efectuar un trabajo, que en años anteriores no fué posible realizar o no fué necesario.

También las necesidades económicas, sociales o militares, pueden requerir que se varíe el plan de trabajos públicos, incluyendo obras que primitivamente no se consideraban urgentes y un motivo imprevisto les ha dado ese carácter.

Votada la ley de «Créditos para obras públicas», que autoriza los créditos totales para cada obra, el plan de inversiones anuales es indispensable, pero para salvar en parte la unidad del Presupuesto, resulta necesario que en la Ley de Presupuesto anual, el Congreso fije en forma global el monto máximo que debe alcanzar dicho plan.

CAPITULO VIII

Nuevas normas en el régimen de las obras públicas

I

El Acuerdo de Gobierno del 24 de junio de 1938

El Poder Ejecutivo, al elevar al Congreso al proyecto de Ley de Presupuesto para el año 1938, con mensaje del 31 de mayo de 1937, expresaba sus deseos de implantar una reforma fundamental en lo que se refería a trabajos públicos, manifestando un sano propósito de orden financiero al sustentar que sólo debían costearse con el producto de la emisión de títulos las obras directa o indirectamente retributivas, que permitieran cubrir con su producto, inmediatamente después de construídas o en un futuro próximo, los servicios de los títulos correspondientes, mientras que las obras improductivas debían costearse con Rentas Generales, como así también los subsidios.

Indicaba que los créditos para trabajos públicos debían votarse en la medida de la capacidad financiera de la Nación, ajustándose al tiempo necesario para cada construcción, de tal manera que pudiera terminarse la obra en el plazo establecido sin ninguna interrupción. Es este otro plausible principio financiero, dado que el ritmo lento o las interrupciones en la ejecución de las obras causan pérdidas, ya que los intereses que hay que abonar por esas demoras, cuando se trata

de obras atendidas con recursos de la emisión de títulos, representan pérdidas, mientras las construcciones se atrasan o paralizan en perjuicio de los intereses económicos que reclaman su habilitación para los servicios a que están destinadas.

Expresa el citado Acuerdo de Gobierno, en sus considerandos, «que es urgente e impostergable modificar el actual sistema de autorización, financiación, contratación y ejecución de las obras públicas» en el país. Que la finalidad perseguida al fijarse anualmente las sumas a gastar en trabajos públicos — por el régimen de sancionar cada año, en el presupuesto general de la Nación, créditos parciales para iniciar o proseguir obras públicas y pagar subsidios — no ha podido obtenerse, porque los totales votados anualmente han excedido siempre las posibilidades de negociar los títulos requeridos. Tal situación podía haber sido remediada no votando el Congreso créditos para obras públicas nuevas, sino en la proporción de las que se fuesen terminando, manteniendo una relación constante con las posibilidades de la negociación de títulos, y dando preferencia a las más urgentes e indispensables para las necesidades del país.

Con justo criterio, un considerando del citado Acuerdo de Gobierno, expresa luego que esos créditos parciales se acordaban sin tener en cuenta las inversiones anuales mínimas para no recargar el costo de cada obra y, con frecuencia, sin cumplir con el requisito legal de establecer previamente el presupuesto total respectivo, lo que hacía que muchas veces el monto de las autorizaciones fuera inferior al importe necesario o que lo excediera en otras.

En ningún caso debe admitirse que se acuerden créditos para obras que no estén estudiadas, proyectadas o presupuestas conforme lo dispone la Ley N^o 10.285, dado que ello constituye la previsión para asegurar que la obra se llevará a buen término dentro del plazo calculado y el monto presupuesto, salvo diferencias que no pueden alcanzar gran valor.

El mismo se refiere a que, independientemente a los créditos que se acordaban por el anexo I de la Ley de Presupuesto, se dictaban numerosas leyes especiales de trabajos públicos; dualidad de procedimientos que complicaba el problema, dado que aumentaban los créditos en virtud de la Ley Nº 10.285, que según el propio Acuerdo de Gobierno excedían ya a más de mil millones de pesos, comprendiendo a numerosos trabajos que ni tenían principio de ejecución, ni hubiese sido conveniente iniciarlos, pues habrían excedido las posibilidades financieras del erario público.

Para salvar esa dualidad, expresa, que considera indispensable la eliminación del anexo L del Presupuesto de la Nación, y solicita del Honorable Congreso, mediante un proyecto de ley especial, los créditos para terminar todas las obras en curso de ejecución, como asimismo los referentes a las nuevas a ejecutarse en lo sucesivo, regulando las inversiones por planes anuales, en la medida que las circunstancias lo permitan.

Que si bien con el procedimiento de programar anualmente los trabajos públicos se había logrado metodizar en parte su ejecución, la forma inorgánica como sancionaban los créditos debía ser corregida, para evitar en el futuro los serios inconvenientes que surgían de la dificultad de financiación, y por consiguiente el encarecimiento de las obras, por el ritmo lento con que había que ejecutarlas. Expresa asimismo el Acuerdo que las inversiones realizadas por el Estado en el último decenio demostraban elocuentemente la falta de un plan orgánico de trabajos públicos, dado que, en los períodos de depresión, cuando más necesaria era la intervención del Estado para combatir la desocupación y tonificar la economía, ellas se reducían a cifras mínimas por falta de recursos, expandiéndose en los años de prosperidad, cuando la economía privada está en condiciones de dar ocupación a la población sin trabajo.

Este principio enunciado por el Poder Ejecutivo es de suma importancia social y financiera, pero para que pueda ser llevado

a la práctica es necesario que previamente se reduzcan las obras a atenderse, con los recursos provenientes de la negociación de títulos de la deuda, a aquéllas que una vez construídas produzcan los fondos necesarios para su amortización en un plazo más o menos reducido; pudiendo disponerse de un porcentaje mínimo del producto de esas mismas obras para formar un fondo de reserva al que sería posible recurrir en las épocas de depresión, para ampliar los trabajos públicos que se realicen con el propósito de combatir la desocupación.

Contribuye a facilitar la rápida amortización de las obras el hecho de que éstas sean construídas a un ritmo normal, ajustado a las necesidades de los trabajos, pudiendo disponer de los recursos necesarios para su terminación, dentro del menor plazo posible; para lo cual no deben iniciarse nuevas obras, hasta tanto no esté plenamente asegurado que se cuente con los fondos disponibles para que todas las que están en curso de ejecución puedan continuar su regular desarrollo sin interrupción, a efectos de ser terminadas dentro del término calculado.

Con la formación de un fondo de reserva en la forma indicada, el Estado podría coordinar su acción en materia de trabajos públicos, como lo expresa el propio Acuerdo, relacionando la ejecución de las obras, no sólo con las diversas necesidades que las reclaman, sino también con el estado de la economía y de las finanzas, saneando estas últimas, desde que la amortización de los títulos de la deuda estaría asegurada y existiría además la oportunidad de ejecutar obras, cuando las circunstancias lo exigen, sin incrementar la deuda, desde que se obtendrían los recursos del fondo de reserva.

Después de los considerandos que hemos enunciado y comentado ligeramente, terminan éstos, expresando la necesidad de crear un nuevo organismo técnico, que asesore al Poder Ejecutivo en materia de estudio, autorización, financiación, contratación y ejecución de los trabajos públicos por lo que el Acuerdo dispone en el artículo 1º la creación del Consejo Nacional de Obras Públicas, bajo la presidencia del Ministro del

ramo, actuando como vicepresidente, el Subsecretario del mismo, e integrado por los Directores Generales de las distintas Reparticiones del Ministerio, el Administrador General de los Ferrocarriles del Estado, el Presidente de las Obras Sanitarias de la Nación, ingenieros del Ministerio de Guerra y delegados de los ministerios de Hacienda y Marina; actuando como Secretario el Director General del Departamento de Obras Públicas.

Se ha tratado, como puede observarse, de formar un cuerpo que por sus conocimientos técnicos esté en condiciones de asesorar al Poder Ejecutivo, aportando cada uno de sus integrantes, además de sus conocimientos generales, los especiales sobre los asuntos que conciernen a la Repartición que cada uno de ellos preside.

Fija luego el Acuerdo las funciones del Consejo Nacional de Obras Públicas, tendiendo a centralizar en dicho organismo todo lo relacionado con la materia, evidenciando el propósito de coordinar en forma racional todo lo referente a financiación, inversión y ejecución de trabajos públicos. Así el artículo 2º establece que será motivo de examen y reajuste por el Consejo citado los proyectos y presupuestos de obras, ya sea de las que están en curso de ejecución o de las que van a construirse, cuando su costo exceda los 100.000 \$ m/n, a efectos de que éste establezca sus costos definitivos, qué créditos son necesarios para su terminación, y cuál debe ser la forma de ejecución; disponiendo el artículo 3º que una vez realizado el estudio indicado en el artículo precedente, se enviará al Congreso el respectivo proyecto de ley, solicitando se autoricen los recursos necesarios para terminar las obras en curso de ejecución; y que en lo sucesivo las obras públicas se autoricen por la totalidad de la suma requerida para su construcción y en forma de ley especial independiente de la anual de presupuesto. Con esta medida el Poder Ejecutivo preparaba el procedimiento a seguir para llevar a la práctica su propósito, enunciado en el mensaje de apertura de sesiones del Congreso

del período de 1938, de eliminar del Presupuesto General de la Nación el anexo de trabajos públicos, tendiendo con ello a uniformar el sistema de votarse los fondos destinados a obras públicas que deben financiarse con el producto de la negociación de títulos. Concorde con este temperamento, el artículo 7º del mismo establece que, para ser incluida en los planes anuales de inversión toda obra nueva autorizada por el Congreso, es necesario que cuente con crédito suficiente para cubrir la totalidad de su costo y que, financieramente sea posible fijarle una asignación anual que permita su desenvolvimiento en forma económica, dentro del plazo previsto para su total ejecución, en el proyecto pertinente.

Es el enunciado, un sano propósito en materia de financiación de obras públicas, ya que con él se asegura que las obras, una vez iniciadas, no sufrirán paralizaciones ni demoras en su construcción, con lo cual pueden destinarse al servicio que las requiere dentro de un plazo breve y por otra parte su precio de costo resulta más económico. Llevándose a la práctica este principio, las obras en curso de ejecución tendrían especial preferencia y no se incluirían en los planes de inversiones obras nuevas hasta que no se fueran terminando las ya iniciadas o hasta que la capacidad financiera del país haga posible la inclusión.

A efectos de facilitar el cumplimiento del citado artículo 7º, el siguiente determina que las reparticiones técnicas, al elevar los proyectos y presupuestos de obras nuevas, deberán indicar el término de tiempo calculado para la terminación de las mismas, fijando la inversión anual que se considera necesaria. Con ello queda completada una norma, que de aplicarse en forma estricta, no tardará en manifestar su enorme importancia para nuestro régimen de trabajos públicos.

Volviendo a las atribuciones del Consejo Nacional de Obras Públicas, que estábamos tratando, el artículo 4º del decreto Nº 6991 lo habilita para: a) Dictaminar sobre los proyectos de planes orgánicos de las obras que se preparen por

los Departamentos y Reparticiones del Estado, así como sobre los proyectos de obras cuyos costos excedan de 100.000 \$ m/n; b) Proponer al Poder Ejecutivo los planes anuales de inversión, determinando, en consecuencia, la oportunidad de iniciar los trabajos; c) Someter a consideración del Poder Ejecutivo las formas de financiación de las nuevas obras que se proyectaren; d) Dictaminar sobre los métodos de ejecución de las obras de costo superior a 500.000 \$ m/n, indicando si deben construirse por vía administrativa, por licitación pública, privada o por contrato directo; así como sobre las licitaciones públicas autorizadas cuando excedan el importe citado, en el resultado de las licitaciones privadas de obras de costo superior a 25.000 pesos moneda nacional y en las ampliaciones de contratos de obras cuando sean superiores al 20 % del original y excedan dicha suma y e) Asesorar al Poder Ejecutivo y a los Ministerios en todo asunto relacionado con las obras públicas.

El apartado d) de este artículo ha movido, como ya lo hemos destacado anteriormente, a la Contaduría General de la Nación a expresar al Ministerio de Hacienda su criterio al respecto, manifestando que, apoyándose en el precepto de la Ley N° 775, donde se establece como principio inmutable que debe regir el remate público para la ejecución de las obras públicas, no podría quedar librada al criterio del Consejo la mejor forma de disponer su ejecución, pero, a continuación, aclara que entiende aquella repartición que al decir «dictaminar» el referido apartado, lo hace con el único objeto de que el Consejo asesore al Poder Ejecutivo, en forma previa, sobre la aplicación del citado precepto legal, a fin de deducir los casos de excepción.

Creemos, como la Contaduría General de la Nación, que lo que se ha querido significar es que el Consejo asesore al Poder Ejecutivo, que es en definitiva quien va a resolver sobre el procedimiento a seguir; pero no pensamos lo mismo en lo que respecta a que la Ley N° 775 establece que debe regir el remate público como principio invariable, dado que, como lo hemos

expresado en el capítulo «Obras por Administración», la citada ley no contiene ninguna disposición que prohíba la ejecución por vía administrativa, ni se ha hecho mención en la discusión parlamentaria de esta ley, sobre este procedimiento de ejecución de obra, sino que la misma se ha limitado a establecer las normas para la ejecución de las obras por contrato.

La misma Contaduría General de la Nación expresa en la nota que la ejecución de obras públicas por vía administrativa, es indudablemente admisible cuando existen circunstancias especiales que no pueden sortearse, como cuando se trata de trabajos de dragado, de balizamiento, cuando son indispensables pequeñas reparaciones en edificios u obras públicas, cuando por razones de distancia el interés particular que puede concurrir no existe, y otros casos en que por motivos análogos no hacen posible o no es conveniente el remate. ⁽¹⁾

No debe, pues, alegarse que la ley prohíbe la ejecución de obras públicas por administración, sino que más bien podría argumentarse, que en general la ejecución de las obras por contrato puede resultar más económica y, por ende, más conveniente para las finanzas del país, pero ese factor económico no es inmutable ni constante.

El decreto N^o 6991, que tratamos, toma otra medida de fundamental importancia al establecer en su artículo 6^o que las obras públicas serán empadronadas en un registro especial, que denomina «Registro de Obras Públicas» y en el que se registrarán todas las obras autorizadas por leyes de presupuesto o leyes especiales, iniciadas o no, así como las que se autoricen en lo sucesivo, detallando el presupuesto de máxima de cada obra, el importe de los créditos asignados o que se le asignaren, lo que se invierte en cada año y la previsión de la cantidad a gastarse en los subsiguientes, así como los demás elementos de juicio que el Consejo de Obras Públicas deter-

(1) Nota de la Contaduría General de la Nación al Ministerio de Hacienda, del 11 de julio de 1938.

mine. Este registro, que según la disposición citada funcionará bajo la dirección del Oficial Mayor del Ministerio de Obras Públicas, es un importante auxiliar para conocer en todo momento la situación de todas las obras públicas en conjunto y la de cada una de ellas en particular, suministrando los datos necesarios para determinar el estado de cada obra, facilitando la preparación de los planes anuales de inversión y de las planillas para recabar del Honorable Congreso los créditos necesarios, pues debe entenderse que al aprobarse los proyectos y presupuesto por el Poder Ejecutivo a los efectos de la Ley N^o 10.285 y decreto N^o 6991, pasan a figurar en el citado registro. Asimismo, al prepararse los planes anuales de inversión, el referido registro suministra al Consejo los datos para saber si una obra llena los requisitos exigidos por el propio decreto para ser incluida en el plan anual de inversión, es decir, si tiene aprobado por el Poder Ejecutivo el proyecto y presupuesto respectivo y si tiene acordado por el Honorable Congreso crédito que permita fijarle una asignación anual que asegure su regular desarrollo sin sufrir entorpecimientos.

Reiterando lo dispuesto por la Ley N^o 10.285, el decreto a que nos hemos referido establece en su artículo 9^o que no podrán incluirse en los proyectos de leyes autoritativas de obras públicas que se envíen al Congreso, ni en el Plan de Trabajos Públicos, créditos para obras que no tengan aprobados por el Poder Ejecutivo sus proyectos y presupuestos, los que deben ser confeccionados mediante estudios previos, que se hagan de acuerdo a las reglas de la técnica y las normas del decreto del 27 de julio de 1876, dictado a raíz de la sanción de la Ley N^o 775. La importancia de esta disposición ya la hemos considerado al referirnos a la Ley N^o 10.285 y constituye un principio de orden esencial en nuestro régimen de obras públicas, puesto que antes de autorizarse una obra deben de tenerse hechos los estudios necesarios, así como sus proyectos y presupuestos; lo que vale decir que ya se tiene formado el criterio con que se desarrollarán las obras desde su comienzo, facili-

tándose y acelerándose su ejecución, con evidente ventaja económica y técnica.

El artículo 10 del decreto N° 6991 establece el trámite de la documentación de las licitaciones de obras públicas o de materiales para las mismas, indicando que informarán: la Repartición técnica respectiva, la Dirección General de Contabilidad y Contralor de Trabajos Públicos, el Consejo Nacional de Obras Públicas (siempre que ellas sean por más de 500.000 \$ m/n) y la Contaduría General de la Nación, cuando el Ministerio respectivo lo estime necesario. La última parte de este artículo ha merecido también la observación de la Contaduría General de la Nación, la que ha expresado su opinión de que su intervención no debe limitarse, ni restringirse, entendiendo que por sus funciones necesita tomar conocimiento en todos los casos de un modo invariable. ⁽¹⁾

Expresa la Contaduría General de la Nación, que si no ha mediado su intervención previa en los documentos relacionados con la ejecución de la obra; ella deberá requerir el envío de los antecedentes respectivos para poder realizar el examen del gasto, situación que dará lugar a demoras que perjudicarían al interesado, ya que cobraría con retardo; esto se agrava en el caso en que hubiera alguna observación que formular, puesto que se alargaría el trámite de cobro y podría verse el Fisco obligado al pago de intereses. ⁽¹⁾

Efectivamente, la intervención previa de la Contaduría General de la Nación es conveniente, ya que ésta debe prestar su colaboración al expresar su opinión sobre los requisitos legales que deben llenarse; dicha intervención es *a posteriori*, cuando va el documento para la liquidación del gasto y cuando interviene las rendiciones de cuentas, aunque no debe darse el caso de tener que requerirse la documentación, puesto que se entiende que la misma le debe ser remitida a más tardar

(1) Nota N° 2765 de la Contaduría General de la Nación al Ministerio de Hacienda, del 11 de julio de 1938.

en conjunto con el gasto liquidado. Es una función que le acuerda la Ley de Contabilidad, la de intervenir la documentación del gasto, y la misma no puede evitarse, ya que si bien *a posteriori* siempre tiene oportunidad de formular sus reparos, si los hubiere.

Termina el decreto del 24 de junio de 1938 aclarando en su artículo 11 que las disposiciones de ese decreto no alcanzan a los proyectos y presupuestos de obras que se ejecuten con cargo a las partidas del anexo I de la Ley de Presupuesto, cualquiera sea su importe, por constituir ellas servicios de conservación y mantenimiento.

Se hace, pues, necesario aclarar que la legislación especial que constituye el régimen de las obras públicas nacionales es solamente aplicable a aquellas obras cuya ejecución debe atenderse con recursos provenientes de la negociación de títulos, o sea lo que ha dado en llamarse Trabajos Públicos.

El decreto N^o 6991 expone conceptos en materia de obras públicas, cuya aplicación, tal como queda expuesto, reportaría beneficios, encauzando nuestro régimen hacia una política financiera más ordenada en la materia; pero, como lo expresara el diario *La Prensa*, en un artículo titulado «El régimen de obras públicas y el Ejecutivo», del 5 de julio de 1938, para que esas buenas ideas expresadas por el Poder Ejecutivo puedan traducirse en una realidad duradera es necesario que se consagren en una ley meditada.

El citado diario, comentando el decreto de referencia en el artículo indicado, dice que, si el Ejecutivo observa la forma inorgánica en que se sancionan los créditos para obras públicas y se propone la modificación del sistema, tendría que concretar sus opiniones en un mensaje dirigido al Congreso, acompañando el respectivo proyecto de ley, el que debería abarcar toda esa materia, consignando en forma explícita la derogación de las disposiciones objetadas. La necesidad de subordinar — dice el citado diario — el régimen de los trabajos públicos a un plan que abarque más de un año de duración del presupuesto, es

incuestionable, pero debe ser satisfecha sin violar los principios esenciales de la ley de presupuesto.

En verdad, un régimen financiero ordenado requiere que se contemple junto con las necesidades de las obras públicas que exigen que sus créditos sean acordados en forma integral, las que surjen de la Ley de Contabilidad, que asigna al presupuesto una duración anual; y que en ese presupuesto consten todos los gastos que autoriza el Congreso para el ejercicio financiero, así como los recursos con que deben cubrirse los mismos.

De la misma manera — dice *La Prensa* — que se fija o debe fijarse la capacidad financiera de la Nación, para no sobrepasarla en el voto anual de los gastos, se puede calcular el monto del programa de obras públicas para ser costeadado en cinco o seis años. Sobre esa base — expresa — se votaría un programa que autorizaría para cada obra, el gasto total y la duración de los trabajos, según resulte de los respectivos estudios y presupuestos, pero que no comportaría la apertura de crédito alguno. Y cada año, en el anexo L, el Congreso establecería el monto a invertir y la forma de arbitrarlo. Debería cumplirse ese programa, según el orden en él establecido para la ejecución de las obras y previendo para cada año sólo aquellas cuyo costo puede ser satisfecho con las sumas votadas en el anexo L, y éste sería vuelto a su verdadero destino de fijar anualmente dichas inversiones.

No hay duda que desde el punto de vista de la contabilidad pública y de las buenas finanzas ese es el procedimiento más justo y adecuado, desde que permitirá el contralor permanente de las inversiones, por el Congreso; pero para seguirlo, sin perjuicio de las exigencias técnicas de las obras, sería necesario que a los créditos que se asignaran a cada una de el Poder Ejecutivo pudiera en el curso del año reducir o aumentar lo asignado a cada partida, individualmente, sin las partidas se les diera cierta movilidad, en el sentido de que exceder el monto de lo votado para el anexo y la suma total

del presupuesto aprobado para cada obra, a fin de ajustarlas a las necesidades técnicas durante su desarrollo.

Como lo expresa el citado periódico, sólo dentro del sistema de presupuesto, del cual depende de la fijación anual de los gastos por el Congreso, podrá tener cabida el criterio de unidad que debe presidir las finanzas y podrán encontrar correctivo los vicios e inconvenientes observados por el Poder Ejecutivo en materia de obras públicas.

Las ideas expuestas en el decreto del 24 de junio de 1938 pueden dar base a un régimen de obras públicas más en concordancia con las sanas doctrinas de las finanzas, pero acordados por el Congreso, en virtud de la Ley N° 12.576, los créditos para las obras en curso de ejecución, y para obras nuevas, no deben votarse créditos para nuevas obras hasta tanto se cumpla el programa de esa ley, permitiendo que se vayan habilitando las obras ya consideradas, antes de dar cabida a otras. En cuanto a los subsidios, deben desaparecer del programa de obras a atenderse con la emisión de títulos, como lo expresara el propio Poder Ejecutivo en el referido decreto.

Asimismo, no obstante que la citada ley ha acordado los recursos totales para las obras que comprende, en el presupuesto anual deben fijarse los importes a invertirse en el curso del año con relación al programa de esa ley.

II

Decreto del 18 de noviembre de 1938

Las manifestaciones hechas por la Contaduría General de la Nación en su nota N° 2765 — a la que hemos hecho referencia anteriormente — relacionadas con el Acuerdo de Gobierno del 24 de junio de 1938, han motivado que el Poder Ejecutivo dictara el decreto N° 14.513 de fecha 18 de noviembre de 1938, en cuyos extensos considerandos expresa que la

Ley N^o 775 no establece en parte alguna que las obras públicas deban necesariamente efectuarse por contrato. Determina sí, en su artículo 3^o que todo contrato de obra pública ha de ser precedido, como regla general, por una licitación, también pública, prescripción que se ajusta al concepto universal con que se encaran y resuelven todas las contrataciones, de cualquier índole, realizadas por el Estado.

Creemos, como el Poder Ejecutivo, que la Ley N^o 775 no ha tenido el propósito de imponer como único procedimiento de ejecución de las obras, el del contrato, sino que solamente ha querido imponer la licitación pública como medio ineludible que debe preceder a todo contrato de obra pública, estipulando los únicos casos de excepción en que podría contratarse privadamente, sosteniendo con ello el criterio sustentado e impuesto ya por la Ley de Contabilidad, para todas las contrataciones en que el Estado es parte.

Expresa luego el Poder Ejecutivo que, al determinar el artículo 4^o de la Ley N^o 775 que el Poder Ejecutivo antes de ejecutar una obra «directamente», debe aprobar los planos, etcétera. Ello importa asignarle en forma categórica, la facultad de ejecutarlas administrativamente.

No compartimos esa opinión, desde que entendemos que al no hacerse mención alguna durante la discusión parlamentaria de la Ley N^o 775, a la ejecución de las obras por administración, ni contener la ley citada disposición expresa al respecto, sumado a que en la época de su sanción no era práctica del Poder Administrador ejecutar las obras administrativamente; no pudo estar en la mente del legislador otorgar tal facultad al Poder Ejecutivo, ni pudo habersele establecido prohibición al respecto, sino que simplemente no las ha considerado, porque el propósito que perseguía era el de imponer orden a los contratos de obras públicas que se celebrasen, como lo expuso su autor al presentar el proyecto de ley, evitando que el Estado se perjudique por falta de cumplimiento de los contratistas y facilitando el procedimiento para que todo

el que lo deseara pudiera presentar sus propuestas para contratar con el Estado.

En consecuencia conviene que la ley contemple esta situación, y establezca la facultad del Poder Ejecutivo de disponer la ejecución de las obras por vía administrativa, cuando así lo aconsejen las necesidades públicas o el interés económico o político del Estado.

Luego expresa un considerando del referido decreto que «en cuanto a las ampliaciones de contratos de obras, la ley respectiva no fija límite alguno para el Poder Ejecutivo, concediendo únicamente el derecho al contratista para pedir su rescisión cuando la ampliación exceda de un sexto del contrato principal (artículo 70, inciso 2º). El reconocimiento de ese derecho evidencia *a contrario sensu* que la ley le ha querido otorgar al Poder Ejecutivo atribuciones para disponer la ampliación de los contratos en sumas superiores al sexto de su importe».

Efectivamente, estimamos que la ley ha querido establecer el límite de un sexto del valor del contrato principal, dentro del cual la Administración Pública, puede aumentar o reducir el trabajo contratado, según lo crea necesario para mejor satisfacer las necesidades públicas a que está destinada la obra. Excedido ese sexto otorga al contratista el derecho de rescindir el contrato, pero ello no significa que imponga al Poder Ejecutivo el mismo límite para efectuar las ampliaciones de los contratos; lo que sí, creemos, como lo expresa el Poder Ejecutivo, que esas ampliaciones deben ser utilizadas con criterio restrictivo, a fin de no desnaturalizar el principio universal ya mencionado, de que toda contratación debe ser precedida por una licitación pública.

Mejor dicho, las ampliaciones de los contratos deben efectuarse directamente cuando se vislumbran ventajas para el Estado, pues el hecho de que un contratista tenga todos sus planteles al pie de la obra le permitirá ofrecer por menor precio una ampliación de la misma, mientras otro tendría que

transportar al lugar de la obra su plantel y materiales; estas situaciones de precio pueden ser apreciadas por los técnicos del Gobierno. Eso en cuanto a nuestro juicio, pero considerando el asunto desde un punto de vista estrictamente legal, entendemos que ninguna ampliación de contrato, ya sea de obra o de compra - venta, que exceda el monto máximo que la ley autoriza a contratar privadamente, no puede hacerse, sino mediante previa licitación pública. Es otra de las situaciones que la ley debe contemplar y reglamentar, facilitando las ampliaciones de los contratos al Poder Ejecutivo, cuando las necesidades públicas lo requieran, sin descuidar el contralor pertinente de todo lo que se relaciona al manejo de los bienes y recursos del Estado.

Expresa otro considerando del referido decreto que: «en lo que se refiere a la intervención de la Contaduría General de la Nación en las licitaciones de obras públicas y de materiales para las mismas, ha sido y sigue siendo dada por el Ministerio de Obras Públicas, por estimarla, en principio conveniente, salvo en los casos en que considera ventajoso efectuar el estudio por intermedio de otras oficinas más especializadas por el carácter del remate o bien directamente por el titular de la cartera o de funcionarios de su inmediata dependencia.»

La intervención de la Contaduría General de la Nación es necesaria y conveniente en toda documentación de gastos, dado que es la oficina encargada de asesorar al Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la Ley de Contabilidad y demás disposiciones legales y reglamentarias en materia de gastos públicos. A pesar de lo que parece desprenderse del considerando enunciado, de que en ciertos casos no se le daría intervención, ésta es ineludible, pues siempre se produce, aun cuando tenga lugar al finalizar el trámite y liquidarse el gasto; en esa oportunidad toma su intervención o bien en la respectiva rendición de cuentas. Lo que ha querido significar el decreto es que en casos especiales no se le daría la intervención previa al gasto, para que exponga sus reparos si los tuviere,

o aconseje el procedimiento a seguir para que se encuadre dentro de las prescripciones de la Ley de Contabilidad. Esa intervención previa es conveniente, como lo expresa el propio Poder Ejecutivo, ya que con ella se evita la formulación de reparos cuando el gasto ya está liquidado, ocasionándose con ello, atrasos en el pago de las facturas o certificados, pudiendo dar motivo al abono de intereses, cuando éstos se hubieran estipulado en el respectivo contrato. Es probable que a pesar de la excepción que expresa el decreto, no se omita la intervención previa de la Contaduría General de la Nación en ningún documento de gasto, dado que la práctica ha hecho que se cumpla ese requisito en forma constante y las excepciones, si las hubiera, serían tan escasas que posiblemente no se percibirían, quedando siempre para estos casos la intervención que indefectiblemente tiene *a posteriori*.

Después de los considerandos expuestos y de expresar que el Poder Ejecutivo deja constancia que aprecia debidamente el espíritu de colaboración que informa la nota de la Contaduría General de la Nación, que motiva el decreto, éste establece que las disposiciones dictadas por el decreto N° 6991 con respecto a las obras por administración y las ampliaciones de contratos, tienen el carácter de reglamentación de las prescripciones pertinentes de la Ley N° 775.

En el decreto que terminamos de considerar, se observa que los conceptos expuestos por el Poder Ejecutivo involucran en general un criterio tendiente a evitar dificultades en la ejecución de las obras públicas, tratando de que el departamento respectivo pueda desenvolverse con más facilidad desde que las pocas excepciones que se establecen tienen la finalidad de salvar los pequeños obstáculos con que podría tropezarse durante el curso del desarrollo de los trabajos. Pero para consagrar los propósitos del Poder Ejecutivo y contar con una legislación que resuelva los distintos problemas, sería ventajoso que se estableciera, en una ley especial, todo el régimen de obras públicas, con expresión clara de las reglas a que debe ajustarse su ejecución.

III

Mensaje N° 509 remitido al Congreso de la Nación

En concordancia con lo expresado en sus mensajes del 31 de mayo y 29 de septiembre de 1938 y en su decreto del 24 de junio del mismo año, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso de la Nación el 8 de noviembre de 1938, un mensaje, en el que reiterando el criterio sustentado en los citados documentos, solicitaba al Poder Legislativo se autorizaran la totalidad de los créditos para la terminación de las obras públicas que estaban en curso de ejecución.

Expresaba el Poder Ejecutivo en el referido mensaje, que llevaba el número 509, que, como ya lo había hecho notar en los citados anteriormente, era necesario que los créditos relativos a trabajos públicos fueran tratados con independencia de los contenidos en la ley anual de Presupuesto. Se hizo notar —decía— que el actual régimen de autorización de obras públicas ocasiona a las mismas, considerables atrasos y mayores gastos, impidiendo que su realización se efectúe en forma metódica y coordinada y con arreglo a programas o miras de conjunto en los que se contemplan los factores económicos, sociales y técnicos que afectan. Destacaba que ese procedimiento favorecía en unos casos la acumulación de créditos innecesarios, y en otros se fijaban importes muy inferiores a los requeridos para realizar las obras en condiciones ventajosas. Reforzaba tales argumentos el Poder Ejecutivo manifestando, que, si bien era indudable que por imperio de la Constitución Nacional corresponde al Congreso la facultad de autorizar los trabajos públicos, también era cierto que no convenía al interés general que ella se ejerza en la Ley de Presupuesto por la imposibilidad de realizarlos en un solo año, máxime cuando la finalidad de fijar las sumas a gastar en ellos, durante los

respectivos ejercicios, no había podido ser nunca obtenida, porque los recursos con que debían efectuarse provenían desde el año 1911 del producto de la negociación de títulos y los totales habían excedido siempre las posibilidades de su negociación.

Continuaba el referido mensaje manifestando que, ante tal situación, se percibía claramente que al autorizarse nuevas obras sin proveerlas de recursos susceptibles de hacerse efectivos a corto término, se colocaba al Poder Ejecutivo en el caso de tener que postergar indefinidamente su ejecución, o de iniciarlas en condiciones tan precarias, que su costo real y el plazo de su terminación excederían en dos o tres veces a los previstos por las reparticiones técnicas. Agregaba, que la necesidad de que las obras públicas se realicen con arreglo a programas orgánicos era evidente, si se tenía en cuenta que, como constaba en las planillas que corrían adjuntas al mensaje, el Poder Ejecutivo se encontraba en ese momento frente a un monto de trabajo, que si bien una vez realizado importaría el acrecimiento del patrimonio de la Nación en la suma de 1.897.085.579,25 \$ m/n, requería que el Congreso autorizara créditos por la suma de 509.763.221,85 \$ m/n y también que el Poder Ejecutivo invirtiera aparte de esa cantidad y con cargo a partidas autorizadas con anterioridad (Ley número 10.285) y a leyes especiales la de 484.738.016,01 \$ m/n, lo que hacía un total de 994.501.237,86 \$ m/n. Lo que se proponía el Poder Ejecutivo con este mensaje era obtener que el Congreso autorizara de una sola vez todos los créditos que se consideraban necesarios para proseguir las obras en curso de ejecución, hasta su total terminación. Con ello se eliminaba de la Ley de Presupuesto anual el anexo de trabajos públicos, que sería reemplazado por una ley especial que autorizaría la totalidad de los créditos para atender las obras hasta su conclusión. Este procedimiento afecta, sin duda, la unidad de presupuesto que requiere todo régimen financiero ordenado; pero no podemos dejar de considerar que hasta ese entonces

tampoco existía tal unidad de presupuesto, dado que al margen de los créditos parciales que autorizaba la Ley de Presupuesto anual, existía una masa de créditos para trabajos públicos, que se habían acumulado en virtud de las disposiciones de la ley Demarchi y de los cuales el Poder Ejecutivo podía disponer para invertir, incluyéndolos en los planes anuales de trabajos públicos de acuerdo con la Ley N° 11.672, complementaria permanente de la de Presupuesto. De manera que el Poder Ejecutivo podía disponer en un año la inversión de una cantidad muy superior a la comprendida en el anexo de Trabajos Públicos del Presupuesto de ese ejercicio, haciendo uso de los saldos de arrastre existentes. Por otra parte, anualmente se autorizaban créditos para nuevas obras que no era posible iniciar, dada la gran cantidad de trabajos autorizados; en esta forma los créditos acordados en la Ley de Presupuesto del año estaban muy lejos de ser los que se invertían y las obras que comprendían tampoco podían ser incluídas en el plan de trabajos públicos del ejercicio respectivo, desde que redundarían en perjuicio de las que ya estaban en curso de ejecución y tenían sus proyectos y presupuestos aprobados de acuerdo con las prescripciones legales.

Ante ese desorden que presentaban los créditos para trabajos públicos, que se acordaban en las leyes de presupuestos anuales, el procedimiento propuesto por el Poder Ejecutivo en su mensaje N° 509 ofrece mayores ventajas, desde que se cuenta con un plan de obras a ejecutar durante varios años y al cual debemos esperar que no se acumulen nuevas obras hasta que las comprendidas en él no se hubieran finiquitado.

La falta de unidad de presupuesto tiende a ser salvada por el Poder Legislativo con la inclusión en la Ley de Presupuesto anual del monto global que está autorizado a invertir el Poder Ejecutivo durante el ejercicio, como ya lo hizo para el año 1939, estableciendo que puede invertirse hasta 200.000.000 \$ m/n con cargo a los créditos autorizados por la Ley N° 12.576 de créditos para obras públicas. Si bien con ello no



se individualizan las obras en las cuales deben aplicarse esos 200.000.000 de pesos, tarea que la ley deja a cargo del Poder Ejecutivo, se evita en cambio que ellos se autoricen para obras nuevas que no figuren en el plan general aprobado por la ley de obras públicas N° 12.576, no pudiendo incluirse en los planes anuales sino aquellas obras que figuran en las planillas de la ley citada.

Volviendo al mensaje del Poder Ejecutivo, éste expresa que, si el conjunto de esos trabajos — especificados en las planillas que acompaña — se ejecutaran en el término de cinco años, a contar desde 1939 inclusive, demandaría una inversión aproximada de 200.000.000 \$ m/n anuales, cantidad que rebasa la actual capacidad de absorción de títulos que tiene nuestra plaza. Por esta circunstancia — dice el Poder Ejecutivo — si se continuaran autorizando obras en la misma forma e igual recurso financiero (títulos) ellas no podrían ser incluidas en los planes anuales de inversión, estando por lo tanto destinadas a sumarse a muchas otras, para las que se acordó créditos por 150.000.000 \$ m/n, pero cuyo costo total no será inferior a 500.000.000 \$ m/n.

Vemos, pues, que el Poder Ejecutivo no era ajeno al problema que creaba las continuas autorizaciones de créditos para obras públicas a atenderse con la emisión de títulos, y a evitarlo respondía su mensaje. Su éxito dependerá de que se cumpla en forma ordenada el programa propuesto en él y a ello parece inclinado el Poder Ejecutivo, desde que reconoce que no es posible acumular autorizaciones cuando ya está cubierta la posibilidad financiera del país.

Luego manifiesta el mensaje que las dificultades se veían agravadas por la práctica de incorporar al anexo de trabajos públicos de la Ley de Presupuesto, sin normas ni reglamentaciones previas adecuadas, subsidios para instituciones privadas por crecidas cantidades, no obstante la absoluta improcedencia de aplicar para su financiación recursos provenientes

del uso del crédito, cuando, en principio, ellas debieran imputarse a Rentas Generales.

Efectivamente, las buenas finanzas exigen que no sean atendidas con recursos de la emisión de títulos esas erogaciones que no producen renta alguna al Estado y que en ningún caso podrían concurrir a amortizar la deuda que originan. Ello no hacía más que contribuir a aumentar la deuda pública cuya amortización debía producirse con recursos de Rentas Generales. El mismo mensaje da razón de ello al expresar que el Honorable Congreso autorizó a ese fin 7.564.000 \$ m/n en 1935; 12.082.000 en 1936; 14.730.000 en 1937 y 22.204.500 en 1938, ó sea un total de 56.580.500 \$ m/n, de los cuales sólo fué posible fijar créditos en los planes respectivos de inversión por 3.211.000 \$ m/n en 1935; 4.050.100 en 1936; 8.000.000 en 1937, y 6.600.000 en 1938, o sea un total de 21.861.000 \$ m/n, vale decir, menos del 50 % del total autorizado.

Es, pues, indispensable que no se autoricen subsidios, a no ser los que sea posible solventar con los recursos financieros provenientes de las Rentas Generales de la Nación; de tal manera que anualmente se fije cuáles son los subsidios posibles de atender con esos recursos, dando preferencia a aquellos que llenan en mayor grado un fin social, cultural o económico, o, mejor dicho, los que benefician al mayor número o llenen una necesidad de gran urgencia.

A continuación expresa el mensaje que los motivos citados indujeron al Poder Ejecutivo a dictar en Acuerdo de Ministros, el decreto del 24 de junio de 1938, creando bajo el título de «Consejo Nacional de Obras Públicas», un organismo técnico-financiero de coordinación, centralización y dirección de los programas de trabajos públicos, estableciendo algunas normas relativas a la forma en que ellos deben ser encarados. Manifestando luego, que el Poder Ejecutivo cree, que mediante la ley cuya sanción solicita, podrán las obras públicas en curso de ejecución desenvolverse en condiciones más favorables, e

incorporarse dentro de un período de cinco a ocho años al patrimonio del Estado, como valiosos instrumentos de estímulo para su comercio, industria y producción en general.

Es la enunciación de un principio de buen gobierno tender en esta materia a la rápida terminación de las obras en curso de ejecución, ya que con ello se beneficia a la economía del país desde todo punto de vista, pues su costo resulta más económico y pueden librarse a su explotación dentro de un plazo breve, beneficiando los servicios públicos a que están destinadas, con las ventajas que de ello se desprenden, y contribuyendo a la más rápida amortización de los capitales aplicados para su construcción.

Nuestro país — con un extenso territorio y con una economía naciente cuya producción requiere que se construyan obras que concurren a facilitar su explotación; donde día a día surjen las necesidades de construir obras de riego, caminos, vías férreas, obras portuarias, de dragado, balizamiento; donde los capitales no abundan en la proporción que sería menester — requiere que al iniciarse una obra pública, su ejecución sea encarada en el menor tiempo posible y con el menor costo para no recargar sus finanzas, tendiendo a fortalecer éstas para facilitarle la tarea de afrontar el mayor número de necesidades posibles con las rentas de que se dispone. Es por ello plausible el criterio expresado por el Poder Ejecutivo de terminar en un corto plazo las obras en curso de ejecución, a fin de habilitarlas para los servicios que las reclaman y que han hecho indispensable su ejecución.

Termina el mensaje manifestando que con respecto a las obras que no han tenido principio de ejecución y que ya habían sido autorizadas por el Congreso, así como otras que ya tenían proyecto y presupuesto aprobados pero que no contaban con autorización legislativa — considerando el Poder Ejecutivo a muchas de ellas convenientes y necesarias — confeccionaría un segundo plan que sometería a la consideración del Honorable Congreso, adelantándose a manifestar

que su ejecución e iniciación, no obstante lo respetable de los intereses que tienden a servir, dependerá del margen financiero que le deje el de las obras en ejecución, que en forma preferente se sometía a la aprobación del Congreso por el mensaje a que nos referimos.

Ya adelantaba, pues, el Poder Ejecutivo su juicio con respecto al procedimiento que seguiría con las obras que no habían tenido principio de ejecución, y no debe ser otro el criterio que se aplique, pues un justo régimen financiero en esta materia, exige para bien de la economía del país que las obras nuevas no se incluyan en los planes anuales de inversión para trabajos públicos, sino en aquella medida que sea posible atendiendo a las finanzas nacionales, después de incluir en forma preferente a las obras que se están llevando a cabo con fondos suficientes para que su construcción siga un ritmo conveniente para dejarlas terminadas a la mayor brevedad posible, a fin de que éstas puedan ser habilitadas para beneficio de los servicios a que están destinadas.

Los conceptos expresados por el Poder Ejecutivo en este mensaje y en los anteriores dirigidos al Honorable Congreso manifestando los propósitos de reorganización en materia de obras públicas, así como el decreto del 24 de junio de 1938 — todos ellos concordantes — despertaron el interés general, mereciendo los mejores conceptos de los versados en la materia, ya que se enunciaban nuevos procedimientos en el sistema de organización, aprobación, autorización y ejecución de las obras públicas, que debían influir favorablemente en el régimen financiero, con el consiguiente beneficio para la economía general del país, determinando un mayor aprovechamiento de los recursos a invertirse en la realización de los trabajos públicos.

Así el diario *La Prensa*, en un artículo publicado el 28 de junio de 1938, titulado «Las buenas ideas del proyecto del Ejecutivo sobre obras públicas», manifestaba que el mensaje con que el Ejecutivo había remitido al Congreso su proyecto

de reorganización de la muy complicada materia de obras públicas, dejaba sentados principios de gran trascendencia, que nada le impedirá aplicar independientemente de la suerte que corra su iniciativa.

Vemos en esto reflejado el interés de tan importante órgano periodístico en ver llevar a la práctica los principios enunciados.

Agregaba el citado comentario que debía tenderse a que la financiación de las obras fuera adecuada a la naturaleza y a la duración de las mismas, debiendo tenderse a que todas se sufraguen con rentas del Presupuesto, para llegar al verdadero equilibrio del mismo.

Sería, efectivamente, colmar el equilibrio financiero en nuestro Presupuesto, el atender todas las obras públicas con recursos de Rentas Generales, pero debemos reconocer que no es indispensable llegar a ese extremo para poner en evidencia la firmeza de las finanzas del Estado; y que tampoco puede exigirse a un país como el nuestro, de población escasa en relación con su extensión territorial y de una economía naciente, donde los capitales para la explotación de sus riquezas no abundan en la proporción necesaria como para que obtenga de sus rentas todos los recursos para la ejecución de las numerosas obras públicas que deben de construirse; para facilitar las vías de comunicación o hacer aptas ciertas regiones para los cultivos, mediante sistemas de riego, o todo aquello que debe propender al bienestar general.

Es ya importante, como lo expresa el citado diario en el artículo de referencia, que se reconozca que no deberá financiarse con el producto de la negociación de títulos obras de carácter netamente improductivo, como también los subsidios, y que aparezca la idea de que entre la duración de la obra y su financiación deberá haber relación de dependencia.

Es suficiente para asegurar un buen régimen financiero que solamente se atienda con la negociación de títulos las obras

productivas, de tal manera que una vez construídas, produzcan rentas que han de contribuir a la más rápida amortización de la deuda contraída para su construcción; de esta manera las emisiones de empréstitos para costear obras públicas tendrían una duración limitada, según la naturaleza de las obras que se construyan.

Luego, refiriéndose a las expresiones del mensaje respecto a que la forma inorgánica en que se sancionaban los créditos para obras públicas debía ser corregida a la mayor brevedad, para precaver el desorden que dificulta la financiación de los trabajos y el encarecimiento de las obras por el ritmo lento en que había que ejecutarlas; decía el referido artículo de *La Prensa* que era esa una idea que su sostenedor debía comenzar a practicar, no incorporando crédito alguno para obras nuevas en los proyectos de presupuestos y negando su aceptación para cualquier iniciativa que surgiese del Congreso; pues si las obras comenzadas tenían que continuarse en ese ritmo lento que encarece el costo de las mismas en el monto de los intereses del capital invertido, y de las dificultades sumadas a la construcción por las dilaciones consiguientes ¿con qué objeto habrían de agregarse nuevas obras a las de los proyectos y autorizaciones acumuladas, sino fuera como negación del principio proclamado?

Si las nuevas obras dificultan la financiación de las que están en curso de ejecución, lo más acertado es no incluirlas en las autorizaciones a dictarse para salvar esa dificultad y hacer más económico su costo y más ordenada su ejecución; pero ese principio no puede ser absoluto en su aplicación sin lesionar importantes intereses como son los que se refieren a las obras de riego y de provisión de agua potable a ciertas regiones del país que lo requieren con urgencia y que el Poder Ejecutivo promete llevarlas a cabo en la medida que se lo permitan las circunstancias, como lo manifiesta en el mensaje dirigido al Congreso el 8 de noviembre de 1938. De ahí que al recabar el Poder Ejecutivo en el citado mensaje

las autorizaciones de crédito para cubrir la totalidad de los presupuestos de obras en ejecución, se incluyeran algunas para nuevas obras que revestían carácter de urgentes, a efecto de incluirlas en los planes anuales de inversión en la medida que las finanzas lo permitan, y que la terminación de las que se están realizando den lugar a su incorporación en tales planes. Expresa luego el citado artículo, que es excelente la idea de coordinar la acción del Estado en materia de trabajos públicos, no sólo por las necesidades que las reclaman, sino, también, con la economía y las finanzas públicas; para lo cual, de acuerdo con el mensaje, sería necesaria la formación de un fondo de reservas, en períodos de prosperidad, para utilizarlas en momentos de depresión. Al respecto, comenta *La Prensa*, que considera más factible que la formación mecánica, mediante créditos abiertos en los sucesivos presupuestos, de una reserva para intensificar el programa de obras públicas en tiempos de crisis económica y financiera, no concurriendo sino excepcionalmente, aun en lo que respecta a las obras retributivas, al empréstito. De esa manera la capacidad financiera de la nación sería la mayor posible en los tiempos críticos de referencia.

Este procedimiento sería sin duda muy ventajoso para las finanzas del Estado desde que evitaría el acrecentamiento de la deuda pública, obteniendo, como dice *La Prensa*, una mayor capacidad financiera para los tiempos de crisis. Pero las finanzas de nuestro país no permiten una variante tal, si tenemos en cuenta que los recursos del Presupuesto se dedican a cubrir los gastos propios de la administración; y para hacer posible extender tales recursos para las obras públicas sería indispensable aumentar los ingresos, y al no ser factible obtener tales recursos redundaría en los programas de obras a realizarse, de las cuales mucha necesidad tiene el país. Es por ello que conceptuamos conveniente que de las obras públicas que producen renta se destine la cantidad necesaria

para amortizar el capital invertido en ellas, más un porcentaje que estaría destinado a formar un fondo de reserva para ampliar los programas de trabajos en los tiempos de depresión económica.

IV

La Ley N° 12.576 de créditos para obras públicas

A raíz de los mensajes dirigidos por el Poder Ejecutivo al Honorable Congreso de la Nación, se dictó la Ley N° 12.576, denominada de «Créditos para obras públicas nacionales», y por la cual se autoriza a invertir hasta la suma de 504.557.691,26 pesos moneda nacional para la prosecución hasta su término de las obras en curso de ejecución, 290.946.162 \$ m/n en las obras que no habían sido iniciadas y 53.024.134,49 \$ m/n en las que realicen las provincias, los municipios y las instituciones públicas, semipúblicas o privadas, o sea subsidios. Dichas obras figuran en detalle en las planillas A, B y C, respectivamente, que integran la citada ley.

Con ello se cumplía el propósito enunciado por el Poder Ejecutivo de excluir del presupuesto de gastos el «Anexo de Trabajos Públicos», desde que se autorizaba de una sola vez los créditos necesarios para la total terminación de las obras, contándose con una masa de créditos autorizados cuya inversión deberá realizarse durante varios años, pues a los créditos acordados para las obras en curso de ejecución deberán adicionarse los autorizados hasta 1938 y no caducados y que sólo parcialmente han sido invertidos hasta el citado año; los que sumados forman el total de los presupuestos definitivos de las respectivas obras.

Surge de esto que la unidad de presupuesto es afectada desde que se excluyen de él tales autorizaciones, pero esa situación es contemplada, según lo expresó el Ministerio de

Obras Públicas de la Nación en un comunicado, dado el 6 de diciembre de 1938, donde manifestaba que, en ningún momento ha dicho que la Ley de Presupuesto no debe tener referencia al plan de trabajos públicos, ni fijar los créditos para su atención. Lo que ha declarado es que: demandando la ejecución de obras públicas más de un año no conviene que ella se autorice individualmente en la Ley de Presupuesto. Ello no significa un impedimento, desde luego, para que el Congreso, si así lo estima conveniente, fije en las leyes de presupuesto la cantidad a invertir para atender el o los planes de obras públicas.

En la Ley de Presupuesto del año 1939 se establece que el Poder Ejecutivo podrá invertir la cantidad de 200.000.000 de pesos moneda nacional durante el ejercicio con cargo a los créditos acordados por la Ley N^o 12.576. Es esa una referencia que hace la Ley de Presupuesto para establecer un límite a la negociación de títulos destinados a trabajos públicos durante el ejercicio, pero para que la unidad de presupuesto se mantenga incólume sería preciso que dicha ley estableciera las inversiones con especificación de lo autorizado a invertir durante el año en cada una de las partidas de obra, especificación que se hace en los planes de trabajos públicos que se dictan en acuerdos de gobierno. Pero en este caso los importes que se asignarían a cada obra no serían susceptibles de variar durante todo el año, lo que afectaría el desarrollo de las mismas, desde que las asignaciones parciales de obras deben variar durante el ejercicio de acuerdo a lo requerido por las reparticiones técnicas para regular las necesidades de los trabajos, pues es común que durante el curso del año se observe que, mientras lo asignado a una obra acusa excedente, porque no fué posible imprimir a la misma la celeridad que se había calculado por haberlo impedido factores de orden técnico, en cambio la asignación resulta insuficiente para otras obras porque debieron realizarse trabajos que no pudieron ser previstos y el hecho de no realizarlos

hubiera afectado la obra y su costo. Cuando se refiere a obras que se realizan por contrato, el costo de los certificados excede lo calculado, especialmente cuando los mismos deben abonarse total o parcialmente en moneda extranjera, de manera que su valor sólo se conoce en el momento de hacerse efectivo el pago, por las fluctuaciones del cambio, y no podría postergarse por ello el pago de los certificados sin grave perjuicio para la obra, para el contratista y para las finanzas del país, desde que se recargaría el costo de construcción. De ahí que si se fijaran en la Ley de Presupuesto los créditos para cada obra y año, la asignaciones de cada partida deberían ser susceptibles de variación durante el curso del ejercicio, lo que desvirtuaría el sistema. Se hace entonces necesario que las asignaciones para invertir en cada obra durante el año sean establecidas por acuerdo de gobierno para hacer posibles los reajustes durante el ejercicio, aumentando las de unas partidas y reduciendo las de otras, aunque no exceda el monto total del plan primitivo.

El Departamento de Obras Públicas ha dictado durante los últimos años disposiciones tendientes a hacer posibles los cálculos preventivos ajustados a las verdaderas necesidades de las obras, a fin de evitar que los reajustes de los planes de trabajos públicos deban hacerse con frecuencia, en forma tal que se llega a practicar un solo reajuste por ejercicio; a ello contribuyen la contabilidad de previsión y los métodos estadísticos; habiéndose dispuesto últimamente que al elevar las reparticiones técnicas los proyectos y presupuestos de obras a realizar, a la aprobación del Poder Ejecutivo, se indique el tiempo necesario para la ejecución de los trabajos y la asignación anual que requiere a tal fin.

Otra de las medidas que debe dictarse, es que todos los contratos de obras públicas a realizarse en el país, lo sean en moneda nacional para hacer previsible el monto a invertirse en la obra, durante el año, sin mayores alteraciones.

Obtenida la posibilidad de prever lo que se invertirá durante el ejercicio en cada una de las partidas de obras, con suficiente exactitud, deberá incluirse en la ley anual de gastos los créditos para cada partida, cuyos sobrantes no deben utilizarse en ejercicios posteriores si no lo autorizan las respectivas leyes de presupuestos.

El artículo 2º de la Ley Nº 12.576 dispone que «al comenzar cada ejercicio financiero el Poder Ejecutivo incorporará a las planillas respectivas los créditos para obras públicas que han sido autorizados por ley durante el ejercicio precedente, dando la intervención pertinente a la Contaduría General de la Nación». Es esta una disposición legal que da movilidad al plan de obras aprobado por la ley de referencia y ella debe ser manejada con cierta restricción para evitar que se desvirtúe el propósito de dicho plan de obras, pues si se incluyen en virtud de ella créditos para nuevas obras se llegará a la situación anterior, de no ser posible la financiación de las mismas, formándose una masa de créditos autorizados imposibles de realizar dentro de los recursos financieros de que puede disponer el Estado. Por ello, sólo deben autorizarse aquellos créditos indispensables para las ampliaciones que requieran las obras en curso de ejecución y aquellas obras nuevas que resulten de urgente e impostergable necesidad, para evitar o subsanar un perjuicio público.

Con ello se tendería a llevar a buen fin el plan de obras aprobado por la ley a que nos referimos, terminando las que figuran en el mismo, con el consiguiente beneficio para el ordenamiento de las finanzas.

Luego, la ley autoriza por su artículo 3º al Poder Ejecutivo para contratar las obras incluídas en ella; conviniendo con las empresas constructoras los términos para su ejecución y las cuotas anuales sucesivas para el pago de su costo, en obligaciones con interés que no supere el de los títulos de la deuda pública consolidada, que se emitieran durante el respectivo ejercicio financiero. Asimismo, autoriza al Poder Eje-

cutivo para reglamentar los demás recaudos que deban reunir dichas obligaciones por los Departamentos de Obras Públicas y Hacienda, incluyendo en los planes anuales de trabajos públicos las cuotas que deban pagarse por ese concepto, las que no podrán exceder en conjunto de 40.000.000 \$ m/n por año.

En su artículo 4º la ley impone los requisitos a que deben ajustarse las contribuciones a obras de entidades semipúblicas o privadas, estableciendo: a) Que los beneficiarios deben acreditar ante el Poder Ejecutivo su personería jurídica; el derecho de dominio, de usufructo o la naturaleza de la posesión del terreno donde haya de levantarse la obra y la razón de interés público que justifique la contribución del erario federal; b) Asimismo, deberán presentar al Poder Ejecutivo, para su contralor y fiscalización los planos y presupuestos completos de la obra o proceder de acuerdo con el artículo 72 de la Ley Nº 11.672, complementaria permanente de Presupuesto (Edición 1938). Dicho artículo faculta al Poder Ejecutivo para proyectar y realizar, por intermedio del Ministerio de Obras Públicas, las obras correspondientes a los créditos acordados por leyes de Presupuesto y especiales, en concepto de contribuciones a la construcción de edificios con destino a instituciones particulares de beneficio público, siempre que éstas lo soliciten, pudiendo afectar las sumas correspondientes a cada construcción de acuerdo con la siguiente escala:

A. — Hasta un tres por ciento cuando la intervención se limita a aprobar los documentos para optar a las contribuciones, así como a fiscalizar la correcta inversión de los fondos entregados;

B. — Hasta un seis por ciento cuando realice los proyectos y demás documentaciones y a su vez controlen las inversiones de los recursos asignados; y

C. — Hasta un doce por ciento cuando formule los estudios y proyectos y ejecute directamente los trabajos.

Por último, dispone el artículo 4º de la Ley Nº 12.576, en su apartado c), que la contribución del Tesoro Nacional no

podrá exceder del 50 por ciento del costo total presupuesto para la obra subsidiada, cuando ésta se realice para fines deportivos, y del 60 por ciento cuando lo sea para fines culturales, de enseñanza o religiosos.

Estas disposiciones, que establecen los requisitos mínimos para las contribuciones que el Estado efectúa para las obras de entidades semipúblicas o privadas, tienen su especial importancia, desde que se exige que quienes las solicitan acrediten su personería como entidad constituída dentro de los requisitos legales, que les fijan responsabilidad, como también el propósito de beneficio público que persiguen.

Tiende todo ello a asegurar que los fondos destinados por el Estado a ese fin llenen el propósito de bien social que animó la contribución del erario público.

Estas contribuciones del Estado son de suma importancia desde que alientan y facilitan el desarrollo de entidades que en distintas formas, según su objetivo, llenan necesidades de beneficio social a las que no puede ser indiferente el Gobierno Nacional.

Pero, si bien reconocemos que esas contribuciones han de efectuarse, entendemos que ellas no deben hacerse con el producto de la negociación de títulos que engrosan la deuda pública, sino solventarse con recursos provenientes de las Rentas Generales del Estado, desde que al no tratarse de obras que una vez construídas produzcan rentas para concurrir a la amortización de dichos títulos, tienen finalmente que obtenerse los recursos de las demás rentas generales, con el perjuicio de que se acumula deuda pública, se pagan intereses y la diferencia entre el valor nominal y el de cotización de los títulos. Todo ello se evitaría al solventar tales contribuciones dentro de lo que el cálculo de recursos del presupuesto anual lo permitiera, contribuyéndose al ordenamiento de las finanzas nacionales. El actual Poder Ejecutivo reconoció esa necesidad, y así lo expresó en su mensaje dirigido al Honorable Congreso y en el decreto del 24 de junio de 1938,

por lo que es de esperar que no demorará en aplicar esos principios financieros.

El artículo 5º de la ley que comentamos, dispone que las inversiones para la ejecución de las obras a que se refiere el artículo 1º, así como los servicios de las obligaciones referidas en su artículo 3º, se atenderán con el producido de la negociación de títulos de la deuda pública, interna o externa, a cuyo efecto autoriza al Poder Ejecutivo a emitir las cantidades necesarias.

Asimismo autoriza al Poder Ejecutivo para que dentro de la emisión anual autorizada por el Honorable Congreso, y previo informe del Departamento de Hacienda, y por conducto de este Departamento y del de Obras Públicas, fije la suma máxima a invertir durante el año, de acuerdo con la posibilidad de su financiación, determinando las obras que se ejecutarán y el crédito de cada una. Los créditos no utilizados al cierre del ejercicio, quedarán disponibles, pero para ser invertidos o comprometidos deben incluirse en los planes de trabajos públicos de años posteriores, según lo establece el referido artículo. El plan de inversión anual debe ser sometido a la consideración del Congreso en las primeras sesiones de cada período ordinario.

Tenemos, pues, en el artículo 5º de la ley de autorización para financiar con el producido de la negociación de títulos de la deuda pública, la ejecución de todas las obras referidas en la misma, sin exclusión de los subsidios, a cuya conveniencia de sufragar con recursos de las rentas ordinarias del erario público, ya nos hemos referido. Asimismo incluye la autorización al Poder Ejecutivo, de dictar el plan de trabajos públicos, con especificación de las obras que deben ejecutarse y del importe a invertirse en cada una de ellas, dentro de las posibilidades de financiación y de los créditos autorizados por el Congreso. Es, pues, el mismo procedimiento seguido hasta la fecha, dado que esa misma disposición estaba contenida, hasta que se dictó esta ley, en la Nº 11.672

complementaria permanente de la de Presupuesto; sistema que como ya lo hemos expresado es el más conveniente. No puede dejarse de apreciar que los planes de trabajos públicos, llenan una importante finalidad desde que regulan las inversiones, encuadrándolas dentro de la posibilidad financiera anual y de los créditos autorizados por el Congreso.

El artículo 6º de la ley estatuye que, al fijar anualmente la Ley general de Presupuesto la previsión de las inversiones máximas a efectuarse durante el ejercicio, determinará también el porcentaje mínimo que deba destinarse a la ejecución de las obras de la planilla B, o sea de obras nuevas, y el mínimo aplicable como contribución a las obras de la planilla C, o sean subsidios.

Esta disposición de establecer un porcentaje puede ser útil en lo que se refiere a las contribuciones que deben efectuarse para obras de carácter semipúblico o privado, pero ese porcentaje a fijarse no debería ser el mínimo, sino el máximo propendiendo a que se destine a las obras en curso de ejecución el máximo posible de las inversiones a fin de obtener su terminación en el menor plazo. Ese porcentaje debería establecerse a propuesta del Poder Ejecutivo que es el que puede apreciar las necesidades más urgentes de esas contribuciones. Con el mismo propósito de orden financiero no debe autorizarse un porcentaje a aplicar en el año en obras nuevas, sino que por el contrario, en concordancia con lo manifestado por el Poder Ejecutivo en su mensaje al Congreso, debió más bien disponerse que no deben incluirse en los planes de trabajos públicos obras nuevas hasta que las posibilidades financieras no cubran las exigencias de las que están en curso de ejecución con tendencia a su rápida terminación. Las excepciones sólo deben admitirse, cuando una impostergable necesidad pública exija la iniciación de las obras nuevas.

Vemos que el artículo 7º de la ley dispone que los créditos que el Poder Ejecutivo incluya en el plan anual para la iniciación de las obras nuevas, comprendidas en la plani-

lla B de la misma, no podrán ser inferiores al 25 % del presupuesto de cada obra y en los planes sucesivos deberá incluirse el crédito suficiente para terminar las obras en un término que no exceda de cinco años, salvo los casos en que especialmente se haya previsto un plazo mayor.

Es esta una disposición que persigue un justo propósito económico, desde que, al tender a fijar el término para la ejecución de las obras, propende a hacer más reducido su costo y más rápida su utilización.

El mismo artículo dispone que el Poder Ejecutivo procederá a unificar los créditos disponibles para cada obra en la planilla A de obras en curso de ejecución, agregando a los ya existentes los acordados por esta ley.

El Poder Ejecutivo dictó al respecto el decreto N° 25.804 del 15 de marzo de 1939, disponiendo que la Contaduría General de la Nación proceda a establecer la suma de los créditos acordados hasta el 31 de diciembre de 1938 para cada una de las obras en curso de ejecución comprendidas en la planilla A de la ley, al que debe adicionar los créditos otorgados por la Ley N° 12.576 y comunicar sus resultados a los ministerios respectivos y al de Hacienda. El mismo decreto dispone que la suma obtenida debe ser considerada como la legalmente autorizada si no sobrepasare el presupuesto de la obra. Si esto ocurriese, el crédito debe limitarse al importe del presupuesto y si fuese inferior, el Poder Ejecutivo limitaría el monto de los respectivos presupuestos de obras al crédito que comunicase la Contaduría General de la Nación.

Dispone la Ley N° 12.576 en su artículo 8º, que el monto de los presupuestos de obras que figuran en las planillas anexas a ella y las inversiones correspondientes a las mismas, se debe limitar al crédito máximo autorizado para cada caso por ella. Asimismo establece que el Poder Ejecutivo debe remitir al Congreso los nuevos presupuestos ajustados de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo y en la Ley N° 10.285.

Se puede observar en esta disposición que la ley ha querido ajustar los presupuestos de máximas de cada obra fijándole el monto al que los mismos pueden alcanzar, y ese era su principal objetivo, desde que, como lo expresara el Poder Ejecutivo en su mensaje, era preciso que el Congreso acordara de una sola vez la totalidad de los créditos necesarios para la ejecución de las obras hasta su terminación. Esas máximas de obras fueron establecidas por el Poder Ejecutivo previo estudio por el Consejo Nacional de Obras Públicas, organismo técnico habilitado a ese efecto y creado por el Acuerdo de Gobierno del 24 de junio de 1938, y sometidas a la aprobación del Congreso en las planillas anexas al mensaje. Por ello el Congreso ha sancionado, en lo que respecta a las obras que estaban en curso de ejecución, el presupuesto definitivo de cada una de ellas, indicando en una columna los créditos que había sancionado hasta el año 1938, y acordando los créditos complementarios necesarios hasta cubrir el monto de los presupuestos definitivos fijados. Como la Ley N^o 10.285, dispone que el Poder Ejecutivo debe dar a conocer al Congreso los proyectos y presupuestos de obras aprobados, el artículo 8^o de la Ley N^o 12.576 establece que el Poder Ejecutivo ajuste los proyectos y presupuestos de obras aprobados a las máximas establecidas en esta ley y los remita a conocimiento del Congreso. De tal manera las reparticiones técnicas y el Consejo Nacional de Obras Públicas, deben estudiar los proyectos y presupuestos de obras y determinar cuáles no han de ejecutarse cuando el monto de los presupuestos de obras aprobados por el Poder Ejecutivo hasta la fecha de la sanción de esta ley exceden la máxima fijada por la misma y, por el contrario, cuando dicha máxima es superior a los proyectos aprobados, debe hacerse los estudios necesarios y elevar al Poder Ejecutivo para su aprobación los proyectos y presupuestos de obras complementarios. Todo ello ha de ponerlo el Poder Ejecutivo en conocimiento del Congreso, en cumplimiento de las disposiciones del artículo 1^o de la Ley N^o 10.285.

Por el artículo 9º de la ley, se ha dispuesto la cancelación de todas las autorizaciones de créditos para obras públicas o privadas del anexo L, acordada por leyes de Presupuesto o especiales, que no estén comprendidas en las planillas A, B y C adjuntas a la ley.

Con esta disposición sólo se dejó en vigor la masa de créditos para el plan de obras que autoriza la Ley Nº 12.576, efectuándose la cancelación de muchos créditos o saldos de créditos que no serían utilizables. Este procedimiento reviste importancia desde el punto de vista de que la Contaduría General de la Nación, ha podido cancelar las cuentas abiertas en sus libros por esos créditos que no serían utilizados, produciéndose el ordenamiento en el plan, que centraliza en él todas las obras a ejecutarse con el producido de títulos.

V

El decreto Nº 25.804 del 15 de marzo de 1939

Reglamentando las disposiciones de la ley de «Créditos para obras públicas», el Poder Ejecutivo dictó por intermedio de los ministerios de Obras Públicas y Hacienda el decreto del 15 de marzo de 1939, que lleva el número 25.804. Dicho decreto dispone en el artículo 1º, que la Contaduría General de la Nación, proceda a establecer la suma de los créditos acordados hasta el 31 de diciembre de 1938, para cada una de las obras comprendidas en la planilla A (obras en curso de ejecución); a los que deberá adicionar los créditos acordados por la Ley Nº 12.576, suma que debe comunicar a los respectivos ministerios y al de Hacienda, y que se considera como la legalmente autorizada, si no sobrepasarse el presupuesto de la obra. Si ello ocurriese, el crédito deberá limitarse al resultado de dicha suma, y si fuere inferior, el Poder Ejecutivo limitará los respectivos presupuestos de obras al crédito que comunique la Contaduría General de la Nación.

Esta disposición concordante con el último párrafo del artículo 7º de la ley, tiende como puede observarse a unificar los créditos autorizados para cada una de las obras que se especifican en la citada planilla y a establecer el monto de máxima de cada una de ellas.

Como es fácil suponer, la tarea que debe realizar la Contaduría General de la Nación, para cumplimentar tal disposición es larga y engorrosa, no solamente por la cantidad de obras que comprende, sino que muchas de ellas datan de muchos años atrás y sus créditos han sido acordados en distintas formas: por leyes de Presupuesto, y por leyes especiales. En consecuencia, a efectos de permitir la contabilización de los créditos acordados por la ley, el referido decreto ha dispuesto en su artículo 2º que, hasta tanto se proceda a dar cumplimiento al artículo 1º, la Contaduría General de la Nación debe adicionar a los créditos de la Ley Nº 12.576, los saldos que arrojan las correspondientes cuentas fusionadas, al cierre del ejercicio de 1938, para establecer los créditos disponibles de cada obra.

Asimismo para permitir la mejor clasificación y ordenamiento de las cuentas y facilitar su manejo y determinación, el artículo 3º del decreto dispone que la Contaduría General de la Nación debe registrar los créditos correspondientes a las obras autorizadas en la planilla A, estableciendo un inciso para cada repartición y una numeración sucesiva, independiente para cada inciso, respetando el orden fijado en dicha planilla, procediendo en igual forma para los créditos contenidos en la planilla B (obras nuevas).

Dicha numeración será la denominación que en lo sucesivo debe darse a cada cuenta en los libros de la Contaduría General de la Nación y dependencias de los respectivos ministerios.

Con el propósito de evitar las posibles repeticiones de créditos para una misma obra, en que pudo haber incurrido la ley, el artículo 4º del decreto dispone que, en caso de fi-

gurar repetida una misma obra, aunque fuese por importe distinto, la Contaduría General de la Nación lo debe comunicar al respectivo departamento por conducto del de Obras Públicas, y al de Hacienda, a efectos de solicitar del Honorable Congreso la correspondiente aclaración. Mientras ésta se produzca sólo se dará curso a afectaciones contra el crédito mayor si fuesen distintos los importes, o a uno de ellos en caso de ser iguales.

Contemplando las posibles diferencias en las leyendas de obras y a efectos de permitir su relación, el artículo 5º del decreto establece que cuando las leyendas de los créditos de obras anteriores a la Ley Nº 12.576 no coinciden con las respectivas leyendas de la planilla A de dicha ley, pero de su texto resulte que se refieren a la misma obra, la Contaduría General podrá adicionar los créditos, previa consulta con el Ministerio respectivo.

A efectos de facilitar esta tarea la Contaduría General de la Nación se dirigió por nota a los distintos departamentos solicitándoles indiquen la cuenta fusionada con que se relacionan cada una de las obras de la planilla A de la ley, medida esta que le simplifica la labor pues pone en sus manos por anticipado las informaciones de los ministerios, que le permiten acelerar su labor, evitando las consultas *a posteriori* que retardarían el registro de la operación.

Concorde con el artículo 9º de la ley, el artículo 6º del decreto dispone que la Contaduría General de la Nación, proceda a cancelar todas las autorizaciones de créditos para obras públicas o privadas del Anexo L, acordadas por leyes de presupuesto o especiales anteriores a la Ley Nº 12.576, que no estén comprendidas en la planilla A. Dichas cancelaciones deberán ser comunicadas a los respectivos ministerios por conducto del de Obras Públicas, a efectos de su aprobación por el Poder Ejecutivo.

Con esta disposición se procede a cancelar los créditos o saldos de créditos para trabajos públicos, quedando por lo

tanto circunscriptos a los comprendidos en el plan de obras que constituye la ley de «Créditos para Obras Públicas» con lo cual se tiende a poner orden en esta materia de créditos autorizados.

Teniendo en cuenta que la Ley N^o 12.576 ha establecido los créditos definitivos de cada obra, el artículo 7^o del decreto número 25.804, dispone que las reparticiones técnicas de los Ministerios de Obras Públicas, Guerra y Marina, procederán a ajustar los presupuestos de las obras al importe que establezca la Contaduría General de la Nación, de conformidad con el artículo 1^o del mismo decreto, en lo que se refiere a la planilla A, y a los que autoriza la ley en lo que se refiere a la planilla B, los que deben ser sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo de acuerdo con el artículo 1^o de la Ley número 10.285. Una vez aprobada esa documentación, conforme con los recaudos que establece el decreto N^o 6991 del 24 de junio de 1938, se debe remitir una copia de la misma al Congreso de la Nación en cumplimiento de las leyes números 10.295 y 12.576.

En virtud de esta disposición las reparticiones técnicas de los citados Departamentos de Estado, deberán hacer un ajuste de los presupuestos y proyectos de obras, formulando los complementarios cuando el importe de los ya aprobados sea inferior al monto que establezca la Contaduría General de la Nación, para la columna de presupuesto definitivo de obra, de la Ley N^o 12.576; revisando los proyectos y presupuestos de obra ya aprobados por el Poder Ejecutivo, estableciendo cuáles deben desecharse, reducirse o modificarse, cuando el importe que resulte para la columna de presupuesto definitivo de obra, de la ley citada, sea inferior a la máxima de la obra establecida con anterioridad a la ley, ya sea por la suma de los proyectos aprobados o por que otra ley especial anterior le haya fijado una máxima de obra determinada. En cuanto a los créditos autorizados para obras nuevas deberán hacerse los estudios necesarios para formularse el proyecto

y presupuesto de la obra hasta el monto del crédito autorizado.

Es esta una medida de orden que persigue el sano propósito de que todas las obras que constituyen el plan de la Ley N^o 12.576, tengan hechos y aprobados por el Poder Ejecutivo sus respectivos proyectos y presupuestos a efectos de poder ser incluídas en los planes anuales de inversiones para trabajos públicos en el momento necesario.

Al respecto debemos señalar que el Poder Ejecutivo ha respetado esta disposición dando la pauta de la importancia que la misma reviste para las finanzas de las obras públicas, al expresar en los considerandos del decreto N^o 27.209 del 24 de marzo de 1939, que aprueba el Plan de Trabajos Públicos para ese año, que fijada la cantidad a invertirse en dicho año, no sería factible por el momento, dar cumplimiento total e inmediato a la disposición contenida en el artículo 20 de la Ley N^o 12.578 — de Presupuesto para el año 1939 — que establece que del total a gastarse se destinará el 12 % a las obras nuevas y el 8 % como contribución mínima a las obras de beneficencia pública que realizan las entidades privadas — subsidios —, por existir los siguientes impedimentos:

a) Insuficiencia de recursos para continuar los trabajos ya iniciados y emprender a la vez otros nuevos; b) Porque la casi totalidad de estos últimos no tienen proyectos formulados y, por consiguiente, no podrían iniciarse hasta tanto se practiquen los estudios necesarios y se confeccionen los respectivos proyectos, y c) Porque en lo que se refiere a las contribuciones o subsidios, es necesario comprobar previamente si las instituciones beneficiarias han acreditado su personería jurídica, derecho de dominio, etc. y presentado la documentación técnica reglamentaria, así como establecer los porcentajes máximos con que puede concurrir el Tesoro de la Nación con arreglo a las disposiciones de la Ley N^o 12.576.

El Poder Administrador demuestra que está compenetrado de la importancia que para el orden financiero de los trabajos

públicos, tiene el hecho de que los estudios sean efectuados y los proyectos y presupuestos aprobados por el Poder Ejecutivo con anterioridad a que los trabajos se ejecuten, y muestra, por lo tanto, su empeño en que tales disposiciones se cumplan. Creemos que dicho criterio es acertado, dado que los proyectos y presupuestos de obras constituyen la brújula que guía al técnico durante el desarrollo de los trabajos.

Luego el decreto N° 25.804 reglamenta lo concerniente a los subsidios, y establece en su artículo 8° que el tanto por ciento con que debe contribuir el Tesoro Nacional para las obras subsidiarias, se computará sobre el importe total del presupuesto de las obras que apruebe el Ministerio de Obras Públicas conforme a la reglamentación vigente.

Las instituciones interesadas deben presentar junto con la documentación demostrativa del total de las obras a realizar, otra referente a la sección o parte a ejecutar con la contribución acordada (artículo 9°).

Después de estas disposiciones que, como podemos apreciar, tienden a asegurar que la documentación de obra se halle preparada y aprobada en forma previa a que se entreguen los fondos, el decreto de referencia dispone que la Dirección General de Arquitectura efectuará una clasificación de los subsidios acordados por la Ley N° 12.576, en la que determinará, frente a los fines sociales que cumplen las respectivas instituciones, a cuáles debe entregárseles el 50 %, 60 % o la totalidad de las obras proyectadas. Este estudio lo efectuará previa información que solicitará al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y demás reparticiones o ministerios que puedan asesorar al respecto, pero no obsta para que pueda entregarse antes de que este estudio se termine, el subsidio acordado, siempre que se trate de obras que hayan sido iniciadas antes de dictarse este decreto, con documentación aprobada por el Ministerio de Obras Públicas, y hayan percibido de la Nación subsidios análogos anteriormente (artículo 10).

Los referidos porcentajes se aplicarán sobre el valor de la obra y del terreno, cuando esté autorizada su adquisición y formarán ambos un solo importe (artículo 11).

Sobre la suma que el Ministerio de Obras Públicas reconozca como valor de las obras subsidiadas, las instituciones no podrán pedir ampliaciones con el objeto de que se les aumente el importe acordado por el Congreso (artículo 12).

Estas disposiciones del decreto N° 25.804, concordantes con las de la Ley N° 12.576 que reglamenta, tienden a poner orden en materia de subsidios, tratando de asegurar que las instituciones a las que se les acuerden tengan una cierta responsabilidad jurídica y que las sumas que se entreguen respondan a proyectos de obras previamente conocidos y aprobados por el Poder Ejecutivo.

Esta materia de subsidios debe ser más ampliamente reglamentada por la ley, estableciendo normas permanentes que aseguren que los fondos que se destinen llenen una verdadera finalidad de bien público, que no se acuerden sino a instituciones que estén constituidas de acuerdo a prescripciones legales, tratando de asegurar con ello su responsabilidad, propósitos que, como hemos visto, trata de llenar el Poder Ejecutivo en el decreto que acabamos de considerar.

Asimismo, como ya hemos expresado anteriormente y como lo manifestara el Poder Ejecutivo en su decreto del 24 de junio de 1938, debe variarse la forma de financiación de estas obras que por su índole no están llamadas a producir rentas para satisfacer la amortización de la deuda que se origina, atendiéndolas con el producido de la negociación de títulos.

En el somero estudio que hemos hecho en este capítulo de las nuevas normas en nuestro régimen de obras públicas, pudimos observar que el Poder Ejecutivo ha puesto de manifiesto ciertos principios que pueden ser muy saludables para nuestro régimen de obras públicas, pero para que ellos cumplan una finalidad permanente de orden en la materia, deben

ser concretados en una ley que los condense, ya que ellos redundarían en beneficio de las finanzas del país; dichos principios serían entre otros el de que sólo se atienda con el producido de títulos las obras que una vez construídas produzcan rentas, eviten un egreso o beneficien a varias generaciones; que no se inicien obras nuevas mientras no esté asegurada la financiación de las que están en curso de ejecución, a fin de que éstas se construyan en forma económica y en el menor plazo posible previsto; y otros muchos conceptos que hemos expuesto y comentado ligeramente y que demuestran que se tiende a evolucionar favorablemente en esta materia.

Seguidamente, a efectos de complementar nuestro estudio, trataremos los proyectos de leyes que se han presentado en distintas oportunidades y que pudieron influir en nuestro régimen de obras públicas.

CAPITULO IX

Proyectos de ley que tendían a modificar el régimen de obras públicas

I

Proyecto del senador nacional don Carlos Vallejo

En la sesión del 24 de junio de 1927, fué presentado al Senado de la Nación un proyecto de ley con el título de «Gobierno de Obras Públicas», por el cual se deseaba reemplazar nuestras actuales Leyes números 775 y 10.285, variando substancialmente el régimen legal de las obras públicas.

Su autor, el senador Carlos Vallejo, al presentarlo a la Cámara de que formaba parte, expresó que era imperiosa la necesidad de establecer un régimen metódico, racional y ordenado para la construcción de las obras públicas, necesidad que se hacía sentir desde muchos años, dado que los objetivos de interés general que las obras públicas deben llenar no eran satisfechos siempre en la medida y en la oportunidad en que debieran serlo y a la vez las finanzas de las obras públicas se desenvolvían en un confusionismo tal que impedía conocer al cabo del año cuál es el déficit o el superávit del ejercicio vencido, pues quedaban pendientes innumerables créditos votados para obras que no habían sido terminadas y, a veces, ni comenzadas. (1).

(1) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Senadores. 14 de junio de 1927.

Como vemos, la necesidad de imponer orden en materia de créditos para obras públicas, encuadrándolas dentro del régimen de la ley de presupuesto anual, preocupaba al autor del proyecto y ello lo confirmó al referirse a la Ley N^o 10.285 y manifestar que durante los diez años de experiencia de esa ley no se habían producido los resultados que se esperaban de ella, dado que no sería posible establecer sin una previa y minuciosa investigación cuál era la verdadera situación del último ejercicio vencido, puesto que en virtud de esa ley quedan abiertos créditos cuyos montos definitivos sólo se conocerían una vez hechas las inversiones.

Para obtener su propósito de establecer el ejercicio financiero anual para las obras públicas, el proyecto de ley a que nos referimos recurría al siguiente procedimiento:

- 1^o Que todas las inversiones para estudios y construcción de nuevas obras públicas que por su índole y carácter impliquen un aumento del acervo económico y cultural de la República, formarían el Anexo L del Presupuesto General de Gastos de la Nación, no pudiendo incluirse obras que no respondan al expresado carácter (artículo 8^o del proyecto de ley).
- 2^o Que ese anexo se dividiría en incisos en los que se agruparían las obras que pertenezcan a una técnica similar de construcción y deban ser ejecutadas por una misma repartición del Ministerio de Obras Públicas (artículo 8^o).
- 3^o Las inversiones para estudios y construcciones de Correos y Telégrafos, formarían un inciso del anexo L, y las de estudios y construcciones civiles para el servicio del ejército y la armada formarían un inciso del anexo del respectivo Ministerio (artículo 9^o).
- 4^o Cada uno de los incisos del anexo L comprenderían tres ítems:

1. Estudio de nuevas obras.
2. Adquisiciones de equipos y materiales de construcciones.
3. Construcciones.

El ítem 3 se dividiría en tantas partidas como obras, correspondiendo una partida a cada obra (artículo 10).

- 5º El Poder Ejecutivo formularía el presupuesto de gastos para construcciones de obras públicas en una planilla a cuatro columnas en las que haría figurar para cada obra; en la primera columna, su presupuesto total; en la segunda, el total invertido hasta el 31 de diciembre del ejercicio anterior; en la tercera, la suma que el Poder Ejecutivo calcula invertir en el ejercicio corriente; y en la cuarta, la suma que se pide para el ejercicio próximo (artículo 11).
- 6º En cada ítem se enumerarían por separado: 1º Las obras en ejecución en que se incluirían las que ya estén en curso de ejecución y todas las que han de ser comenzadas en el ejercicio corriente; 2º Las obras nuevas, que comprenderán las que han de ser comenzadas en el ejercicio próximo (artículo 12).
- 7º El Congreso no debería introducir partidas nuevas para la segunda denominación si para ello fuese necesario reducir las sumas pedidas por el Poder Ejecutivo para las de la primera denominación (artículo 12).
- 8º El Poder Ejecutivo no podría transferir créditos de un ítem a otro, pero podría distribuir el total autorizado para un ítem entre las diversas partidas en la forma que mejor convenga a las circunstancias (artículo 13).

- 9º El Poder Ejecutivo no podría introducir partidas nuevas en ningún ítem, salvo cuando por ley se le autorice, pero si ocurriese como caso de excepción que una obra cuya conclusión se hubiera previsto para un ejercicio, no hubiera podido terminarse dentro del mismo, el Poder Ejecutivo estaría autorizado para realizarla en el ejercicio siguiente, con fondos del ítem correspondiente (artículo 14).
10. El 31 de diciembre al quedar cerrado el ejercicio financiero, todos los saldos remanentes de los ítems del anexo L caducarían en esa fecha. La Contaduría General de la Nación aceptaría y daría curso a comprobantes y órdenes de pago con imputación al ejercicio vencido, sólo hasta el 31 de marzo, fecha en que el cierre se considera definitivo (artículo 15).

En primer término podemos observar que el autor del proyecto tendía a incluir dentro del anexo L, todas las obras que por su índole aumenten el acervo económico y cultural de la República. Es un criterio amplio que daría lugar a que muchas obras que hoy se atienden con recursos de los anexos de gastos comunes de los distintos departamentos, se podrían incluir dentro del anexo L, y si bien, como lo veremos más adelante, el proyecto contempla que el fondo de trabajos públicos no esté formado exclusivamente por el producto de la negociación de títulos de la deuda pública, es más conveniente al orden de las finanzas que dicho anexo sólo se limite a obras públicas que, como lo expresara el Poder Ejecutivo en su decreto del 24 de junio de 1938, produzcan, una vez construídas, las rentas necesarias para atender la amortización de la deuda ocasionada por las inversiones efectuadas para su ejecución.

Nosotros hemos expresado ya anteriormente nuestra opinión al respecto, de que sólo debe financiarse con el producido de la negociación de títulos, los trabajos públicos destinados

a producir rentas o a evitar gastos, como serían las oficinas públicas y los edificios en que funcionan, o las que benefician a más de una generación.

En lo que respecta a agrupar las construcciones y los estudios para obras destinadas al ejército o a la armada en un inciso del Ministerio respectivo; no resulta conveniente al ordenamiento administrativo y financiero, por lo cual esas obras deben figurar en un inciso del anexo L, cuando de acuerdo con lo expresado precedentemente deben ser financiadas con el producido de la negociación de títulos.

En cuanto a la división en tres ítems para cada inciso, estimamos que en lo que se refiere a los estudios deben tomarse en un sentido restrictivo, y no incluirse en el Anexo L sino cuando ellos están destinados a una obra ya determinada y por su índole debe atenderse con recursos provenientes de la venta de títulos.

En cuanto a los materiales para construcciones deben incluirse conjuntamente con los demás gastos de las construcciones con el fin de que cada partida de obra represente la inversión integral de los trabajos para ella ejecutados. En lo que respecta a las adquisiciones de equipos, podrían clasificarse en ítem separado, pero a su vez en la partida de obra debería incluirse la parte con que cada una de ellas debe concurrir a amortizar los que en ella se utilicen de tal manera que el fondo para el ítem de equipos estaría alimentado por las contribuciones de todas las partidas de obras.

Concorde con lo expresado, cada una de las obras que integrarían el ítem de construcciones debe incluir en sus respectivos presupuestos todos los gastos que su ejecución requiera, cualquiera sea su naturaleza.

El Poder Ejecutivo tendría atribución para distribuir el total autorizado para cada ítem en sus diversas partidas (Apartado 8º).

De esa manera desaparecería prácticamente la división en partidas representativas de obras, pues el mismo proyecto

de ley, en su artículo 31, establece que la Contaduría General de la Nación llevaría el registro de las inversiones, ítem por ítem, y observaría las órdenes de pago cuando excedieran el total del ítem.

Pero a su vez el artículo 32 del proyecto dispone que la Dirección General de Contabilidad del Ministerio de Obras Públicas llevará la contabilidad de las inversiones partida por partida y dará cuenta al Ministerio cada vez que se haya excedido una partida. Como vemos, a pesar de la crítica hecha por el autor del proyecto a la división en partidas de cada uno de los ítems, se ve también precisado a mantenerla, si bien tiende a desvirtuarla al disponer que el control de la Contaduría General de la Nación se limite al ítem, dejando el contralor de las inversiones de cada partida a cargo de la Dirección General de Contabilidad del Ministerio de Obras Públicas. Esa dualidad de procedimientos no se justifica desde que, de la misma manera, puede dejarse el contralor de las inversiones en las partidas a cargo de la Contaduría General de la Nación, para que ésta pueda llevar el registro del valor de cada obra, y autorizarse en ese caso al Poder Ejecutivo a movilizar los créditos acordados a cada una de ellas de acuerdo a las necesidades de las obras, siempre que las inversiones no excedan el total del presupuesto aprobado y dado a conocer al Congreso; pues la unidad de procedimientos para el contralor facilita éste desde que debe haber en ese caso coincidencia de cifras, permitiendo las confrontaciones para obtener su uniformidad.

En cuanto a la autorización que se acuerda al Poder Ejecutivo en el artículo 14 del proyecto, para introducir en el ítem correspondiente las obras en que, estando prevista su ejecución y terminación en el ejercicio anterior, ella no ha sido posible obtenerla (apartado 9º), no la consideramos conveniente, desde que significaría restar los recursos de las obras autorizadas por la Ley de Presupuesto, para destinarlos a otras que no figuran en ella, con lo cual se daría a los fondos un

destino distinto al que ha tenido en cuenta su autorización por el Honorable Congreso.

Como hemos visto (apartado 10) el proyecto disponía el cierre del ejercicio y caducidad de los saldos remanentes al 31 de diciembre, lo que significa implantar el ejercicio financiero anual para los créditos destinados a obras públicas, medida que es de suma importancia para el orden de las finanzas del país y que es a lo que debe tenderse para alcanzar la unidad del presupuesto de la Nación, a fin de que el Congreso estudie y reúna en una sola ley todos los gastos que autoriza para un año, procurando su equilibrio con los distintos renglones de recursos. El cálculo de recursos para trabajos públicos comprendería, según el proyecto de ley, los siguientes renglones: *a)* Saldo disponible de ejercicios anteriores; *b)* Aporte de Rentas Generales; *c)* Recursos e impuestos especiales, emisión de títulos, etc.

Todos esos recursos se depositarían en el Banco de la Nación Argentina en una cuenta especial denominada «Fondo Nacional para Trabajos Públicos. Anexo L» (artículo 19).

De tal manera la financiación de los trabajos públicos variaría fundamentalmente desde que el origen de los recursos no se limitaría al producido de la negociación de títulos, sino que se sumarían aportes de Rentas Generales y se podrían imponer impuestos especiales destinados a ese fin. Es un buen principio el de no gravar la deuda pública con todos los gastos de obras públicas, pero el procedimiento a seguir estimamos que debe ser otro: debe comenzar por reducir al mínimo las obras que se financien con recursos de títulos, procediendo a su eliminación a medida que las finanzas nacionales lo permitan, hasta alcanzar a que sólo se atiendan con tales fondos las construcciones de obras que, una vez ejecutadas, produzcan rentas. Llevado a ese grado de selección el renglón de trabajos públicos a financiarse con títulos, recién debe contemplarse la posibilidad de atenderlos parcial o totalmente con recursos de rentas generales, con lo cual se alcanzaría una base sólida para las finanzas del país en esta materia.

Lo que preocupó al autor del proyecto al presentarlo a la Cámara de que formaba parte, fué la especialización del presupuesto, culpando a la ley Demarchi de haber dado base legal a la subdivisión en partidas de cada uno de los ítems, pues consideraba trabar la acción del Poder Ejecutivo al hacer tan detalladas las autorizaciones de gastos. Trajo a colación en su abono la estructura de los presupuestos de diversos países de Europa, manifestando que en Francia, en la época de Napoleón I, se adoptó el sistema del *abonnement*. El Parlamento aprobada una suma global que el Emperador distribuía a su criterio, ajustándose o no a las cifras parciales que habían servido para determinar aquella suma global. Durante la Restauración se adoptó la especialización por Ministerio, y después de la Revolución de 1830 se llevó hasta el Capítulo por ley del 29 de enero de 1831, sistema que se siguió también en la Segunda República. A raíz de la coronación de Napoleón III se volvió a la especialización por Ministerio (Senado-Consulta de 25 de diciembre de 1852). Derrocado el Imperio, la Asamblea Nacional estableció por ley del 16 de septiembre de 1871 la especialización por capítulo con la expresa prohibición de transferir créditos de uno a otro, que es el sistema actualmente en vigor.

En Bélgica, por el artículo 41 de la Constitución de 1830, el Presupuesto se vota por artículos equivalentes al capítulo francés o al inciso nuestro. En Inglaterra, el régimen implantado a raíz de la revolución de 1688, divide el presupuesto en votos o capítulos, éstos en subcapítulos y éstos en artículos que equivalen a nuestros ítems. En Estados Unidos se ha seguido un método análogo al inglés. A partir de 1879 se fijaban los gastos por medio de cuatro *approbation acts*: 1º Servicios civiles; 2º Servicios militares; 3º Deuda pública; 4º Pensiones. Por ley de 1921 se ha establecido el presupuesto anual, pero la libertad de acción del Poder Ejecutivo sigue siendo mayor que en Francia. (1)

(1) *Diario de Sesiones* de la Cámara de Senadores. 14 de junio de 1927.

Ese argumento, sostenido por el autor del proyecto de ley para demostrar que nuestra especialización del presupuesto es superior a la de esos países, estimamos que no es óbice para desechar que el anexo de trabajos públicos se clasifique por partidas, desde que ellas son necesarias como representativas de cada una de las obras, para que el Congreso sepa que al autorizar un crédito para una de ellas, su inversión debe efectuarse en la ejecución de la obra para la que se acordó el crédito y no en otra, aunque fuera del mismo ítem; puesto que ello desvirtuaría el propósito tenido en cuenta por las cámaras legislativas al sancionar la autorización de recursos. Por otra parte, la división en partidas facilita el contralor de los gastos por la Contaduría General de la Nación y por el propio Poder Legislativo en base a las memorias anuales.

El Plan de Trabajos Públicos ha salvado en mejor manera las dificultades que tendía a solucionar el proyecto de ley, al permitir al Poder Ejecutivo fijar las inversiones a efectuarse en el año para cada obra, siempre que no exceda los créditos autorizados por el Congreso para cada una de ellas.

El proyecto de ley que tratamos establece en su artículo 23 que las obras públicas podrán ejecutarse por uno de los tres métodos siguientes:

1º Por contrato previa licitación; 2º Por contrato directo, y 3º Por administración mediante obreros pagados a jornal o destajo.

De tal manera quedaría expresamente legalizada la construcción de obras por administración, tan discutida por el grupo de comentaristas que es de opinión que la actual ley no autoriza ese procedimiento, asimismo quedaría legalizada la ejecución de obras por contrato directo, pues el Poder Ejecutivo podría optar por el que considere más conveniente, desde que la ley no establece limitaciones para uno u otro procedimiento, solamente dice el artículo 24 del proyecto que el Poder Ejecutivo dará preferencia en general al primer

método salvo cuando resultaren evidentes ventajas para el Estado el emplear alguno de los otros dos, lo que establecería por decreto.

Sería evidentemente dificultoso para el Congreso establecer reglas fijas para seguir uno u otro método de ejecución de obras, dado que pueden concurrir diversos factores para tal selección y todos ellos no podrían ser contemplados en forma expresa por la ley; sin embargo, no se justifica el contrato directo sino en los casos ya previstos por la ley N^o 428, por lo cual es conveniente mantener para los contratos de obra la licitación con las excepciones de la actual ley, que por otra parte es el principio aplicado por las principales legislaciones del mundo.

Como vemos, el propio artículo 24 del proyecto reconoce ciertas ventajas a la ejecución de obras por contrato previa licitación, desde que expresa que debe darse preferencia a ese método, pero no obstante deja ello librado al juicio del Poder Ejecutivo, desde que el artículo 29 dice que cualquier obra pública puede ser llevada a cabo por administración directa, ya sea por obreros pagados a jornal o por destajo, siempre que previo informe de las reparticiones técnicas y por circunstancias que se fundamentarían en los decretos, así convenga a los intereses del Estado.

En lo que respecta al contralor de las inversiones, el artículo 31 del proyecto de ley dispone que la Contaduría General de la Nación observará las órdenes de pago cuando excedan el total del ítem o cuando sea evidente la falsedad de la imputación, y el artículo 32 deja a cargo de la Dirección General de Contabilidad del Ministerio de Obras Públicas la contabilidad de las inversiones, partida por partida, debiendo dar cuenta al Ministerio cada vez que se exceda una partida. Los jefes de reparticiones deberán explicar por escrito al Ministro las razones del exceso y éste aprobaría o no lo actuado. En caso de no aprobarlo, mandaría levantar un sumario que antes de ser elevado a la aprobación superior se sometería a

dictamen del Consejo de Obras Públicas (artículo 32 del proyecto).

Hoy no habría razón para tales excesos desde que la contabilidad preventiva requiere la previsión de los fondos antes de originarse el gasto, en cuya oportunidad se estaría en condiciones de recabarse la aprobación del Ministro antes de consumarse los hechos.

En general, los procedimientos de control que se hallan implantados actualmente son superiores y más eficaces que los que prevé el proyecto de ley que tratamos, desde que evita los excesos de inversiones en las partidas y permite calcular con anticipación de varios meses la insuficiencia de recursos en determinadas partidas, así como los sobrantes, a efectos de que puedan ajustarse los créditos fijados en cada una de ellas, siempre que estén dentro del crédito total acordado por el Congreso y, en caso contrario o que no se contara con presupuesto de obra aprobado y las obras deban paralizarse, pueden tomarse las precauciones para que la parte ejecutada no sufra perjuicios y pueda ser utilizada en el fin a que obedece su construcción, aunque siempre perdurarían los perjuicios que se derivan del encarecimiento de los costos y del capital aplicado sin producción inmediata.

Luego indica el proyecto de ley que cada jefe de repartición debe elevar al Ministro, antes del 31 de marzo, una memoria conteniendo la relación completa de las inversiones realizadas en el ejercicio vencido el 31 de diciembre, memorias que figurarán como anexas a la que el Ministro debe presentar al Congreso el 1º de mayo (artículo 34).

Además, dichas memorias parciales serían impresas en folletos y remitidas directamente por los jefes de repartición a la Secretaría de la Cámara de Diputados y del Senado en número suficiente para su distribución a los miembros del Tribunal de Cuentas y a todos los legisladores. Asimismo, se deberían entregar gratuitamente ejemplares de ese folleto a todo ciudadano argentino que lo solicite (artículo 37).

Con ese procedimiento ha deseado el autor del proyecto asegurar el contralor *a posteriori* de las inversiones realizadas por cada repartición, sometiendo a la vez al juicio público la apreciación de la obra que realiza cada una de las reparticiones.

Luego contiene el proyecto las disposiciones transitorias tendientes a ajustar el procedimiento a sus normas al iniciarse su aplicación y termina disponiendo la derogación de las Leyes números 775 y 10.285.

De la escueta relación hecha de este proyecto, podemos apreciar, en conjunto, que si bien contiene principios de buena política en materia de obras públicas, no es todo lo amplio y eficiente que el país necesita, desde que deja ciertos claros que la legislación debe llenar y que la actual los satisface por considerarlos necesarios como los que se refieren a la aprobación previa de los proyectos de obras por el Poder Ejecutivo, la reglamentación del procedimiento, celebración de los contratos, relación entre el Estado y el contratista, y otros que consideramos conveniente que sean contemplados en forma expresa por una ley que debe satisfacer en forma integral todo lo que se relaciona con esta materia de obras públicas, que cada día adquiere mayor importancia.

En cambio contiene sanos principios de orden financiero, como el que tiende a la unidad de presupuesto, además de otros que ya han sido absorbidos por la legislación o la práctica que reconoció su valor.

Claro está que habiendo transcurrido más de 10 años de la presentación del proyecto, nuestras normas en materia de obras públicas han experimentado un gran progreso, impuesto por el grado de adelanto del país, por la situación económica universal y por los hombres de gobierno que se han preocupado en perfeccionar los procedimientos.

II

Proyecto de ley presentado por la Cámara Sindical de Empresas Constructoras

En el año 1933, la Cámara Sindical de Empresas Constructoras presentó al Congreso de la Nación un proyecto de ley de trabajos y obras públicas, para sustituir a la actual Ley N^o 775. En su nota de presentación expresaba que el más ligero análisis de la citada ley, llamada de Obras Públicas, pone en evidencia el convencimiento de que debía ser modificada en forma inmediata y casi totalmente, dado que se había dictado hacía sesenta años cuando el país no tenía aún dos millones de habitantes y se desenvolvía dentro de las características de la época, a través de las dificultades y limitaciones de un período de organización económica e institucional.

Después se refería la nota a que el tiempo transcurrido había cambiado sustancialmente la situación, que la población del país se había sextuplicado y había aumentado sus actividades en todos los órdenes, que al aumentar la esfera de acción administrativa, el Estado ejercía funciones industriales en materia de ferrocarriles, explotación de petróleo, etc., y que debía afrontar la construcción de una serie de obras cuya naturaleza y condiciones de ejecución no podían encuadrarse en las disposiciones de la ley vigente, que no las previó, ni pudo preverlas, sin tropezar con inconvenientes y obstáculos de orden práctico.

Expresaba la referida institución que la ley tiene vacíos enormes en lo que se refiere a reparaciones y reconstrucciones, y no prevé debidamente la forma de financiación de las obras, olvidando la seguridad y la facilidad en los pagos, que aseguran el mejor precio y la mayor rapidez constructiva, y olvidando todo principio de justicia y equidad, contempla sólo

las conveniencias e intereses del Estado, considerando al contratista como a un obligado sin derechos, para lo cual omite en absoluto toda precaución y toda garantía, revelando en cambio una desconfianza curiosa, que no corresponde a esta época, en que actúan dentro del país empresas de amplia responsabilidad material y moral, en que los contratos públicos y su cumplimiento están sometidos a la publicidad y al contralor más amplio y efectivo.

Los conceptos expresados por la entidad a que nos referimos no son del todo ajustados a la realidad, pues si bien entendemos que la ley por la época en que fué sancionada no pudo prever la evolución jurídica y económica que se ha operado en el país, no consideramos que ella haya dejado desamparado al contratista, al extremo de equipararlo a un obligado sin derechos, desde que obliga al Estado a abonar el importe del trabajo ejecutado de acuerdo a lo establecido en el respectivo contrato de obra, que es un contrato bilateral, en el cual el contratista contrae las obligaciones que cree convenientes a sus intereses y que considera suficientemente retribuidas por el Estado, desde el momento que contrata libremente y conociendo en forma anticipada cuáles son sus derechos y obligaciones que emanan de la ley o del contrato que realiza; además, la ley somete las divergencias entre las partes al juicio de árbitros nombrados uno por cada parte, teniendo, asimismo, el contratista el derecho de reclamar, por vía administrativa o judicial, le sean indemnizados los perjuicios que funcionarios del Estado pueden ocasionarle.

No debe olvidarse que el Estado representa el interés público y como consecuencia es lógico que tenga cierta preeminencia frente al interés particular de una empresa; en cuanto a la desconfianza que se dice denota la ley, no debe considerarse exagerada, desde que el legislador no puede tener en cuenta al sancionarla si las empresas con quienes contratará el Estado son de suficiente responsabilidad o no, sino que debe tender a asegurar esa responsabilidad, previendo las dificult-

tades que se presentarían si no se contase con la suficiente garantía, pues en la época en que se sancionó la ley se habían experimentado, como lo vimos oportunamente, los inconvenientes de la falta de previsión suficiente en materia de garantía y responsabilidad.

Comienza el proyecto de ley estableciendo en su artículo 1º que la ley regirá todo trabajo u obra pública que se ejecute por cuenta de la Nación, o por cuenta de una Repartición Administrativa, o institución nacional autónoma o legalmente capacitada.

Luego, continúa diciendo el proyecto, que cuando una obra comprende al mismo tiempo trabajos constructivos y la provisión o instalación de máquinas y accesorios, será regida por esta ley si la parte constructiva puede considerarse como principal, teniéndose en cuenta su valor, aplicándose como supletoria la ley de adquisiciones públicas, y mientras dicha ley no se haya dictado, la Ley N° 428, y cuando el mayor valor corresponda a las máquinas y accesorios regirán la obra estas últimas leyes y, supletoriamente, la de obras públicas.

En cuanto a los trabajos de reparación y conservación se establece que en la ley de Presupuesto de la Nación, en el anexo correspondiente al Ministerio de Obras Públicas, se destinará una partida para cubrir dichos gastos.

Hoy los gastos de reparación y conservación están comprendidos dentro del anexo de Obras Públicas (Anexo I) clasificados en distintas partidas, según sea el concepto del gasto, lo que responde a una mayor especialización del presupuesto que facilita su contralor, y clasifica los gastos con ventajas para la estadística y para el mejor manejo de los recursos, por lo cual no hay motivo para variar el procedimiento.

Los trabajos de conservación y reparación, según el proyecto, podrán efectuarse directamente por administración si el Ministerio correspondiente o Repartición tienen organizado ese servicio.

Consideramos que los trabajos de conservación y reparación deben ejecutarse en todos los casos por administración, desde que el Estado cuenta hoy con elementos suficientes para su realización. Dichos trabajos deben centralizarse en el Ministerio de Obras Públicas, para evitar que cada Ministerio o Repartición forme su plantel a ese efecto, obteniéndose en cambio mayor eficiencia y especialización con menor costo para el erario público.

Luego, dice el proyecto, que en los demás casos y siempre que el importe total del trabajo no exceda de 10.000 \$ m/n, podría contratarse privadamente con empresas de reconocida competencia.

Al tratar de la ejecución de las obras públicas, el proyecto indica que el Poder Ejecutivo ordenará la ejecución de la obra que deba realizarse directamente por cuenta de la Nación siempre que haya sido autorizada por la Ley de Presupuesto o una ley especial.

El artículo 14 prevé que las obras se ejecuten sin interrupción ni inconveniente que pueda afectar su regular realización, pues exige que antes de comenzarse deberá estar totalmente prevista su financiación, con lo cual no sufre demoras la liquidación de los certificados de obras, con el consiguiente beneficio para el contratista y el Estado; y en lo que concierne al proyecto de obra exige que esté totalmente preparado, comprendiendo planos, etc., disposición también de carácter preventivo, de suma utilidad para el desarrollo de los trabajos sin mayor obstáculo, pues al iniciarse éstos ya se conoce todo su desenvolvimiento, pudiendo realizarse progresivamente con gran ventaja económica.

Al tratar la financiación de las obras públicas establece el proyecto que ella se hará emitiendo títulos de la deuda pública interna, que se denominarán «Fondos para Obras Públicas», cuyo interés y amortización serán fijados por las leyes que autorizan su emisión. Agrega luego que toda ley que resuelva una obra pública, deberá autorizar la emisión de títulos en cantidad suficiente para cubrir su costo.

De lo expuesto podemos deducir que no se establece condición especial para que una obra pública sea financiada con la emisión de títulos, pues no se hace referencia a qué clase de obras públicas serán atendidas con el producido de la emisión de títulos; si a ese efecto deben ser obras que una vez ejecutadas produzcan rentas o incrementen el patrimonio del Estado. Más aún si se tiene en cuenta que en la actualidad se denomina más bien «obras públicas» a las atendidas con recursos de Rentas Generales y se reserva la denominación de «Trabajos Públicos» para las financiadas con los recursos provenientes de la negociación de títulos. Al hablar, pues, de esta forma de financiación conviene dejar claramente establecido a qué obras será aplicada.

En el artículo 19 se dice que: «Cuando existan fondos disponibles provenientes de superávit, ya sean de presupuestos, o de anteriores operaciones de crédito, o de ingresos que se afecten especialmente a ese objeto, podrá el Honorable Congreso destinarlos a cubrir el costo de determinadas obras públicas». Esta disposición vendría a aplicar fondos provenientes de diferentes fuentes de recursos, a la ejecución de obras públicas, cuando esos recursos produzcan superávit; así también se utilizarían al mismo efecto, los sobrantes de anteriores operaciones de crédito. De esta manera se establecería un régimen de financiación de obras con fondos de distintas procedencias, pero también indica que cuando el Honorable Congreso lo crea conveniente, podrá disponer la emisión de un empréstito para cubrir el costo de una o más obras; todos estos fondos deberían depositarse en el Banco de la Nación Argentina en una cuenta especial y no podría disponerse de ellos sino para el pago de las obras a que están destinados.

En el artículo 21 se dice que las cuentas correspondientes a los fondos o títulos que hemos citado precedentemente no estarán regidos por las disposiciones de la Ley N^o 428; relativas al cierre anual del ejercicio, y quedarán abiertas sin limitación de tiempo, para el pago de las obras hasta su termina-

ción. Con esta disposición que es análoga a la de la Ley número 10.285 se volvería a su régimen y nuevamente se dejaría a disposición de los funcionarios que administran las obras, los recursos acordados para su ejecución sin limitación de tiempo, para girar sobre ellos cuando lo estimaren más conveniente, para la realización de los trabajos hasta su total término. Como ya lo hemos expresado, ello haría imposible la limitación de las inversiones dentro de cada ejercicio financiero, agravando la falta de unidad del presupuesto. Establece luego que, si durante la ejecución de las obras se observara que los fondos asignados son insuficientes para cubrir su costo, se pedirá al Congreso que provea de inmediato los créditos complementarios, para no interrumpir la ejecución de los trabajos. Si la necesidad de recursos se produjera durante el receso del Congreso o, habiéndolos requerido éste no los proveyera a tiempo, el Poder Ejecutivo podrá en Acuerdo de Gobierno, destinar los fondos necesarios de Rentas Generales, con cargo de dar cuenta, y una vez que el Congreso vote los fondos se reintegrarían a Rentas Generales con cargo a los que acuerde el Congreso. Observamos que en esta forma, el Poder Ejecutivo dispondría de los recursos de Rentas Generales para atender la ejecución de obras públicas, lo que no sería correcto ni conveniente, pues los mismos ya tienen asignado su destino en la ley de Presupuesto de la Nación y distraerlos en otro distinto sería afectar los servicios para los cuales están destinados; lo que corresponde hacer es prever a tiempo la necesidad de recursos para evitar la paralización de las obras incluyendo en los planes anuales de trabajos públicos los fondos necesarios para el pago de los certificados de obras.

Establece el proyecto que las reparticiones que por su organización tienen completa autonomía financiera, subsistiendo con sus recursos propios, cubrirán con ellos las obras públicas que ordenen por su cuenta, y no ordenarán obra alguna si no disponen de los fondos necesarios para su ejecución total, provenientes de recursos disponible, o de operacio-

nes de crédito realizadas dentro de sus facultades, o de la afectación de ingresos que aseguren el pago total y oportuno de la obra.

Esta disposición es previsorá y tiende a que las Reparticiones autónomas, no inicien obras si no han asegurado su total y regular abono. Agrega el proyecto que además de esos recursos puede atenderse el pago de las obras con los que el Estado les asigne a ese mismo efecto, y que todos ellos deben depositarse en una cuenta especial en el Banco de la Nación Argentina.

Al tratar de los estudios y trabajos preparatorios de una obra pública, dispone, que una vez ordenada y siempre que no lo hubiera hecho con anterioridad, la oficina técnica que debe intervenir, procederá al estudio detallado de todas las condiciones y elementos técnicos y materiales que deben servir de base para la ejecución de la obra. Una vez efectuados esos estudios, preparará los planos completos, comprendiendo todos los generales y principales, como los complementarios y de detalle de todas las estructuras; también deberá preparar la memoria descriptiva con los siguientes datos:

a) Ideas básicas del proyecto, explicando su punto de partida y evolución, con los detalles necesarios para determinar la finalidad y carácter de la obra; b) Características del subsuelo y medios que constituyen elementos necesarios para apreciar las condiciones en que la obra debe efectuarse; c) Materiales a emplearse y procedencia de los mismos, elementos artísticos a aplicarse y procedimientos de ejecución a seguirse; d) Tiempo fijado para la ejecución en base a la naturaleza y carácter de la obra y programa normal de los trabajos.

El presupuesto calculado deberá indicar:

a) Lista de precios y elementos de criterio con que se han fijado; b) Los cómputos métricos; c) Detalle estimatorio de cada clase de estructura, de cada sección de la obra y del con-

junto, eliminando siempre que sea posible, toda apreciación global de precios, es decir, que no repose en precios unitarios o determinados.

Al precio que resulte se agregará un porcentaje prudencial según la naturaleza de la obra para cubrir exclusivamente gastos imprevistos que correspondan a su ejecución. Y para llegar a la estimación del precio definitivo se incluirá un porcentaje de aumento sobre el costo calculado, destinado a cubrir los gastos de inspección y dirección, el que no podrá exceder de un cinco por ciento.

Tendrán que agregarse «las bases y condiciones especiales; impuestas por la naturaleza de la obra, que las oficinas técnicas agreguen en cada caso a las condiciones y bases generales establecidas en la ley». Así también «todos los demás datos o antecedentes que se consideren necesarios o útiles para permitir una idea y concepto de la naturaleza e importancia de la obra». (Artículo 28 del proyecto de ley).

La finalidad que persigue la disposición referida precedentemente, es la de asegurar que los proyectos y presupuestos de obras que se formulen sean lo más claro y previsibles posible y que den una idea exacta de la importancia de la obra que se propone construir. En esta materia mucho se ha hecho hasta la fecha y subsiste la tendencia a hacer cada vez más detallados los datos que se prevén y más aproximados los cálculos que se realizan; existen normas legales que establecen requisitos al efecto de hacer lo más precisos y detallados los datos que se suministran, e imponiendo a la vez la unidad de procedimientos; que es de suma importancia en materia de proyectos y presupuestos de obras. También dispone el proyecto que el trabajo de la oficina técnica deberá ser aprobado, según los casos, por resolución del Ministerio correspondiente; o por resolución del Cuerpo Directivo de la Repartición Autónoma interesada en la obra. Por esta disposición se dejaría a cargo de los Jefes de los Departamentos o de las Reparticiones Autónomas, la función de

aprobar los proyectos y presupuestos de obras que actualmente la ley exige que lo sean por decreto del Poder Ejecutivo. Si bien se tendería a descentralizar la tarea del Poder Ejecutivo, estaría en oposición al principio de que sólo él debe disponer la inversión de los recursos asignados por el Congreso en la Ley de Presupuesto General o en leyes especiales.

Al tratar de la forma de ejecutar las obras públicas, dice el proyecto: «Toda obra pública deberá ejecutarse por contrato, el precio de la obra se fijará exclusivamente por los sistemas llamados *ajuste alzado* y *precios unitarios*. Al ordenarse la obra se establecerá el sistema a adoptar». Luego dice que «aquellas obras que por su naturaleza especial, vinculada a la defensa naval o militar de la Nación y que exijan una reserva absoluta, incompatible con la intervención del contratista, podrán ejecutarse directamente por administración».

El proyecto tendía a reducir al mínimo posible la ejecución de obras por vía administrativa; solamente aquellas de carácter militar o naval y que sean de una reserva tal, que no hiciera posible la intervención del contratista. Hoy no es conveniente esta restricción, pues el Estado que ha venido desarrollando durante muchos años, intensos programas de obras públicas, ejecutando el mayor número de ellas por vía administrativa, ha formado un plantel de herramientas, tren de dragado, maquinarias, etc., de lo más completo y eficaz, contando a la vez con personal técnico especializado de capacidad reconocida, que ponen al Estado en condiciones favorables para la realización de las obras; podemos decir sin temor a equivocarnos que no hay en el país empresa alguna que cuente con elementos de trabajo como los que posee el Estado, tanto en el sentido de instalaciones y herramientas en general como en el de personal directivo, técnico y administrativo.

Al referirse a la licitación de las obras públicas, el proyecto de ley dice que la licitación deberá ser anunciada con no menos de treinta días de anticipación a la fecha del remate y ese plazo aumentará cuando la autoridad administrativa lo crea

conveniente en virtud de su naturaleza. Cuando la obra requiera materiales o estructuras a adquirirse en el extranjero, el plazo será, por lo menos, de sesenta días.

Luego se refiere a la forma en que se publicarán los avisos de licitación y tiempo que durará la publicación y determina que sólo podrán concurrir a las licitaciones las personas o empresas inscriptas en el «Registro de licitadores» que se llevará en el Ministerio de Obras Públicas; así también indica que sólo serán inscriptos los solicitantes que acrediten suficientemente su capacidad técnica, industrial y financiera y su concepto moral. Todo concurrente a una licitación pública, debe ofrecer al presentar su propuesta una garantía equivalente al uno por ciento del precio, que consistirá indistintamente:

- a) En un depósito en dinero en efectivo;
- b) En un depósito en títulos de la deuda pública nacional, provincial o municipal, cotizados en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y aforados al tipo de cotización del día del depósito. Los cupones corresponderán al depositante;
- c) En un certificado de garantía bancaria, debiendo en ese caso requerirse previamente informe de la autoridad administrativa sobre si lo que se va a ofrecer se considera suficiente y admisible;

El depósito a que se refieren los incisos a) y b) se hará en el Banco de la Nación Argentina o en una de sus sucursales. El interesado podrá sustituir en cualquier momento, la garantía ofrecida por otra cualquiera de las admitidas por este artículo».

Notamos la cantidad de garantías que se consideran admisibles, y se otorga, además, la facultad de reemplazarlas cuando lo estime conveniente el interesado, una por otra cualquiera de las autorizadas.

Esta garantía que no tiene otro fin que el de asegurar la seriedad de la propuesta y que el concurrente la mantenga

una vez adjudicada, se exige por un plazo breve de tiempo, pues la misma debe devolverse al firmarse el contrato; por esas razones esta garantía debe ser lo más sólida posible y debe consistir en un depósito en efectivo o en un equivalente de títulos de la deuda pública nacional.

Establece el proyecto la obligación del Poder Ejecutivo y del Cuerpo Directivo de la Repartición Autónoma de pronunciarse sobre la adjudicación dentro de un plazo establecido, vencido el cual se deja en libertad de acción al proponente para aceptar o no la adjudicación hecha o retirar su propuesta y a exigir la devolución de la garantía. Consideramos razonable que se establezca un plazo determinado para pronunciarse sobre la adjudicación, para evitar el perjuicio que pueda causar al proponente el mantenimiento de la propuesta por un tiempo indefinido, pues la alteración de los valores concurrentes a la formación del presupuesto de la obra pueden variar con el consiguiente perjuicio para el interesado, así también puede buscar otro destino a sus actividades en lugar de tenerlas pendientes de lo que resulte de la adjudicación; en cambio debe darse al Estado un lapso más o menos largo, para pronunciarse pues no debe olvidarse que este debe estudiar en detalle cada una de las propuestas y hacer su comparación recíproca para poder determinar cual resultará más conveniente, para servir los intereses públicos a que está destinada; además unas obras requieren mayor detenimiento que otras, según los factores que contribuyen a formar su estructura.

De acuerdo con las normas de nuestra ley actual, establece el proyecto, que la Administración no está obligada a adjudicar la obra por el hecho de haberla licitado, puesto que la licitación no da derechos al proponente; puede no resultar conveniente ninguna propuesta y por tal motivo no se adjudica la ejecución de la obra, por esa razón no resultaría conveniente imponer la adjudicación por el solo hecho de haber llamado a licitación. Pero a continuación se impone al Estado

la obligación de pagar a cada proponente los gastos en que haya incurrido para formular la propuesta; tal procedimiento no puede ser admisible, pues estaría en contradicción con la parte precedente de la misma disposición desde que se dice que el Estado no está obligado a proceder a la adjudicación de la obra y que el proponente no tiene derechos provenientes del llamado a licitación, en cambio se obliga al Estado a abonar todos los gastos en que haya incurrido cada uno de los proponentes; lo que significa que el Estado debe proceder a adjudicar o resignarse a efectuar un desembolso, cual si fuera una medida punitiva, tal disposición no es razonable, pues en tal caso se tendería a exigir que la adjudicación se hiciera; de lo contrario se vería perjudicado el Estado por el pago que debe hacer a los proponentes y puede acontecer que se considere que los precios cotizados en las propuestas sean exagerados o demasiado elevados, o que los materiales que se ofrecen no sean convenientes, o cualquier otra razón que no contemple el interés público a que está destinada la obra, y no puede imponerse al Estado la obligación de abonar los gastos en que haya incurrido el proponente si aquél ha procedido dentro de sus derechos al no hacer la adjudicación. Tal disposición sería inaceptable.

En el artículo 49 se establece que la circunstancia de que se haya presentado una sola propuesta no impide la adjudicación. Habiendo varias propuestas la adjudicación debe hacerse al proponente cuya propuesta sea más conveniente.

Cuando hubiera una sola propuesta no es razonable que la licitación se adjudique, dado que con ello se anularía el propósito de la licitación y los motivos por los cuales las leyes del país impusieron esta obligación de licitar, se podría contratar directamente si después del segundo o tercer llamado a licitación no hubiera más que un proponente, pero no es conveniente que se haga después de un solo llamado, aunque en tal caso puede resolverse ejecutar la obra por administración, según se considere más apropiado.

Luego expresa que dentro de los treinta días de notificado del decreto de adjudicación de la obra, deberá el adjudicatario ofrecer la garantía prescripta en las bases de la licitación. Esa garantía deberá ser igual al 5 % del precio del contrato. Por el hecho de que el contratista no preste la garantía y firme el contrato dentro del plazo mencionado se le tendrá por desistido de su oferta, quedando a beneficio del Estado el importe de la garantía ofrecida al formular la propuesta. Si el contrato no se otorga dentro del plazo establecido por culpa de la autoridad administrativa, el adjudicatario tendrá derecho a retirar su oferta y a exigir que se le devuelva la garantía y le sean abonados todos los gastos en que hubiera incurrido en razón de la oferta. No es posible admitir que por demorar más del plazo establecido, se imponga al Estado una medida punitiva como es la de obligarlo a abonar los gastos en que haya incurrido el contratista por la oferta, además de exigirle devolución de la garantía y autorizar al particular a retirar su oferta; no es admisible tal procedimiento y menos aun, dentro de un término de 30 días; en el mejor de los casos podría autorizarse al oferente para que retire su oferta vencido un plazo que no debe ser menor de 60 días.

Al tratar del cumplimiento del contrato de obras públicas, dispone que una vez firmado, la Oficina Técnica designará a una o más personas que ejercerán el cargo de Inspectores Técnicos de la obra y actuarán en representación de la oficina con el alcance que determina a continuación:

- a) El contratista podrá recusar a los Inspectores Técnicos en cualquier momento pero con causa fundada, y la Oficina Técnica resolverá si corresponde o no la recusación apreciando en definitiva las causales alegadas sin que esta incidencia o su resolución modifiquen la situación y obligaciones del contratista;

- b) La Oficina Técnica entregará al contratista gratuitamente las copias necesarias de los planos, memoria descriptiva y presupuesto de la obra, poniendo a su disposición los demás documentos con ellas relacionados;

Se establece luego que en la fecha indicada y con intervención del Inspector Técnico o de la persona que al efecto designe la Oficina Técnica, se procederá al trazado y replanteo de la obra con sujeción a los planos y perfiles.

El contratista proporcionará a su costa el personal, útiles o aparatos necesarios para las operaciones de replanteo general o replanteos parciales.

Al tratar de la ejecución de las obras prescribe que desde el primer día hábil siguiente a aquel en que se realice o termine la operación de trazado y replanteo general de la obra, corre el plazo fijado en el contrato para su ejecución y, agrega, que el contratista deberá iniciar de inmediato los trabajos empleando en ellos el plantel y el personal técnico y de obreros necesario para que, de acuerdo con la naturaleza de la obra y el plan de trabajos correspondientes, sea posible la terminación normal dentro del plazo fijado. Si por caso fortuito o fuerza mayor el contratista no puede empezar los trabajos en la fecha correspondiente, o empezados debe suspenderlos o proseguirlos en forma que impida su desarrollo y marcha normal, deberá poner esos hechos en conocimiento de la Oficina Técnica, dentro de los cinco días de producidos para facilitar su control. Llenando ese requisito tendrá derecho a una prórroga razonable del plazo de ejecución de la obra. Si la resolución de la Oficina Técnica desconociendo ese derecho o fijando el tiempo de la prórroga no fuera aceptada por el contratista, las actuaciones se someterán a la decisión de árbitros.

Se trata de que el contratista tenga una prórroga en el tiempo fijado para la ejecución de los trabajos, cuando estos sufran una interrupción por caso fortuito o de fuerza mayor;

esta disposición es semejante a la que contiene nuestra actual ley; no obstante es conveniente dejar aclarado qué es lo que se debe entender por caso fortuito o de fuerza mayor, dado que, dentro de esa clasificación sólo deben comprenderse las demoras ocasionadas por las modificaciones que impongan las oficinas técnicas u otras que puedan ocasionarse por la intervención de funcionarios públicos; así como aquellas que tengan por origen la acción de los distintos fenómenos de la naturaleza, tormentas, crecientes, etc.

En cuanto a someter las divergencias a la resolución de árbitros, si bien es también una disposición concorde con nuestra actual ley, no es conveniente ni necesaria, dado de que el hecho de que el Estado, deba someter sus divergencias al pronunciamiento de un tercero, y acatar lo que éste decida, no resulta ajustado a la personería de Estado que inviste; por otra parte los árbitros difícilmente se ponen de acuerdo, debiendo someterse generalmente, de acuerdo a nuestra ley actual, a la decisión judicial o a la de autoridad competente superior; por consiguiente lo que se estima más acertado es que cuando surja alguna diferencia entre el Estado y el contratista, esta sea sometida directamente a la resolución de los jueces que son los más indicados para dictaminar de acuerdo con nuestras leyes y en cuyas manos está la administración de justicia.

Luego trata de las relaciones del contratista con el Inspector Técnico y con la Oficina Técnica, durante la ejecución de los trabajos, así como de los derechos y obligaciones de cada una de las partes, en lo referente a los materiales a emplearse en la ejecución de la obra y a la forma de dirimir las diferencias entre el contratista y el Inspector Técnico o la Oficina Técnica, y de las modificaciones que la Oficina Técnica puede introducir en el proyecto de obra y la forma de establecer e indemnizar el mayor o menor valor que resulte de tales modificaciones; todas estas disposiciones son más o menos semejantes a las de nuestra actual ley de la materia.

Al tratar de las mediciones y de la recepción de la obra expresa que dentro de los últimos cinco días de cada mes se procederá a la medición de los trabajos ejecutados, salvo que el contralor en virtud de la naturaleza de la obra u otra circunstancia o del sistema adoptado para pagar, determine otra cosa. A los efectos de esa medición el Inspector Técnico citará al contratista por nota en el libro de órdenes de servicio. El contratista debe concurrir personalmente o por intermedio de su representante en la fecha indicada, pues el acto se realizará aunque no concurra. El contratista debe proporcionar a su costa el personal y útiles necesarios para dicha operación. Si no cumpliera con esa obligación, el gasto ocasionado se le descontará del primer pago que deba recibir. Las mediciones mensuales tendrán el carácter de actos provisorios hasta la medición definitiva, siendo su único objeto formular las liquidaciones provisorias. Sólo serán consideradas como definitivas las mediciones de estructuras que por su naturaleza y el orden de correlación de los trabajos no sean susceptibles de nueva medición una vez terminada la ejecución o continuada la misma sin destruir parte de los trabajos ejecutados. En cada caso se hará constar las mediciones que tienen el carácter de definitivas. La medición total y definitiva, así como la recepción provisoria de la obra se hará a su terminación. Dentro de los cinco días de terminada la obra, el contratista lo comunicará a la Oficina Técnica por carta certificada, haciendo constar el hecho en el libro de órdenes de servicio. Si omitiera ese deber, la Oficina Técnica, cuando considere terminada la obra, podrá proceder de oficio. En uno u otro caso, recibido el aviso o constatada directamente la terminación de la obra, la Oficina Técnica designará, dentro de los diez días subsiguientes, la fecha en que debe procederse a la medición definitiva, así como a la recepción provisoria de la obra, y la comunicará al contratista por carta certificada, indicándole si la operación se hará con intervención del Inspector Técnico o de otro ingeniero, o funcionario designado espe-

cialmente a ese efecto; si en el día señalado no compareciera él o su representante, la Oficina Técnica procederá por sí sola, teniéndose por conforme el contratista con los resultados de la operación.

El proyecto contempla la ausencia del representante de la Oficina Técnica, autorizando al contratista a solicitar del Juzgado de primera instancia, la designación de oficio de un perito que lo represente debiendo la Administración hacerse cargo de los gastos.

Luego se refiere a la forma en que debe efectuarse la medición y una vez constatada la terminación de la obra se considerará recibida provisoriamente por la Oficina Técnica; corriendo desde esa fecha el plazo de garantía que fija el contrato, el que no podrá ser mayor de seis meses. Durante ese plazo se hará cargo el contratista de cualquier defecto o deterioro que provenga de vicio de construcción. Una vez vencido el plazo de garantía y subsanados los defectos o perjuicios, se deberá proceder dentro del plazo máximo de diez días a la recepción definitiva de la obra.

Al tratar de la liquidación y pago de la obra, se establece que dentro de los últimos cinco días de cada mes el Inspector Técnico, procederá a la medición de la parte ejecutada de la obra durante el mes y formulará la liquidación elevándola a la Oficina Técnica. Esta deberá pronunciarse sobre los certificados hasta el día 10 del mes siguiente, aprobándolos o modificándolos. Una vez resueltos, debe dárseles trámite para su pago. Estos certificados son meramente provisionales y no importan para la Administración ni para el contratista modificación o renuncia de sus derechos, los que subsistirán plenamente sin necesidad de reserva expresa.

También prescribe, que si la naturaleza de la obra impide las liquidaciones mensuales, o el contrato dispone otras fechas o formas de liquidación; se procederá a formularlas cuando lo permita el estado de los trabajos, o el trato lo determine. Dentro de los últimos quince días de cada mes la Repartición

administrativa por cuya cuenta se ejecuta la obra, dictará orden de pago de los trabajos ejecutados en el mes anterior, no teniendo las oficinas que intervengan otra misión que constatar la legalidad del procedimiento, en cuanto a la autorización de la obra, existencia del contrato, disponibilidad de recursos para el pago y autenticidad de la certificación. Dentro de los quince días subsiguientes a su fecha, la orden de pago deberá hacerse efectiva en dinero o en títulos, según el caso y conforme a la ley.

Observamos que el proyecto trata la forma de certificación y pago de los parciales de obra en detalle y que establece los plazos dentro de los que deben de tramitarse los certificados; plazos que sin duda son convenientes, dado que propenden a que el contratista obtenga el pago de sus cuotas en forma regular y proporcionada a su trabajo, permitiéndole contar siempre con el capital necesario para continuar la ejecución de los trabajos; actualmente se da preferencia al trámite de los certificados de obras para que estos sean abonados dentro del más breve plazo posible.

Generalmente los contratos de obras tienen cláusulas obligando al pago de intereses cuando se excede de un término establecido, pero ese no es el interés principal del contratista ya que lo que necesita es contar con su capital a tiempo para poder continuar la obra sin tropiezos.

En cambio no es razonable limitar, como lo hace el proyecto, la intervención de la Oficina sólo a determinados aspectos del certificado, sino que el contralor que sobre él debe ejercitar debe ser general y sin restricciones tendiendo a que este llegue al pago en perfectas condiciones y sin errores de ninguna naturaleza.

Aprobada la liquidación final, la Oficina Técnica deberá expedir el certificado definitivo. El contratista no puede pretender que se incluyan en el certificado final, trabajos no autorizados debidamente, o compensaciones especiales por mejor ejecución si no medió orden de la Oficina Técnica. Tampoco

podrá pedir que se modifiquen los precios alegando error de cálculo o encarecimiento de los materiales, mano de obra u otros hechos conexos con la construcción. El contratista no tendrá derecho a la indemnización de pérdidas, averías o perjuicios ocasionados por hechos de terceros o por propia culpa, falta de medios o erradas operaciones; salvo que se deban a fuerza mayor o caso fortuito, en cuyo caso serán soportados en partes iguales por la Administración y el contratista. Para poder optar a las indemnizaciones, el contratista dentro de los cinco días de producidos los hechos, dará cuenta a la Oficina Técnica indicando con precisión:

- 1º La fecha y lugar en que se han producido.
- 2º Todas las circunstancias materiales que puedan explicar su origen y determinar su alcance.
- 3º Los medios que se hubiesen adoptado para evitar sus consecuencias o disminuirlas.

El plazo mencionado no regirá, cuando se justifique que había posibilidad de que el constructor diera aviso durante el mismo con los requisitos exigidos.

Luego, indica el proyecto que, dentro de los quince días de recibida definitivamente la obra, se devolverán el contratista los importes retenidos en garantía. Trata luego del pago de interés por mora en la medición, o abono de los certificados provisorios o definitivos, cuando se exceda de 30 días de la fecha en que se reconoció el derecho del contratista, indicando a la vez que el tipo de interés debe ser el que en la fecha abone el Banco de la Nación Argentina, para descuentos a sola firma.

Al tratar de la rescisión del contrato de obras públicas, expresa, que el concurso o adjudicación de bienes del contratista producirá de pleno derecho la rescisión del contrato, y el artículo N° 131 dice: «La Repartición pública respectiva podrá aceptar que otra persona o empresa se haga cargo del contrato en iguales o mejores condiciones, siempre que te-

niendo a su juicio capacidad técnica, industrial y financiera, ofrezca y haga efectivas las mismas garantías, fianzas, etc.».

El artículo 134 tiende a garantizar a la Administración el resarcimiento de los perjuicios que le ocasione la rescisión del contrato por concurso o adjudicación de bienes, pues permite a la Administración retener el plantel, útiles y materiales acopiados, así como la garantía y la fianza hasta resarcirse de esos perjuicios y también los que resulten de haber tenido que pagar un mayor precio al contratar nuevamente la terminación de la obra y los daños que ocasione la demora de la misma. Esta disposición es, pues, equitativa, dado que se le hace entrega de sus bienes afectados al contrato, cuando se hayan cubierto los daños causados a la otra parte contratante.

También establece el proyecto el derecho de la Administración de rescindir el contrato por fallecimiento del contratista, si dentro del plazo de 45 días los herederos no ofrecen tomar a su cargo el trabajo, con la misma garantía y siempre que a juicio de la Administración ofrezcan las condiciones necesarias de capacidad técnica, industrial y financiera. Es razonable esta disposición, pues con ella, se evita que por fallecimiento del contratista se deba realizar un nuevo concurso de precios, desde que permite continuarla por los herederos siempre que no se altere la situación de garantía y capacidad, además requiere el proyecto que para que esto sea posible no deben interrumpirse los trabajos en ningún momento, es decir que los herederos deben seguirlos en forma continuada. No hubiera resultado conveniente dar un plazo de 45 días a los herederos con el derecho de paralizar los trabajos dado que ocasionaría numerosos perjuicios a la Administración, los que se multiplicarían si vencido el plazo, los herederos no se hubieran presentado recabando la continuación de los trabajos.

Como podemos notar, el proyecto trata de la rescisión del contrato, en términos semejantes a los de nuestra ley actual,

si bien con ciertas modificaciones que los hace más equitativos y claros, velando, tal vez, en mejor forma por los intereses de ambas partes, aclarando detalladamente cuáles son los derechos y obligaciones de cada uno, en los casos de rescisión.

Termina el proyecto estableciendo que la Oficina Técnica que intervenga en la ejecución de una obra pública, tendrá amplias facultades para resolver sobre la forma de ejecutar los trabajos, aunque de ella resulte, disminución o aumento de las cantidades previstas, sobre adopción de materiales, aunque ello signifique cambios sobre el tipo previsto, y sobre los demás asuntos análogos que no alteren la naturaleza de la obra, ni las bases fundamentales del contrato. La validez y alcance de esa resolución no podrá ser objetada por defecto de intervención de las autoridades administrativas correspondientes.

Debemos destacar que este proyecto tiene disposiciones claras y terminantes y prevé la solución de muchas dificultades en lo que se refiere al régimen de las obras públicas por contrato, razón por la cual merece ser tenido en cuenta al considerarse la reforma de nuestra actual ley, para extraer de él una serie de principios que podrían aplicarse con ventaja para regir las obras públicas por contrato.

III

Anteproyecto de nueva ley de contabilidad del doctor Juan Bayetto

No podemos dejar de considerar, aunque lo haremos someramente y en las partes que atañen a la materia de que tratamos, el anteproyecto de ley de contabilidad preparado por el distinguido profesor doctor Juan Bayetto. Como anteproyecto de ley - base para regir la Contabilidad Pública y el ordenamiento de las finanzas del Estado, contiene los más ajustados conceptos de la materia y tiende a implantar un

régimen de contralor de lo más estricto para asegurar el correcto manejo de los fondos y bienes del Estado.

Los fundamentos de finanzas y contabilidad pública contenidos en él lo colocan a la altura de las más adelantadas legislaciones de la materia, pues, como lo expresa su autor, se ha tenido en cuenta la legislación nacional y extranjera y los numerosos proyectos, presentados anteriormente al Congreso, por el Poder Ejecutivo y por miembros de las Cámaras Legislativas.

Como anteproyecto de ley de Contabilidad Pública interesa a todo lo relacionado con el manejo de la economía nacional, a la cual no escapan, en consecuencia, las obras públicas.

Al respecto, y yendo a lo que atañe directamente a nuestra materia, en su artículo 5º se establece que «los gastos a cubrir con el producto de la negociación de títulos serán agrupados en anexo especial» y en el apartado e) del mismo artículo se expresa que «Las sumas que se voten para estudiar, ejecutar o ampliar obras públicas, lo serán con las especificaciones precisas y necesarias para individualizar la obra de que se trata y por el máximo que se calcula gastar en el año». Esta disposición significa involucrar en el presupuesto de la Nación los créditos destinados a ejecutar trabajos públicos, los que serían clasificados en anexo especial, como lo eran hasta el año 1938, en el cual deberían figurar en forma detallada los créditos que se autoricen para cada obra. Esos créditos sólo podrían ser aplicados durante el año de vigencia del presupuesto, caducando sus saldos al finalizar el ejercicio, pues según el artículo 62 apartado e) del anteproyecto de ley, dichos saldos o créditos caducados serían llevados a las respectivas cuentas de obras, a fin de establecer el margen de futuras inversiones en relación al costo preventivamente aprobado de acuerdo con el artículo 1º inciso a) de la Ley Nº 10.285; pero las inversiones deben ajustarse a los créditos que se incluyan en las futuras leyes de presupuesto. Se trata de mantener, pues, la universalidad de la ley de gastos de la Nación, sano

principio para las finanzas del país desde que permitiría el equilibrio de los gastos con los recursos en el presupuesto nacional. Ya hemos expresado anteriormente nuestra opinión concordante con este principio, pero hemos destacado a su vez que existen eventualidades que afectan el desarrollo de los trabajos si no se hace posible la movilidad de los créditos asignados a cada partida durante el curso del año. Es común observar en la práctica que a pesar de todos los cálculos preventivos que se efectúan para determinar el crédito a asignar a una obra tratando de asegurar su normal desarrollo, se produce después de transcurrido parte del ejercicio, excesos de créditos para unas partidas y carencia de los mismos para otras; por ello es necesario que el Poder Ejecutivo esté autorizado a efectuar el ajuste de los créditos siempre que las asignaciones de créditos para cada obra no excedan el monto del presupuesto de máxima aprobado por el Poder Ejecutivo de acuerdo con el artículo 1º de la Ley Nº 10.285 y dado a conocer al Congreso conforme lo dispone la misma ley.

El artículo 44 del anteproyecto de ley establece que, por razones de economía o de mejor servicio, el Poder Ejecutivo, en Acuerdo de Gobierno, puede disponer transferencias de créditos entre partidas de un mismo ítem del presupuesto, pero exceptúa las correspondientes a trabajos públicos, lo cual produciría inconvenientes por las razones expuestas precedentemente, por lo que debe incluirse en esa autorización, que se daría al Poder Ejecutivo, lo referente a trabajos públicos para asegurar el normal desarrollo de las obras y su costo económico. Ello no significaría que no se extremasen los esfuerzos para evitar en lo posible esos movimientos de créditos entre partidas, tendiéndose solamente a facilitar al Poder Administrador el mejor desenvolvimiento dentro de las normas legales; por lo cual consideramos previsora y conveniente la disposición del apartado b) del artículo 45 del mismo anteproyecto, al establecer que las obras y trabajos repartidos por ley en dos o más años financieros, siempre y cuando resulte

imposible o antieconómico contratar exclusivamente la parte a cubrirse con el crédito fijado para el período, los contratos deberán regular los pagos de acuerdo con la distribución anual de la inversión que, indispensablemente deberá indicar la Ley de Presupuesto.

Asimismo, es de suma importancia económica la previsión contenida en el artículo 47, al requerir que los gastos relativos a obras y trabajos públicos a cubrirse con el producto de la negociación de títulos, no tendrán principio de ejecución mientras el Ministerio de Hacienda no certifique la disponibilidad del recurso, salvo que el contratista deba recibir el pago en títulos en vez de dinero efectivo.

Cumpliendo el principio enunciado se evita que las obras sufran entorpecimientos por falta de recursos; se obtendría su más rápida ejecución y en consecuencia su costo resultaría más económico, a lo que debe sumarse el beneficio de poder destinarlas al servicio que exigió su construcción en un menor tiempo.

En el capítulo II del anteproyecto de ley se reglamentan los contratos que celebra la Administración Pública, disponiendo, en el artículo 98, que los mismos deben ser precedidos por una licitación pública, salvo las excepciones que el mismo enumera y entre las que en su apartado c) se incluyen, los trabajos u obras cuyo importe no excede de 10.000 \$ m/n, pero a su vez el artículo 99 establece que sólo podrá contratarse directamente con el empresario, cuando el trabajo u obra no exceda de 2000 \$ m/n, de cuyo límite y hasta 10.000 \$ m/n deberá llamarse a licitación privada. Es un principio justo y razonable el que los contratos que celebre la Administración sean precedidos por licitación pública, principio que es admitido por la casi totalidad de las legislaciones de los países. Actualmente nuestra legislación exceptúa de la licitación pública los contratos que no excedan de 5000 \$ m/n, los que podrán celebrarse mediante licitación privada. (Artículo 6º, Ley Nº 11.672. Edición 1938).

Estimamos más acertada la disposición contenida en el anteproyecto de ley, puesto que fija como un límite más amplio y conveniente el de 10.000 \$ m/n, ya que no justifica el costo y trámite de una licitación pública un importe reducido.

En el artículo 109 del anteproyecto a que nos referimos se establece que quedan prohibidas las obras y trabajos por administración, con las siguientes excepciones:

- a) Los trabajos de reparaciones de muebles, útiles, máquinas, autorizados por vía del presupuesto general o ley especial;
- b) Los trabajos de conservación de edificios;
- c) Los trabajos u obras que deben mantenerse secretos por afectar a la defensa del país;
- d) En el caso que el Poder Ejecutivo rescinda el contrato, de acuerdo con el artículo 67 de la Ley N^o 775, y dada la poca importancia de los trabajos faltantes no convenga contratar la continuación de la obra, debiendo hacerse indefectiblemente cuando esos trabajos complementarios importen *prima facie* más de 10.000 \$ m/n.

Ya hemos expresado en el capítulo pertinente nuestra opinión sobre la ejecución de obras por administración y concordantes con ella no estimamos conveniente establecer una prohibición tan rígida. La ejecución de obras por contrato es considerada en general como más económica, pero hoy el Estado está equipado como un gran empresario y cuenta con elementos que lo colocan en condiciones de realizar las más diversas obras; elementos de los que debería deshacerse enajenándolos por menor valor que el real, admitiendo la posibilidad de interesados en adquirirlos. Asimismo hay trabajos de dragado y balizamiento que no podrán ser ejecutados con ventaja económica por una empresa, para lo cual hoy no existe empresa en el país habilitada a ese efecto; en otros casos,

por razones de distancia u otras dificultades no hay empresarios interesados en ejecutarlas.

El empresario se desinteresa de todo trabajo que no le asegure su margen de ganancias y trata de que éste sea lo más elevado posible, además en caso de establecerse una prohibición efectiva de ejecutar obras por administración, no sabemos si la conveniencia económica de las obras por contrato se mantendría, ya que al aumentar la demanda por parte del Estado y al saberse libres los empresarios de su competencia, los precios lógicamente se elevarían. Por ello y por otras razones que hemos explicado en capítulos anteriores, consideramos conveniente se reglamente en forma más amplia la ejecución de las obras por administración, dando siempre lugar a que el Estado pueda realizarlas cuando un interés social, político o económico así lo aconsejen.

El artículo 110 del anteproyecto establece que debe abonarse intereses al empresario cuando los pagos se retarden más de 30 días, disposición ésta que es justa desde que debe indemnizársele por los perjuicios que se le ocasionan al no reembolsarle su capital en un tiempo prudencial.

Contiene, además, el anteproyecto de ley todo un conjunto de disposiciones muy útiles, que tienden a regular en forma ventajosa el manejo de los fondos del Estado, asegurando un contralor eficaz y que en su carácter de ley básica incidirían beneficiosamente sobre lo que se refiere a las obras públicas.

Nosotros nos hemos referido solamente y en forma restrictiva a lo que más directamente alcanza a la materia que nos ocupa, sin dejar de apreciar por ello los elevados principios de orden económico, financiero y administrativo que contiene el anteproyecto de ley, que pone una vez más de relieve la competencia ya conocida de su autor.



CAPITULO X

BIBLIOTECA

Necesidad de la reforma de nuestra Ley de Obras Públicas

I

Motivos que hacen necesaria su reforma

Nuestra ley de obras públicas rige desde hace más de sesenta años; sus disposiciones han sido tan bien concebidas que aun nos rigen hoy, aunque con dificultades. El tiempo transcurrido desde su sanción no justificaría la necesidad de su reforma, si el país se mantuviera en el mismo estado de adelanto político y económico. Pero no es así, sino que es a la inversa, el país ha tenido un enorme desarrollo, la población se ha quintuplicado, se han construído vías férreas, caminos, puentes, se profundizaron canales, se hicieron obras de riego y obras portuarias, llevando el progreso a los puntos más distantes del país, desarrollándose la producción económica de las distintas regiones y, como consecuencia, el comercio interno e internacional.

Hemos podido apreciar al estudiar los antecedentes de la ley, que su sanción fué requerida especialmente para poner remedio a los inconvenientes que presentaba la realización de contratos de obra, pues al no existir uniformidad de procedimientos y exigencias legales de garantía, la ejecución de las obras públicas tropezaba con múltiples dificultades. La generalidad de las obras públicas eran ejecutadas por contrato, de

ahí que la ley se ocupó de reglamentar ese procedimiento de ejecución de obras y fué tan bien inspirada y previsoras que aun sigue aplicándose a pesar de sus largos años de data; pero el enorme progreso del país y la evolución experimentada en la materia hacen indispensable su reforma.

Actualmente existe un Ministerio de Obras Públicas, cuya organización fué dispuesta por la Ley N^o 3727 del 10 de octubre de 1898, que se ha ido perfeccionando con el transcurso del tiempo, dotándose de personal adecuado y elementos de trabajo de los más modernos, no limitándose ya a contratar e inspeccionar las obras, sino que ha tomado a su cargo directo la ejecución, entrando así a competir con las empresas. Este Ministerio está dividido en varias reparticiones técnicas que abarcan las distintas ramas clasificadas de las obras públicas, a cuyo cargo se hallan las obras de su especialidad. Así, la Dirección General de Navegación y Puertos es la que atiende todas las obras portuarias y de navegación, profundizando los ríos, construyendo los puertos y sus vías de acceso, su programa es extenso, dado que abarca todo el litoral marítimo y fluvial del país; la Dirección General de Arquitectura ejecuta directa o indirectamente las obras de edificación que están a cargo del Gobierno Nacional, siendo también su programa amplísimo; lo mismo podemos decir de las Direcciones Generales de Ferrocarriles, de Irrigación y de todas las demás que integran el Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Cuenta, además, dicho Ministerio, con una repartición administrativa donde converge toda la documentación de las distintas Direcciones técnicas y que se denomina Dirección General de Contabilidad y Contralor de Trabajos Públicos; su sola enunciación da una idea de su enorme importancia.

El gran incremento de la población del país y la situación económica que la guerra de 1914 - 1918 creó, trajeron la desocupación, a la que muchos países encararon como un problema social a resolverse por medio de las obras públicas, que proporcionarían ocupación al mayor número posible de

brazos, circunstancias que, unidas a la de que el Departamento de Obras Públicas fué confiado a hombres capaces que tendieron a poner orden en las distintas reparticiones y a dar el debido desarrollo a su mecanismo técnico y administrativo, han originado una transformación tal, que requiere una ley que la rijá contemplando su situación actual.

Nuestra ley de obras públicas debe reflejar en su texto el dinamismo de nuestra época, debe estar inspirada en fomentar nuestra economía nacional, contemplando las posibilidades financieras de la Nación y teniendo en cuenta el problema social que exige que las obras públicas sean un medio que tienda a aliviar la desocupación en los años de depresión económica.

Concorde con los conceptos vertidos y los principios sustentados en los capítulos precedentes, expresaremos a continuación cuáles deben ser las bases que a nuestro criterio deben tenerse en cuenta, para proceder a la reforma de nuestra ley de obras públicas, tendientes a concretar en un solo cuerpo legal todas las disposiciones relativas a nuestro régimen.

II

Definición

La Ley Nº 775 define a las obras públicas nacionales, como a todas aquéllas que se construyen por cuenta del Tesoro de la Nación (artículo 1º). Esta definición no es del todo ajustada a la realidad, desde que se incluyen entre las obras públicas las que el Tesoro Nacional subvenciona, y en consecuencia no están financiadas totalmente sino parcialmente por la Nación.

Más ajustada a la realidad y al moderno criterio de las obras públicas es la ley orgánica de las Obras Públicas de la provincia de Buenos Aires, que así considera no solamente a aquéllas que se construyen a costa de la provincia, sino tam-

bién a las que ésta garantiza o subvenciona, destinadas a llenar una necesidad o un servicio público cualquiera, estén ellas financiadas total o parcialmente por la provincia o por terceros (1), y ello se explica si se tiene en cuenta que esta ley fué dictada por la Legislatura Provincial en 1937.

En Francia se admite una distinción entre lo que es una obra pública y un trabajo público, aunque se considera trabajo público la labor que se realiza para la construcción de una obra pública. (2)

En nuestro país la distinción se hace en el sentido de considerar obras públicas aquellas de conservación y mantenimiento que son financiadas con recursos de Rentas Generales (Anexo I de la Ley de Presupuesto) y, en cambio, se denomina trabajos públicos a las obras de construcción, que se financian con recursos provenientes de la negociación de títulos y que anualmente se incluyen en los planes de trabajos públicos.

Para la doctrina y jurisprudencia francesas, la obra pública debe reunir las siguientes características: tratarse de un inmueble, ser realizada por una persona administrativa moral y tener un destino de uso público. (2)

Vemos, pues, que la doctrina francesa es bien clara al establecer el concepto de obra pública, desde que determina que es el inmueble que se construye por el Estado y con un destino público. En nuestro país no se hace distinción en cuanto a la naturaleza de la obra, pues puede ser obra o trabajo público, se trate de un *bien mueble* o de un *bien inmueble*; sólo exige la ley, para atribuirle ese carácter, el que se construya por cuenta del Tesoro de la Nación. Así tenemos que en Francia la construcción de un monumento, cuando éste se entrega al Estado, sin estar adherido al suelo, no se considera obra pública, adhiriéndose, toma ese carácter. (2)

(1) Artículo 1º. Ley N° 4538. Provincia de Buenos Aires.

(2) *Derecho administrativo*. Rodolfo Bullrich.

Creemos que el principio sustentado por nuestra ley debe mantenerse, en el sentido de no hacer distinción entre el mueble o el inmueble, para atribuirle el carácter de obra pública, desde que el hecho de estar adherido o no al suelo, no le quita la condición de obra destinada al uso público, que es el principio que debe mantenerse como punto de partida, para considerarla obra pública. Con ese criterio, creemos que debe ampliarse la definición de nuestra ley, aproximándose más a la de la provincia de Buenos Aires, es decir, admitiendo dentro de ese carácter, no sólo a las construídas por cuenta del tesoro de la Nación, sino también a las que el Estado garantiza o subvenciona y estén destinada a llenar una necesidad pública o a satisfacer un servicio público, sea su financiación total o parcial por el Tesoro Nacional, por otras entidades públicas o por terceros.

III

Dirección y ejecución de las obras

Nuestra ley de obras públicas no establece en forma terminante a cargo de quién debe estar la dirección y la ejecución de las obras. La Ley N^o 3727, en su artículo 15, enumera las funciones del Ministerio de Obras Públicas, atribuyéndole la generalidad de los trabajos de esa índole, pero es conveniente que se establezca en forma clara la centralización de todas las obras públicas civiles, en el Ministerio de Obras Públicas. Inglaterra es un exponente de la centralización de las obras públicas en una dirección única. La Oficina de Trabajos y Construcciones Públicas (Office of Works and Public Buildings) centraliza en ella los trabajos que se ejecutan en terri-

torio nacional y los que se realizan en las colonias y aun en países extraños, para los servicios diplomáticos. (1).

En Francia, las obras civiles se centralizan en cierto modo en el Ministerio de Trabajos Públicos, y las militares en las autoridades de su jurisdicción. Pero tal centralización no es efectiva desde que si bien el Ministerio de Trabajos Públicos aprueba la oportunidad en que han de ejecutarse las obras y solicita los créditos pertinentes al Parlamento, cada rama de la administración dirige las obras que le conciernen, si bien debe someter sus iniciativas a una comisión consultiva que depende del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Esta comisión se denomina Consejo General de Construcciones Civiles y sus funciones son de asesoramiento concretando su acción a construir edificios y monumentos públicos. (1)

El sistema francés, como vemos, es el que más se asemeja al nuestro, pero es necesario que nuestra ley disponga la efectiva centralización de todas las obras públicas civiles en el Ministerio de Obras Públicas, dejando a su cargo la formulación de los programas de obras y la coordinación de las construcciones que sean necesarias, este sistema reporta ventajas de orden práctico y económico y permite la racionalización de los trabajos. Asimismo deben estar a cargo de los Ministerios de Guerra y Marina, respectivamente, las obras militares que les conciernen. Este procedimiento es practicado en general en nuestro país, evidenciando las ventajas que de él surgen.

La centralización de los trabajos públicos en la forma que dejamos expuesta, permite someterlos con mayor previsión a un plan racional y económico, haciendo posible que su ejecución se ajuste a los recursos estrictos de la limitación de las inversiones.

(1) *Finanzas*. Alejandro Ruzo.

IV

Forma y ejecución de las obras

Como hemos podido observar en el estudio precedente de nuestro régimen de las obras públicas, éstas eran construídas en su generalidad, en la época de la sanción de la Ley N^o 775, por contrato celebrado con particulares. Ese fué el motivo por el cual se dictó la ley reglamentando el procedimiento a seguir para celebrar los contratos, las obligaciones que de ello nacen y las normas legales a que deben ajustarse durante todo su desarrollo. La ley no se ocupó de autorizar, ni de prohibir la ejecución de obras por administración, porque no era utilizado ese método de ejecución en la época de su sanción, ni ese era el propósito de la ley, desde que su fin fué el de establecer normas para la construcción de obras por contrato, a fin de evitar pluralidad de procedimientos en la licitación y contratación, a la par que asegurar el cumplimiento de los contratos. Todo ello surge de los antecedentes parlamentarios de la ley. El Estado no poseía elementos para ejecutar directamente las obras y no se creyó que los pudiera tener dentro de un plazo relativamente corto. Pero la organización del Ministerio de Obras Públicas, que se inicia con la ley de su creación y la evolución económica del Estado, han hecho que se fuera equipando para la realización de los trabajos, llegando al extremo de competir con los empresarios particulares. El Estado evoluciona, se organiza industrialmente y se coloca en condiciones de construir directamente las obras, para ello, adquiere maquinarias, herramientas y monta los talleres con personal propio.

Actualmente, el Estado cuenta con una enorme organización industrial, después de haber invertido muchos millones de pesos en elementos de trabajo, en instalaciones y en la

adopción de personal adecuado. Su organización es tan completa que ninguna empresa podría contar con mayores medios para realizar los trabajos.

Es preciso, entonces, que la ley contemple la situación actual y determine si el Estado debe o no continuar ejecutando directamente las obras. Los que sostienen que las obras deben ejecutarse en su totalidad por contrato, basan esa teoría en que tal procedimiento es el más económico, y consideran al Estado un mal empresario.

Efectivamente, la ejecución de obras por contrato resulta en general más económica, pero no puede dejarse de lado que el Estado, al ejecutar las obras por sí mismo, no se detiene a examinar los costos con el propósito de lucro que guía a las empresas, sino más bien trata de llenar una necesidad social al abonar a su personal jornales más elevados, al acordarles licencias especiales por razones de salud, al hacer los aportes para las pensiones y jubilaciones; ocupa, además, muchos obreros que por su estado de salud o por su edad no tendrían ocupación en las empresas particulares, todo ello podría reducirse del costo de las obras al ejecutarlas por contrato, pero a su vez el Estado debería habilitar en el Presupuesto las sumas necesarias para la asistencia social. Por otra parte, hay trabajos de los que ninguna empresa quiere hacerse cargo, ya sea por razones de distancia o bien porque creen que no les producirá el interés que desean para su capital. Esta clasificación que debiera hacer la ley de cuáles trabajos pueden ejecutarse por contrato y cuáles por administración, resultaría un tanto difícil y nunca exacta. Podríamos sugerir la conveniencia de que al autorizar el Congreso cada una de las obras, indique el procedimiento a seguir para su ejecución, pero ello tampoco es fácilmente determinable en todas ellas, desde que en ciertos casos el Estado debe ejecutar parte de los trabajos y puede contratar la otra parte. Se ha llegado al extremo de que después de autorizada una partida por el Congreso, para la adquisición de embarcaciones,

llegado el momento de adquirirlas, su costo en el mercado mundial es superior al que resultaría de construirlas en los astilleros del Estado. La situación económica porque atraviesa el mundo, las barreras aduaneras impuestas por la mayoría de los países hace más difícil la determinación exacta de las ventajas de las adquisiciones o la contratación de los trabajos frente a los que podría realizar el Estado.

Por ello, lo más conveniente para nuestra ley es que se establezca que el Poder Ejecutivo al aprobar los proyectos y presupuestos de obras o al autorizar las inversiones de los créditos acordados por el Honorable Congreso para cada una de ellas, determine el procedimiento a seguir para su ejecución debiendo dar preferencia al método de realización de obras por contrato previa licitación.

V

Proyectos y presupuestos de obras

Debe contener nuestra ley un capítulo destinado a reglamentar los estudios, proyectos y presupuestos de obras; éstos han de ser previos a la autorización de los créditos para su ejecución y efectuarse obedeciendo a normas determinadas y uniformes a efectos de facilitar su examen y comprensión.

Antes de tomar cualquier determinación sobre las obras que se propone realizar deben hacerse los estudios necesarios para conocer las condiciones en que éstas podrán ser encaradas y la posibilidad de que puedan ser llevadas a buen término; formularse los proyectos de acuerdo con las reglas del decreto del 27 de julio de 1876 y, sin omitir los detalles que la técnica requiere para guiar los trabajos, formularse los presupuestos de obras, detallando los elementos de trabajo, los materiales y el personal que se requiere para su construcción, indicando los precios unitarios y totales con la mayor aproxi-

mación posible, así como todo otro gasto que se estime indispensable y, finalmente, un porcentaje para los gastos generales e imprevistos que puedan escapar al cálculo del proyectista pero que por su índole deben ser tenidos en cuenta.

Las normas impuestas en materia de presupuestos de obras por la Ley N^o 10.285 y sus decretos reglamentarios, deben mantenerse en nuestra legislación y su cumplimiento ha de ser estricto en el sentido de que no debe acordarse por el Congreso crédito alguno para obras públicas que no cuenten con proyecto y presupuesto aprobado en forma previa por el Poder Ejecutivo y dado a conocer al Congreso. Siguiendo ese procedimiento se tiene la seguridad de que al iniciarse su ejecución podrá llevarse a buen término sin mayores inconvenientes y su precio de costo total es conocido en forma previa, permitiendo concebir la posibilidad de financiar su realización.

Al elevar una Repartición Técnica un proyecto y presupuesto de obra a la consideración del Poder Ejecutivo, debe expresar las ventajas o inconvenientes que de su ejecución puedan resultar, dando una idea acabada de la necesidad de realizarla, su importancia, el grado de urgencia que requiere y el tiempo que durará su realización.

VI

Finanzas de las obras públicas

Está universalmente reconocido que el Estado no puede permanecer ajeno a la construcción de las obras públicas, desde que ellas propenden a valorizar el territorio de la Nación, facilitando los medios de producción y explotación, las vías de comunicación y el comercio nacional e internacional. La acción del Estado se ha hecho sentir construyendo directamente o haciendo construir por su cuenta, o también subvencionando

o bien estimulando la actividad privada donde existía. En países nuevos como el nuestro, con considerables extensiones despobladas e inexploradas, se requiere más que en otros la acción del Estado, en materia de trabajos públicos. Nuestro gran publicista don Juan Bautista Alberdi, en el año 1856, en su obra *Organización política y económica de la Confederación Argentina*, expresaba que, para hacer llegar la acción del poder central al interior de la República, para propender a su desarrollo económico, era preciso traer las capitales al litoral o trasladar éstas al interior, lo que solamente podría hacerse con el ferrocarril y el telégrafo, que son la supresión del espacio, y agregaba: «El ferrocarril innova, reforma y cambia las cosas más difíciles, sin decretos ni asonadas».

El gran financista italiano don Francisco Nitti manifiesta en su obra *Finanzas* que los caminos carreteros, los canales para la navegación interior y para la gran irrigación, los puertos marítimos y fluviales, la sistematización y la canalización de los ríos y de los torrentes, y los importantes trabajos agrícolas, deben estar necesariamente a cargo del Estado.

Vemos, pues, que en todas las épocas y en todos los países se requiere la intervención amplia del Estado para la ejecución de las obras públicas, desde que constituyen un elemento indispensable para el progreso político y económico de las naciones.

En nuestro país, dadas las innumerables necesidades que se tiene para la realización de trabajos públicos, es indispensable que ellas obedezcan a un plan racional y previo, que contemple las necesidades más urgentes para la economía del país.

La preparación y dirección de este plan debe estar a cargo del Ministerio de Obras Públicas, que es el que debe indicar la oportunidad en que se han de ejecutar las obras, consultando las necesidades que las reclaman, siguiendo la sana política de la limitación de las inversiones con tendencia a una severa fiscalización de los gastos públicos.

Nuestra ley debe clasificar las obras públicas, a los efectos de su financiación, en la siguiente forma:

- 1º Las que una vez construídas produzcan rentas o hagan cesar al Estado una erogación.
- 2º Las que no produzcan rentas ni eviten una erogación, pero cuya construcción beneficie a más de una generación.
- 3º Las de conservación y mantenimiento de las ya construídas.
- 4º Las que el Estado garantiza o subvenciona.

Las comprendidas en los apartados 1º y 2º pueden ser financiadas con el producto de la negociación de títulos de la deuda pública y su amortización debe estar a cargo de las rentas que produzcan o con el aporte del Estado de aquellas que han hecho cesar una erogación, que debe destinar la parte necesaria del egreso que se producía anteriormente a su construcción y de sus rentas generales para las del 2º apartado. Las comprendidas en el apartado 3º deben ser financiadas con los recursos que el Estado debe destinar a ese efecto, de sus rentas generales; y las del apartado 4º, con los recursos de los particulares interesados, destinando el Estado de sus rentas generales el importe de las subvenciones que acuerde. Otro procedimiento de ejecución de obras públicas, que nuestra ley debe contener, es el de concesión, por el cual el concesionario de un servicio de explotación ejecuta por su cuenta las obras necesarias para el servicio cuya explotación se le acuerda por un cierto número de años, a cuyo término transfiere las obras e instalaciones al Estado, sin cargo. Este procedimiento tiene la ventaja, para los países de escasos recursos financieros de poseer después de un tiempo las obras necesarias sin destinar fondos en sus presupuestos.

De disponer la ley que los planes de obras públicas se formulen cada cinco años, contemplando las necesidades del país en relación con el aumento de su población y su progreso

económico; deben prepararse dichos planes sin perder de vista las obras que por su cuenta se proponen realizar los poderes locales, tratando de coordinar la acción del gobierno central con la de los gobiernos locales.

Los planes, que prepararía el Ministerio de Obras Públicas con intervención del Consejo Nacional de Obras Públicas, se remitirían a conocimiento del Congreso una vez aprobados por el Poder Ejecutivo. Los créditos los acordaría el Congreso en los presupuestos anuales de gastos, para cada una de las obras detalladamente, no debiendo figurar obras que no sean las previstas en el plan. No debe excluirse de los presupuestos obra alguna de las que están en curso de ejecución hasta que no se hayan terminado totalmente, ni se incluirán créditos para obras nuevas, cuando fuera en detrimento de los créditos necesarios para las primeras. Los créditos que acuerdan las leyes de presupuesto o sus saldos, no podrán ser utilizados una vez fenecido el ejercicio financiero, a efectos de mantener la universalidad de la ley de presupuesto. Cuando se trata de obras que se contratan para más de un ejercicio, el Poder Ejecutivo debe prever los fondos necesarios en las respectivas leyes de Presupuesto. Para evitar la paralización de las obras por mora en la sanción de la Ley de Presupuesto debe establecerse que el Poder Ejecutivo seguirá aplicando la del ejercicio anterior, hasta tanto se vote la correspondiente al año en curso, tal como lo contiene muy acertadamente el anteproyecto de ley de contabilidad del profesor doctor Juan Bayetto.

Asimismo debe autorizarse al Poder Ejecutivo a redistribuir los créditos necesarios para obras públicas dentro de cada ítem, pudiendo aumentar y reducir los acordados por ley sin incluir obra que no figure en él, ni exceder el total acordado por el Congreso para cada ítem. Los créditos que se acuerden a una partida de obra no deben exceder, en ningún caso, la máxima del presupuesto de obra aprobado por el Poder Ejecutivo y dado a conocer al Honorable Congreso.

Al remitir el Poder Ejecutivo al Honorable Congreso el proyecto de presupuesto de gastos, recabando autorización para la ejecución de las obras públicas, debe acompañar como lo establece el anteproyecto de ley de contabilidad del doctor Juan Bayetto: «Informe sobre el mercado interno y externo para la negociación de títulos, resultados obtenidos durante el primer semestre del año financiero en curso y estado del fondo de trabajos públicos al correr el semestre». Debe acompañarse una planilla con el detalle de las obras en las que se indique el total del presupuesto de obra aprobado, lo invertido hasta el último ejercicio fenecido, lo acordado para el año en curso, lo que se calculó invertir en el ejercicio venidero y el cálculo del tiempo en que se estima la terminación de la obra.

No debe iniciarse obra alguna que no tenga disponible los recursos necesarios para asegurar su regular desarrollo. El Congreso no debe votar créditos para ninguna obra a atenderse con la emisión de títulos sin pedir, previamente, al Poder Ejecutivo que efectúe los estudios necesarios y formule su proyecto y presupuesto, con la indicación del tiempo que se necesitará para su ejecución y el monto anual de inversión que requerirá, como así también que informe sobre la conveniencia o posibilidad de su construcción. La ley de Obras Públicas debe autorizar al Poder Ejecutivo para adquirir o expropiar los inmuebles necesarios para la realización de las obras autorizadas por la ley de presupuesto.

Tendiendo a la racionalización de los servicios de suministros de especies, debe disponer la ley, la centralización de las adquisiciones y de los almacenes para todo el Ministerio de Obras Públicas, bajo el contralor de la Dirección de Administración del Ministerio.

La adquisición de planteles de trabajo debe formar un inciso dividido en ítems para cada repartición, con cuyos recursos se hará la adquisición de los mismos, contribuyendo cada obra con el porcentaje de amortización de los planteles que utilizará en su ejecución.

En materia de inversiones la ley de obras públicas debe imponer la contabilidad de previsión, disponiendo que no debe realizarse acto alguno que origine un gasto, sin haberse procedido previamente a comprometer los fondos necesarios para imputar el gasto una vez realizado; es esta una disposición preventiva de suma importancia para el orden de las finanzas que evita los excesos de inversiones sobre los créditos autorizados.

VII

Licitación y adjudicación de las obras

Las obras que se ejecuten por contrato deberán serlo previa licitación pública, salvo los casos siguientes:

- a) Cuando su importe no exceda los 10.000 \$ m/n;
- b) Cuando las circunstancias exijan reserva;
- c) En caso de urgencia, en que por causas imprevistas no pueda esperarse el remate;
- d) Cuando sacadas por dos veces a licitación no hubiese habido postor o las ofertas no fueran admisibles;
- e) Cuando se trate de obras u objetos de arte, cuya ejecución sólo pudiera confiarse a artistas u operarios especiales.

En los casos comprendidos en los apartados a), c), d) y e) deberá efectuarse licitación privada, pudiendo contratarse directamente sólo en los siguientes casos:

- a) Cuando su costo no exceda de 2500 \$ m/n;
- b) Cuando sólo puede encargarse el trabajo a una persona determinada, por ser el único que posee el arte u oficio que se requiere;
- c) Cuando llamado dos veces a licitación privada no hubiera habido postor o no se hubieran presentado ofertas admisibles.

Las licitaciones públicas deben anunciarse por lo menos 30 días antes, en el *Boletín Oficial* y en los dos diarios de mayor difusión en la República y el extranjero, con 10 publicaciones como mínimo. En las licitaciones privadas se establecerá un plazo mínimo de 8 días.

En los avisos de licitación, se consignarán las bases a que ella deba sujetarse con la mayor claridad posible, la naturaleza y monto de la garantía, para ser admitido al acto del remate y la que deba dar para garantizar el cumplimiento del contrato.

Se indicará, asimismo, el día, hora y lugar en que se efectuará el acto de apertura de la licitación, así como el lugar en que deberán presentarse las ofertas.

Cada Repartición Técnica, deberá destinar una oficina que formule los llamados a licitación y conserve los planos y presupuestos, que podrán ser consultados por los proponentes, por el término establecido en el aviso.

También se tendrá copia de los planos y presupuestos en la dependencia que la Repartición Técnica tenga en la provincia donde se ejecutarán las obras o en el juzgado federal correspondiente y en las legaciones o consulados extranjeros donde se estime que hubiere proponentes.

Las ofertas se remitirán a la oficina que la Repartición Técnica tenga destinada a ese efecto, debiendo indicarse claramente en los avisos de licitación el nombre y dirección de esa oficina, así como el de las que tengan los documentos para ser consultados por los interesados.

En general las publicaciones relacionadas con las licitaciones deben ser lo más claras y precisas posibles a fin de facilitar la mayor concurrencia de ofertas.

Debe matenerse en la ley el depósito del 1 % que el proponente deberá efectuar en el Banco de la Nación Argentina a la orden de la Dirección Administrativa del Ministerio de Obras Públicas.

Las propuestas se abrirán el día y hora establecidos, en presencia del Director General de la Repartición Técnica o del funcionario que lo reemplace, del Jefe de la oficina de licitaciones, de un delegado de la Dirección Administrativa y de los proponentes que hubiesen concurrido al acto.

No nos detendremos en los detalles del procedimiento a seguir, que la ley debe contener, en cuanto a la forma y requisitos para la iniciación del acto de apertura de la licitación, formulación del acta, propuestas que no deben aceptarse por no cumplir los requisitos legales, por ser estos universales y estar ya considerados en la actual legislación, a la que debe consultarse a ese efecto, y complementarse con los principios expresados en el anteproyecto de ley de contabilidad del doctor Juan Bayetto, que tienden a garantizar el acto del remate. Debemos sí, dejar expresado que ha de mantenerse el principio de que la presentación de la propuesta no da derecho alguno al proponente para su aceptación, debiendo recaer la adjudicación, sobre la propuesta más conveniente, siempre que esté conforme con las condiciones contenidas en la licitación.

Una vez labrada el acta de apertura de la licitación, la Repartición Técnica respectiva hará un estudio de las propuestas y las elevará al Ministerio de Obras Públicas, éste dará intervención al Consejo Nacional de Obras Públicas, a la Dirección Administrativa y al Asesor Letrado, para que sea examinado el legajo de la licitación desde el punto de vista técnico y legal; de acuerdo con lo informado por las distintas dependencias el Poder Ejecutivo resolverá por decreto la adjudicación de la licitación. Esta recaerá siempre sobre la propuesta más ventajosa, que esté estrictamente de acuerdo con las bases y condiciones que se hubiesen establecido para la licitación y siempre que se hayan llenado todos los requisitos.

Debe reservarse al Poder Ejecutivo la facultad de rechazar todas las propuestas.

Debe establecerse la devolución del depósito de garantía, una vez que haya informado la Repartición Técnica, a aquellos proponentes a quienes no se aconseje la adjudicación de la licitación debiendo éstos mantener la propuesta hasta que el Poder Ejecutivo haya resuelto en definitiva; en los pliegos de condiciones se establecerán los términos que los proponentes deben mantener sus propuestas, bajo pena de ser eliminados del «Registro de licitaciones». Al adjudicatario se le comunicará por escrito la adjudicación y se le indicará el término dentro del cual deberá concurrir al despacho del Jefe de la Repartición Técnica para firmar el contrato. Previamente a la firma del contrato el adjudicatario tendrá que depositar en el Banco de la Nación Argentina a la orden del Ministerio de Hacienda - Tesorería General de la Nación el 5 % del presupuesto de la obra en concepto de garantía, en efectivo o en títulos de crédito argentino. Este depósito puede ser reemplazado por una fianza a satisfacción del Poder Ejecutivo.

VIII

Del contrato de obra

En este capítulo debe la ley establecer las normas básicas a que han de ajustarse los contratos. Al respecto debe la ley imponer la obligación al contratista de concurrir a firmar el contrato en el día y hora comunicado por la Repartición Técnica. Si pasaran 30 días de la fecha en que debía firmar el contrato y el contratista no se hubiere presentado, se dejará sin efecto la adjudicación hecha a su favor y perderá el depósito de garantía.

El contrato será suscripto por el adjudicatario y el Jefe de la Repartición Técnica *ad referéndum* del Poder Ejecutivo y debe ser reducido a escritura pública ante el Escribano

Mayor de Gobierno. Los gastos que ocasione el otorgamiento del documento en que se consignen las condiciones del contrato serán de cuenta del adjudicatario.

El contrato debe reglar las obligaciones y derechos de las partes, no pudiendo oponerse a lo que la ley dispone. Debe establecer las penalidades en que incurre el contratista si no efectúa el replanteo en el término convenido en el mismo.

No obstante, la Repartición Técnica efectuará el replanteo en presencia del representante del contratista, corriendo los términos del contrato desde la fecha del primer replanteo.

El representante técnico deberá gestionar y firmar las presentaciones que dieran lugar a tramitaciones de carácter técnico y estará presente en todas las operaciones de ese carácter que sea necesario realizar en el curso de la construcción, tales como: replanteo, pruebas de resistencia, nivelaciones, mediciones para los certificados y recepciones de obra; debiendo firmar las actas respectivas.

El contratista presentará el plan de trabajos a desarrollar, a la Repartición respectiva, para su aprobación dentro de los 10 días de suscripto el contrato.

El contrato debe establecer los términos en que empezará a tenerse en cuenta el pago de intereses, cuando haya mora en el pago de los certificados de obra, así como el porcentaje de esos intereses.

En síntesis, se requiere que nuestra ley contenga disposiciones claras y terminantes para reglamentar los contratos de obras que eviten en lo posible las dobles interpretaciones, a fin de obviar los reclamos de las empresas.

Debe tenderse a que en todos los contratos de obras que se celebren se coticen los precios en moneda nacional y pagaderos en la misma moneda, pues los quebrantos de cambio hacen siempre incierto el valor de las obras, hasta que no se haya procedido a su total ejecución y pago, resultando en

muchos casos un elevado costo de los trabajos que está muy lejos del precio tenido en cuenta al presuponer la obra.

El contrato no puede ser transferido por el contratista, total ni parcialmente, sin el consentimiento previo del Poder Ejecutivo.

IX

De la ejecución de las obras

En este capítulo debe reglamentar la ley todo lo concerniente a las obligaciones y derechos del contratista y del Estado durante el desarrollo de los trabajos desde su iniciación hasta su total terminación.

Así deberá establecerse que el contratista inicie los trabajos en la fecha indicada en el contrato, empleando en ellos el suficiente número de operarios para su normal desarrollo. Ejecutará los trabajos con estricta sujeción a los planos o perfiles que formen parte del proyecto, y a las instrucciones del Ingeniero Inspector dadas por sí o por intermedio de sus subalternos. Las obras se ejecutarán bajo la inspección de la Repartación Técnica, que estará representada en el lugar del trabajo por el Ingeniero Inspector a quien el contratista deberá facilitar la labor, proveyéndole los elementos necesarios para el mejor cometido de sus funciones. Las órdenes que la Inspección Técnica le trasmita al contratista le serán dadas a éste por escrito, pudiéndose utilizar a tal efecto un libro de órdenes de servicio en el que deberá notificarse, entregándosele una copia en el momento de hacerlo. Este libro será numerado y llevado prolijamente por la Inspección de las obras. Las órdenes de servicio deben estar encuadradas dentro de las estipulaciones del contrato, de tal manera que no impliquen modificación a las cláusulas contractuales, ni represente trabajo adicional alguno.

Si el contratista considerara que la orden dada excede los términos del contrato, podrá interponer su reclamación por escrito ante la Repartición Técnica respectiva, fundando en forma clara y terminante, las razones que le asisten para su observación. Esta reclamación debe ser hecha dentro de un término de 10 días de notificada la orden, de lo contrario no tendría valor. No obstante, el contratista deberá cumplir la orden dada, si la Inspección insiste, reservándose el derecho de recibir la compensación necesaria y resulta un exceso a lo establecido en el contrato. Cualquier disidencia que surgiera entre el Inspector y el contratista debe ser resuelta, en primer término, por el Jefe de la Repartición respectiva, y en definitiva por el Poder Ejecutivo. En ningún caso el contratista podrá suspender los trabajos sean cuales fueren las divergencias en trámite. El contratista o un representante suyo autorizado y aceptado por la Repartición deberá hallarse presente en la obra durante las horas de trabajo, bajo pena de suspensión de la tarea.

La prórroga del término del contrato sólo se tendrá en cuenta cuando vence el término de la entrega provisoria, debiendo considerarse aquellas que el contratista haya solicitado inmediatamente de haberse producido y haya sido posible aclarar y justificar por la Repartición Técnica respectiva.

Debe establecerse en la ley que al celebrarse el contrato se indicará en él, el mínimo de operarios a utilizar y la escala de jornales que se aplicará, así como también el horario máximo de trabajo y la remuneración a percibir por horas extraordinarias; a este respecto la ley debería indicar que se ajustarán a las leyes y decretos que rijan la materia. Si la Repartición Técnica ordenara al contratista alguna modificación en las obras, este puede efectuarla siempre que le sea ordenada por escrito y no se alteren las bases del contrato.

El contratista será en todos los casos responsable de los daños y perjuicios ocasionados por la impericia de sus agentes u obreros, como también de la mala fe o falta de honradez en

el suministro o empleo de los materiales. Responderá también de los daños y perjuicios ocasionados al Estado o a terceros con motivo de los trabajos, cualquiera sea su causa o naturaleza, no teniendo derecho a pedir compensaciones sobre ellos, mientras no provengan de órdenes de la Inspección o errores o insuficiencia del proyecto. Si no satisficiera el importe de los daños y perjuicios, el Poder Ejecutivo podrá hacerlo por cuenta del contratista, utilizando el depósito de garantía.

El contratista deberá emplear en las obras la clase de materiales que se ha establecido en el contrato y no hacer uso de otros sin aprobación del Ingeniero Inspector. Pondrá a cubierto al Estado de cualquier demanda o reclamo que pudiera originar el uso indebido de materiales, sistemas de construcción o implementos patentados. El contratista es siempre responsable de la correcta ejecución de las obras, en cuanto a su ubicación, forma o dimensiones y responderá de los defectos que puedan producirse durante la ejecución y la conservación hasta la recepción final. No podrá el contratista hacer obra alguna sino con estricta sujeción al contrato, y si las hiciera sin estar comprendidas en él, no le serán abonadas, a menos que le hubieran sido ordenadas por la Repartición Técnica respectiva.

En cualquier momento que la Inspección observare vicios de construcción, ya sea durante la ejecución de las obras o antes de la recepción definitiva, podrá disponer su demolición y reconstrucción de acuerdo al proyecto que ha servido de base, siendo los gastos por cuenta exclusiva del contratista. Cuando el Estado dispusiera de los materiales que deben emplearse en las obras, el contratista deberá aceptarlos salvo que tuviese hecho el acopio necesario, descontando del importe a abonar al contratista, lo correspondiente a los materiales entregados y gastos de transporte, si los hubiere. No debe imponerse al contratista la aceptación de los materiales cuando éste comprobase haber hecho el acopio necesario con fecha

anterior al ofrecimiento por el Estado, salvo que tratara con éste y conviniera aceptarlo por un precio a establecerse de acuerdo entre ambas partes. Si el Estado al llamar a licitación estipulara que él entregaría determinados materiales o la totalidad de ellos, los proponentes excluirán de su propuesta el precio de los mismos, debiendo limitarse a cotizar sobre la mano de obra, dirección y demás gastos que le reportase la ejecución de la obra. Los beneficios emergentes de los aranceles, leyes impositivas, fletes o derechos aduaneros sobre los materiales utilizados en las obras, que fueron acordados al Estado sólo aprovecharán a éste. Cuando el Estado conociera de antemano estos beneficios, puede acordarlos al contratista, mediante extensión de orden de transporte oficial, pudiendo el contratista abonar directamente el importe correspondiente. En este caso debe hacerse constar esa circunstancia en los pliegos que sirven de base, debiendo cotizarse precio teniendo en cuenta ese beneficio, que debe constar también en el respectivo contrato. De tal beneficio se dispondrá únicamente para los materiales a usar en las obras, debiendo llenar el requisito exigido a ese efecto; no se reconocerá ese beneficio cuando resulte que los materiales no reúnen las condiciones necesarias para ser aplicados a las obras. La Repartición llevará registro de las órdenes de transportes que se entreguen al contratista y preparará resúmenes mensuales, en base a los cuales se calculará sus importes respectivos, de acuerdo a las tarifas, aranceles y bonificaciones que rijan para el Estado. La Repartición deberá tomar las medidas de orden que estime necesarias para establecer si el contratista incurre en falsedades u omisiones al declarar esos fletes o si hiciera uso indebido de las rebajas de que se trata, debiendo proponer la medida punitoria que estime corresponder, en caso de comprobarse alguna de esas irregularidades. Si el contratista empleara materiales de mejor calidad o ejecutara mejor obra voluntariamente no se le reconocerá mayor valor. En cambio si empleara materiales de calidad inferior

a los estipulados en las bases del contrato, estará obligado a rehacer la obra aplicando los materiales de la calidad convenida, salvo que esa circunstancia no trajera mayor inconveniente a la obra, en cuyo caso se convendrá la rebaja correspondiente de acuerdo al menor valor de los materiales. Si durante la ejecución de las obras la Repartición Técnica resolviera introducir modificaciones que acarrearán un menor valor de las obras, se aplicará al precio estipulado la rebaja correspondiente; si esas modificaciones reportaran un mayor costo, se reconocerá al contratista ese mayor valor, pudiendo éste rescindir el contrato si ese mayor valor excediera de un quinto del total presupuestado para los trabajos, pues podría suceder que no tuviera capacidad financiera suficiente para afrontar ese incremento; el mismo derecho debe concedérsele cuando las modificaciones cambiaran en forma sensible la estructura de los trabajos y el método industrial a emplearse para los mismos.

El contratista debe ser responsable de las demoras en que incurriera en la ejecución de los trabajos, salvo que las justificara en forma inmediata, dando por escrito ante la Repartición Técnica los motivos de esas demoras, recabando su justificación, debiendo el Poder Ejecutivo resolver en definitiva.

Vemos que muchas son las condiciones que debe tener en cuenta la ley en lo que respecta a la ejecución de los trabajos, la misma debe seguir paso a paso su desarrollo y encarar cada uno de los puntos posibles de presentarse mientras duren los trabajos; la ley debe prever las distintas situaciones y evitar dificultades reglamentando claramente los derechos y obligaciones de las partes y estableciendo el procedimiento a seguir en cada caso. En todo ello debe tenerse presente la organización actual del Departamento respectivo, las leyes y disposiciones que se han dictado para obviar inconvenientes que en la práctica se han experimentado.

X

De la medición de obras

La ley debe contemplar que la medición de las obras se haga a término fijo y en lapsos proporcionales; así, podría disponer que las mediciones parciales se hagan los últimos cinco días hábiles de cada mes, debiendo intervenir en la operación el ingeniero que designe la Repartición Técnica y el representante técnico de la empresa o el contratista. La medición se referirá a trabajos cuya ejecución se haya ajustado a las condiciones del pliego que ha servido de base y tendrán carácter de provisionales hasta la recepción final de las obras. Si la medición no se hiciera en la fecha indicada por culpa de la Repartición, se entenderá realizada en la fecha correspondiente, cualquiera sea aquella en que se efectuase. Si no se efectuara por culpa del contratista este solicitará nueva fecha para la medición, siendo a su cargo los perjuicios de la demora. Si mientras se tramita la nueva fecha para la medición, se llegara al otro fin de mes, se efectuará en esa oportunidad la correspondiente a ambos meses. En todos los casos deberá labrarse acta donde consten los datos necesarios para determinar la parte de la obra a que se refiere y se entregará una copia al contratista. Hay casos en que por la estructura de la obra no se podría hacer la medición si se continuara el trabajo, en estos casos se medirá oportunamente la parte ejecutada cualquiera sea la fecha en que debe hacerse, pero no se incluirá en el certificado de obra hasta que no se confeccione el del mes correspondiente.

Quando hubiere disconformidad del contratista con la medición efectuada, deberá presentar por escrito ante la Repartición Técnica sus reparos, declarando los motivos que le asisten para formularlos. La presentación deberá hacerla dentro

de los quince días de efectuada la medición, perdiendo todo derecho a reclamo posteriormente a esa fecha. Si el contratista se rehusara a presenciar la medición, después de haber sido citado dos veces por el Ingeniero Inspector, la Repartición Técnica respectiva deberá recabar del juez de la jurisdicción, la designación de oficio, de una persona que represente al contratista, siendo a cargo de éste los gastos que se originen. Terminada totalmente la obra, se procederá a la medición final dentro de los treinta días de finalizado el trabajo. En ella podrá intervenir el Ingeniero Inspector y un técnico más, nombrado por la respectiva repartición, si así lo estimara conveniente, además del contratista o su representante legal.

En las actas de mediciones deberá hacerse constar el estado de ubicaciones, perfiles y secciones transversales utilizados, los detalles de las efectuadas en relación a croquis y planos, la naturaleza de la obra y todo elemento que sirva o pueda servir para aclarar y resolver las dudas que se susciten, además de todos los antecedentes útiles para la medición final.

Si en la medición final se observara que algunas partes de las obras no están ejecutadas debidamente de acuerdo al pliego de bases, se dará un término al contratista dentro del cual procederá a demoler o a efectuar los trabajos necesarios para colocar la obra en las condiciones estipuladas, si transcurrido el término indicado para iniciar esos trabajos complementarios, no hubiese dado principio, perderá el depósito de garantía y de hecho se produce la recepción de la obra. El Consejo de Obras Públicas tomará en este caso las providencias necesarias para suspender o eliminar del «Registro de licitadores» a la empresa o contratista de que se trata, según la importancia de las obras que haya dejado de complementar.

XI

De la certificación, recepción y pago de las obras

La certificación de las obras deberá hacerse en base a las mediciones mensuales, salvo que por su forma de construcción o estructura no pueda apreciarse en forma parcial el trabajo ejecutado; en tal caso, en las bases y condiciones de la licitación y el contrato se indicara en qué etapa del trabajo se hará la certificación y abono del parcial y cuál será ese parcial que se abonará, siendo siempre indispensable para la certificación que el trabajo se ajuste a los requisitos exigidos por las bases del contrato.

Es necesario que para la certificación de las obras y el trámite de los respectivos certificados se establezca un plazo dentro del cual cada una de las dependencias que intervienen debe expedirse, a fin de evitar el pago de intereses por mora. Así, el Inspector Técnico formulará dentro de los diez días de la medición mensual, una liquidación de los trabajos ejecutados de acuerdo con el contrato y aplicando los precios que éste fije. Las estructuras incompletas o aquella parte de estructura que tiene precio global, se calcularán proporcionalmente a la parte hecha, siempre que el pliego de condiciones no disponga lo contrario o que, a juicio de la Inspección, sea inconveniente la certificación de parte de una estructura inconclusa, en cuyo caso deberá aguardarse a su terminación. Los certificados deberán contener todos los datos que precisen las obras o indiquen claramente la parte ejecutada, estos podrían ser:

- a) Indicación de la obra pública a que se refiere, fecha de la resolución autoritativa y expediente en que recayó, fecha del contrato, nombre del contratista, número de orden de certificados para cada obra, fecha de iniciación y terminación previstas de la obra;

- b) Imputación de las obras contratadas y descripción de ellas, unidad de medida, cantidad contratada, precio unitario de contrato, importe de cada parcial de obra e importe total;
- c) Suma de la obra certificada anteriormente, clasificada en parciales de obra, según su estructura, obra acumulada incluyendo la del mes, según la medición efectuada;
- d) Importe de la obra que se certifica en el mes, indicando lo que pertenece a cada parcial e importe total;
- e) Monto de la obra imprevista o adicional que se haya admitido por contrato y la resolución que la autorizó;
- f) Importe total del certificado;
- g) Descuentos y deducciones que deben efectuarse según contrato y concepto de los mismos, garantía del contrato inicial y garantía acumulada hasta la fecha del certificado;
- h) Se indicarán las observaciones que conviniera registrar, así como las referencias a multas o retenciones que surgieran de la aplicación del contrato y de la declaración del Inspector Técnico, de haber constatado la buena ejecución de la obra que certifica y el cumplimiento del contrato;
- i) La conformidad del Jefe de la Repartición;
- j) Conformidad del contratista y recibo de la copia que se le entregó.

En la parte superior del certificado se indicará «original» y el destino a darse a cada una de las copias que se agregan, en síntesis: cada certificado debe dar el estado de la obra a que se refiere, tratándose de que de dicho estado surja claramente la situación de la obra.

Confeccionado por el Ingeniero Inspector el certificado mensual, lo elevará con su firma y la del contratista al Jefe

de la Repartición, quien, si no tuviera observación que hacer, lo remitirá a la Dirección General de Contabilidad y Contralor de Trabajos Públicos dentro de los cinco días de recibido, si se hiciera alguna observación será devuelto al Ingeniero Inspector dentro de los tres días de recibido; este funcionario se expedirá dentro del mismo plazo, la Dirección citada tomará intervención dentro de los tres días de recibido, elevándolo al Ministerio respectivo; en caso de que se tratara de otro Departamento que no fuera el de Obras Públicas, el trámite se hará por la Dirección Administrativa que correspondiera. El Ministerio lo remitirá dentro del término de dos días a la Contaduría General de la Nación, quien ajustará su trámite en tal forma que el pago pueda tener lugar dentro de los diez días de recibido el respectivo certificado. Las Mesas de Entradas que intervengan en el trámite de los certificados los remitirá a destino el mismo día que los reciba. También podría ser un procedimiento para abreviar el trámite cuando se trata de certificados provisionales, que la dependencia de la cual depende el Ingeniero Inspector tome a su cargo la revisión detallada del certificado y una vez revisado y conformado remita el original directamente a la Contaduría General de la Nación para su liquidación y pago, e imprima a las copias el trámite de práctica, pues tratándose de certificados parciales y provisionales, cualquier error puede ser subsanado *a posteriori*. No es lo mismo cuando se trata del certificado final y definitivo que conviene que siga el trámite correspondiente para que sea perfectamente analizado en todos sus detalles antes de abonarse.

Si la ley estableciera plazos para el trámite de los certificados de obra, debe dejarse perfectamente aclarado que el vencimiento de esos plazos no crea derecho alguno al contratista, no teniendo éste ningún otro a no ser los que surjan de las bases del contrato celebrado con el Estado.

Los plazos deberán ser cumplidos por las Reparticiones respectivas a efectos de poner al documento en condiciones de

pago en el menor tiempo posible, e independientemente del plazo máximo que fije el contrato de obra.

El Estado debe tender a obtener el mayor plazo posible para el pago de sus cuotas al contratista y, por otra parte, debe tender a tomar las medidas necesarias para que la documentación de pago corra trámite dentro del menor plazo posible. Con ello se evitaría en muchos casos el pago de intereses, que está tomando tal incremento que va a hacer necesaria la disposición de un ítem dentro del Presupuesto para atender el pago de los mismos.

Las demoras en el trámite deben ser claramente justificadas por las Reparticiones y tenidas en cuenta por el Poder Ejecutivo al dictar resolución.

De cada certificado que se abone deberá deducirse el 5 % que debe retenerse en garantía del cumplimiento del contrato, además el contratista deberá ampliar su depósito de garantía de acuerdo a las ampliaciones, obras imprevistas o adicionales que se autoricen. Los depósitos de garantía deben ser devueltos al contratista dentro de los treinta días de la recepción definitiva de la obra. En ningún caso debe reconocerse el pago de intereses, que no sea a contar de los 30 días de aceptado por el Departamento respectivo el certificado y dado el trámite de pago. El interés no debe exceder del 5 % anual. No se reconocerá derecho alguno cuando el atraso del pago se deba a culpa o negligencia del contratista o su representante. Terminada la obra se hará la medición y se firmará el acta respectiva, con lo cual queda hecha la recepción provisional. A los treinta días a contar de esa fecha puede considerarse efectuada la recepción definitiva, siendo el contratista durante ese plazo responsable de la conservación y obligado a las reparaciones originadas por omisión o defecto de construcción. En la recepción definitiva debe acompañarse la liquidación de las obras de conservación a que estuvo obligado el contratista, cuando en el contrato respectivo se hubiera establecido que deben abonársele.

Cuando el contratista hubiera hecho su depósito de garantía en títulos de la Deuda Pública Nacional y debiera recurrirse a tal depósito de acuerdo al contrato, dichos títulos se venderán al valor corriente en plaza. La fianza no se devolverá hasta cumplida la recepción definitiva de la obra.

XII

De la rescisión del contrato

Debe darse al contratista el derecho de rescindir el contrato cuando por causa imputable al Estado se paralizara la obra por tres meses, teniendo derecho a que se le abonen los gastos improductivos que se le hayan ocasionado durante ese tiempo, además de los gastos por mantenimiento de las obras construídas en su estado normal, también cuando se adeuden al contratista tres cuotas consecutivas y no se deba a su culpa o por recursos planteados por el mismo ante la Repartición respectiva.

Si el contratista falleciera, la Repartición podrá rescindir el contrato, salvo que los herederos tomasen a su cargo, dentro del término de 30 días, la continuación de los trabajos ofreciendo la misma garantía que su antecesor y tuvieran, a juicio del Poder Ejecutivo, capacidad industrial, técnica y financiera suficiente para dar cumplimiento al contrato.

El concurso, la convocatoria de acreedores o la quiebra del contratista producen de pleno derecho la rescisión del contrato.

Cuando el contratista no cumpliera con la parte proporcional de trabajo que corresponde a cada mes, y esta situación se produjera en forma repetida, podrá el Poder Ejecutivo rescindir el contrato. También puede ser motivo de rescisión la falta reiterada de cumplimiento de las órdenes emanadas de la inspección de las obras, ya en lo que se refiere a las espe-

cificaciones relativas a los trabajos, a la incompetencia del personal, del contratista o las reglamentaciones. También debe ser motivo de rescisión cuando no se reintegra el depósito de garantía, si ha sido reducido en cumplimiento del contrato. En estos dos últimos casos el contratista debe ser responsable de los perjuicios, que se harán efectivos de sus créditos, retenciones, depósitos de garantías, fianzas y valor del plantel, útiles y materiales acopiados.

En todos los casos el Poder Ejecutivo resolverá, previo informe del Consejo Nacional de Obras Públicas, si las obras deben continuarse por administración o si se formulará un nuevo pedido de precios por la parte de la obra que falta ejecutar, o adjudicar la terminación a otro de los licitadores, que se presentaron al concurso de precios, si se estimare más conveniente y si éste estuviera de acuerdo en tomar a su cargo los trabajos. En los primeros casos de rescisión especificados deben abonársele al contratista las obras ejecutadas hasta ese momento y que estén de acuerdo al pliego de condiciones y al contrato.

En todos los casos se procederá a la medición exacta de las partes ejecutadas y a establecer el estado de las obras en ejecución. El Estado tomará inmediatamente la obra a su cargo sin que el contratista pueda oponerse ni alegar derecho de retención. Deben llenarse todos los requisitos cual si se tratara de la recepción definitiva de la obra.

XIII

Del Consejo Nacional de Obras Públicas

En este capítulo la ley deberá tratar de la composición del Consejo Nacional de Obras Públicas y de sus funciones.

Ya en el decreto del 24 de junio de 1938 se creó este Consejo, y la ley podría disponerlo con la misma composición

que le da el decreto, salvo en lo que se refiere a su Presidencia, pues posiblemente resulte más conveniente que esté a cargo del Subsecretario del Ministerio de Obras Públicas, ya que no puede pretenderse que el Ministro pueda disponer del tiempo que exige la Presidencia del Consejo. En cambio, puede observar cualquier proposición del Consejo cuando después de sancionada le sea sometida a su consideración y a la del Poder Ejecutivo.

El Consejo Nacional de Obras Públicas debe tener las siguientes atribuciones:

- 1º Dictaminar aconsejando el temperamento a seguir o la resolución más conveniente acerca de los puntos o asuntos que el Ministerio someta a su consideración.
- 2º Debe expedirse en todos aquellos asuntos en que cada Repartición, por razón de su índole o trascendencia, lo aconseje como más conveniente.
- 3º Debe aconsejar al Ministerio sobre la aprobación de los planos y presupuestos de obras públicas proyectados por cada Repartición.
- 4º Aconsejar al Ministerio sobre la conveniencia o necesidad, según el caso, de practicar estudios, construir obras nuevas, reparar las existentes o atender su conservación.
- 5º Debe examinar los presupuestos anuales de cada Repartición y dictaminar sobre ellos.
- 6º Deberá tomar conocimiento de todas las licitaciones de obras públicas que se realicen, antes de que el Poder Ejecutivo proceda a su adjudicación.
- 7º Debe aconsejar al Poder Ejecutivo sobre la forma de financiar cada una de las obras nuevas, cuyos proyectos son sometidos a su consideración.
- 8º Debe, asimismo, aconsejar tomando en cuenta lo informado por la Repartición Técnica respectiva, sobre el método más conveniente de ejecución de la obra,

indicando si ha de construirse por licitación o por administración.

- 9º El Consejo deberá remitir al Ministerio, después de finalizado cada ejercicio, una memoria que enumere los trabajos realizados por las distintas Reparticiones, con determinación de cada obra, su importancia, costo y estado, el plan de trabajos a efectuar en el nuevo ejercicio, con el cálculo de gastos respectivo y los cuadros estadísticos y comparativos de las obras en proyecto, en estudio, en construcción y terminadas. A tal efecto cada Repartición remitirá al Consejo, con un mes de anticipación, los antecedentes y datos necesarios.
10. Llevará el «Registro de Obras Públicas» ,en el que se anotarán todas las obras autorizadas por leyes de Presupuesto o leyes especiales, consignando en forma detallada los datos necesarios para determinar el presupuesto de máximas de cada obra, el importe de los créditos asignados por leyes de Presupuesto o leyes especiales, el monto que se le asignase en el plan de trabajos públicos en cada año y sus modificaciones, lo que se invierte en el año y la previsión de la cantidad a gastarse en los subsiguientes y demás elementos de juicio que el Consejo estime convenientes.

El Consejo deberá dictar su reglamentación interna y deberá proponer al Ministerio su organización administrativa.

Deberá celebrar sesión una vez por semana, salvo que la presidencia resolviera llamar a sesión extraordinaria, cuando lo demandase la solución de los asuntos sometidos a su consideración. En ausencia del Presidente lo presidirá el Director de Repartición más antiguo. Los directores podrán ser reemplazados por sus segundos en su ausencia. La asistencia es obligatoria y el Consejo podrá sesionar con la presencia de la

mayoría de los miembros que lo componen. Se tomará resolución con la aprobación de la mitad más uno de los miembros presentes. El Secretario del Consejo citará a los miembros por comunicación escrita pasada el día anterior al de la sesión, la comunicación se acompañará de la relación de los asuntos a tratar.

XIV

Disposiciones generales

El contratista deberá asegurar el pago regular del personal que preste servicios en las obras, debiendo dejar, en caso de ausencia, un representante debidamente autorizado para efectuar el pago en su oportunidad. Así también deberá asegurar el pago de los materiales destinados a las obras, evitando toda posible interrupción de los trabajos por atraso en los pagos, de lo cual será único responsable. Si por cualquier circunstancia le fuera trabado embargo sobre sus créditos, estará obligado a levantarlo dentro de 15 días, de lo contrario se le suspenderá la obra sin suspensión del término fijado por el contrato. Si justificara ante la Repartición los motivos de su embargo y sometidos al Consejo, éste los encontrara plenamente justificados, solamente podrá afectar sus créditos una vez asegurado el pago del personal utilizado en la obra, y que la Administración haya cobrado todos los créditos que tenga contra el contratista en razón del contrato.

La Repartición respectiva tomará la intervención necesaria para asegurar que el embargo sólo se aplique al saldo remanente después de satisfechos los pagos que le demande la ejecución del contrato.

El contratista podrá hacer transferencia de su contrato a otro licitador con autorización del Poder Ejecutivo, siempre

que tenga igual o superior capacidad técnica, industrial y financiera y preste la garantía necesaria de acuerdo con la ley.

Un contratista podrá ceder sus derechos al cobro de sus certificados de una obra o la parte líquida que le corresponda.

Todo reclamo deberá formularlo por escrito ante la Repartición Técnica respectiva y de su rechazo tendrá apelación ante el Poder Ejecutivo y subsiguiente acción contencioso - administrativa.

XV

Propósitos que deben perseguirse en la nueva ley sobre obras públicas

Hecho el estudio de nuestro régimen de las obras públicas y su evolución, esbozados en este capítulo los motivos que justifican la reforma de nuestra actual ley de la materia y los principios que deben servir de base a esa reforma, sólo nos resta concretar los propósitos fundamentales que deben animar a la nueva ley que se dicte, a fin de obtener un régimen que no pierda de vista las necesidades económicas y financieras del país, y que tienda a fijar normas permanentes y convenientes para la mejor ejecución de las obras públicas que tiene a su cargo el Gobierno nacional.

La nueva ley debe estar animada de los siguientes propósitos:

- 1º Que todo lo concerniente a obras públicas civiles se centralice en el Ministerio de Obras Públicas, debiendo los demás Departamentos de Estado limitarse a sugerir la necesidad de realizar las obras que sus servicios les requieran, a excepción de los Ministerios de Guerra y Marina, que tendrán a su cargo todo lo relativo a las obras que les son propias a cada uno de ellos.

- 2º Racionalizar los trabajos a cargo de cada una de las Reparticiones Técnicas del Ministerio de Obras Públicas, a fin de obtener, con el mínimo de costo, el máximo de producción.
- 3º Que las obras se ejecuten obedeciendo a un plan racional y económico que abarcará varios años, estando a cargo del Ministerio de Obras Públicas determinar la oportunidad en que debe ejecutarse cada obra.
- 4º Que los créditos para obras públicas sean votados por por el Congreso, manteniendo la universalidad del presupuesto general de gastos de la Nación.
- 5º Que solamente se financien con el producto de la negociación de títulos aquellas obras de carácter productivo que permitan cubrir con su producido, una vez construídas, la amortización de la deuda pública que su construcción ha originado o beneficien a más de una generación y que su ejecución obedezca a una necesidad pública.
- 6º Que las obras de conservación, mantenimiento, así como aquellas que no revistan un carácter productivo, como las que no están llamadas a satisfacer una necesidad netamente pública, sean atendidas con recursos de las Rentas Generales de la Nación o los recursos especiales que se habiliten al efecto.
- 7º Que determine que el Poder Ejecutivo podrá realizar las obras por contrato previa licitación pública o privada o trato directo y por administración con los elementos que posee el Estado, especificando las normas a seguir en cada caso.
- 8º Que antes de licitarse o iniciarse una obra, cuente con los recursos necesarios a efectos de asegurar su ejecución sin entorpecimiento y con eficiente resultado económico.

9º Que la reglamentación de los procedimientos para la ejecución de las obras por licitación sea completa a efectos de evitar inconvenientes en su aplicación.

Actualmente, nuestra ley de obras públicas debe colocarse a la altura de la legislación moderna para regir eficazmente los procedimientos a aplicarse. Debe reunir en una sola ley todas las disposiciones que constituyan nuestro régimen en materia de obras públicas, que excluyendo lo nocivo forme un conjunto uniforme de reglas claras y precisas que eviten los inconvenientes que en la práctica presentan las dobles interpretaciones.

Debe contemplar y regir el trámite y procedimientos a seguir desde que se inician los estudios hasta la total terminación de las obras.

Ya hemos expresado que la Ley N° 775 ha servido eficazmente al fin que origina su sanción, pero el rápido progreso del país, la evolución del derecho y las finanzas exigen hoy una nueva ley; esa necesidad ya ha sido contemplada por las altas autoridades de la Nación al introducir modificaciones al régimen de las obras públicas, por el decreto dictado en Acuerdo de Gobierno del 24 de junio de 1938 y la Ley N° 12.576, de Créditos para Obras Públicas Nacionales; pero, asimismo, ha de encararse su estudio en conjunto, concretando en una ley la legislación integral de la materia, asegurando los principios que hemos enumerado precedentemente.

Entendiendo la urgente necesidad que existe de reformar y ampliar nuestra ley de obras públicas, necesidad que se hace sentir desde hace muchos años, es de esperar que no se demore el momento en que el Poder Ejecutivo y el Honorable Congreso de la Nación se aboquen al estudio de una nueva ley que, poniéndose a la altura de la legislación moderna, sea eficaz y propenda al orden y robustecimiento de las finanzas en materia de obras públicas.

BIBLIOGRAFIA

Antecedentes consultados

Historia de los medios de comunicación y transporte en la República Argentina. Doctor Ramón J. Cárcano.

La vialidad en la República Argentina. Teodoro Sánchez de Bustamante.

Organización política y económica de la Confederación Argentina. Juan Bautista Alberdi.

Memorias del Ministerio del Interior. Años 1863 - 1875.

Ley Nº 428, sobre contabilidad pública.

Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, del 30 de septiembre de 1874 y 16 al 20 de agosto de 1875.

Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores, del 6 al 8 de junio de 1876.

Decreto del Poder Ejecutivo, del 29 de julio de 1876.

Ley Nº 775, sobre obras públicas.

Tratado de derecho administrativo, de Rafael Bielsa.

Decreto del Poder Ejecutivo, del 15 de diciembre de 1933.

Código Civil. Contratos.

Ley Nº 3952. Demandas contra la Nación sin autorización legislativa.

Tratado de derecho administrativo, de Rodolfo Bullrich.

Anteproyecto de nueva Ley de Contabilidad. del doctor Juan Bayetto.

Ley Nº 11.672, complementaria permanente de presupuesto.

Vías navegables y puertos de la República Argentina, del ingeniero Ernesto Baldassari.

Ley Nº 3727. Organización de los ministerios nacionales.

Decreto 7 de abril de 1906. Organización interna del Ministerio de Obras Públicas.

Decreto Nº 6991, del 24 de junio de 1938.

Finanzas. de Francisco Nitti. Traducción del doctor Salvador Oría.

Importancia del desarrollo de las obras públicas, del doctor Jacobo Wainer.

Mensaje Nº 509, del Poder Ejecutivo al Honorable Congreso, del 8 de noviembre de 1938.

Ley Nº 12.576. sobre créditos para obras públicas.

- Curso de finanzas*, del doctor Alejandro Ruza.
Ley N° 3954, derogando las leyes especiales que autorizan gastos.
Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, del 19 de julio de 1899.
Ley N° 10.285, sobre obras públicas nacionales.
Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, del 17 de julio de 1913.
Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, del 13 de agosto de 1917.
Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, del 6 de septiembre 1917.
Decreto del 9 de octubre de 1925.
Práctica de la contabilidad de obras públicas, del doctor Jacobo Wainer.
Acuerdo de Gobierno del 15 de abril de 1932.
Acuerdo de Gobierno del 1° de junio de 1927.
Nota N° 2765, del 11 de julio de 1938, de la Contaduría General de la Nación al Excmo. señor Ministro de Hacienda.
El Régimen de obras públicas y el Ejecutivo. «La Prensa», del 5 de junio de 1938
Decreto N° 14.513, del 18 de noviembre de 1938.
Las buenas ideas del proyecto del Ejecutivo sobre obras públicas. Artículo del diario «La Prensa», del 28 de junio de 1938.
Decreto N° 25.804, del 15 de marzo de 1939.
Decreto N° 27.209, del 24 de marzo de 1939.
Proyecto de ley sobre obras públicas, del senador nacional Carlos Vallecjo. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del 14 de junio de 1927.
Proyecto de ley de trabajos y obras públicas de la Cámara Sindical de Empresas Constructoras.
Ley orgánica de las obras públicas de la provincia de Buenos Aires.

