

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

Gestión de obra pública en la Dirección Nacional de
Vialidad

Ing. Civil Carlos F. Báthory
Director de Tesis: Andres Di Pelino

2020

INDICE

TEMA	9
JUSTIFICACIÓN DEL TEMA	9
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	13
OBJETIVOS GENERALES	13
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
HIPÓTESIS.....	13
METODOLOGÍA Y TÉCNICAS A UTILIZAR	14
CAPITULO 1 - INTRODUCCIÓN	16
PRIMERA ETAPA - SANCIÓN DE LA LEY NACIONAL DE VIALIDAD AÑO 1932 (LEY N° 11.658)	16
SEGUNDA ETAPA - DECRETO - LEY N° 505/58 – ADMINISTRACIÓN GENERAL LEY 16.920/66	18
TERCERA ETAPA - LA HEGEMONÍA NEOLIBERAL – DECRETO PLAN 823/89/ LEY DE EMERGENCIA ECONÓMICA	20
AÑOS 1990 – 2002	22
<i>Decreto 802/01 – Intento de Desmantelamiento de la Repartición</i>	24
A PARTIR DE 2003 - 2015	24
DESDE EL 2015 – 2019.....	26
<i>Desde 2019 – en adelante</i>	28
MARCO TEÓRICO	28
CONCLUSION PARCIAL	33
CAPITULO 2 - DEFINICIONES, LA DECISIÓN, EL PLAN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS.....	34
CONCLUSION PARCIAL	36
CAPITULO 3 – MARCO NORMATIVO	37
MARCO LEGAL GENERAL	37
NORMATIVA SUPERNACIONAL.....	37
NORMATIVA NACIONAL	37
<i>LEY 13.064 (ADM-0305)</i>	37
<i>LEY 17.520 – LEY DE CONCESIONES.....</i>	38
<i>LEY 27328 - CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO – PRIVADA.....</i>	39
NORMATIVA PROVINCIAL Y CIUDAD DE BUENOS AIRES.....	40
LLAMADO LICITACIÓN PÚBLICA Y ELECCIÓN DE CONTRATISTA	40
<i>CRÉDITO LEGAL.....</i>	40
<i>FINANCIACIÓN DE LAS OBRAS</i>	41
<i>PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN</i>	41
<i>REGLA Y EXCEPCIONES.</i>	41
<i>ELABORACIÓN DE PROYECTOS.....</i>	41
<i>PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN – CLASES DE LICITACIONES.....</i>	41
<i>PERSONAS HABILITADAS PARA CONTRATAR CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....</i>	42
<i>EXISTENCIA DE JUICIOS CONTRA EL ESTADO Y PRESENTACIÓN EN LAS LICITACIONES.....</i>	42
<i>REGÍMENES DE PARTICIPACIÓN PRIVADA EN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA.....</i>	43
<i>CRITERIO DE SELECCIÓN.....</i>	44

LICITACIÓN FRACASADA	44
SISTEMAS DE EJECUCIÓN DE OBRAS.....	44
SISTEMA PARA LA DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LAS OBRAS.	44
SISTEMAS DE FINANCIACIÓN	45
SISTEMAS DE GESTIÓN DE CONTRATOS EN DNV	46
CONTRATOS DE OBRA NUEVA	46
CONCESIONES VIALES CON PEAJE.....	46
<i>Contratos de Participación Pública Privada</i>	47
<i>Contratos de operación y transferencias (C.O.T.)</i>	47
<i>Contratos de rehabilitación y mantenimiento (C.Re.Ma.)</i>	47
<i>Mantenimientos de rutina por contratos Km - Mes:</i>	48
<i>Sistema Modular</i>	48
<i>Transferencias de funciones operativas (T.F.O.)</i>	48
<i>Mantenimientos de rutina por administración</i>	49
<i>Convenios</i>	49
CONCLUSIÓN PARCIAL.....	49
CAPITULO 4 – PROYECTO DE OBRA PUBLICA	50
LA OBRA PÚBLICA COMO UNA GESTIÓN DINÁMICA	50
EL CICLO DE LOS PROYECTOS	50
PROYECTO DE OBRA PUBLICA.....	50
IDENTIFICACIÓN – FORMULACIÓN – EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO – EVALUACIÓN.....	50
ESTADO DE PREINVERSIÓN	50
ESTADO DE INVERSIÓN	51
ESTADO DE OPERACIÓN.....	52
EVALUACIÓN EX –POST DE PROYECTOS	52
ETAPA I – PLANIFICACIÓN DE LAS OBRAS	52
PREFACTIBILIDAD	52
FACTIBILIDAD.....	54
ETAPA II - FORMULACIÓN DEL PROYECTO	55
COMPONENTES DEL PROYECTO EJECUTIVO	56
ETAPA III - LICITACIÓN.....	57
EL LLAMADO Y ADJUDICACIÓN	57
LLAMADO.....	57
PROCESO DE ADJUDICACIÓN	57
COMISIÓN DE ADJUDICACIÓN O EVALUADORA	59
ETAPA IV – EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA	59
EJECUCIÓN DE LA OBRA	59
PUESTA EN MARCHA DE LA OBRA	60
ALTERACIONES AL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA.....	60
CAPÍTULO V DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS	60
DURANTE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS.....	62
ETAPA V - OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO	64
LA GESTIÓN ECONÓMICO FINANCIERA.....	65
EATAPA 1: PLANEAMIENTO	65
EATAPA 1: PRYECTO EJECUTIVO	65
ETAPA 2: LICITACIÓN	66
ETAPA 3: EJECUCIÓN DE LA OBRA	66

ETAPA 5: OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO	68
LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN LAS OBRAS PÚBLICAS	68
LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS OBRAS EN LA PRÁCTICA	69
LAS BUENAS PRACTICAS EN OBRA PÚBLICA	70
DOCUMENTACIÓN CONFIABLE.....	70
PRECIO JUSTO.....	71
ACUERDOS DE CALIDAD Y TIEMPOS	71
CONTROL DEL PLAN DE TRABAJOS Y CURVAS DE INVERSIÓN	72
GERENCIAMIENTO DEL PROCESO.....	72
CONCLUSIÓN PARCIAL	72
CAPÍTULO 5 – ESTRUCTURA VIALIDAD.....	73
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE VIALIDAD NACIONAL	73
EL GOBIERNO Y LAS INSTITUCIONES	82
RECURSOS HUMANOS.....	84
RECOMENDACIONES	85
PROPUESTA DE ESTRUCTURA SUPERIOR.....	85
RECURSOS HUMANOS.....	87
CONCLUSIÓN PARCIAL	87
CAPITULO 6 – ESTADO DE LOS CONTRATOS EN LA DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD	89
RED VIAL NACIONAL	89
FALTANTE DE EJECUCIÓN Y CANTIDAD DE OBRAS	91
INVERSIONES.....	100
FALTANTES DE OBRAS	103
DISTRIBUCIÓN DE LOS MONTOS FALTANTES DE OBRAS.....	103
DISTRIBUCIÓN DE MONTOS FALTANTES DE LAS OBRAS SELECCIONADAS.....	104
PROYECCION DE LAS OBRAS.....	105
PRESUPUESTO	106
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	108
ESTADO DE LA RED VIAL NACIONAL	109
RECOMENDACIONES	111
CONCLUSIÓN PARCIAL	111
CAPITULO 7 - GERENCIA DE OBRAS 2016 - 2019	113
INTRODUCCIÓN.....	113
ACCIONES DE LA GERENCIA DE OBRAS:.....	113
OBRAS	115
OBRAS CONTRATADAS:	115
OBRAS CONTRATADAS SIN INICIAR:	117
OBRAS EN EJECUCIÓN.....	119
OBRAS PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA:.....	122
OBRAS NEUTRALIZADAS.....	122
OBRAS PARALIZADAS.....	124

III.A.6 - OBRAS FINALIZADAS	126
CERTIFICACIONES:	127
MARCO FINANCIERO	130
TRAMITACIONES (2016 – 2019)	131
<i>OBRAS INICIADAS ENTRE ENERO DE 2016 Y OCTUBRE DE 2019</i>	131
RECOMENDACIONES	132
CONCLUSIÓN PARCIAL	135
RECOMENDACIONES FINALES	136
CONCLUSIONES FINALES	140
BIBLIOGRAFÍA	146
ANEXO – INDICE DE ESTADO E INDICE DE SERVICIABILIDAD PRESENTE	149
ÍNDICE DE ESTADO	149
ÍNDICE DE SERVICIABILIDAD PRESENTE ISP.....	150
PROCESAMIENTO DE LOS DATOS RELEVADOS	150
ANEXO - MARCO LEGAL Y ADMINISTRATIVO	151
RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL	152
RÉGIMEN DE COMPRE NACIONAL	153
RÉGIMEN ESPECIFICO DE LA OBRA PÚBLICA	153
EL CAPÍTULO I – DE LAS OBRAS PÚBLICAS EN GENERAL	153
EL CAPÍTULO II – DE LA LICITACIÓN Y LA ADJUDICACIÓN.....	166
EL CAPÍTULO III – DE LA FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO	176
CAPÍTULO IV – DE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS	179

Índice de figura

Figura N° 1: Evolución del PBI a valores de 1993 – Promedio Anual	9
Figura N° 2: Evolución del Crédito Vigente a la DNV 2002 – 2012	10
Figura N° 3: Evolución del Crédito Vigente 2002 – 2012	10
Figura N° 4: Evolución de la Ejecución Presupuestaria de la DNV 2002 – 2012.....	11
Figura N° 5: Evolución de la cantidad de obras iniciadas y montos contratados.....	11
Figura N° 6: Organigrama de la Dirección Nacional de Vialidad.....	19
Figura N° 7: Evolución del Presupuesto DNV	26
Figura N° 8: Estructura Superior de Vialidad Aprobada en 1996	75
Figura N° 9: Estructura Distritos Aprobada en 1996.....	77
Figura N° 10 – Estructura Vialidad Nacional	80
Figura N° 11: Propuesta de Estructura	85
Figura N° 12 - Longitud de Rutas por tipo de Pavimento	89
Figura N° 13 Red Vial Pavimentada.....	90
Figura N° 14 Monto Faltante de ejecución a valores de Mayo de 2019.....	91
Figura N° 15 Cantidad de Obras incidentes en el faltante	91
Figura N° 16 – Obras más incidentes en las 695	92
Figura N° 17 – Obras más incidentes en las 695 - Montos.....	93
Figura N° 18 - Monto Faltante de ejecución a valores de Mayo de 2019 sin PPP ...	93
Figura N° 19 - Monto Faltante de ejecución a valores de Mayo 2019 PPP	93
Figura N° 20 – Obras más incidentes en las PPP	94
Figura N° 21 – Listando de obras que inciden en el faltante PPP y avance financiero	94
Figura N° 22 – Estado de las obras DNV sin PPP.....	96
Figura N° 23 - Monto Faltante de ejecución a valores de Mayo 2019 (Sin PPP y Obras Adj.).....	97
Figura N° 24 - Monto Faltante de ejecución a valores de Mayo 2019 (Sin PPP, Obras Adj., y/o discontinuadas)	97
Figura N° 25 – Estado de las obras DNV (sin PPP, adj., y/o discontinuada).....	97
Figura N° 26 - Monto Faltante de obras con avance superior al 95% y sin modificaciones en curso	98
Figura N° 27 - Monto Faltante a mayo de 2019	98
Figura N° 28 - Monto Faltante a mayo de 2019 – Valores Resumidos	98
Figura N° 29 - Presupuestos comprometidos a valores	99
Figura N° 30 - Presupuestos comprometidos a valores de Diciembre de 2019.....	99

Figura N° 31 - Inversiones promedios mensuales en función de los años comprometidos	100
Figura N° 32 Certificación promedio mensual histórica de la DNV	101
Figura N° 33 – Presupuestos comprometidos con presupuesto recalculado.....	102
Figura N° 34 – Monto faltante de ejecución (Mayo 2019) por sistema de gestión .	103
Figura N° 35 – Cantidad de contratos por sistema de gestión	103
Figura N° 36 – Montos faltantes, vigentes y obras distribuidos por Distrito	104
Figura N° 37 – Monto faltante, vigentes y cantidad de obras agrupados por magnitud monetaria	104
Figura N° 38 – Faltantes de ejecución (Mayo 2019) ordenados por fecha de finalización	105
Figura N° 39 – Montos vigentes de contratos agrupados por fuente de financiamiento	108
Figura N° 40 – Montos de contratos agrupados por fuente de financiamiento (Mayo 2019).....	108
Figura N° 41 – Índice de estado de la Red expresado en Kilómetros.....	110
Figura N° 41 – Índice de serviciabilidad presente de la Red expresado en Kilómetros	110
Figura N° 42 – Estructura Superior Dirección de Ingeniería.....	114
Figura N° 43 – Distribución de Contrato Abiertos	116
Figura N° 44 – Cantidad de Obras Contratadas sin iniciar	117
Figura N° 45 – Montos de Obras Contratadas sin iniciar	117
Figura 46 – Obras Contratadas sin iniciar Distribución por provincias.....	118
Figura 47 – Monto de las Obras Contratadas sin iniciar Distribución por provincias	118
Figura 48 – Obras en ejecución por sistema de gestión.....	120
Figura 49 – Obras en ejecución – monto vigente por sistema de gestión	120
Figura 50 – Obras en ejecución – Agrupadas por porcentaje de avance	121
Figura 51 – Obras en ejecución por Distrito	121
Figura 52 – Distribución de obras neutralizadas por sistemas de gestión.....	122
Figura 52 – Montos faltantes de las obras neutralizadas.....	123
Figura 53 – Estado de las obras neutralizadas	123
Figura 54 – Cantidad de obras paralizadas	124
Figura 55 – Faltante de las Obras Paralizadas	125
Figura 56 – Estado de las obras paralizadas.....	126
Figura 57 – Cantidad de obras finalizas en sus diferentes estados y sistemas de gestión (12/2015 – 12/2019).....	126

Figura 58 – Certificaciones mensuales 2016	127
Figura 59 – Certificaciones mensuales 2017	128
Figura 60 – Certificaciones mensuales 2018	128
Figura 61 – Certificaciones mensuales 2019	128
Figura 61 – Certificaciones anuales promedio entre 2015 y 2019	129
Figura 62 – Cuadro resumen de estado financiero	130
Figura 63 – Obras Iniciadas desde Enero de 2016.....	131
Figura 64 – Obras Iniciadas por año	132

TEMA

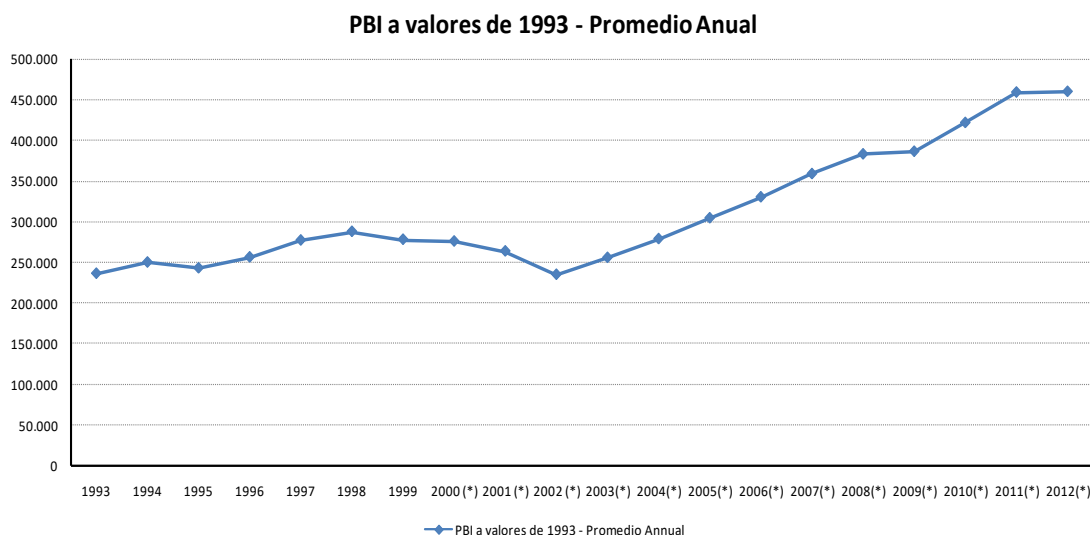
Gestión de contratos de Obra Pública en la Dirección Nacional de Vialidad en el periodo 2015 - 2019

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

El presente documento se propone evaluar cómo fue la Gestión de los contratos de obras públicas en el período que abarca de 2015 a 2019, justificando ello en la relevancia que cobra la obra pública en las políticas de estado como multiplicador de la economía.

Luego del 2002 se generó un incremento sostenido en las partidas asignadas a obra pública para la Dirección Nacional de Vialidad, lo cual siempre acompaña la evolución del PBI.

Figura N° 1: Evolución del PBI a valores de 1993 – Promedio Anual



Fuente: Elaboración propia según datos del INDEC

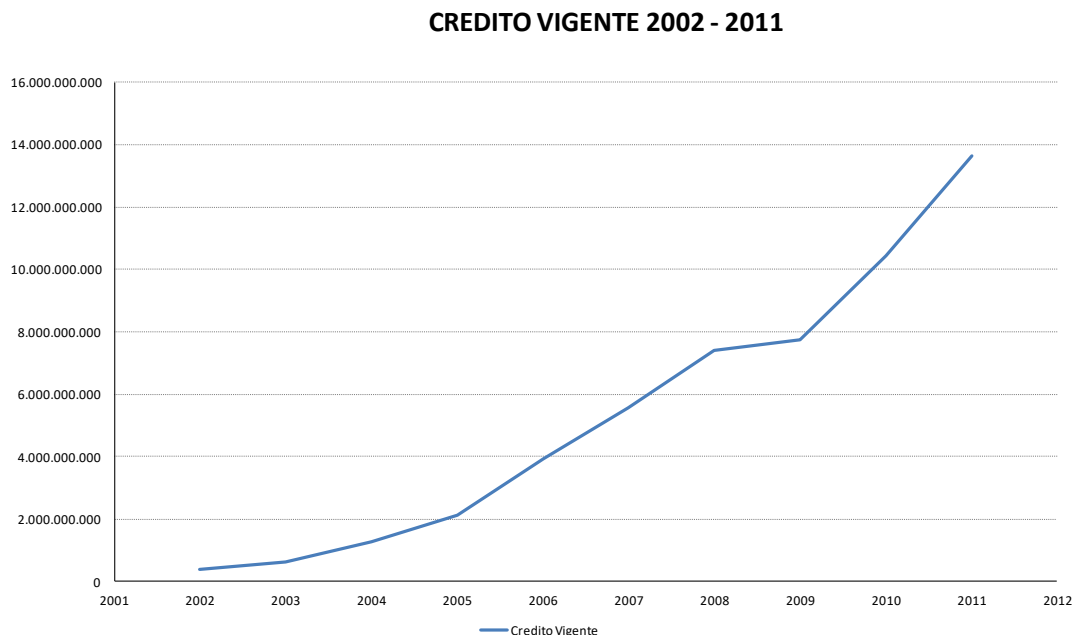
(*) Estimaciones preliminares

En la Figura N° 1: Evolución del PBI a valores de 1993 – Promedio Anual¹, se observa que a partir del año 2002 el PBI empieza a crecer a razón del 8% anual. A partir de este momento, la política vial empieza a tomar un rol importante en la política de estado, lo que queda representado por las partidas presupuestarias otorgadas a vialidad nacional, como se muestran en la Figura N° 2: Evolución del Crédito Vigente a la DNV 2002 – 2012², en la cual se muestra como el crecimiento del crédito vigente otorgado a la DNV iba acompañando al crecimiento de la economía nacional.

1 Valores obtenidos del INDEC. Cuadro 15, PBI en millones de pesos a valores de 1993. <http://indec.mecon.ar>. Extraído el 12/11/2012

2 Valores obtenidos de la Dirección Nacional de Vialidad – División Presupuestos, Extraídos el 12/11/2012

Figura N° 2: Evolución del Crédito Vigente a la DNV 2002 – 2012



Fuente: Elaboración Personal de los datos obtenidos en la División Presupuestos de la DNV

Es así que la DNV recibió fondos aportados por el presupuesto, y además consigue fondos adicionales, por medio de la Jefatura de Gabinete la cual está facultada a redistribuirlos, para tratar de acompañar el proceso de crecimiento de la inversión.

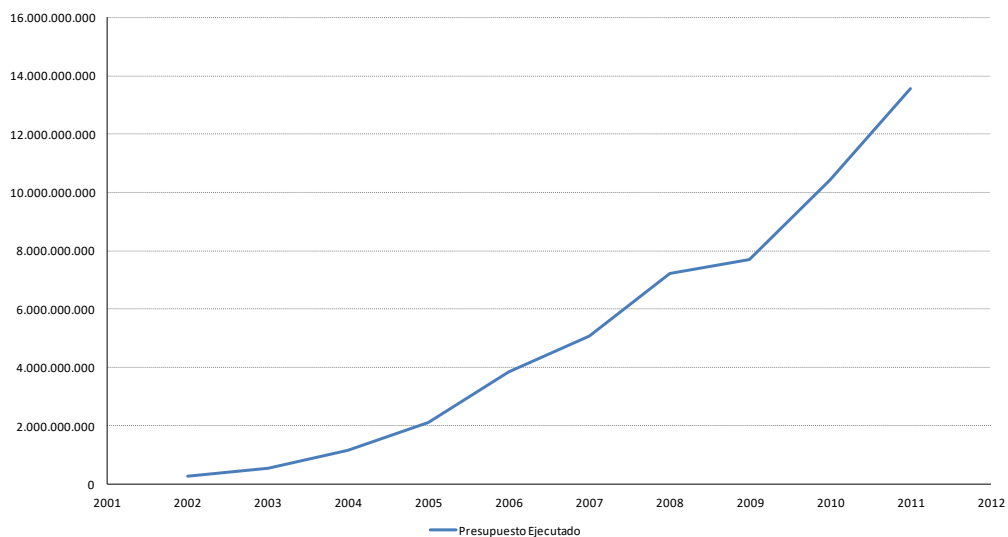
Así en la Figura N° 3: Evolución del Crédito Vigente 2002 – 2012³, se observa cómo evolucionó el presupuesto ejecutado efectivamente por la DNV, donde se puede observar que, además de seguir la tendencia del crecimiento del PBI y el Crédito Vigente, la ejecución presupuestaria, Figura N° 4: Evolución de la Ejecución Presupuestaria de la DNV 2002 – 2012⁴, ronda valores del 90 %.

Figura N° 3: Evolución del Crédito Vigente 2002 – 2012

3 Valores obtenidos de la Dirección Nacional de Vialidad – División Presupuestos, Extraídos el 12/11/2012

4 Valores obtenidos de la Dirección Nacional de Vialidad – División Presupuestos, Extraídos el 12/11/2012

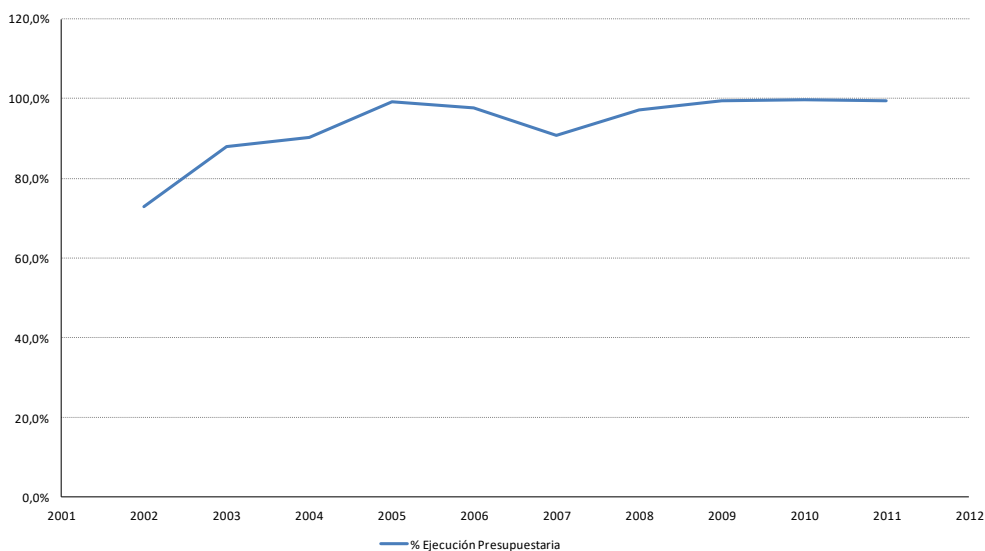
PRESUPUESTO EJECUTADO 2002 - 2011



Fuente: Elaboración Personal de los datos obtenidos en la División Presupuestos de la DNV

Figura N° 4: Evolución de la Ejecución Presupuestaria de la DNV 2002 – 2012

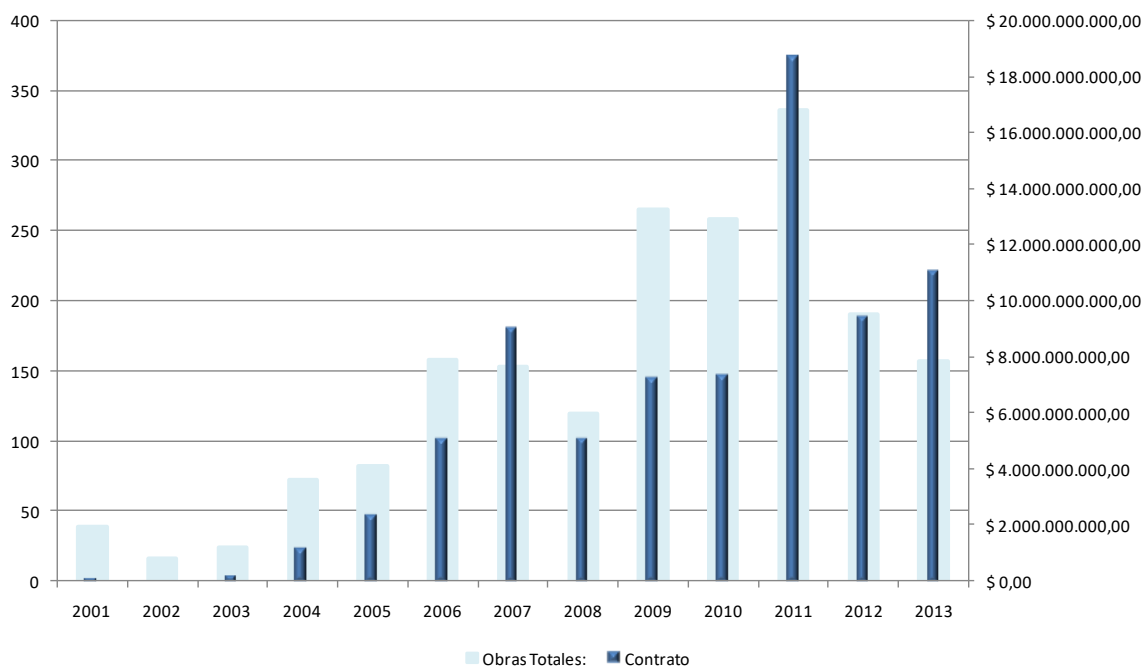
PORCENTAJE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2002 - 2011



Fuente: Elaboración Personal de los datos obtenidos en la División Presupuestos de la DNV

Como se puede apreciar el crecimiento del presupuesto, acompaña en alguna medida la tendencia que se evidencia en el crecimiento económico del país y el mismo fue ejecutado casi en su totalidad durante todos los años, lo cual no significa que los fondos sean suficientes, si no que todo lo girado a la Repartición fue gastado, no quedo subejecutado

Figura N° 5: Evolución de la cantidad de obras iniciadas y montos contratados



Fuente: Ex - Subgerencia de Obras y Concesiones - DNV

En la Figura N° 5: Evolución de la cantidad de obras iniciadas y montos contratados, se observa que la cantidad de contratos iniciados por la Dirección Nacional de Vialidad a partir del año 2003, creció hasta los 340 anuales en 2011.

Con el crecimiento de la inversión, la ejecución y la cantidad de contratos iniciados, también se incrementan los inconvenientes que obligan a mejorar los sistemas de gestión de manera de poder atender las necesidades presentes de la repartición. El presente trabajo propone trabajar sobre estos puntos, analizando los datos de manera agregada.

Por ello, en primer lugar, se hace necesario analizar y establecer el marco normativo que rige los contratos de obras públicas, así como determinar el proceso que se desarrolla durante la gestión de los contratos, analizando las intervenciones de las diferentes áreas de competencia.

Eso hace necesario conocer el marco legal vigente referente a la elaboración y ejecución de contratos de obra pública, lo cual, nos permite estar al tanto de, su formalización, los derechos y/o obligaciones de las partes, recepción y pago, su rescisión, y cuáles son las jurisdicciones contencioso administrativas en las cuales se debata la interpretación del contrato, lo cual se agrega en el Anexo – Índice de estado e índice de serviciabilidad presente

Índice de Estado

En 1981 la Dirección Nacional de Vialidad creó el Departamento Estado, Evaluación y Seguridad de Caminos en el área de Conservación con la misión principal de proporcionar los fundamentos técnicos para la formulación de programas de obras de refuerzos y mantenimiento de la Red Nacional de Caminos.

El índice de estado es un indicador que resulta de la evaluación de estado del pavimento el cual consiste en el relevamiento de las fallas más significativas que afectan al mismo: deformación longitudinal, deformación transversal, fisuración y desprendimiento.

El índice de estado responde a la expresión:

$$IE = 10 \times e^{-\sum a_i \times D_i}$$

Dónde:

IE = Índice de Estado.

e = 2,718 (base de los logaritmos neperianos).

a_i = Coeficientes de peso, que dependen del tipo de la capa de rodamiento del pavimento evaluado, según sea flexible con capa de rodamiento de concreto asfáltico, flexible con tratamiento bituminoso superficial, o rígido; adoptan valores comprendidos entre 0,04 y 0,08.

D_i = Coeficientes que valorizan el grado de falla, adoptan valores comprendidos entre 0 y 10, correspondiendo los mayores valores a las situaciones más desfavorables.

El Índice de Estado (IE), tal como se ha visto, combina en su fórmula la evaluación de cuatro tipos de fallas. Por esta razón el IE puede utilizarse ya sea como elemento de juicio para la evaluación general de un pavimento dado, o bien para detectar la conveniencia y el grado de urgencia de profundizar el análisis, determinado la obra necesaria correspondiente.

De acuerdo con esta expresión el IE alcanza valores comprendidos aproximadamente entre 1 y 10, correspondiendo los mayores valores a los mejores estados del pavimento.

Se define que un valor de IE entre 10 y 7 indica un estado bueno del pavimento; un valor entre 7 y 5 un estado regular, para el cual sería conveniente realizar un estudio para determinar la conveniencia de encarar oportunamente las fallas con tareas de mantenimiento y/o la próxima construcción de un refuerzo o de una mejora, de modo de evitar su rápida destrucción, mientras que con valor del orden de 5 o menor, estaríamos ante el caso de un pavimento sumamente fallado que requiere atención en forma urgente.

A los fines de definir el proyecto de obras a realizar, es necesario la consideración aislada de cada uno de los coeficientes D_1 , D_2 , D_3 , D_4 y su evolución en el tiempo, dado que la información derivada de la interpretación correcta de dichos valores es de gran importancia en el proceso de identificar las reales causas de la falla del pavimento.

Índice de Serviciabilidad Presente ISP

Este tipo de índice está orientado mundialmente a medir el confort que brinda el camino al usuario. Se han desarrollado originalmente para su determinación, fórmulas matemáticas que combinan distintos parámetros de deterioro.

Con el objeto de obtener la opinión del usuario se realizó una encuesta en distintos tramos previamente seleccionados. La idea fue adaptar al medio local la fórmula del P.S.I. (Present Serviciability Index) empleada internacionalmente.

El cuestionario fue dirigido a un amplio espectro de vehículos y de velocidades de circulación. La calificación solicitada de los tramos debía acompañar la opinión con una sintética justificación en base a la exposición del tipo de falla más perceptible a criterio del encuestado.

Del análisis de los resultados se deduce que el usuario argentino es sensible a deformaciones en el perfil longitudinal similar a las variaciones registradas por el rugosímetro (lisura longitudinal), deformaciones transversales (ahuellamiento), y a

desprendimientos materiales del pavimento, fundamentalmente a baches (cuantificados en porcentajes respecto a la superficie del pavimento). La primera expresión fue obtenida para pavimentos flexibles y en base a la tradicional fórmula P.S.I., resultando:

$$ISP = 5,03 - \{1,91.[\log (1 + 2,47 .(Rug.)^2)] + (Ah)^2 / 480 + (D4)^2 / 71 \}$$

Dónde:

ISP: Índice de Serviciabilidad Presente

Rug: rugosidad en m/km

Ah: ahuellamiento

D4: nota que califica desprendimientos del pavimento

Escala de opinión del usuario:

0 - 1 MUY MALO

1 - 2 MALO

2 - 3 REGULAR

3 - 4 BUENO

4 - 5 MUY BUENO

Procesamiento de los datos relevados

Como se planteó oportunamente en el avance, existieron algunos problemas en cuanto al acceso a la información, ya que solo se ha podido tener acceso a los datos sobre la Red no Concesionada, por lo cual quedaría pendiente para un próximo trabajo, tratar de extender el análisis a la red gestionada por el OCCOVI.

Con relación a los datos obtenidos de las bases de la Dirección Nacional de Vialidad, los mismos se encontraban organizados por Distritos Jurisdiccionales, provincia, ruta, tramo y progresivas

Cabe aclarar que el índice de estado y el índice de serviciabilidad presente, se obtienen para secciones “homogéneas”, entendiéndose a ellas como aquellas secciones del camino que se encuentran en similares situaciones. Para cada una de estas secciones, que pueden variar en su longitud, se obtiene un único IE y un único ISP.

Primeramente, se depuro la base de datos para cada año, eliminando aquellas secciones donde no se habían relevado datos, o no existían todos los parámetros para determinar el IE y el ISP, obteniendo una cantidad de kilómetros “relevados”, como se muestra en la Figura 4 – Cantidad de Kilómetros relevados entre 2001 y 2012, sobre los cuales se inferirá.

Anexo - Marco Legal y Administrativo

Asimismo, es importante entender el funcionamiento interno de la DNV para comprender cómo, a través de sus áreas de competencia, gestiona los contratos.

Para gestionar es necesario determinar las herramientas de gestión y encontrar herramientas que permitan evaluar la inversión ejecutada, la gestión realizada del contrato y la toma de decisiones llevadas adelante. Así, es necesario determinar cuáles indicadores nos permiten hacer dicha evaluación.

Se deben tener en cuenta los indicadores existentes como, el índice de estado (IE), el índice de serviciabilidad presente (ISP) y la inversión prevista y la ejecutada y de ser posible, relacionarlos. Anexo – Índice de estado e índice de serviciabilidad presente

Con estos datos también se podría, planificar alternativas de intervención superiores, penalizar los errores y llevar adelante las acciones que cumplan los objetivos.

De esta forma se estaría logrando un aporte a la gestión de la obra pública por parte de la DNV obteniendo una organización sistemática de la información facilitando la toma de decisiones. Permitiendo diagnosticar una situación, efectuar un monitoreo permanente, tanto evolutivo como comparativo, trazando cursos de acción.

De esta forma se buscar optimizar las asignaciones de recursos de la forma más eficaz posible durante todas las etapas que constituyen el ciclo de vida de un proyecto. Para ello se hace necesaria una adecuada gestión y revisión continua del contrato inicial acorde al proyecto que va siendo desarrollado. Sobre esto es que se tratará de ampliar la base de conocimiento empírico disponible en la D.N.V. haciendo las recomendaciones que se entiendan necesarias.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿La gestión de los contratos de obra pública llevada a cabo en la Dirección Nacional de Vialidad logra los objetivos propuestos por la repartición y satisface las necesidades de los usuarios? ¿Cuáles son las ventajas y los puntos débiles en la de gestión, desde la suscripción de los contratos hasta la recepción definitiva de las obras, en el período 2015 - 2019?

OBJETIVOS GENERALES

Analizar la gestión de los contratos de obra pública llevada a cabo por la Dirección Nacional de Vialidad y establecer las ventajas y punto débiles de ella, desde que se suscriben los contratos hasta la recepción definitiva de las obras en el período 2015 – 2019.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Identificar el marco normativo

Describir las áreas de la Dirección Nacional de Vialidad que intervienen en la Gestión de Contratos de Obra Pública.

Analizar las debilidades en la gestión de los contratos y como repercuten en los en la ejecución de las obras y que parámetros de relevancia que no son tenidos en cuenta por en la gestión de los mismos.

Identificar los indicadores utilizados en la gestión de contratos de obra pública, evaluar su utilidad, determinar si existen datos que no se tengan en cuenta en la toma de decisiones, y de ser así, establecer si ellos pueden ser expresados a través de indicadores.

HIPÓTESIS

H1: La gestión de los contratos no es eficiente, debido a que existen desviaciones y diferencias que se manifiestan por la falta de relación entre objetivos y resultados.

La elaboración de las metas presupuestarias elevadas al congreso, no se fundan en planes estratégicos de desarrollo de infraestructura y los criterios con los cuales se fijan las mismas no están acorde a los créditos asignados. Esto se debe principalmente a que las metas se ven influenciadas por decisiones de orden político.

H2: La gestión de los contratos de obra pública llevada a cabo por la D.N.V. es deficiente, debido a la falta de control sobre los mismos.

Esto se debe a que la cantidad de contratos ha aumentado en forma exponencial hasta 2012, sin que la capacidad de control, medida por medio de recursos humanos y tecnológicos, aumente en forma tal que permita una correcta gestión de los mismos.

H3: La gestión de los contratos es deficiente, porque no propone soluciones de fondo a los problemas con los que se encuentra.

La falta de relevamiento de datos y/o procesamiento de los mismos por la DNV, en las obras ejecutadas y en ejecución, muchas veces no permite la detección de los problemas con el tiempo necesario para proponer la mejor solución posible, ejecutándose soluciones que son paliativos a los problemas y no soluciones definitivas, con un incremento de los costos finales de las obras.

METODOLOGÍA Y TÉCNICAS A UTILIZAR

El tipo de estudio elegido para el presente Trabajo toma aspectos de los enfoques cualitativos y cuantitativos.

Es así que el estudio es cualitativo debido que la naturaleza de la realidad es subjetiva y múltiple, que el investigador se encuentra inmerso en el contexto que desea investigar y existe una interacción entre ellos. Del mismo modo el investigador asume que sus valores son parte del proceso de conocimiento y reflexiona acerca de ello.

El aspecto cuantitativo aparece al momento de los supuestos metodológicos que son aquellos procedimientos que se utilizan para construir la evidencia empírica. Es así que más allá de usar los procedimientos propios de un estudio cualitativo, como ser el estudio en profundidad y en detalle en relación al contexto de un número pequeño de casos, se utilizarán la deducción en el diseño y la inducción en el análisis, la operacionalización de conceptos en términos de variables, dimensiones e indicadores, utilización de técnicas estadísticas, etc. Por último, en línea con los estudios cualitativos, no se busca generalizar.

Si bien el estudio es básicamente descriptivo, en su primera etapa, cuyo objetivo es describir situaciones y/o fenómenos, midiendo variables independientes, sin buscar establecer o medir relaciones entre ellas (Fassio, Pascual, Suárez, 2002), hacia el final se tratará de llevarlo a un estudio del tipo explicativo, tratando de realizar un análisis más profundo en busca de las causas que generan los conflictos en la gestión de los contratos de obras públicas. De esta forma el trabajo tratará de hacer un aporte a la gestión en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad.

En cuanto al diseño de la investigación, entendiendo la misma como la planificación de las actividades a llevarse a cabo para solucionar los problemas o contestar las preguntas planteadas (Fassio, Pascual, Suárez, 2002), en función de la realidad a estudiar y los objetivos que se pretenden lograr, se optó por un diseño no experimental.

Con este diseño se pretende entender, como se manifiestan y que características tienen los diferentes aspectos que hacen a la gestión de los contratos, identificar si los

diferentes componentes de la gestión están relacionados entre sí, comprender la interacciones humanas entre los actores intervinientes en la gestión de los contratos e interpretar los hechos. Asimismo no se busca generalizar, pero si se pretende aportar herramientas que hagan a la toma de decisiones en la gestión de los contratos en la Dirección Nacional de Vialidad.

Dentro de los diseños no experimentales se opto por utilizar el estudio de casos. Este tipo de investigación implica un estudio en profundidad de un fenómeno determinado para facilitar su comprensión. Así se pretende, registrar los hechos tal cual y como ha sucedido en lo relativo a la gestión de contratos, describir las situaciones que se presentan a lo largo de la misma, brindar conocimiento acerca de la gestión de los contratos y comprobar o contrastar las hipótesis efectuadas. Se recuerda que en este estudio en particular el caso es la gestión de los contratos.

Se opto por este tipo de diseño no experimental de estudio de caso debido a su carácter particularista, para poder centrarnos sobre la gestión de los contratos y su carácter descriptivo, tratando de lograr una descripción precisa del objeto de estudio. El desafío radica en seleccionar correctamente en que contratos se realizará el estudio de la gestión.

Para lograr la recolección de datos, se utilizarán técnicas de las metodologías cualitativas y cuantitativas. De este modo se utilizarán, entrevistas semi – estructuradas y no estructuradas con informantes claves, entre los cuales se encuentran los agentes de la Dirección Nacional de Vialidad de primera línea encargados de la gestión de los contratos de obra pública, representantes técnicos y legales de empresas contratistas del estado y agentes intervinientes en la gestión de los contratos en segundas y terceras líneas. Asimismo se realizaran trayectorias, identificando procesos e historias que permitirán la reconstrucción de la evolución de la repartición durante el período de estudio.

En el mismo orden de cosas se realizará un análisis de documentos entre los que se encuentran los proyectos básicos de licitación, los proyectos definitivos, las modificaciones de obras las tramitaciones de redeterminación de precios, etc.

Se realizará un análisis de datos entre los que se encuentran, los sistemas de seguimientos con los que cuenta la Dirección Nacional de Vialidad, como ser el sistema de mesas de entrada, el SIGO, el SisVial y las evaluaciones de estado.

Cabe aclarar que actualmente me desempeño como funcionario de la D.N.V., y que para el presente trabajo cuento con el apoyo de la gerencia de obras y servicios viales, por medio de la subgerencia de obras y concesiones.

Por último, el presente trabajo a punta a mejorar la gestión de los contratos de obras públicas en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, gestionada por medio de la Administración General y la Gerencia de obras y Servicios de Viales, como ámbitos de aplicación de las mejoras a implementar.

CAPITULO 1 - INTRODUCCIÓN

El Estado argentino durante la segunda mitad del siglo XX se ha caracterizado por la reiterada inestabilidad institucional y un movimiento polarizado entre regímenes autoritarios y constitucionales democráticos, así acabó convirtiéndose en un “*inmenso cementerio de proyectos políticos*”⁵, en distintas partes de este proceso se trató de delinear el diseño de planes nacionales de desarrollo enfocado en las estructuras productivas y sociales pero su implementación concreta nunca se efectivizó.

Esto determinó la particularidad de un Estado que, a grandes rasgos, demostró una desarticulada estructura que poseían diversos objetivos a alcanzar. Igualmente, la permanente redefinición del papel del Estado con su correspondiente refundación institucional impactó en las organizaciones que deben articular los restos de las reiteradas y contradictorias reformas, lo que repercute en sus capacidades y en el diseño e implementación de las políticas públicas.

De esta forma la revisión histórica de la Dirección Nacional de Vialidad – organismo sobre el cual se centra el presente trabajo - lleva a distinguir distintos momentos de la organización, la cual se vio atravesada por diversos proyectos y planes de gobierno, dirigidos y postulados por diversas concepciones en cuanto a la planificación del desarrollo nacional, que se traducirían en cambios, en cuanto a las misiones y funciones sobre los cuales la Dirección Nacional de Vialidad debía operar.

A continuación, se desarrolla una breve reseña de los principales momentos marcados por experiencias históricas concretas, los cuales se enmarcarán en diferentes etapas, entendiendo que la misma aportará diferentes elementos para el análisis y diagnóstico de la organización elegida en la actualidad.

PRIMERA ETAPA - SANCIÓN DE LA LEY NACIONAL DE VIALIDAD AÑO 1932 (LEY N° 11.658)

La etapa previa a la sanción de la ley N° 11.658, se puede decir que estuvo caracterizada por la falta de continuidad en la acción y planificación vial. Desde la llegada de los ferrocarriles hasta la difusión del uso del automotor entre los años 1857 y 1915, se pueden resaltar como hitos de un incipiente principio de planificación vial dos momentos, los cuales respondieron a comienzos del siglo XX a la expansión de la producción regional, que requería mejoras en los accesos de los productores al ferrocarril, por un lado, y por otro lado a la irrupción del automóvil, los cuales indujeron la necesidad de mejorar la red vial existente.

El primero de los momentos nos traslada a la segunda presidencia de Roca, con la creación del Ministerio de Obras públicas, cuyo primer titular asume el 12 de octubre de 1898, dentro de este Ministerio se fundó la Dirección de Vías de Comunicación, en cuya órbita se encontraban los Puentes y Caminos.

El segundo momento es en el año 1907, con la sanción de la ley N° 5.315, denominada “Ley Mitre”, donde por primera vez se determina la existencia de fondos de manera regular y continua para la construcción de obras viales. El desarrollo de los

5 Oszlak, O. (Enero, 1983). Burocracia estatal: cementerio de proyectos políticos. Clarín.

caminos en estos años se debió fundamentalmente a la obligada contribución de fondos por parte de las empresas ferroviarias (3% del producto líquido de sus ramales).

Hacia 1932, en medio de los cimbronazos financieros producidos por la “gran depresión”, bajo la presidencia de Agustín P. Justo, el 5 de octubre de 1932 se sancionó la ley Nacional de Vialidad N° 11.658, la cual marcó una nueva etapa en el proceso de desarrollo de la vialidad argentina. El dictado de la norma, significó la creación de un sistema institucional, político, financiero y económico, que dio origen a la actual red troncal de caminos nacionales.

La ley creó la Dirección Nacional de Vialidad, como ente autónomo e institución de derecho público, con capacidad para actuar privada y públicamente de acuerdo a lo que establezcan las leyes generales de la nación y las especiales que afecten su funcionamiento. Por medio de la misma se le encomendó a este nuevo organismo, el estudio general de las necesidades viales del país y la proyección de la red a construirse, estableciendo los siguientes criterios prioritarios:

La Dirección tendrá especialmente en cuenta y dará preferencia a la construcción de los radiales a los puertos, a los de acceso a las estaciones ferroviarias, a los que unan las provincias o territorios nacionales, a los que den acceso a los países limítrofes y a los que intercomunique a las ciudades importantes y centros de producción, coordinando en lo posible los transportes carreteros con los fluviales, marítimos, ferroviarios y aéreos⁶. (Ley N° 11.658).

En cuanto a su conducción, se estableció que la DNV estaría administrada por un Directorio de 7 miembros nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, siendo el Presidente y 3 vocales representantes de los intereses de las diversas regiones del país, y los restantes miembros elegidos entre las siguientes entidades: “asociaciones que representaban a agricultores y ganaderos; empresas de transporte e instituciones que representen al automovilismo, turismo o importadoras de automóviles”. La ley establecía la figura de un Ingeniero Jefe, nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta del Directorio, y un Consejo Técnico, presidido por el Ingeniero Jefe, y conformado por los jefes de las divisiones u oficinas principales de la Dirección.

Junto con la Repartición, la ley N° 11.658, creó el “Fondo Nacional de Vialidad”, el cual estaba compuesto por: un impuesto adicional del 15% al litro de nafta, un impuesto al precio de venta por mayor para los aceites lubricantes del 15%, aportes de rentas generales, producto de la tasa por contribución de mejoras en los territorios nacionales beneficiados por los caminos, donaciones y multas por incumplimiento de contratos. Los artículos del 11° al 15° de esta ley reglamentaban su funcionamiento. Este debía destinarse al estudio, trazado, construcción, mejoramiento, conservación, reparación y reconstrucción de caminos y obras anexas, en la red definida por la ley.

Otro de los puntos que reglamentaba era la ayuda federal a las provincias, fijando las condiciones por las cuales se debía producir la adhesión al régimen creado por la ley, estableciendo un modelo de leyes convenio para la adhesión, conteniendo disposiciones como la creación de organismos viales provinciales y fondos provinciales con afectación específica, y los procedimientos necesarios para percibir la ayuda federal. Esta norma en su intento de regular una materia reservada a las provincias, invitó a estas a participar del

Fondo Nacional de Vialidad en la medida que crearan organismos de igual naturaleza y organización en sus respectivas jurisdicciones.

En virtud de lo expuesto podemos decir que, en esta primera etapa, y a través de la ley N° 11.658, se fijó por primera vez una política en infraestructura vial, creando un organismo específico que rigiera a nivel nacional la planificación de la infraestructura vial, mediante la preparación de planes de obras e inversiones, a las cuales se les asignaron fondos específicos y regulares a los efectos de asegurar el cumplimiento de la normativa. Además, se instituyó un sistema de base federal a las provincias para la construcción de caminos complementarios de la Red Nacional, previo acogimiento de la provincia a esta ley aceptando las condiciones que ella impone y la creación de organismos viales autárquicos, lo que promueve la unificación y regularización de los esfuerzos tendientes al desarrollo vial del país.

SEGUNDA ETAPA - DECRETO - LEY N° 505/58 – ADMINISTRACIÓN GENERAL LEY 16.920/66

El proceso del desarrollo vial iniciado con las primeras obras construidas a partir de 1933 experimentó durante más de una década, un ritmo de crecimiento ininterrumpido, cubriendo íntegramente todo el ámbito geográfico del país.

Algunas de las circunstancias que influyeron en tal situación fueron el significativo incremento del parque automotor y el paulatino remplazo del ferrocarril por el transporte automotor de cargas.

De esta manera, el tipo de cargas, como ser cereales, agregados pétreos, ganado en pie, vino, maderas, etc., propias del ferrocarril, pasaron en cierta parte a ser transportados por caminos, lo que tuvo una incidencia inmediata en cuanto a nuevas necesidades, como ser, a) la ampliación de la red nacional y redes provinciales, dotándolas de pavimentos o mejoramientos que aseguren un tránsito permanente; b) la repavimentación de la red existente, la que sufrió un deterioro progresivo sumamente acelerado; y c) el aumento del plantel profesional, técnico, administrativo en relación con las mayores demandas y tareas a realizar.

Estas transformaciones se realizaron en un periodo en el que cierta fracción del Estado promovió y trató de acompañar de determinada manera la industrialización sustitutiva y la consolidación de un mercado interno.

Hacia el año 1941 se produce un decrecimiento debido principalmente a la Segunda Guerra Mundial. Comienza por ese entonces, un período inflacionario que deteriora los planes trazados en cuanto a la ejecución de obras públicas, donde los fondos comienzan a tornarse insuficientes, acentuándose el problema debido a que, a medida que se desvalorizaba la moneda, las obras aumentaban de valor y las necesidades de la Vialidad Nacional y las Vialidades Provinciales eran mayores, ello derivado de las mayores exigencias del tránsito y del sistema de intercambio de mercadería.

Surge entonces un conjunto de disposiciones legales en el gobierno del Presidente de facto Pedro Eugenio Aramburu, con el objetivo de paliar dicha situación.

Es así que se firmó el Decreto ley N° 505/58, el cual fue ratificado por ley N° 14.467/58, actualizando la Ley 11.658, la cual introdujo reformas para adecuar los recursos asignados a la ejecución de obras viales, debido a la realidad que atravesaba el país.

El Decreto modificó entre otras cosas la forma de constituir el “Fondo Nacional de Vialidad” fijando, un porcentaje del 35% sobre el precio de venta al público de los combustibles, impuesto interno a todo otro combustible líquido proveniente de la destilación del petróleo, impuesto interno por litro a todo aceite lubricante, impuesto interno a las cubiertas, aporte anual de rentas generales, derechos de peajes que se establezcan y donaciones.

Sumado a ello se redefinieron los objetivos de la Dirección Nacional de Vialidad, su forma de administración, inversión y distribución del Fondo Nacional.

El actual sistema troncal de caminos nacionales será reestructurado, teniendo especialmente en cuenta a los que unen las provincias y capitales entre sí, las ciudades más importantes, los principales puertos navales y aéreos, las grandes zonas de producción y de consumo, la vinculación internacional y los enlaces entre rutas troncales.⁷ (Decreto Ley 505/58 – Ratificado por Ley N° 14.467/58)

Atenderá de acuerdo con las provincias a los sistemas locales de caminos de coparticipación federal.⁸ (Decreto Ley 505/58 – Ratificado por Ley N° 14.467/58).

Bajo esta nueva Administración surgida en junio de 1958 se formula un plan decenal de obras, que abarca el periodo comprendido entre 1959 y 1969.

Dado que las demandas seguían superando las previsiones de los recursos correspondientes a la ley vigente, en el año 1960 se sancionó la ley N° 15.274, creando un Fondo Nacional Complementario de Vialidad - compuesto por impuestos a las cubiertas y un impuesto anual a los automotores – cuyos ingresos se distribuirían entre: la Red Nacional, los caminos vecinales y las redes arteriales urbanas.

Por ley N° 16.920 del 18 de agosto de 1966, durante la presidencia de Onganía, se reemplaza la Administración del organismo ejercida por el Directorio de 7 miembros.

El gobierno y la administración de la DNV estará a cargo de un Administrador General, el cual será designado por el Poder Ejecutivo y ejercerá todas las funciones y facultades que el Decreto – Ley N° 505/58 ratificado por Ley N° 14.467 y Decreto Reglamentario confieren al Presidente y Directorio de la Mencionada Repartición.⁹

Asimismo por ley N° 17.072 del 20 de Diciembre de 1966 se crea el Cargo de Subadministrador General, el cual revistará fuera del escalafón.

Figura N° 6: Organigrama de la Dirección Nacional de Vialidad

7 Decreto Ley 505/58 – Ratificado por Ley N° 14.467/58.

8 Decreto Ley 505/58 – Ratificado por Ley N° 14.467/58.

9 Ley N° 16.920/66. Boletín Oficial, Argentina, 18 de agosto de 1966

Es en este contexto que surge el impulso del pensamiento neoliberal, el cual intentó y en cierta parte logró consolidar la postura del fin del papel del Estado como regulador de las actividades del mercado, deslegitimando la posición del Estado intervencionista. Desde el discurso se insistía en la ineficiencia del mismo y que se encontraba en sus intervenciones la causa del estancamiento económico y de la “crisis hiperinflacionaria” al entender que tales protecciones no incentivaban las inversiones de capital. Se indicaba que, la ampliación de las funciones económicas del Estado, con el desarrollo de empresas estatales de servicios había conducido a desvirtuar el funcionamiento de los mercados y dado lugar al crecimiento desmesurado de los aparatos burocráticos de regulación, y que a su vez, la seguridad social, los consumos colectivos y las políticas sociales universales (entre ellas, las de educación, la salud y la obra pública) habrían sido las “responsables” del incremento de los gastos fiscales a un nivel imposible de solventar sin exceder la presión tributaria sobre el sector productivo o generar inflación.

Es así que en los años ´90 comenzó a aplicarse un nuevo régimen de acumulación que redefinió drásticamente las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Esta descomunal redefinición de poder, causada por la liberalización económica y las políticas de flexibilización laboral, se tradujo en posiciones de liderazgo alcanzadas por tres actores principales, los cuales hicieron valer no sólo sus intereses, sino también sus visiones generales¹¹. Estos sectores eran representados por los líderes de partidos políticos, grupos empresariales vinculados a los beneficios de dichas reformas y los organismos multilaterales de crédito, quienes desarrollaron un marcado impulso de las reformas económicas financieras que se promovieron en el país.

Siendo ese el marco socio-político y económico, se atribuyó como objetivo prioritario de la política, reducir los gastos fiscales: los ajustes, traducidos en reasignaciones y los recortes presupuestarios, fueron el eje de la política de Estado. En nombre de la racionalidad del gasto en el Estado, se restringieron sistemáticamente las inversiones y el financiamiento de diversos servicios públicos fundamentales, como la salud, la seguridad e infraestructura pública y la educación. Los medios normativos principales para el logro de estos objetivos fueron algunas leyes que aprobó el Congreso Nacional a principio del gobierno de Carlos Menem:

La ley de Reforma del Estado N° 23.696 y de Emergencia Económica N° 23.697 marcaron un punto de inflexión en la historia de los servicios públicos, y en la del sistema vial en particular, permitiendo la privatización de las empresas y bienes públicos casi sin controles y anulando una serie de importantes subsidios, reintegros impositivos y transferencias, que declaró en emergencia la prestación de los servicios y obras públicas, en general.

La Ley de Desregulación de la Economía; y finalmente, la Ley de Convertibilidad Monetaria que fundó el modelo económico vigente hasta el año 2002.

En el marco establecido por estas normativas, el poder Ejecutivo dictó el Decreto Plan 823/89 del 21 de septiembre de 1989, el cual introduce nuevos cambios en la concepción de la Vialidad Argentina.

Este hecho se enmarca en los siguientes considerandos:

11 Fair, H. (2008). El sistema global neoliberal. Revista Polis. Vol. 7 N° 21. Pág. 241.

Visto el estado de emergencia en que se encuentra la red caminera nacional, la que se halla próxima al colapso por intransitabilidad de un alto porcentaje de vías troncales y de intercomunicación.

Que la situación económica por la que atraviesa el país torna impracticable el traslado de la DNV a la ciudad de Santa Rosa provincia de La Pampa que fuera dispuesto por la Ley N° 23.527.

Que asimismo resulta necesario reorganizar el ente autárquico en cuestión siendo conveniente a tal efecto adoptar el criterio de regionalización a fin de desconcentrar su accionar acercándolo a un mejor conocimiento de la problemática zonal.

Que por otra parte es imprescindible restituir el estado de transitabilidad de la red nacional, especialmente en las rutas que constituyen parte esencial de programas agresivos de exportación.

Que en virtud de ello, las mejoras de reparación, construcción, ampliación, remodelación, conservación y mantenimiento de dichas rutas o de aquellas que tengan vinculación con las mismas tienen carácter prioritario.

Que resulta procedente racionalizar el accionar de la DNV conviniendo con las provincias y transfiriendo al sector privado todas las actividades que este pueda realizar.

Que la concreción de tales objetivos se torna necesario en la emergencia la constitución de organismos consultivos y operativos ágiles, que sin desmedro de las competencias asignadas a los órganos y entes involucrados, resulten aptos para el cumplimiento de las finalidades que inspira el presente decreto.¹²

Ante esta nueva situación la DNV, a instancias del Poder Ejecutivo Nacional, inició un programa de reconversión vial basado en la descentralización, la desregulación y la concesión de la red nacional de caminos, mediante el cual se ordenó la transferencia al ámbito provincial de algunas de las rutas nacionales y se establecieron nuevos lineamientos para los tramos que quedaron bajo su esfera.

Finalmente, también fueron definidos los tramos que serían concesionados para la explotación privada, para los que se fijarían pautas de mantenimiento orientadas a la continua operatividad de las rutas, al incremento de la seguridad vial y a la prestación de un adecuado servicio al usuario.

AÑOS 1990 – 2002

La aplicación extensiva de medidas de achique presupuestario en paralelo con las estrategias de privatización, descentralización, desregulación y tercerización, han marcado este periodo de políticas, que desarrollaron las denominadas “reformas estatales de primera generación” basadas en el Consenso de Washington, y todas ellas trajeron efectos importantes en el terreno económico, social e institucional de la Nación.

(...) los programas de reforma concluyeron en frustraciones y fracasos y con resultados perversos que se manifiestan en una administración estatal empobrecida técnicamente, con pérdidas muy significativas en la confiabilidad que despierta en la

sociedad y un distanciamiento creciente entre capacidades efectivas para implementar políticas y las exigencias de problemas cada vez más complejos y graves¹³.

Desde esta situación de debilidad cultural de lo público, las introducciones de valores neo empresariales de la mano de las corrientes privatistas convirtieron los medios en fines, perdiéndose de vista los objetivos últimos de los programas públicos, en el caso de Argentina, estas medidas fueron abordadas básicamente con el objetivo explícito de reducir el gasto estatal.

La DNV no fue ajena a este contexto, sufriendo transferencias de funciones del Organismo hacia otras áreas con el consecuente despojo tanto de las funciones como de los recursos humanos, técnicos y económicos. Se comenzaron a aplicar reformas del nuevo management público, alejándose de la administración tradicional del tipo weberiana.

Enmarcado en esta lógica, junto con el crecimiento del fenómeno inflacionario y la necesidad de recursos tributarios para financiar los gastos del Estado, hicieron que en el año 1990 se eliminara, a través de la Ley de Emergencia Económica, los fondos específicos para infraestructura vial, pasando la Dirección Nacional de Vialidad a recibir asignaciones de créditos a través del Presupuesto Anual General de la Nación.

Asimismo, durante dicho año se decide, a través del Decreto N° 2.039/90, la Concesión a 12 años de unos 9.000 kilómetros de rutas de la Red Nacional de Caminos por el régimen de Concesión de Obra Pública (Ley N° 17.520), que representaban aproximadamente un tercio de la red pavimentada. Pasa la gestión de la Red de Caminos Nacionales a manejarse con asignaciones presupuestarias para la Dirección Nacional de Vialidad y con financiamiento privado la Red Concesionada. Esto motivó el desarrollar sistemas de gestión, tendientes a lograr administrar distintas porciones de la red con niveles de inversión adecuados a la demanda de cada tramo, tratando de generar curvas de inversión estables en el tiempo.

Además, a través del Retiro Voluntario, se produce una fuerte reducción del personal, pasando de tener casi 7000 agentes en todo el país a quedar con una dotación de menos de 4000 personas. Cabe mencionar que muchos de ellos eran profesionales que tenían mejores oportunidades para insertarse en el sector privado.

El 10 de Abril de 1992, por Decreto 616/92 del Sr. Presidente de la Nación, Dr. Carlos Saúl Menem, en función de, entre otros considerandos:

La emergencia administrativa y económica, y dado el estado de desorganización administrativa que impera en la Administración Nacional, resulta necesario poner en marcha un programa de reforma administrativa el cual se diseñó a través del dictado del Decreto N° 2476/90.¹⁴ (Decreto 616/92)

Se aprueba la nueva estructura organizativa de la DNV de conformidad con el organigrama, objetivos, responsabilidad primaria y acciones, planta permanente y gabinete y planilla comparativa de categorías que como anexo forma parte del decreto.

Posteriormente, durante el período '93-'99 las asignaciones presupuestarias de la DNV, frente a demandas crecientes de inversión, sufrieron diversos recortes, disminuciones

13 Martínez Nogueira, R. (2003), El difícil aprendizaje sobre la reforma de la Gestión pública: la transferencia de políticas y las instituciones. Buenos Aires. Disponible en: http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_004.pdf

14 Decreto 616/92. Boletín Oficial, Argentina, 20 de abril de 1992. En su artículo N° 14 dispone la reestructuración de la DNV para definir funciones y dotación de la red nacional.

de crédito y de disponibilidad real de fondos. Esto desembocó en una crisis presupuestaria durante 1999 que significó para la Dirección Nacional de Vialidad generar fuerte deuda con contratistas viales de más de \$ 300 millones.

Decreto 802/01 – Intento de Desmantelamiento de la Repartición

A partir de 1998, la economía entra en una fase recesiva que se extiende por tres años y a comienzos del año 2002, Argentina se encuentra sumergida en una profunda crisis económica, social y política. La liberalización de los mercados y el crecimiento económico que acompañó a la década del '90 no se expresaban en una mejor distribución de la riqueza.

En el año 1999 y en un contexto donde la economía transitaba un proceso de profunda recesión, asume la presidencia de la Nación el Dr. Fernando De la Rúa, que durante los dos años que dura su gobierno, adopta una serie de restricciones importantes, anuncia un nuevo plan económico que prevé un recorte en el gasto público por 1.962 millones de dólares en 2001 y por 2.485 millones en 2002, para combatir un abultado déficit fiscal.

En este marco de ajuste del gasto público y contracción de la economía, según las recetas del FMI y el BM, en el período 2000-2001, se implementó el plan de infraestructura federal, que consistía en que, en un ente ejecutor de obra pública que era una empresa constructora, un banco financiando dicha obra y la supervisión se efectuaba a través de una empresa consultora. Con estos tres actores en juego, la DNV pasaba a tener un rol marginal, sufriendo un desplazamiento de sus funciones.

Mediante el Decreto 802/2001 se pretendió poner en manos privadas las misiones y funciones de la DNV, tal cual se la conocía hasta ese momento, pasando a ser un ente que tan solo administrara el nuevo sistema de gestión, hecho que fue enérgicamente repudiado por todos los empleados de la Repartición, los cuales consiguieron que dicho Decreto fuera revocado.

A PARTIR DE 2003 - 2015

Luego de la profunda crisis que se cristalizó en noviembre del 2001, el Estado Argentino abrió un nuevo período en la historia del país, donde se reformulan, otra vez, las políticas públicas implementadas.

A partir de 2003 se produjeron diversos cambios, que afectaron los lineamientos de las políticas públicas, este proceso se encausó en las elecciones realizadas en mayo del mismo año, en las cuales asume como Presidente el Dr. Néstor Kirchner, el cual comienza a reconstruir la autoridad política acentuando los esfuerzos en el consenso social para lograr la recomposición de la legitimidad institucional.

A partir de este momento se genera una renovación de expectativas en la población, pensando en la posibilidad de un camino en favor de la calidad institucional y de una sociedad más equilibrada, que asegure de forma fundamental la gobernabilidad.

En este contexto, el proceso iniciado a partir del 2003 recuperó el rol protagónico del Estado como garante de un desarrollo más equitativo e inclusivo, para esto fue necesario que se esbozara una nueva estrategia de desarrollo, diseñando un estado que arbitre entre dos imperativos: el de consolidar la inclusión del país en la economía global como condición para crecer y el de mitigar las asimetrías que el mercado produce por sí solo,

promoviendo el desarrollo de las regiones, provincias y de las comunidades a nivel nacional, entendiendo que el Estado es el actor principal a la hora de la definición del modelo económico y social, fundamentalmente como distribuidor de riquezas e ingresos.

Así se comenzaron a efectuar políticas de reactivación económica por medio de la construcción. Este nuevo impulso trajo aparejado un significativo aumento de la demanda de mano de obra, incrementando las fuentes de trabajo, gracias al efecto multiplicador en la economía, propio de la obra pública.

Estas nuevas políticas públicas, basadas en el aumento de la producción y el consumo, destrabaron los conflictos sectoriales de la construcción y apuntó a que todos los otros sectores que directamente o indirectamente se vean relacionados con aquel, también pusieran en marcha su matriz productiva.

En este contexto, la planificación del territorio se volvió a instalar como eje fundamental en la esfera pública, este cambio tuvo como idea rectora el derecho de todos los habitantes a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollar sus actividades productivas con independencia de su lugar de residencia. En este punto la planificación estratégica y la gestión de políticas pública cobra relevancia.

A estos fines, la DNV toma la misión primaria de administrar la red nacional de caminos, realizando tareas de mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación y construcción, con el fin de mejorar la infraestructura vial y el confort para los usuarios de las mismas. Para esto se determinan las necesidades de mejoras en la red y se definen planes plurianuales de obras y su programación presupuestaria anual, sujeta a las partidas aprobadas por el Honorable Congreso de la Nación y el Ministerio de Economía.

Es así que vuelve a tomar un rol estratégico en la política pública, siendo el impulsor de las obras de infraestructuras necesarias para mejorar la conectividad de los usuarios, facilitar el transporte de cargas terrestres, unir pueblos y ciudades estratégicas, abrir nuevos caminos y facilitar las conexiones con otros países mejorando el comercio con los mismos.

Conducida por esa idea rectora de política pública vial en un plano de Política de Estado, la gestión que ingresa en el 2003, se propuso ampliar la inversión en el sector, revirtiendo el proceso de estancamiento que existía y que había producido la paralización de muchas obras y la suspensión de los procesos licitatorios de obras nuevas.

Para ello, se dio inicio a planes acordes a dos líneas de acción estratégica:

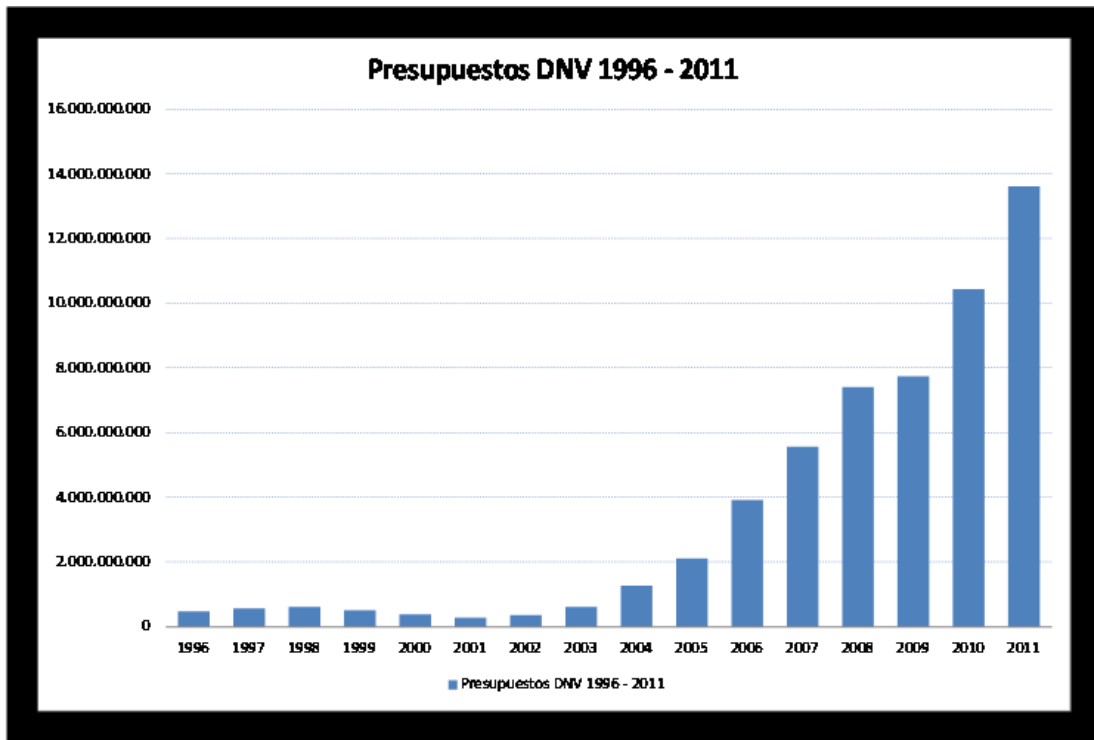
Ejecución de obras de mantenimiento sobre la red vial bajo la órbita de la DNV y obras de mantenimiento en corredores concesionados, garantizando en primer momento el desarrollo de las actividades productivas.

Ejecución de obras que amplíen la capacidad de los corredores viales estratégicos para poder explotar al máximo las capacidades productivas del país. El objetivo principal era consolidar una malla en el transporte carretero y priorizar mejoras en los centros productivos, sus accesos y circunvalaciones.

Actualmente, las determinaciones políticas e inversiones en este sector constituyen una verdadera política de estado. La consolidación de la Red Vial Nacional representa un objetivo muy importante en la gestión del Gobierno, ya que la misma conforma los caminos de producción y trabajo a través de los cuales se forma la integración regional y territorial, favoreciendo al desarrollo de la organización económico productiva del país. (Dirección Nacional de Vialidad, 2006)

Siguiendo esa línea el presupuesto de la DNV, a partir del 2003, se ha incrementado de manera progresiva, como se puede observar en la Figura N° 7: Evolución del Presupuesto DNV, lo que indicaría, en principio, una decisión de tomar a la política vial como política de estado, dándole un lugar de vital importancia.

Figura N° 7: Evolución del Presupuesto DNV



Fuente: Dirección Nacional de Vialidad (2013).

Este proceso político tuvo varias complicaciones a partir del año 2008 que en el afán de generar políticas anti cíclicas para paliar efectos macroeconómicos, justificados en la situación internacional, se licitaron y contrataron obras, por instrucción política, que generaron una serie de desvíos presupuestarios que concluyeron, en el fin de ciclo político, con una importante deuda con los contratistas, obras inconclusas y prorrogadas, saldos de obras faltantes de importancia y un presupuesto comprometido por varios años.

DESDE EL 2015 – 2019

En el año 2015 con la elección del presidente Ing. Mauricio Macri, se produce un nuevo cambio político en la República Argentina, manteniendo el eje en la obra pública, pero cambiando el enfoque de la Repartición.

Este periodo empezó con un gran y marcada política de desprestigio por lo público haciendo hincapié en su ineficiencia e ineficacia, y el gasto desproporcionado y mal dirigido de los fondos públicos.

Vialidad Nacional, no fue ajena a este proceso, si no fue una de las reparticiones más azotadas por el mismo, más allá de su descrédito como institución y el avasallamiento de sus cuerpos técnicos y administrativos sufrió la incursión de un proyecto político que desembarco en la repartición representada conductores que no tenían formación en lo

relativo a lo público y/o políticas públicas y solo tenían experiencia en el manejo de obras, pero siempre en el ámbito privado.

El proceder de las nuevas autoridades tendía a modificar de raíz la idiosincrasia y forma de hacer del sector público modificando su accionar a través de la imposición de ideas que no iban de la mano con las buenas prácticas de la Administración.

Como primera medida, y sin hacer valoraciones de índole jurídico legal o penal de ningún caso, fue necesario desmerecer el accionar de la repartición y todos sus funcionarios, para presentarse como una alternativa de solución

Se modificó la estructura de la repartición pasando de una estructura de 3 gerencias a 14 Gerencia Ejecutivas con más de 24 gerencias y más de 50 subgerencias diluyendo la toma de decisión e incrementando de forma significativa el gasto en concepto de recursos humanos. Es importante aclarar que dichos cargos nunca fueron cubiertos en su totalidad.

En este armado, los cuadros técnicos perdieron representatividad, ya que en la estructura que rigió hasta 2016 dos de las tres Gerencias eran exclusivamente técnicas con un cuerpo de profesionales, técnicos y administrativos formados en la repartición, los cuales ahora habían quedado concentrado en dos Gerencias Ejecutiva de las catorce existentes.

Si bien en los primeros años se saldó la deuda con las contratistas y algunas obras se pusieron en funcionamiento, para lo cual fue necesario entre otras cosas una nueva reglamentación de re determinación de precios, se terminó con una deuda que rondaba los 19.000 millones de pesos a fines de 2019.

Con la sanción de la ley de participación público privada, Vialidad puso en marcha los procesos de llamado a licitación de obras, las cuales se pagan a través de bonos en dólares. Dichas obras en su mayoría no han empezado, han sido reprogramadas y se han prorrogados los cierres financieros, los cuales hubieran concluido en las rescisiones contractuales de estos sistemas, y hoy representan un contrato abierto, que no encuentra financiación posible, ni aún, con el apoyo del estado nacional, por lo cual su destino es incierto.

Las obras porque se han licitado por Ley 13064, han encontrado rápidamente su fracaso por indefiniciones de proyectos, problemas presupuestarios, elecciones erróneas en los sistemas de gestión, etc.

Las obras que se continuaron, eran contratos abiertos sobre rutas que son prioritarias para el desarrollo productivo y económico del país, los cuales esta gestión logro destrabar en algunos casos sobre el fin de la misma.

Se contrató a una consultora externa para que desarrolle “procesos” para la gestión de determinados tramites, dejando de lado la participación de aquellas personas que estaban en la gestión y/o han sido parte de ella y formaban parte del cuerpo de profesionales y técnicos de la repartición, con lo cual se dejó de lado la idiosincrasia de la misma y se abonó un valor económico por algo que podría haberse producido con personal propio. Esos procesos hoy están en revisión, modificación y/o reemplazo, ya que han fracasado.

Se pretendió abandonar los sistemas informáticos que utilizaba la repartición, los cuales habían sido en todos los casos de desarrollo propio, con personal propio, para dar

lugar a la adquisición de sistemas enlatados, que no cubrían la diversidad de aspectos con los que se encuentra día a día la gestión en Vialidad Nacional.

Asimismo, se desplazó personal, que habiendo demostrado con años de carrera su experiencia y conocimiento de lo que hace a la gestión vial en diferentes aspectos, y se los reemplazó con personal sin formación, sin experiencia y en general con un desconocimiento absoluto de la Repartición. En este punto es importante aclarar, que también se pasó a retiro voluntario a persona de mucha trayectoria al solo efecto de no escuchar una vos crítica.

El país en este periodo tuvo un nuevo proceso de endeudamiento con acreedores internos y externos, incrementando la deuda en dólares de manera sustancial, lo cual de la mano de una política económica – productiva y financiera que no dio los resultados esperados, tornó los pagos de deuda inalcanzables. El país recurrió al Fondo Monetario Internacional, y con la vuelta a FMI, comenzaron nuevamente las políticas de ajuste y recorte presupuestarios.

Todo esto que ocurrió en el lapso de cuatro años, decanto en una Repartición desmembrada, sin identidad propia, sin conducción, desfinanciada y con serios problemas en Gestión, que concluyeron, en el fin de ciclo político, con una importante deuda con los contratistas, obras inconclusas y prorrogadas, saldos de obras faltantes de importancia y un presupuesto comprometido por varios años.

Desde 2019 – en adelante

Este periodo recién ha comenzado y no se cuenta con suficiente información para su análisis y escapa a los aspectos del presente documento.

Hasta aquí se ha tratado de exponer, brevemente, como fue el desarrollo de los hechos, marcando los hitos de importancia histórica, que llevaron a este momento de la Dirección Nacional de Vialidad.

MARCO TEÓRICO

Dentro del Estado Argentino, la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) es un organismo descentralizado del ámbito del Ministerio de Obras Públicas cuya misión primaria, fijada por el Decreto N° 616/92, es la de administrar la Red Troncal Nacional de caminos, y dentro de ella la Red Federal de Autopistas.

Dicha administración se efectúa realizando las tareas de mantenimiento, mejoramiento y construcción necesarias para brindar al usuario de las rutas seguridad en el tránsito, economía de transporte y confort. Por lo tanto, su accionar se orienta a determinar las necesidades de mejoras en la Red y con criterio de sistema, red y corredor, definir Planes Plurianuales de Obras.

En el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, también desempeña sus funciones el Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI), antiguo organismo descentralizado del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, transferido como órgano desconcentrado dependiente de la DNV por el Decreto N° 1.020/09.

El OCCOVI tiene por misión la supervisión, inspección, auditoría y seguimiento del cumplimiento de los contratos de concesión de redes viales y de todas aquellas obras viales que sean concesionadas en el futuro, en los cuales el Estado Nacional sea parte, a fin de

asegurar la calidad y adecuada prestación de los servicios, así como la protección de los usuarios, el medio ambiente y los bienes públicos del Estado

Por Decisión Administrativa 1112/2017 de la Jefatura de Gabinete de Ministros se aprobó la nueva estructura superior de la Dirección Nacional de Vialidad y por Decreto 27 de 2018 se transfirió el accionar del OCCOVI a la Gerencia Ejecutiva de Planeamiento y Concesiones de la Dirección Nacional de Vialidad, se disolvió el OCCOVI y Vialidad se convirtió en órgano rector de concesiones viales¹⁵.

El estado, y siguiendo a Max Weber, se lo tratará en el sentido de lo que “es”, y no en la variedad de cosas que el estado puede hacer. De esa manera, se concibe al estado como un conjunto de instituciones y relaciones sociales que penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Estas instituciones tienen último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medio de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado ejercen sobre aquel territorio. (Guillermo O’Donnell, Sin fecha).

O’ Donnell, indica que esta definición de estado incluye al menos tres dimensiones: El estado como un conjunto de burocracias, el estado como sistema legal y el estado como foco de identidad colectiva.

El estado como un conjunto de burocracias, enfoca a concebir el estado como un conjunto de organizaciones complejas que tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general.

El estado como sistema legal, lo entiende como un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetran y co-determinan números relaciones sociales.

De esta forma la burocracia, actuando en términos de sus facultades y responsabilidades asignadas, legítimamente por autoridades pertinentes, y el estado, expresado en la gramática del derecho, presuponen generar para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden y la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales.

Estas pretensiones, y siguiendo la línea de razonamiento de O’Donnell, nos llevan a la tercera dimensión del estado, ya que los funcionarios que ocupan las cúpulas de él, afirman que el suyo es un estado para la nación, invitando a la generalización y al “nosotros”, como punta de lanza para crear una identidad colectiva.

En ese marco la Dirección Nacional de Vialidad, como parte del estado, es una organización burocrática que tiene asignada la responsabilidad de administrar la red nacional de caminos, en función del interés común, y la cual se encuentra regida por un marco legal que delimita su accionar.

El término “interés público”, es comúnmente usado en los distintos gobiernos que ocupan el estado, para aplicar políticas públicas en su nombre. A los efectos del presente trabajo el “interés público” como concepto está vacío de contenido, ya que dicho “interés público” no está correctamente delimitado y no tiene un criterio sostenido, si no que varía en cada estado, en cada contexto histórico y posiblemente en cada gobierno. Es así que, el interés público se forma en función de los impulsos que cada gobierno pretenda establecer como tal (impulsos desde arriba) y que las organizaciones (impulsos desde abajo), le permitan concretar.

15 Decreto PEN 27/2018 artículos 54, 55, 56 y 57

El gobierno, se conforma por las posiciones en la cúpula del estado a las cuales se accedió, en el caso particular de la argentina, a través de un régimen democrático avalado por el voto popular, el cual le permite a los funcionarios respectivos tomar, o autorizar a tomar, decisiones emitidas como reglas legales obligatorias sobre el territorio que delimita dicho estado.

Se coincide con O'Donnell, cuando plantea que la consecuencia de los impulsos desde abajo y desde arriba, es la burocratización y la legalización de las asociaciones y que cuando estas asociaciones establecen el control sobre un territorio, incluyendo la superioridad en el control de los medios de coerción, se transforman en estado. Dichos estados (o más precisamente los funcionarios autorizados para invocar la autoridad del estado) típicamente pretenden que lo que hacen está orientado hacia el logro del bien común (o público en general) de los habitantes de su territorio. En este sentido faltaría aclarar, que se entiende por burocrático a las relaciones sociales de comando y obediencia jerárquicamente organizadas de acuerdo a reglas formales y explícitas (Guillermo O'Donnell, Sin fecha).

Por ello, y atento a que la Dirección Nacional de Vialidad administra la red de nacional de caminos, en función del interés común, entendiendo que ese "interés común" está fijado por las políticas públicas que el gobierno quiere implementar a través de las instituciones del estado. O sea, es el brazo ejecutor de las políticas públicas en el ámbito de la infraestructura vial.

Dichas políticas se concretan a través de la asignación de recursos mediante la Ley de presupuestos, en la cual se fijan las metas a alcanzar (entre las cuales existen metas físicas) y los responsables primarios de la ejecución de los mismos. Dichos objetivos existen para medir en qué forma se cumple o no con las políticas públicas establecidas por el gobierno, a través del estado.

Existe otra visión del estado a la cual no escapa la realidad de la Dirección Nacional de Vialidad, la cual entiende que la Administración Pública es la organización encargada de implementar las políticas públicas y satisfacer las demandas de la ciudadanía. En tal sentido, las propuestas modernizadoras realizadas en el marco de la segunda reforma del estado, han establecido claramente la necesidad de avanzar en la transformación de una administración en la que se gestiona enfatizando en el cumplimiento de normas, a una administración dirigida fundamentalmente a la prestación de servicios y preocupada por su calidad. (Jefatura de Gabinetes de Ministros, S/F).

La reconversión de la administración en una entidad prestadora de servicios, donde el sujeto receptor es el ciudadano, considerado cliente, obliga a incorporar los conceptos de cliente y servicio, y además a determinar una estrategia organizativa que permita a la organización convertirse en una eficiente prestadora de los mismos.

De lo expuesto hasta aquí se entiende que, la administración pública es la encargada de implementar políticas públicas para satisfacer las demandas de la ciudadanía, pero esas políticas públicas no pueden estar elaboradas y dirigidas discrecionalmente, arbitrariamente y desarticuladamente, por cada organismo que conforma el estado. Es así, que las organizaciones tienen que ser capaces de canalizar reclamos de la ciudadanía y de resolver los mismos, dentro de lo que sus funciones le permitan, sin que la resolución de ellos interfiera con un plan de gobierno llevado a cabo a través del estado.

En este sentido, se entiende que los planes de gobierno, están sustentados en una base de representación popular que se legitima a través del voto, o como plantea

O'Donnell a través de un régimen democrático, por los que los mismos tienen un sustento en la ciudadanía.

Al mismo tiempo la resolución de problemas puntuales y aislados de cada repartición por parte de los administradores del estado, tienen una componente de discrecionalidad y de visión particular de lo que cada administrador entienda como mejor solución, en función de su experiencia, sus convicciones, su lectura particular de la realidad, etc.

En el presente documento, se tomarán algunas herramientas de las que fueron implantadas con la segunda reforma del estado, pero siempre teniendo en cuenta que es el gobierno que accede al poder en el estado, mediante un régimen democrático, el que marca la agenda de las políticas públicas.

En este contexto, es necesario articular la gestión de la Dirección Nacional de Vialidad, para cumplir las metas fijadas por las políticas públicas, receptando los reclamos de la ciudadanía, resolviendo aquellos que sean posibles y canalizando otros, para que encuentren una solución.

Para alcanzar las metas y objetivos propuestos por las políticas públicas la repartición utiliza los contratos de obra pública, que es aquel acuerdo entre partes por el cual la administración pública le encarga a una persona, física o jurídica, la realización de una obra destinada al uso colectivo, ya sea en forma directa o indirecta, a cambio de un precio en dinero.

De acuerdo a la ley 13.064 de Obra Pública, será toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación, excepto las que se realicen con subsidios, y las construcciones militares.

Se entiende que la obra pública nacional involucra el objeto de la encomienda, que realiza el estado a un particular, y la fuente de recursos afectados a su ejecución. La definición de la Ley 13.064 no menciona explícitamente al sujeto que la promueve, la finalidad que persigue, solo se refiere al resultado de un trabajo ejecutado y el origen de los fondos con que se afronta su costo, por ello es un resultado físico de la actividad humana, consistente en la construcción, conservación, demolición, etc., de bienes inmuebles o muebles (Druetta R. y Guclirlminetti A., 2008)

La Dirección Nacional de Vialidad, (en adelante DNV), adopta diferentes estrategias para encomendar, a un privado, una tarea que cubra sus necesidades. Esto se logra generalmente por medio de contratos de obra pública entre la repartición (DNV) y algún Contratista privado, donde el objeto de la encomienda es la ejecución de las obras públicas; con esto se busca mejorar la eficiencia operativa de la organización apuntando a obtener la mejor calidad con los costos más bajos.

Es por ello que la gestión de contratos de obra pública cobra relevancia. Cuando hablamos de gestión de contratos estamos hablando de conducir de forma eficaz¹⁶ y eficiente¹⁷ su ejecución, minimizando los riesgos, garantizando la previsibilidad de los

16 Entendido como el nivel de consecución de metas y objetivos. La eficacia hace referencia a nuestra capacidad para lograr lo que nos proponemos. Real Academia Española (2001). Diccionario de la lengua española (22 ed.) consultado en <http://www.rae.es/rae.html>. Extraído el 12/5/2013.

17 Entendida como la relación entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros conseguidos con el mismo. La eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo. Capacidad de disponer de alguien o algo para conseguir un efecto determinado, Real Academia Española (2001). Diccionario de la lengua española (22 ed.) consultado en <http://www.rae.es/rae.html>. Extraído el 12/05/13.

procesos y la transparencia del mismo, siempre siguiendo las buenas prácticas en lo que hace a la administración pública.

Es importante conceptualizar que entendemos las buenas prácticas en la Administración Pública, para la gestión de los contratos, se conforma un conjunto de esfuerzos efectivos, impartidos desde los diferentes grupos de una organización, para la integración del desarrollo, mantenimiento y superación de los trabajos tendientes a cumplimentar la demanda de una obra, con el fin de hacer posible su materialización a satisfacción completa de la sociedad que la requería, atendiendo a una calidad pactada y al nivel más económico.

Un estricto control de ciertos parámetros garantizará arribar a una obra sana, a partir de una actitud atenta para que el producto se mantenga dentro de las expectativas fijadas, estableciendo indicadores que, a lo largo del proceso, puedan detectar y corregir ciertos desvíos. Resulta importante definir el camino para una metodología basada, esencialmente, en una tarea de prevención, atacando las posibles causas de desviaciones mucho antes de que los efectos se manifiesten.

El proceso de gestión, del contrato, comienza una vez que la obra fue adjudicada, pero no se extingue con la firma del contrato y continúa siendo relevante ya que la DNV tiene la responsabilidad de asegurarse de que el producto o servicio es entregado en el plazo correcto y que está acorde con los requisitos contractuales.

Mediante la gestión de los contratos la DNV, también es la encargada de revisar y documentar cuál es o ha sido el rendimiento de un determinado Contratista, para un contrato dado, basándose en el contrato original y en las acciones correctivas establecidas y dicho rendimiento se documenta como base para relaciones futuras con el Contratista.

Así la gestión del contrato no se limita únicamente a la fase inicial de negociación y firma del mismo. Durante todas las etapas que constituyen el ciclo de vida de un proyecto se hace necesaria una adecuada gestión y revisión continua del contrato inicial para adaptarlo a las necesidades que surgen durante su ejecución, en pos de cumplir con el objeto contractual y consagrar el interés público. Es así que los cambios y nuevas oportunidades de mejorar las obras contratadas, hacen que las especificaciones y documentos iniciales, en la mayoría de los casos, tengan que ser revisadas y adaptadas.

Dentro de la gestión de los contratos, además de solicitar rendición de cuenta a los contratistas de obra pública, también es necesario articular los sistemas necesarios para contar con los fondos inevitables para afrontar en tiempo y forma el pago de los compromisos asumidos. Por ende, cada uno de los procesos de pagos y adecuación de los importes a pagar tiene que ser correctamente administrado y gestionado si se quiere alcanzar los objetivos acordados, en el menor tiempo posible con los menores costos.

De esta forma realizando tareas de mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación y construcción de infraestructura vial, la DNV busca brindar a los usuarios las condiciones óptimas de seguridad y confort, invirtiendo los fondos públicos de la manera más eficiente posible.

Para ello cuenta con sistemas de gestión que permiten atender tanto la rehabilitación periódica y programada del camino, como el mantenimiento de rutas, la ejecución de obras nuevas, los Convenios con Provincias y Municipios y las obras con préstamos de órganos de financiamiento externo.

CONCLUSION PARCIAL

En este capítulo se procuró hacer una introducción contextualizando las modificaciones que ha sufrido la Dirección Nacional de Vialidad en cada contexto histórico, tratando de hacer reflejar como los gobiernos atraviesan a las estructuras del estado modificándolas en función del interés que persigue, los cuales generalmente son de orden político.

Asimismo, se logró concretar una definición conceptual de lo que se entiende por Gestión de Contratos y la importancia de ella a los efectos de tratar de tener un marco institucional que permita que el plan de gobierno atraviese la Repartición, pero que la misma mantenga su identidad e idiosincrasia, siempre atendiendo las buenas prácticas que hacen a la Administración Pública.

CAPITULO 2 - DEFINICIONES, LA DECISIÓN, EL PLAN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS

No es ajeno al conocimiento general, que si ampliáramos el período estadístico adoptado para desarrollar el documento, siempre dentro de periodos democráticos y a partir de 1983 en adelante, nos encontraríamos, como ya se ha indicado en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, que la Argentina presentó una actividad económica variable. Es así que si contrastáramos los datos de construcción pública con los datos de PBI podríamos obtener cual es la importancia que tuvo el sector a lo largo del tiempo.

En ese orden de cosas y siguiendo lo expresado en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** expuesta anteriormente, entiendo que, “(...) *en estos años de democracia, la ley 13.064 ha sido utilizada, a nivel nacional, a partir, - al menos – tres modos de gestión distintos. Ello nos permite visualizar la importancia de la “decisión política” sobre la actividad que regula esta ley, la cual data del año 1947*”¹⁸. Dichos modelos de gestión venían de la mano de los diferentes gobiernos que ocupaban el estado nacional, donde cada uno tenía un proyecto de país que difería del anterior y del siguiente.

Es así que me atrevo a decir que la facilidad de tomar caminos alternativos, que da la Ley 13.064 la vuelve una ley sumamente versátil y aprovechable a cualquier estilo de gobierno.

No obstante, lo antes dicho, la Ley 13.064 ha sufrido una serie de “parches” con normas complementarias, en general para salvar algunos desajustes a nivel macroeconómico o por simple actualización por el paso del tiempo, que completan el marco legal.

Podríamos pensar que la obra pública en sus orígenes estaba asociada a figuras de poder o bien poderosos de turno, de esta manera puentes, caminos, templos, palacios, etc., están asociadas desde tiempo inmemorables a figuras de poder como faraones, dictadores, emperadores, reyes, y yendo más al presente, dictaduras militares, etc.

Ya más en nuestros tiempos e introducida la lógica democrática, las necesidades y demandas sociales han logrado posicionarse como actores de poder que puján a la hora de marcar las prioridades en la obra pública, dando lugar a que las mismas contemplen escuelas, hospitales, viviendas, alcanzado en algunos países como el nuestro estado constitucional¹⁹.

18 Angelomé J.C, Marchetto C. y Vega S., Gestión de Obas Públicas – 1ra ed. – CABA:FODECO 2014

19 Artículo 14 bis – CN: El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la

Por ende, hoy el listado de obras públicas es más amplio, siendo una condición aceptada que las prioridades, si bien provienen de una puja de intereses de diferentes sectores, las marca el poder político, avalado por la legitimidad que le da el voto, en un momento determinado. En ese marco es importante definir qué se entiende por obra pública.

Según la ley 13.064 de Obra Pública, será toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación, excepto las que se realicen con subsidios, y las construcciones militares

El Dr. Rafael Bielsa entiende que, “*Es obra pública toda construcción integral y reparación a realizar, sea por la Administración Pública, sea por Concesionarios, sobre cosas (muebles e Inmuebles) directa o indirectamente afectadas al uso público*”²⁰.

En cambio, Druetta R. y Guglielminetti A., (2008) expresa, la obra pública nacional involucra el objeto de la encomienda, que realiza el estado a un particular, y la fuente de recursos afectados a su ejecución. La definición de la Ley 13.064 no menciona explícitamente al sujeto que la promueve, la finalidad que persigue, solo se refiere al resultado de un trabajo ejecutado y el origen de los fondos con que se afronta su costo, por ello es un resultado físico de la actividad humana, consistente en la construcción, conservación, demolición, etc., de bienes inmuebles o muebles.

Para el presente documento, y circunscripto al ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, se entiende que la obra pública es toda aquella construcción y/o reparación que se lleve a cabo por la Repartición a través o de un Contratista privado o bien por Administración, independientemente de la procedencia de los fondos que se utilicen para financiarla.

Una vez definido esto, lo primero que debería hacerse es identificar la necesidad social o definir la voluntad política estratégica, “la decisión de hacer”. Para ello es necesario formular planes, que son una forma de sistematizar las acciones que se pretenden llevar adelante en la concreción de objetivos, además de, fijar prioridades, asignar recursos, etc.

“Muchas veces, los planes forman parte de una propuesta de gobierno, a que a través de las urnas expresan un consenso – y por ende – su validación social es casi instantánea.

Otras veces, los planes surgen de una elite (cultural o política) que al llegar al gobierno, los ofrece o impone al conjunto social, en ocasiones proponiendo sacrificios en pos de un futuro bien común

Esos casos requieren de fuerza política para llevarlos adelante, que a veces, se encuentra en un líder carismático o grupo dominante, quien luego intenta validación social mediante una maniobra política que morigera los inconvenientes y opiniones negativas, originadas en grupos sectoriales, que se presentan defendiendo sus intereses.²¹”

protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

20 Bielsa, R., Derecho Administrativo, Depalma, Buenos Aires, 1955 cit., t. II, p. 592

21 Angelomé J.C, Marchetto C. y Vega S., Gestión de Obas Públicas – 1ra ed. – CABA:FODECO 2014

No obstante, creo que el debate técnico y la planificación territorial es la mejor forma de fijar las prioridades de intervención y generar los planes necesarios para que los políticos tengan los elementos para planificar su acción de gobierno.

“El debate técnico siempre enriquece la decisión política, presentando las opciones y alternativas, las cuales ayudan a encontrar el bien común, en tiempo y forma.”²²

La visión de este trabajo, no se contraponen con la visión social de la obra pública y su efecto multiplicador de la economía, pero sí propone marcar pautas básicas de gestión y rigor técnico, lo cual genera plazos, que muchas veces se contraponen con los plazos que la política ha estimado, pero siempre en pos de invertir de la mejor forma los dineros públicos.

Las obras públicas generalmente se inician con una decisión del poder político gobernante en llevar adelante un plan estratégico, en pos de lo que generalmente enmarcan dentro del “bien común” o “interés público”.

Como se ha mencionado anteriormente, el término “interés público”, es comúnmente usado en los distintos gobiernos que ocupan el estado, para aplicar políticas públicas en su nombre. A los efectos del presente trabajo el “interés público” como concepto está vacío de contenido, ya que dicho “interés público” no está correctamente delimitado y no tiene un criterio sostenido, si no que varía en cada estado, en cada contexto histórico y posiblemente en cada gobierno. Es así que, el interés público se forma en función de los impulsos que cada gobierno pretenda establecer como tal (impulsos desde arriba) y que las organizaciones (impulsos desde abajo), le permitan concretar.

En realidad, dicho interés público (ó bien común) es una interpretación política que, en la mejor situación, está basado en una planificación ordenada y realizada por cuadros técnicos, volcado en planes plurianuales, a efectos de cuantificar los recursos necesarios para su concreción en un plazo compatible con la técnica y las condiciones medio ambientales, con un razonable esfuerzo social²³ y en un todo de acuerdo con su capacidad económica.

CONCLUSION PARCIAL

En el presente capítulo, se ha tratado de exponer lo que se entiende por decisión, plan y asignación de recursos, entendiendo que toda obra o plan de obras a ejecutar necesita de la decisión política del poder ejecutivo de llevarse adelante, de un plan integral que tenga el correspondiente aval político económico por parte del poder legislativo a través de las asignaciones de recursos.

Es importante entender que ello nos lleva a la necesidad social o voluntad político-estratégica de confeccionar planes plurianuales en los cuales se dejan asentadas las inversiones relativas a cada Administración ejecutora de obras públicas, lo cual forma parte de las buenas prácticas de la Administración Pública, para llevar adelante una correcta gestión de los contratos.

22 Angelomé J.C, Marchetto C. y Vega S., Gestión de Obas Públicas – 1ra ed. – CABA:FODECO 2014

23 Al esfuerzo social pueden sumarse entidades crediticias internacionales, las cuales someterán a evaluación las obras para considerarlas o no financiadas.

CAPITULO 3 – MARCO NORMATIVO

MARCO LEGAL GENERAL

NORMATIVA SUPERNACIONAL

El Contrato de Obra Pública se encuentra sujeto a los principios Supranacionales contenidos en:

La Convención Interamericana contra la Corrupción (Ley N° 24.759-LEY 0-2145), la cual en su Artículo N° III – Inciso N° 5 del Anexo I manifiesta necesaria la creación de medidas preventivas de aplicabilidad en los *“Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas”*.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley N° 26.097-LEY O-2884), en Particular los Artículos N° 9 y 10 del Capítulo N° II denominados *“Contratación Pública y Gestión de la Hacienda Pública”* e *“Información Pública”* respectivamente.

NORMATIVA NACIONAL

LEY 13.064 (ADM-0305)

En orden nacional, el sistema normativo se encuentra presidido por la Ley de Obras Públicas N° ADM-0305 (LEY 13.064). La cual a su vez se encuentra complementada por:

Sistema Nacional de Inversiones Públicas: Ley N° 24.354 (LEY D-1940) – Decreto N° 720/1995. Busca la iniciación y actualización del inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y la gestión del plan nacional de inversiones públicas. En ella se faculta al Poder Ejecutivo a la fijación del monto máximo del programa proyectado que puede ser aprobado directamente por el organismo iniciados para su inclusión en el Plan Nacional de Inversión Pública.

Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional: Ley N° 24.156 (LEY H-1845). Regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional.

Ley Complementaria Permanente de Presupuesto: Ley N° 11.672 (LEY D-0170).

Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional: Decreto Delegado 1.023/01 – Título 1: Decreto el cual incluye el Contrato de Obra Pública en su Artículo N° IV.

Régimen de Compre Nacional integrado por todas sus Normas (conforme lo establecido en el Artículo N° 20 de la Ley N° 25.551 (LEY ADM-2546) las denominaciones Compre Argentino, Compre Nacional y Contrate Nacional han de ser tenidas como equivalentes).

Participación Privada conforme DNU 1299/00 (LEY D-2477) ratificado por Ley 25.414, DNU 1299/00 (LEY D-0696) Decreto N° 966/05: Régimen de Iniciativa Privada –

Decreto N° 967/05: Régimen de Asociación Público-Privada y Ley 25188: Ética en la función Pública.

Decreto 1295/02 Metodología de redeterminación de precios de contratos de obra pública donde se determina; el ámbito de aplicación, alcance, criterios generales, cálculo de la variación de referencia, adecuación provisoria de precios, precios de los insumos principales de las categorías de obras, acta de adhesión, readecuación del plan de inversiones, renuncia del contratista, licitaciones alcanzadas, licitaciones a realizarse, contratos sin principio de ejecución, estructura de insumos y ponderaciones y deroga el Decreto N° 1312/93.

Decreto 691/2016 Nuevo régimen de redeterminación de precios de contratos de obra pública y de consultoría de obra pública. aprobación

Sobre la Normativa Nacional y de aplicación en lo que hace a la gestión de obras públicas se ha realizado un análisis artículo por artículo tratando de hacer una interpretación de los mismos, basados en diferentes autores y en el marco de la Doctrina y Jurisprudencia existente, dicho análisis se encuentra en el Anexo - Marco Legal y Administrativo.

LEY 17.520 – LEY DE CONCESIONES

Con la sanción de esta Ley, se realizaron obras públicas, mediante su concesión a particulares, sociedades mixtas o entes públicos por el cobro de tarifas o peaje.

El Poder Ejecutivo otorgo concesiones de obra pública por un término fijo, a sociedades privadas o mixtas o a entes públicos para la construcción, conservación o explotación de obras públicas mediante el cobro de tarifas o peaje conforme a los procedimientos que fija esta ley. La concesión se hizo por decreto del Poder Ejecutivo.

Mediante Decreto, el Poder Ejecutivo Nacional ratificó los Contratos de Concesión de los Corredores Viales y la adjudicación del mismo.

Mediante Resoluciones de la Dirección Nacional de Vialidad se aprobaron los planes de obras, prorrogando los mismos.

Mediante el Decreto N°1288/16, se estableció que los Corredores Viales Nacionales, cuyas concesiones operaban su vencimiento contractual el día 21 de abril de 2017, serían licitados para otorgar la concesión por peaje para la construcción, mejoras, reparación, conservación, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración y explotación bajo el régimen de las Leyes N°17.520 y N°23.696 con la modalidad que se estimare más conveniente.

Posteriormente, mediante Resolución A.G. N°811/17 de la DNV se aprobó “Ad-Referéndum” del Poder Ejecutivo Nacional la continuidad operacional de emergencia de las concesiones por peaje de los Corredores Viales Nacionales N°1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8, con las correspondientes empresas concesionarias por el término de un año, o el tiempo que demanden los respectivos llamados a Licitación; y por Resolución A.G. N°819/17 del 21 de Abril de 2017 se aprobaron las Actas de Acuerdo de dichos Corredores Viales suscriptas entre el Órgano de Control de Concesiones Viales y las Empresas Concesionarias.

Mediante el Decreto N°659/2019 se otorgó la Concesión de Obra Pública por peaje para la construcción, mejora, reparación, promoción, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración, explotación, y prestación de servicios al usuario, en el

marco del régimen establecido en la Ley N° 17.520, sus modificatorias y reglamentarias, de los Corredores Viales Nacionales que se describen en el Anexo I del mismo (IF-2019-69923538-APN-DNV#MTR), a la empresa CORREDORES VIALES S.A.

Según lo establecido en el Decreto 659/19 en su ARTÍCULO 3° inciso e.-

“Instruyese al MINISTERIO DE TRANSPORTE a aprobar y suscribir el Contrato de Concesión con la sociedad CORREDORES VIALES S.A., previa intervención de la DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD, y a efectuar las aclaraciones que pudieran corresponder respecto de aquél. El Contrato de Concesión a suscribirse deberá ajustarse a las siguientes pautas:

(...) e. Contendrá el plan de obras a ejecutar y los parámetros técnicos exigidos para la construcción, mejora, reparación, promoción, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración, explotación, y la prestación de servicios al usuario.”

Esta Ley si bien es de corredores concesionados, el plan de obra es ejecutado por el Concesionario, pero pagado por el Estado a través de la DNV, mediante Obras de Recuperación de Infraestructura (ORI), Obras Nuevas (ONU) y Obras No Previstas (NP), las cuales se gestionan dentro del contrato de concesión, pero por Ley de Obra Pública.

LEY 27328 - CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO – PRIVADA

Los contratos de participación público-privada son aquellos celebrados entre los órganos y entes que integran el sector público nacional con el alcance previsto en el artículo 8° de la ley 24.156 y sus modificatorias (en carácter de contratante), y sujetos privados o públicos en los términos que se establece en la presente ley (en carácter de contratistas) con el objeto de desarrollar proyectos en los campos de infraestructura, vivienda, actividades y servicios, inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica.

Los proyectos que bajo esta ley se desarrollen podrán tener por objeto, una o más actividades de diseño, construcción, ampliación, mejora, mantenimiento, suministro de equipamientos y bienes, explotación u operación y financiamiento.

El diseño de los contratos tendrá la flexibilidad necesaria para adaptar su estructura a las exigencias particulares de cada proyecto y a las de su financiamiento, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales existentes en la materia.

Los contratos de participación público-privada podrán celebrarse cuando previamente se determine que esta modalidad de contratación permite cumplir con los objetivos de interés público tendientes a satisfacer.

Los contratos de participación público-privada constituyen una modalidad alternativa a los contratos regulados por las leyes 13.064 y 17.520, y sus modificatorias, y por el decreto 1023/2001 y sus modificatorias.

En los casos en que los contratos de participación público-privada involucren la prestación de servicios públicos regidos por marcos regulatorios específicos, dichos marcos regulatorios resultarán de aplicación a la prestación de tales servicios.

Las empresas y sociedades en las que el Estado nacional, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o los municipios tengan participación, podrán también celebrar contratos de participación público-privada en carácter de contratistas, actuando en un marco de competencia e igualdad de condiciones con el sector privado.

NORMATIVA PROVINCIAL Y CIUDAD DE BUENOS AIRES.

Cada Provincia cuenta con su propia Ley de Obras Públicas, generalmente similar a la Ley 13.064, en la Provincia de Buenos Aires las Obras Públicas esta regidas por la Ley 6.021 y el Decreto Reglamentario 5.488/59 y complementarias, mientras que en CABA se aplica la Ley 13.064 con alguna reglamentación complementaria.

LLAMADO LICITACIÓN PÚBLICA Y ELECCIÓN DE CONTRATISTA

Si bien, en el Anexo - Marco Legal y Administrativo se encuentran desarrollados todos los puntos de la Ley de Obra Pública, se hace necesario hacer algunas menciones que son de importancia, en cuanto al proceso de llamado y selección de contratistas

CRÉDITO LEGAL

Salvo construcciones nuevas o reparaciones de reconocida urgencia no podrán llamarse a Licitación ni adjudicarse obras que no tengan crédito legal, siendo ello la autorización legislativa para asignar la imputación presupuestaria a invertir en la Obra.

La falta de crédito legal puede darse ante la inexistencia de una partida presupuestaria asignada a la obra o porque el Estado ha decidido invertir dichos fondos en otro destino.

El caso de llamar a licitación o contratar una obra sin contar con partida presupuestaria (primer caso) es un acto ilegítimo por violación del Artículo N° 7 de la ley 13.064 *“No podrá llamarse a licitación ni adjudicarse obra alguna, ni efectuarse inversiones que no tengan crédito legal”*. Si bien se considera que es un acto nulo, puede subsanarse por transformación de partidas, lo cual se encuentra habilitado por medio de la Ley de Administración Financiera N° 24.156 – Art. 37 – Complementaria 26.124, en la cual se habilita al Jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las reestructuraciones presupuestarias que crea conveniente dentro del total aprobado por cada Ley de Presupuesto.

En el supuesto de que se genere la revocación del llamado a licitación por falta de partida presupuestaria podrán distinguirse dos supuestos:

Situación precontractual:

- Antes de la apertura de los sobres.
- Después de la apertura de los sobres.

Con adjudicación notificada, pero sin firma del Contrato.

Situación Contractual:

- Revocación por ilegitimidad.
- Revocación por oportunidad, mérito o conveniencia por parte de la Administración.

En el segundo caso (Estado ha decidido invertir dichos fondos en otro destino) la falta de crédito legal es posterior a la contratación; al estar la obra ejecutándose, se genera un incumplimiento de la principal obligación del comitente estatal, produciéndose una disminución o suspensión del ritmo de trabajo y la posible rescisión contractual.

Relativo a ello se indica que la Ley 24.156 contempla lo que se denomina criterio de caja, lo cual establece que el monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá ser superior al monto de los recursos recaudados durante éste, permitiendo la modificación de cuotas de compromiso, generándose inestabilidad respecto del pago de la obra e inexistencia de fondos presupuestarios asegurados para la continuidad de la Obra.

FINANCIACIÓN DE LAS OBRAS

Ello refiere a la afectación a compromisos o ejercicios futuros conforme el Plazo de Ejecución de la Obra, reglado en forma complementaria por la Ley 24.156.

Los presupuestos deben contener información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y el monto total del gasto con cronogramas de ejecución física. Existe un plazo de caducidad al establecer que las autorizaciones para comprometer ejercicios futuros caducan al cierre del ejercicio fiscal siguiente de aquel en el cual se hayan aprobado en la medida que antes de esa fecha no se encuentre formalizada la contratación de las Obras y/o adquisición de los bienes y servicios.

PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN

REGLA Y EXCEPCIONES.

El principio general es la Licitación pública, todo ello conforme lo expone el Artículo N° 9 de la Ley 13.064, indicándose que a la licitación privada y contratación directa sólo se podrá proceder en los casos que en dicho artículo taxativamente se detallan.

ELABORACIÓN DE PROYECTOS.

Respecto ello el Artículo 4 de la ley 13.064 indica que entre otras cosas que “(...) se requerirá la aprobación del proyecto y presupuesto respectivo, por los organismos legalmente autorizados, que deberá ser acompañando del pliego de condiciones de la ejecución, así como de las bases del llamado a licitación a que deban ajustarse los proponentes y el adjudicatario, y del proyecto de contrato en caso de contratación directa. La responsabilidad del proyecto y de los estudios que le han servido de base, caen sobre el organismo que los realizó”.

Para la elaboración de dichos proyectos se podrá proceder conforme concurso público o mediante contratación directa en casos especiales, ejemplo de ello lo previsto en el Artículo 9 – Inciso b, para trabajos que resulten indispensables en una obra en curso de ejecución no previstos en el proyecto ni que pueden incluirse en el Contrato respectivo.

Posteriormente se dictó la Ley 22.460 que regula la contratación de servicios de consultoría estableciendo que la contratación de obras que incluyan la preparación del proyecto solo podrá llevarse a cabo en casos excepcionales mediante resolución del ministerio competente previo dictamen justificatorio.

PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN – CLASES DE LICITACIONES.

Están establecidos conforme el Decreto 1.023/01 – Título 1 “Reglamento de Contrataciones de la Administración Pública”, dentro de los cuales se encuentran la Licitación Pública, la Licitación Abreviada y la Contratación Directa.

Licitación Pública: El llamado a participar está dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes con capacidad para obligarse y será aplicable cuando el monto estimado de la contratación supere el mínimo que a tal efecto determine la reglamentación, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos que exijan Pliegos.

Licitación Abreviada: El llamado a participar está dirigido exclusivamente a proveedores que se encuentran inscriptos en la base de datos que diseñara, implementará y administrará el Órgano Rectos, conforme lo determine la reglamentación y serán aplicables cuando el monto estimado de la contratación no supere al que aquella fije el efecto.

Contratación Directa: Se fijan en el Artículo 25 del Decreto 1023/01 los supuestos que habilitan la Contratación Directa toda vez que la Ley 13064 contempla en forma especial y específica los distintos supuestos previstos en el Artículo N° 9, prevalecen estas causales específicas.

Las licitaciones público y privadas se dividen en de etapa única o múltiple y nacionales o internacionales, siendo las de etapa única aquellas en las cuales la comparación de las ofertas y calidades de los oferentes se realice en un mismo acto; cuando el alto grado de complejidad del objeto o la extensión del término del contrato lo justifiquen se instrumentará bajo etapa múltiple, es decir este caso se presenta cuando se realiza en dos o más etapas de evaluación.

La Licitación será nacional cuando la convocatoria sea dirigida a oferentes cuyo domicilio se encuentre en el país o tenga sucursal en el país, mientras que será internacional cuando la convocatoria se extienda a interesado del exterior cuya sede se encuentra en el exterior.

Aclarándose que al momento de evaluar las Licitaciones se deberán tener en cuenta tanto la Capacidad Legal, Capacidad de Contratación, Capacidad Técnica y Capacidad Económico-Financiera.

PERSONAS HABILITADAS PARA CONTRATAR CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Todas aquellas personas físicas o jurídicas con capacidad para obligarse que no se encuentren comprendidas en el Artículo N° 28 del Decreto 1023/01 y que se encuentren incorporadas a la base de datos que implementara el Órgano Rector.

Entre algunas de las personas no habilitadas podemos nombrar, entre otros:

Agentes y funcionarios del Sector Público Nacional y las Empresas en las cuales los mismos tuvieran una participación suficiente para formar la voluntad social.

Las personas físicas o jurídicas que no hubieran cumplido con sus obligaciones tributarias y previsionales.

Las personas que se encuentren procesadas por delitos contra la propiedad o contra la Administración Pública Nacional o contra la fe pública o por delitos comprendidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

EXISTENCIA DE JUICIOS CONTRA EL ESTADO Y PRESENTACIÓN EN LAS LICITACIONES.

Un requisito exigido a los oferentes para presentarse en las licitaciones es manifestar la existencia o no de juicios contra el Estado. En ningún caso se exige que los oferentes no tengan juicios contra el Estado, sino que lo que se busca es obtener información de interés

público a ser evaluada como un elemento más al momento de la selección de la oferta más conveniente.

REGÍMENES DE PARTICIPACIÓN PRIVADA EN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA.

El Artículo N° 1 del DNU 1299/00 “Régimen para la promoción de la participación Privada en el desarrollo de Infraestructura” manifiesta que dicho Decreto “(...) *tiene por objeto formular el marco jurídico dirigido a promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, mediante el establecimiento de un régimen de alcance federal para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, y financiamiento de las obras de infraestructura económica o social que decidan encarar el PODER EJECUTIVO NACIONAL y los Poderes Ejecutivos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las universidades públicas nacionales que adhieran a su régimen, asegurando como objetivo prioritario proveer al crecimiento armónico de la Nación y equilibrar el desigual desarrollo relativo que existe entre las provincias y las regiones del país*”.

Asimismo, por medio de los Decretos 966/05 y 967/05 se contemplan como mecanismos de selección, entre otras los presentados en la Ley 13.064.

El Decreto 966/05 “Régimen Nacional de Iniciativa Privada” establece los contenidos mínimos que se deben presentar al momento de elevación del Proyecto, a saber, identificación del proyecto y su naturaleza, las bases de su factibilidad económica y técnica, las bases de su factibilidad económica y técnica, los antecedentes completos del autor de la iniciativa y la fuente de recursos y de financiamiento, el que deberá ser privado. Aclarándose que en estos casos se deberá incluir una Garantía de Mantenimiento la cual será ejecutable en caso de no presentación de la oferta.

Por otro lado, el Decreto 967/05 establece que pueden ser objeto de Asociación Público Privada los emprendimientos de ejecución y/u operación y/o mantenimiento de obras y/o servicios públicos, ampliación de obras y/o servicios públicos existentes, proyecto, financiamiento y construcción de obras y/o servicios públicos, prestación total o parcial de un servicio público, entre otros.

Las Asociaciones Público-Privadas presentan las siguientes pautas básicas:

Plazo de vigencia de la asociación compatible con la amortización de las inversiones a realizar.

Facultad de subcontratación parcial de obras y/o servicios.

Estipulación de las penalidades para el caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del particular o de la Administración Pública.

Fijación de los supuestos y modalidades de extinción de la relación contractual asociativa, antes del vencimiento del plazo de vigencia de la Asociación.

Adhesión al régimen de oferta pública Ley 17.811 (LEY F-0722) y sus normas complementarias.

En cuanto al aporte de la Administración Pública a la Asociación, este podrá ser efectuado de distintas formas:

Pago en efectivo.

Cesión de créditos tributarios y/u otorgamiento de beneficios tributarios.

Otorgamiento de derechos sobre determinados bienes públicos que podrán consistir en concesiones, permisos, autorizaciones o algún otro instrumento legal con excepción del derecho de propiedad sobre los mismos.

Otorgamiento de derechos sobre bienes de dominio privado del Estado.

CRITERIO DE SELECCIÓN.

De la Aplicación del Artículo N° 18 de la Ley 13.064 surge que:

La licitación con oferta única no impide de por sí la adjudicación.

La adjudicación debe recaer sobre la oferta más conveniente.

La presentación de propuesta no da derecho alguno a los proponentes a la aceptación de estas.

La adjudicación es un Acto Administrativo que surge como resultado de la oferta que mejor responde las necesidades de la Administración Pública.

Con la adjudicación concluye el proceso de selección dándose paso a la firma del Contrato.

LICITACIÓN FRACASADA.

Se puede producir debido a que la licitación resulta desierta por falta de oferentes (permite llamar a contratación directa), porque las ofertas resultan inadmisibles al no cumplir con las condiciones (permite contratación directa) o porque la oferta es inconveniente (no habilita contratación directa).

SISTEMAS DE EJECUCIÓN DE OBRAS

Según Ley 13064 se contemplan dos formas, ejecución de obra por Administración y Ejecución por Contrato de Obra pública.

En el primero de los casos la Administración asume las responsabilidades del Contratista, poniendo el Estado su propio personal, maquinarias, equipo y materiales. Este tipo de ejecución puede venir debido a una propia decisión de la Administración o a fin de continuar con una obra que no ha sido concluida por la Contratista.

En el segundo caso, la Administración lo hace a través de un contratista de obra pública al cual le transfiere responsabilidades y obligaciones a cambio de un precio.

La otra forma de efectuar las obras es por vía de ejecución indirecta mediante el Sistema concesional (Ley 17250 – Concesión de Obra Pública), siendo en ellos que, la actividad principal es el objeto de la obra:

Por sistema de peaje.

Por contribución de mejoras.

Concesión de Servicio Público: La actividad principal es la operación del servicio.

SISTEMA PARA LA DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LAS OBRAS.

Según el Artículo N° 5 de la Ley 13064 la licitación y/o contratación de Obras Públicas se hará sobre la base de uno de los Sistemas que a continuación se detallan:

Unidad de medida.

Por ajuste alzado.

Por coste y costas, en caso de urgencia justificada o de conveniencia comprobada.

Por otros sistemas de excepción que se establezcan.

UNIDAD DE MEDIDA

Se utiliza generalmente en Obras de Ingeniería dado que por su mayor complejidad técnica y su mayor vinculación con los factores naturales resulta más difícil contar con proyectos perfectamente definidos.

El precio no se fija por la totalidad de la Obra como en Ajuste Alzado, sino por pieza o unidad de medida de la misma. Se fija un precio por cada unidad, trabajo o ítem a realizar que se cotiza de manera alzada, por lo que existen tantos precios como tareas a ejecutar, resultando la suma de todos ellos el precio total de la Obra. Este sistema se subdivide en: Unidad Simple y Unidad Medida.

En la unidad simple se encuentra determinados los trabajos a realizar pero no es posible estimar a priori las cantidades a ejecutar de cada uno. En la unidad de medida se encuentran bien determinados tanto los trabajos a realizar como sus respectivas cantidades.

AJUSTE ALZADO

Se aplica en Obras donde el proyecto se encuentra bien determinado y completo, lo que permite que el precio total pueda determinarse mediante un monto único global cotizado previamente, de esta manera dicho precio resulta invariable en tanto la obra tampoco varíe. Se subdivide en Ajuste Alzado Absoluto y Ajuste Alzado Relativo.

En el primer caso la Contratista asume los riesgos de los costos de las obras, con excepción de la teoría de la imprevisión. En el segundo caso la invariabilidad del precio no obsta la aplicación de los regímenes legales tendientes a mantener la ecuación económico-financiera del Contrato.

COSTE Y COSTAS

Por costes se entienden todos los gastos de construcción, materiales, mano de obra, etc. y por costas la utilidad del empresario. El comitente debe pagar todos los costos que insuma la ejecución de la Obra y el contratista percibe su retribución (costas) que puede fijarse como porcentaje de los costos o ser una suma fija. En el Contrato se fijan los costos reembolsables como así también posibles anticipos. Se utiliza por lo general en obras de gran indeterminación del proyecto, lo que imposibilita contrata por alguno de los sistemas previamente nombrados.

SISTEMAS DE FINANCIACIÓN

FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Recursos presupuestarios de rentas generales (sistema Ley 13064), fondos de afectación específica.

FINANCIAMIENTO MIXTO

El aporte del capital privado se complementa con fondos públicos que se erogan en alguna fase del Contrato. Generalmente el particular efectúa la inversión inicial privada y luego el Estado abona en forma diferida.

Entre algunos modelos de esta forma de financiamiento se puede mencionar:

El Sistema del Decreto 1299/00: Sistema ideado para la realización de infraestructuras Públicas con aporte de capitales privados y posterior remuneración estatal mediante el pago de un canon a cargo del Ente Contratante, a abonar una vez que la obra y/o servicio pueda ser utilizado.

Modalidad B.O.T.: Se caracteriza por incorporar una etapa posterior a la construcción de la Obra, que es la de operar y mantener la mismas, percibiendo del Comitente la tarifa pactada Contractualmente hasta el cobro final y total del precio. Finalizado el período la Obra se transfiere al Comitente o Concesionario.

FINANCIAMIENTO PRIVADO

Recursos absolutamente privados donde el financista privado solventa su propio proyecto de cuyas utilidades obtendrá el repago de la inversión. La garantía del financista radica en el propio flujo del proyecto. Requiere una cierta garantía de rentabilidad que asegure su repago.

El otro supuesto es la propia concesión de Obra Pública, donde el concesionario recupera su inversión mediante las tarifas de peaje que cobra a usuarios.

SISTEMAS DE GESTIÓN DE CONTRATOS EN DNV

CONTRATOS DE OBRA NUEVA

Este tipo de contratos tienen un proyecto definido o con una definición tal que definición que permita computar y presupuestar la obra que se quiere ejecutar. Estos contratos generalmente se encuentran bajo la modalidad de unidad de medida.

Por este tipo de contratos se le paga a una empresa contratista, el precio que resulta el más conveniente para la DNV en una licitación pública, que ejecute un proyecto determinado por la DNV al precio convenido.

CONCESIONES VIALES CON PEAJE

Por medio de este sistema se gestionan 236 km de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, cuyos contratos fueron aprobados mediante el Decreto N°1167/94, se trata de los caminos más transitados del país, que en un principio fueron concebidas en los clásicos contratos de concesión de obra pública, es decir, donde la inversión de las obras acordadas y el beneficio serían cancelados con la recaudación del peaje, y donde la empresa asume la variación del volumen del tránsito pasante y del costo del financiamiento para plasmar la inversión. Durante la actual gestión, mediante los Decretos 607/18 y 608/18 se renegociaron los contratos y se modificaron las condiciones originales del contrato, eliminándose los riesgos empresarios aludidos.

Por su parte los 270 km. de la Red de Accesos a la Ciudad de Córdoba, esta concesionada a la empresa Caminos de la Sierra, cuyo control es ejercido por la Provincia

de Córdoba, mediante convenio celebrado el 4 de diciembre de 1992 con el Estado Nacional.

Finalmente existen 6094 km que son gestionados mediante los remanentes corredores viales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 y 18, cuyas concesiones fueron aprobados por el Decreto 543/10, cuyos plazos fueron ampliados por la Resolución DNV 811/17.

Contratos de Participación Pública Privada

El Régimen de los contratos de PARTICIPACION PUBLICO PRIVADA fue establecido mediante Ley 27.328 que fuera publicada el 30 de noviembre de 2016, en el Boletín Oficial y fue reglado por el Decreto 118/17 emitido el 17 de febrero de 2017 y publicado el día 20 de ese mismo mes y año en el Boletín Oficial.

Mediante esta modalidad en una primera etapa se licitaron, adjudicaron y se celebraron 6 contratos por los cuales se concesionaron los nuevos Corredores Viales A, B, C, E, F y SUR, que actualmente administran 3400 km de la Red Nacional de Caminos, y se prevé una segunda etapa para gestionar otros 3.800 km bajo este régimen de contratación.

Contratos de operación y transferencias (C.O.T.)

Comenzó a fines de 1995 a fin de mejorar, ampliar y remodelar, conservar, mantener, explotar y administrar la Red Nacional Vial.

Bajo este sistema, las empresas privadas efectúan la inversión primaria necesaria para llevar al tramo asignado al Estado establecido en los Pliegos de Licitación y Contrato, cotizando un monto mensual a percibir durante la concesión (10 años), que pagará la D.N.V.

El pago se realiza a través de Cuotas Resarcitorias al Concesionario y sin percepción de peaje para el usuario. Se efectúa en virtud de lo establecidos en la Ley N°: 17.520.

Al finalizar el tercer año y hasta el inicio de los dos últimos años de la concesión, el índice de estado (IE²⁴), de la calzada deberá ser igual o superior a 6 y el índice de serviciabilidad presente (ISP²⁵) igual o superior a 2,8, siendo las exigencias de cumplimiento simultáneo. Al inicio del último año de la concesión, el IE no podrá ser inferior a 7,5 y deberá mantenerse hasta el final de la concesión. Ver ver Anexo – Índice de estado e índice de serviciabilidad presente

Contratos de rehabilitación y mantenimiento (C.Re.Ma.)

Fue implementado con el propósito de mejorar el estado y mantener la transitabilidad de las rutas, las cuales se agrupan en conjuntos denominados “Mallas”. Los contratos, que tienen una duración de cinco años, se hallan divididos en dos etapas definidas:

24 Índice definido por la DNV, mediante la cual se obtiene un indicador de la capacidad estructural de la calzada - “Metodología para la evaluación de pavimentos”- Dirección Nacional de Vialidad, Argentina: Autor, pág. 3 y 4

25 Índices de confort: Índice definido mediante el cual se obtiene un indicador del confort del usuario - “Método AASTHO Tomo I” - Escuela de Ingeniería de Caminos de Montaña (1993), San Juan, Argentina: Autor, pág. 21.

- La primera, compromete a las firmas contratadas, a efectuar las obras necesarias para alcanzar una óptima condición de transitabilidad (Obras de Recuperación);
- La segunda, obliga al contratista a ejecutar la conservación de rutina y toda otra tarea que garantice el mantenimiento del estándar fijado para el primer año (Obras de Mantenimiento).

Por este sistema se gestionan alrededor de 10.000 km de la Red vial Nacional

Mantenimientos de rutina por contratos Km - Mes:

Este sistema se ejecuta por contrato con empresas privadas en tramos de rutas de la Red Nacional, con un plazo de ejecución de 48 meses, con opción a dos años más a su finalización. El mismo, se basa en la obtención de resultados y se mide y certifica mensualmente, aplicando el Costo Unitario cotizado para el km/mes por la cantidad de km afectados en el mes. Este programa se inicio en Agosto de 1995.

La desventaja que presentaba este sistema de gestión es que cuando era necesario ejecutar una obra de mejoramiento, la naturaleza del contrato (mantenimiento) no lo permitía, por lo cual de ser necesario intervenir un sector con obras de mejoramiento dicho sector se desafecta temporalmente del sistema, quedando la supervisión de las tareas a cargo de la DNV.

Sistema Modular

El sistema se puso en marcha para reemplazar al sistema de km-mes, se basa en la realización de trabajos de mantenimiento y conservación de distintas rutas cuyos tramos no superen los trescientos kilómetros de longitud.

El presente sistema no prevé realizar solo tareas de mantenimiento sino también de mejoramiento, para recuperar la estructura vial, manteniendo un índice de estado y un confort adecuados que permitan no tener que dejar fuera de servicio diferentes sectores de la Red, como sucedía con los Contratos por Km-mes. La vigencia de los contratos es de 24 meses.

Transferencias de funciones operativas (T.F.O.)

El año 1993 con el proceso de reconversión vial, iniciado mediante el Decreto 616/92, se inició el gerenciamiento e implementación de las obras de mantenimiento de rutina por medio de este sistema de gestión.

El sistema de Transferencia de Funciones Operativas consiste en la contratación con los Entes Viales de cada Provincia de las tareas de mantenimiento y conservación de rutina de tramos pertenecientes a rutas nacionales dentro del ámbito Provincial. Por otro lado, el sistema apunta a transferir, en forma gradual a cada Provincia, la responsabilidad por todas las tareas inherentes a la gestión global de diversos tramos de la Red Troncal Nacional.

La DNV, se encarga de fijar la inversión en las rutas afectadas por medio del convenio establecido, efectúa la supervisión de la marcha del convenio y aprueba la certificación de los mismos en forma mensual.

Mantenimientos de rutina por administración

Por este sistema se realiza el mantenimiento y conservación de rutina, con personal propio, de los tramos de la Red Troncal Nacional que, no estando atendidos con ninguna de las modalidades citadas y no encontrándose en obra, han quedado a su cargo.

Convenios

La Administración se encuentra facultada para establecer convenios con las Provincias o Municipios a través de los cuales se establecen las pautas con las cuales se llevarán adelante diferentes obras de infraestructura, en material vial, donde La Nación, representada por la Dirección Nacional de Vialidad puede, según el caso, supervisar, asesorar, financiar, ejecutar, proyectar o inspeccionar las obras.

CONCLUSIÓN PARCIAL

El presente Capítulo busca situarnos dentro del marco legal que rige las Obras Públicas Nacionales y su marco regulatorio dentro del cual, podemos encontrar Leyes, Decretos de Necesidad y Urgencia, Resoluciones, Disposiciones, Tratados Internacionales.

Es fundamental tener conocimiento sobre las reglamentaciones regulatorias, a efectos de poder gestionar de manera correcta cada sistema de gestión, en función de su marco legal y contractual.

Dentro del Reglamento de Contrataciones de la Administración Pública, se encuentran los procedimientos para el llamado a Licitación y selección de oferente, sobre las cuales es importante aclarar que la oferta más conveniente no es siempre la más económica, sino que deberá ser analizada en base a un conjunto de factores.

También es importante entender que existen diversas formas de gestión de contratos de obras públicas que apuntan a resolver distintos tipos de problemas en lo que hace a la infraestructura vial.

Los sistemas de gestión de contratos pueden variar según el objetivo que persiga el mismo. Asimismo los estándares que se pretenden alcanzar con las intervenciones se miden a través de indicadores de infraestructura vial, ver Anexo – Índice de estado e índice de serviciabilidad presente y al mismo tiempo ellos sirven como base para elaborar indicadores de gestión de los contratos.

Como resumen podemos indicar que en este capítulo pudimos determinar el marco legal y los sistemas de gestión, los cuales elegidos de forma correcta y sumados a un correcto proceso selección de contratistas facilitan la gestión de los contratos de obra pública una vez rubricados los mismos y puestos en marcha, lo que hace a las buenas prácticas de la administración pública en lo relativo a la gestión de contratos.

CAPITULO 4 – PROYECTO DE OBRA PUBLICA

LA OBRA PÚBLICA COMO UNA GESTIÓN DINÁMICA

A modo de esquematizar el proceso de Gestión de Obra se postula un Proceso interrelacionado denominado de las Cinco Etapas o Fases de una Obra Pública, a saber:

ETAPAI: Planificación de las Obras

ETAPA II : Formulación de Proyectos.

ETAPA III: Licitación de las Obras.

ETAPA IV: Ejecución de las Obras

ETAPA V: Operación y Mantenimiento.

EL CICLO DE LOS PROYECTOS

PROYECTO DE OBRA PUBLICA

Es un conjunto autónomo de inversiones, políticas y medidas institucionales, y de otra índole, diseñadas para lograr un objetivo de desarrollo en un periodo determinado, o solucionar un problema, o satisfacer una necesidad.

Para ello, se incurre en costos y beneficios atribuibles al mismo, teniéndose dos casos: la situación con proyecto y aquella en la que no se hace el proyecto.

IDENTIFICACIÓN – FORMULACIÓN – EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO – EVALUACIÓN.

El proyecto, pasa por una serie de estados, los que forman parte del “Ciclo del Proyecto” dichos estados, mantienen una vinculación recíproca estrecha, y desarrollan una progresión lógica en la que los estados precedentes colaboran para proporcionar una base para la renovación del ciclo.

El problema o necesidad y el proyecto primeramente deben identificarse (PROCESO DE IDENTIFICACIÓN) y prepararse su información (PREPARACIÓN) para tomar una decisión acerca de si vale la pena emprenderlo. A ello, se llega con estudios de diversos tipos (económicos, financieros, etc.), lo cual es denominado estado de pre-inversión.

Dentro de este estado, los proyectos pasan por etapas de perfil, prefactibilidad, factibilidad y desarrollo del pliego. Estas etapas no son necesarias siempre, pero una vez que se ha decidido acometer el proyecto, el mismo pasa a un estado de ejecución (inversión) en el cual se materializan las obras y acciones. Una vez ejecutado, se pasa al estado de operación, en el cual comienza a brindar los bienes y servicios para los que fue diseñado; pueden existir casos donde se realicen inversiones estando en operación el proyecto.

ESTADO DE PREINVERSIÓN

Primer estado del ciclo de los proyectos. Se identifica el problema o necesidad y el proyecto, se prepara su información y se cuantifican, si es posible, sus costos y beneficios.

En este estado se indaga sobre la oportunidad de desarrollar el proyecto antes de iniciar las obras o acciones que lo harán realidad.

En la etapa de detección de necesidad o perfil debe reunirse toda la información de origen secundario relacionada con el proyecto (proyectos similares, mercados, beneficiarios, etc.). Asimismo, se puede tomar la decisión de aplazar o descartar el proyecto.

En la etapa de prefactibilidad se evalúan las opciones no descartadas del proyecto.

Para ambas etapas, deberá analizarse siempre como alternativa la situación actual optimizada que resulta de mejoras administrativas marginales.

En la etapa de prefactibilidad, deberá contarse con estudios detallados de demanda, oferta, mercado, etc. Igualmente, se ejecutarán algunos estudios técnicos especializados, para descartar, alguna de las alternativas.

Debe contarse con la información suficiente para poder adelantar estudios de sensibilidad de las variables más relevantes del proyecto. Dicha sensibilidad debe incluir, al menos, el efecto sobre el VPN de cambios en los gastos de inversión y de operación del proyecto, de las estimaciones de la demanda y de la oferta.

Finalmente, deberá recomendarse la ejecución de una sola de las opciones de manera unívoca. Y en algunos casos podrá pasar directamente a su diseño definitivo y ejecución.

Cuando existan grandes proyectos, que ameriten estudios de mayor profundidad, se tendrá lugar a estudios de factibilidad. Aquí se busca reducir al máximo la incertidumbre asociada con la realización de un gran proyecto de inversión. Es la última etapa en el proceso de adquirir mayores conocimientos, por lo cual genera menor incertidumbre a expensas de mayores costos en nuevos estudios.

Se recomienda delegar estas tareas a consultores especializados. Muchos estudios de prefactibilidad y de factibilidad, incorporan el análisis de diseños preliminares, aunque muchas veces recién se definirá el diseño definitivo una vez decidida la ejecución del proyecto. Estos diseños se encuentran en la frontera entre los estados de Preinversión e inversión.

ESTADO DE INVERSIÓN

Esta etapa cubre hasta el momento en que el proyecto ingresa en su plena operación. Aunque a veces se pueden dar simultáneamente ambos estados en cierto periodo de tiempo. Se adquieren los equipos necesarios y se pone en marcha el proyecto. Se ponen a prueba los preparativos, diseños, planes y análisis anteriores. El propósito es el de presentar algunas consideraciones que pueden conducir a que el proyecto sea exitoso, los posibles problemas que se presentarán y algunos de los enfoques que serán necesarios desarrollar para resolverlos.

Es importante establecer la capacidad de la entidad ejecutora y su aptitud de coordinación si el proyecto ha de realizarse con otras entidades, (desarrollo rural, proyectos de rehabilitación). Deben cumplirse dos condiciones mínimas: definir claramente las responsabilidades de cada uno de los organismos participantes y diseñar mecanismos para que cada uno de ellos trabaje eficientemente. Asimismo, hay una conveniencia en que la supervisión del proyecto se encuentre radicada en una sección distinta de la unidad ejecutora del proyecto. Por otro lado, es importante contar con elementos de juicio durante

la ejecución del proyecto, a efectos de corregir aquellas fallas que se presenten (método del camino crítico, seguimiento, diseño de sistemas de información para dirección)

Finalmente, es importante prever los elementos necesarios para que una vez que el proyecto se encuentre en operación, se cuente con los recursos financieros y humanos para que no se detenga por carencia de los mismos.

ESTADO DE OPERACIÓN

Ya se ha finalizado la inversión y el proyecto debe empezar a proveer los bienes y servicios para los que fue diseñado. Deben proveerse los fondos necesarios para que la operación del proyecto sea adecuada ya que de lo contrario no brindará los beneficios esperados.

EVALUACIÓN EX –POST DE PROYECTOS

Tiene lugar cuando el proyecto ha abandonado la inversión y se encuentra en la etapa de operación.

Permite examinar al proyecto desde una perspectiva sumamente amplia, intentando determinar las razones de éxito o fracaso con el objeto de replicar las experiencias exitosas en el futuro y de evitar los problemas ya presentados. También debe brindar información sobre la eficacia de cada uno de los proyectos en el cumplimiento de los objetivos trazados en su diseño.

Pretende generar respuestas a una serie de interrogantes que cubren desde su inicio hasta su fin, analizando su desarrollo.

ETAPA I – PLANIFICACIÓN DE LAS OBRAS

PREFACTIBILIDAD

Se entiende por “Proyecto de Inversión (PIN)” a todo proyecto de inversión pública cuya meta apunta a aumentar la capacidad existente de producción de bienes o servicios, incorporar capacidad de producción de nuevos bienes o servicios, o producirlos a costos sensiblemente inferiores a los que se incurren en la actualidad. La “Etapa de Prefactibilidad” es aquella que investiga si existe al menos una alternativa viable para el proyecto.

Para analizar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto, independientemente de la metodología elegida, será imprescindible considerar los sucesos futuros. Se adoptará como horizonte para los cálculos los económicos, la vida útil de las principales obras del proyecto, entendiendo que son aquellas de mayor costo actualizado (inversión inicial y mantenimiento). Las proyecciones deben estar referidas a distintos aspectos del proyecto, tales como demanda, precios, situación sin proyecto costos de inversión, costos de operación, beneficios, entre diversos tópicos.

El periodo considerado para las proyecciones, debe incluir el tiempo de implantación del proyecto (comienzo de su ejecución) el cual se denomina “Horizonte de Proyección”.

Los estudios de prefactibilidad, deberán consignar en todos sus casos, la fecha de realización, autor/es y fecha de recolección y elaboración de los datos usados. Respecto a la información, resulta conveniente incluir una estimación una antigüedad no mayor a doce meses respecto de la fecha de presentación. Se explicitará:

Denominación del Proyecto

Objetivos y Metas del Proyecto, que describan los resultados esperados, capacidad de producción y evolución en el tiempo

Justificación, identificar los problemas que el proyecto tiende a resolver o la necesidad que cubre. Anexando: la situación actual con indicadores cualitativos y cuantitativos; sus causas; evolución en el pasado reciente y la que se prevé sin proyecto; grupos afectados y localización; magnitud y calidad tanto de la demanda como de la oferta.

Marco de Referencia del Proyecto, ubicar al proyecto en el contexto que lo origina y en el que debe desenvolverse. Incorporando la siguiente información: implicancias y encuadre en la política del gobierno. Descripción de objetivos, justificación y resultados obtenidos y/o esperados; preferencias sectoriales y regionales y su vinculación al proyecto; condiciones que limitan o favorecen la implantación y operación; área de influencia; área de referencia; población objeto del proyecto o destinataria del mismo y sus principales características.

Descripción Técnica del Proyecto, identificar alternativas existentes para producir la meta del proyecto. Las mismas pueden variar en función de distintas variables como ser localización, tecnología, etapas, etc. Del proyecto elegido, también informando las razones que fundamentan su elección.

Principales Rubros y Costos de Inversión y Operación, consignar costos del proyecto diferenciándolos entre sí. Los Costos de Inversión, incluyen todos los valores demandados durante la implantación del proyecto diferenciándose en: a. Rubros e ítems: se basará en la identificación de “tramos homogéneos de ejecución”. Y b. En insumos consignando las cantidades: bienes y servicios, mano de obra calificada y no, maquinaria, equipos, etc.

Los Costos de Operación, suman todos los valores en los que se debe incurrir para que el proyecto opere normalmente, introduciendo costos de mantenimiento y de reparación de obras, equipos e instalaciones. Disgregándolo en: a. Tareas, productos, subproductos o actividades según el tipo de proyecto: aquellos aspectos de la operación y mantenimiento que se ocupan de la realización de una parte definida y/o delimitable de los resultados esperados. Y b. Insumos consignando las cantidades: materias primas, materiales, energías, combustibles, mano de obra, otros gastos, etc.

Análisis Económico del Proyecto, beneficios y costos atribuibles al proyecto, comparando la situación sin proyecto (actual) de la con proyecto. Los mismos se basarán en las metas esperadas, y tanto beneficios como costos deben separarse según sus fuentes (que deben permanecer definidas para poder medirlas con indicadores homogéneos) y ubicarse temporalmente en los años. Se evaluará a precios de mercado y se identificarán los componentes directos de impuestos, tasas y subsidios incluidos en ellos.

Deberá informarse la metodología utilizada para la evaluación; dicha información se presentará de manera que sea posible realizar su seguimiento y comprobación de los cálculos, con los fundamentos de los procedimientos e hipótesis adoptadas, y las fuentes consultadas. Deberá incluirse consideraciones sobre la sensibilidad de los resultados a cambios en las principales variables.

Aspectos Institucionales, identificar las entidad/es responsables de los estudios y ejecución del proyecto. Señalando normas que fundamenten su competencia, y describiendo sus antecedentes y experiencias en el área de responsabilidad que le compete;

también puede informarse si existió algún tipo de estudio o gestión para explorar la posibilidad de que otras entidades encarasen el proyecto.

Aspectos Legales, Marco Legal del proyecto, que incluya los alcances de las leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, etc. Que rijan las actividades que serán desarrolladas como parte del proyecto en su ejecución y operación.

Análisis de la Solidez Técnica del Proyecto, hace referencia al cumplimiento de las normas técnicas específicas vigentes referidas a materiales, diseño, cálculo, etc. Y adecuación del diseño a los objetivos y requerimientos del proyecto. (Anexar memoria técnica y planos principales)

Cronograma de Obras y Tareas, cronograma de ejecución en número de meses diferenciando las principales tareas a ejecutar (Diagrama de Gantt).

Impacto Ambiental, identificar la autoridad ambiental competente en la consideración de estudio de impacto ambiental. Identificar los impactos ambientales, sus medidas de mitigación, y el costo de ellas. (Estudios de impacto ambiental).

FACTIBILIDAD

Última fase de aproximación. Aborda los mismos puntos que la prefactibilidad pero profundizando en el estudio de las variables que inciden en el proyecto, minimizando la variación esperada de sus costos y beneficios.

Deben definirse los aspectos técnicos del proyecto: su localización, escala, tecnología, calendario de ejecución y fecha de puesta en marcha.

Se realiza el examen detallado y preciso de la alternativa considerada viable en la etapa anterior; se debe precisar todos aquellos aspectos y variables que puedan mejorar el proyecto de acuerdo a sus objetivos.

Una vez que ha sido caracterizado e identificado, debe ser optimizado, es decir, incluir todos los aspectos relacionados con la obra física, el programa de inversión, la organización por crear, la puesta en marcha y operación del proyecto, considerando también su escala.

Con esta etapa finaliza el proceso de aproximaciones sucesivas en la formulación y preparación de proyectos, proceso en el cual tiene importancia la secuencia de análisis de la información. El “Informe de Factibilidad” conforma la culminación de la formulación de un proyecto y constituye la base de la decisión respecto de su ejecución.

Permite definir en detalle la alternativa seleccionada en el nivel de pre-inversión, la cual fuera calificada como viable. Para su elaboración se deben realizar estudios especializados que permitan definir el dimensionamiento a detalle del proyecto, los costos unitarios por componentes, especificaciones técnicas para ejecución de obras o equipamiento, medidas de mitigación de impacto ambiental negativo, necesidades de operaciones y mantenimiento, el plan de implementación, entre otros requerimientos considerados como necesarios de acuerdo a la tipología del proyecto.

A los estudios especializados se los denomina “Ingeniería de detalle”. Los “Estudios definitivos” varían según el tipo de proyecto, y son establecidos según la reglamentación vigente.

Se debe velar por la optimización de todos aquellos aspectos que dependen de una decisión de tipo económica como, la escala la tecnología o la localización de la obra pública demandada.

Se debe brindar especial importancia al análisis y conocimiento de las leyes que regirán la acción del proyecto, tanto en su etapa de diseño como en su implementación y puesta en marcha. El “Calendario de actividades” compone el conjunto de eventos establecidos hasta alcanzar la puesta en marcha del proyecto, ordenados en el tiempo. Debe contemplar los plazos señalados en el diseño definitivo, derivados de una exhaustiva revisión del anteproyecto o estudio previo de factibilidad.

La importancia del estudio de factibilidad se basa en la posibilidad de continuar con el proyecto de inversión o pensar en otro posible. En este sentido, algunos de los elementos que deben contemplarse en el cronograma de ejecución son: fases de ejecución; construcción de obras físicas; adquisición de máquinas y equipos y/o fabricación y entrega; montaje de la unidad productiva; contratación y capacitación del personal: organización e instalación de la empresa; operación del proyecto; funcionamiento experimental y puesta en marcha; y periodo para llegar a la producción estable prevista del proyecto.

Se realizará una evaluación final del proyecto, a través de una evaluación social, económica y ambiental, para cuantificar los costos y beneficios sociales directos, indirectos e intangibles, y las externalidades que el proyecto pueda generar.

Este proceso concluye con un plan inequívoco de proyectos que son valuados económicamente a los efectos de armar los planes plurianuales de obras de cada Administración, los cuales se elevan al Poder Ejecutivo central y de contar con su conformidad, se incluyen en la Ley de Presupuesto anual que se debate en el Poder Legislativo.

De este proceso pueden surgir, la incorporación de proyectos no contemplados, el descarte de alguno que si este contemplado o bien la modificación tanto del proyecto propuesto como de los fondos que requiere su ejecución.

ETAPA II - FORMULACIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto Ejecutivo es el conjunto de elementos gráficos y escritos que determinan el carácter y destino final de una obra. Nos centramos en la “Documentación ejecutiva” que resultara imprescindible desarrollar a efectos de garantizar la adecuada materialidad de la obra.

Se agrupan en el Proyecto Ejecutivo una serie de planos generales, complementarios, pliegos de condiciones, cómputo y presupuesto, análisis del plan de trabajos, más aquellos documentos auxiliares los cuales deban presentarse ante organismos oficiales.

La función del Proyecto Ejecutivo, radica en:

Presentar con claridad la ubicación, medidas, detalles y especificaciones de los elementos constructivos de la obra a llevar a cabo.

Mostrar en forma precisa las características físicas y técnicas de la obra.

Exhibir las características de la obra, materiales y particularidades.

Prever las estructuras e instalaciones comprendidas en el proyecto.

Permitir la ejecución de cómputos métricos y presupuestos detallados por ítems y la confección de listados de materiales.

Informar las condiciones técnicas a cumplir dados los materiales y ejecución de trabajos.

Documentar las condiciones a cumplir para la adjudicación, contratación y construcción de la obra encomendada.

Informar el monto estimado de la obra ajustado en función de los valores de los rubros que lo componen.

Ser inequívocos y no contradictorios

Permitir a los Oferentes la cotización de las Obras con un alto grado de detalle.

COMPONENTES DEL PROYECTO EJECUTIVO

El Proyecto ejecutivo se compone de la documentación técnica como ser, memoria descriptiva, memoria de ingeniería, planimetrías, altimetrías, perfiles tipo, planos de estructuras, planos de detalles, especificaciones, cómputos métricos, presupuestos oficial, análisis de precios y bases y condiciones, plazo de obra.

El Pliego de Especificaciones Técnicas donde detalla las cláusulas que determinan las características y especificaciones propias de los materiales, equipos y sistemas, conjuntamente con las indicaciones tecnológicas para una óptima ejecución de los trabajos y sus condiciones de recepción, medición y forma de pago.

El Cómputo Métrico se realiza sobre la base de la información gráfica, y del se obtienen las cantidades a ejecutar de cada ítem o tarea.

Las estructuras de costos, son planillas donde se vuelvan los valores y las cuantías de los materiales, equipos, mano de obra y transportes necesarios para la obtención del costo unitario de producción a lo cual se le suman los gastos generales e indirectos, beneficios e impuestos con lo cual se obtiene el precio por unidad de producción, para cada tarea o ítem.

El Presupuesto Oficial es la cuantificación económica de la obra pública, para la Administración, motivo de la licitación y se obtiene como la suma directa de la multiplicación simple de las cantidades que arroje el computo métrico por el precio unitario obtenido por estructuras de costos, para cada ítem o tarea respectivamente.

El Plan de trabajos, es el documento mediante el cual la Administración determina, en conjunto con la tasa de inversión proyectada, el plazo de obra y define la secuencia cronológica en que se deberían ejecutar las diferentes tareas. Generalmente asociado a este plan de trabajos viene asociada la curva de inversión de la obra, la que se obtiene de cotizar el plan de trabajos en la unidad de tiempo que este conformado.

El Pliego de Condiciones es el texto ordenado que contiene las cláusulas, requisitos, responsabilidad y condiciones para la presentación de ofertas y evaluación de las mismas, ejecución de las obras, control de plazo y costos y recepción de las mismas, entre otras. También regula las comunicaciones entre Comitente y Contratistas, establece multas y/o penalidades, plazos, orden de prioridad de los documentos, entre varias otras cosas.

Esta etapa concluye cuando es formalizado el trámite administrativo, el cual debe contar con todos los informes técnicos necesarios, las imputaciones de partidas

presupuestarias y el correspondiente dictamen jurídico los cuales deben ser positivos o favorables, en todos los casos, de forma tal de dar sustento técnico, económico, presupuestario y financiero a un Acto Administrativo que aprueba el proyecto ejecutivo, los pliegos, cómputo y presupuesto, el llamado a licitación del mismo.

ETAPA III - LICITACIÓN

EL LLAMADO Y ADJUDICACIÓN

LLAMADO

Se denomina “llamado” al acto administrativo de comunicación a la sociedad, respecto de los posibles proveedores de obras o servicios públicos. Los que se encuentran definidos en las normas de aplicación de cada organismo.

Existen dos grandes vertientes para ejecución de estos procesos:

Etapa Única: la propuesta completa deberá ser presentada en un sobre único, cerrado, el cual consignará como únicas leyendas: denominación de la obra, número de licitación y expediente, identificación del proponente, día y hora fijados para la apertura.

Etapa Múltiple: las propuestas estarán contenidas en dos o más sobres, cerrados, de acuerdo a lo que se indique en el Pliego de Condiciones Particulares.

En sobre exterior llevará como única leyenda: denominación de la obra, número de licitación y expediente, identificación del proponente, día y hora fijados para la apertura. Dentro se colocará la documentación específica junto con el resto de los sobres indicados en el Pliego de Condiciones Particulares.

Independientemente de modalidad que se utilice para el llamado a licitación se deberá verificar:

Que las propuestas estén recibidas en término.

Corroborar el correcto estado de los sobres.

Abrir los sobres en el orden de su recepción y verificar si cada uno de ellos contiene la garantía de mantenimientos de oferta u otros elementos especificados en el Pliego de Condiciones Particulares.

Conforma el final del proceso de Llamado y estudio de las obras, debe fijarse lugar, hora y fecha. Inicia el proceso con el Llamado donde los interesados estudiarán técnicamente la obra; luego presentarán sus ofertas; y el mismo día u otro cercano se dará apertura a los sobres cerrados dando inicio al proceso de adjudicación.

PROCESO DE ADJUDICACIÓN

E Proceso de adjudicación consta de dos grandes etapas, una en la cual se verifica si los oferentes cumplen en los aspectos técnicos, económicos, financieros y legales establecidos en la documentación de licitación y otra en la que a través de una comisión evaluadora se evalúa la conveniencia de a que oferente, siempre que este sea admisible, adjudicarle la obra.

En los siguientes párrafos, relataremos los aspectos más relevantes de este proceso, a los efectos de comprender como se realiza la elección de un contratista en Vialidad Nacional.

El pliego de Bases y Condiciones establece los aspectos a evaluar a efectos de considerar “admisible” a una oferta. Entre ellas aprecian la capacidad de contratación, la capacidad legal, la experiencia de obra y la experiencia en obras de similares características, los equipos propuestos para la obra, la capacidad financiera y situación económico-financiera, personal afectado y la oferta económica.

REGISTRO NACIONAL DE CONSTRUCTORES

Como parte de los requisitos, se solicita la inscripción en el Registro Nacional de Constructores de Obra Pública. Dicho registro es por medio del cual el Estado lista las especialidades, la cual es una matrícula especial creada por la “Ley de Obras Públicas” reglamentada por el Decreto 756/81, donde deben inscribirse aquellos que deseen desarrollar cualquiera de las actividades desarrolladas en el artículo 1° de la Ley 13.064 y contratar obras o trabajos con el Estado Nacional.

La única inscripción de contratistas exigible para la contratación de obras es la que se realiza ante este organismo. En el mismo se solicitará para la inscripción o actualización de datos: Referencias técnicas, Obras en ejecución, Montos de certificaciones de obras, Equipos motorizados y no, Balances y Representante Técnico.

EL mismo entregará el “Certificado de capacidad técnico financiera” de la Empresa, donde definirá qué tipo de obra puede realizar, y el monto tope con que puede contratar.

CAPACIDAD DE CONTRATACIÓN

Entre los requisitos de admisibilidad se encuentra la Capacidad de Contratación, que es un valor que nos permite saber si la Oferente puede hacer frente a los montos del contrato anualizados con los recursos que dispone. Se calcula como el Presupuesto Oficial por 12 meses sobre el plazo de obra.

Para el caso de una UT, la capacidad será la que resulte de la suma de las respectivas capacidades, en proporción al porcentaje de participación de cada una de ellas. En general se fija mínimos de para la principal (40%) y los mínimos para las restantes (25%).

CAPACIDAD LEGAL

Los oferentes deberán contar con capacidad para obligarse, no hallándose alcanzados por ninguna de las causales de inhabilidad e incompatibilidades para pactar con la Administración. Además de la documentación exigida por pliego, los oferentes deberán completar y acompañar en las distintas ofertas una declaración jurada donde declaran estar habilitados legalmente para contratar.

EXPERIENCIA DE OBRA

Para cumplimentar este apartado se solicita que el Oferente acredite experiencia en Obras de Volumen Similar y de Naturaleza y Complejidad, durante los últimos 10 años. Lo cual deberá ser sostenido por la documental respaldaría necesaria la que deberá encontrarse certificada ante autoridad competente.

EQUIPOS DESTINADOS A LA OBRA

Conjuntamente con la oferta se presenta el listado de equipos propuestos que se afectará a la obra. En caso de sub contratos de elementos y/o maquinarias indicarlos e identificarlos.

CAPACIDAD FINANCIERA Y SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

El Certificado de capacidad técnico financiera es necesario para poder hacer el análisis de la situación económica-financiera de los estados contables del último ejercicio.

INFORME DE ADMISIBILIDAD

El informe de admisibilidad es el documento técnico por el cual se evalúa la admisibilidad de una oferta, o sea si cumple con lo estipulado en el Pliego de la Licitación, proponiéndolo como oferente Admisible

COMISIÓN DE ADJUDICACIÓN O EVALUADORA

Primará la oferta más conveniente, que no es la más barata sino la que ajusta adecuadamente a los intereses de la Administración.

Para ello las ofertas serán evaluadas por una comisión integrada por al menos tres funcionarios públicos, externos o internos, de manera de garantizar la imparcialidad y competencia entre los oferentes. Y excepcionalmente, y en menor número, dicha comisión puede estar integrada por personas ajena-s a la administración.

La máxima responsabilidad de la “Comisión evaluadora” será la de aconsejar la aceptación o rechazo de las “Propuestas” y emitir el “Acta de evaluación” en base a los requerimientos expresados.

El proceso de adjudicación concluye con un Acto Administrativo que adjudica la obra a uno de los oferentes, este acto administrativo deberá contar con todos los informes técnicos, presupuestarios, económicos, financieros y legales que justifique el Acto.

ETAPA IV – EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA

EJECUCIÓN DE LA OBRA

En esta etapa básicamente se lleva adelante la ejecución física del proyecto liberando los pagos parciales los cuales en todos los casos son provisorios contra la ejecución conforme planes de trabajo y siempre y cuando este verificada las cantidades, calidades y ejecución conforme lo estipulado en el contrato vigente.

La industria de la construcción es una de las más complejas para llevar a cabo un proceso satisfactorio. Entre otras cosas, la cantidad de gremios que intervienen en una construcción ha llevado a desarrollar métodos de programación de trabajos en tiempo, de manera que todos ellos pueden intervenir en momentos adecuados sin que produzcan grandes interferencias.

En general los problemas con lo que esta industria se encuentra son: su carácter nómade, impidiendo constancia en la materia prima, procesos y recursos humanos, la inercia intrínseca dificultando cambios, la construcción produce en general “Prototipos” y

no “Productos seriados”, no es una industria en la que se puede aplicar una producción en cadena (productos móviles pasando por operaciones fijas) sino más bien operarios móviles actuando sobre un producto fijo.

PUESTA EN MARCHA DE LA OBRA

El inicio de la obra, es un momento importante para garantizar la correcta marcha de la ejecución de la misma. En esta etapa es imprescindible la buena predisposición del Contratista garantizando los recursos necesarios que permitan alinear los factores productivos a partir del día cero.

En esta instancia se hace entrega de los emplazamientos, se firman las actas de inicio y se dejan asentados de ser necesarios las objeciones, si correspondieran, que puede llegar a formular el contratista, siempre que las mismas se realicen en el entendimiento que son de buena fe.

Conformado el equipo de inspección, es importante implementar todos los sistemas de control de calidad, para poder atender en tiempo y forma a la incorporación de los materiales, necesarios para la ejecución de las obras.

ALTERACIONES AL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

Cada vez que se produzcan alteraciones del Contrato, ya sea al proyecto y/o a los plazos de ejecución. La Contratista formaliza una propuesta que en general contiene; Planes de trabajo, Especificaciones Técnicas, Curva de Inversión, Cómputos, Análisis de Precios, Cuadros Comparativos, Convenio de partes y demás documentos, los cuales deben ser evaluados con en detalle por los responsables técnicos.

Entre los aspectos que se evalúan están, la magnitud de los cambios, si fueron previstos en el Pliego y su significación económica o financiera para la marcha del contrato.

En ocasiones los Contratistas menosprecian los tiempos de gestión de las alteraciones y se desvían de los costos originales sin la debida precaución sobre la exposición financiera provocada por las pretendidas modificaciones.

Al respecto, hay que hacer notar que el Artículo 34 de la Ley de Obras Públicas posibilita la suspensión parcial o total de los trabajos en el marco del Artículo 30, requiriendo orden escrita y medición de lo ejecutado hasta el momento. Así, los gastos y perjuicios ocasionados se deberán certificar y abonar.

El análisis de estas modificaciones resulta ser técnico, pero su definición es Administrativa.

Cabe mencionar que el caso fortuito o de fuerza mayor, también puede ser objeto de una alteración de las condiciones contractuales, en cuyo caso la prueba queda a cargo del Contratista, con la posterior validación de los funcionarios técnicos en obra.

CAPÍTULO V DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS

Capítulo específicamente dedicado a las alteraciones de las condiciones contractuales el mismo se encuentra ampliado en Anexo - Marco Legal y Administrativo, pero nos remitiremos a los tres artículos principales.

El Artículo 37 establece la invariabilidad de los precios contractuales. Las equivocaciones del presupuesto, en cuanto a la extensión o valor de las obras, se podrán

corregir en cualquier tiempo hasta la finalización del contrato. Asimismo, como eventualidad, se remite a los artículos 38° y 53°

Al respecto, se hace mención a lo expresado en el Artículo 1.198 del Código Civil: “Los contratos deben celebrarse, interpretarse y ejecutarse de buena fe y de acuerdo con lo verosíblemente las partes entendieron o pudieron entender, obrando con cuidado y previsión.”

Con esto podemos decir que una oferta realizada sobre las condiciones establecidas en los pliegos, el cual debe ser correcto, con un proyecto correctamente explicitado y definido, y en una competencia comercial sana, debería permitir fácilmente el apartamiento del contrato original, por cuestiones climáticas, variaciones macroeconómicas etc. Con lo cual el Contratista deberá advertir de dicha situación a la Administración a efectos de que esta tome las medidas que fueran necesarias.

Con la legislación llamada de Mayores Costos, se disminuyó la rigidez contractual en materia de precios, brindando este instrumento técnico-administrativo el cual sufrió sucesivas modificaciones (691/2016) con las que se fueron perfeccionando las metodologías de obtención de datos y mecanismos internos de la Administración para hacer confiable el procedimiento en tiempos que presentan tendencias inflacionarias.

La Teoría de la Imprevisión requiere que se identifique claramente el evento desencadenante del incumplimiento, el cual debe catalogarse como “un hecho imprevisible”. Los imprevistos son aquellos hechos que al estar ejecutando la obra salen a la luz y no podrían haber sido por el Contratista ni son imputables a este, pero solucionarlas conllevan recursos adicionales.

Conceptualmente, presenta una clara diferencia con casos de “fuerza mayor”. Debe ser extraordinario e identificarse como de ejecución posible, pero con otros costos, dado que la situación adquirió proporciones inaceptables para la Contratista. Las causas de fuerza mayor son aquellos hechos que acontecimientos, que impactan en la ejecución de la obra y que no son imputables a la contratista, por lo cual el Comitente debe de antedelas.

En función de ello, la obra debe encontrarse bien documentada, los eventos que originan el incumplimiento deben ser presentados contemporáneamente para permitir su evaluación por parte de los funcionarios técnicos. Eventualmente, sus consecuencias deben obtener un amplio consenso en cuanto a su impacto sobre las Obras Públicas, y mostrar una clara incidencia sobre los gastos directos e indirectos del proyecto en cuestión.

En ningún caso, puede abogarse ese concepto para evitar las consecuencias de un error u omisión del Contratista.

El evento debe ser externo a su manejo, y sus consecuencias, impactarlo claramente en el objeto del contrato.

El artículo 38 define el proceder cuando la Administración hubiera fijado precios unitarios y las modificaciones o errores a que se refieren los artículos 30 y 37 importasen en algún ítem una variación de más del 20% del importe del mismo, habilitando, en caso de corresponder, a que se fije un nuevo precio.

En caso de no haber acuerdo, la Administración podrá disponer que esos trabajos disminuidos o excedentes, se lleven a cabo directamente o por nuevo contrato. El Contratista no tendrá derecho a reclamación alguna.

La supresión del ítem sólo le brindará al contratista el derecho que le confiere el Art. 53 (causales de rescisión).

Por lo cual de analizarse técnicamente la propuesta de modificación de obras enmarcada en lo establecido en el artículo 30 y/o 37 y existir variaciones en los precios o la necesidad de crear precios nuevos el análisis es técnico – económico – administrativo, donde convalidada la parte técnica por parte de las áreas de la Administración, solo quedaría una negociación técnico-administrativa en los que las estructuras de análisis de precios a valores de origen, y los precios a valores contemporáneos de mercado, son los determinantes para su aprobación.

Es importante aclarar que todo el trámite de modificación de obras concluye con una Resolución de la Administrador, la cual, deberá contener todos los informes de orden técnico, económico, presupuestario, financiero y legal, que permitan fundar el acto es si mismo.

El Artículo 39 de la Ley de Obras Públicas determina que el Contratista no tendrá derecho a indemnización por causas de pérdidas, averías o perjuicios ocasionados por su propia culpa, falta de medios o errores en las operaciones que le sean imputables, quedando exceptuados casos de fuerza mayor o casos fortuitos como pueden ser:

Los que tengan causa directa en actos de la Administración

Los acontecimientos de origen natural extraordinarios y de características tales que impidan al contratista la adopción de medidas necesarias para prevenir sus efectos.

Tanto los plazos para efectuar el reclamo como los montos de dichas indemnizaciones deberán estar determinados en el Pliego de la Obra, teniendo en cuenta los precios del Contrato.

DURANTE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS

TRABAJO COORDINADO E INFORMACIÓN

Los estudios de rendimiento y estándares de producción son realizados por el Constructor, con miras al cumplimiento de su propio presupuesto y la generalización de información para la cotización de otras obras.

La Administración muchas veces simplifica el seguimiento del Contrato mediante el comportamiento de las curvas de inversión real (o certificación), comparándolas con otras de cálculo proporcional, en adelanto o retraso de las tareas. Sin embargo, no debería ser la única manera de realizar un seguimiento de la obra, sino que debería ser una de tantas herramientas a fin de poder realizar un correcto análisis técnico, legal, económico y de gestión del Contrato.

En este contexto, toma relevancia la tipificación de los controles habituales de los funcionarios técnicos en cuanto a las verificaciones dimensiones, de calidad, de gestión y contractuales que se proponen, lo que se ve volcado en los Informes periódicos elaborados por la supervisión de la Obra.

Por otro lado, por su gran importancia contractual, resulta de vital importancia el detalle en los libros de Órdenes de Servicio y Notas de Pedido

El constructor es responsable directo del ritmo de ejecución, pero su exteriorización y compromiso frente a los responsables técnicos del Comitente, mejora el pensamiento estratégico, sumando visiones menos comprometidas con la acción cotidiana.

LA MEDICIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LAS OBRAS

En la Obra Pública, la certificación la realiza el Inspector de la Obra en los plazos establecidos por el Pliego de Condiciones de la Obra en cuestión, fijándose en el mismo la periodicidad de las certificaciones, los plazos para la autorización de los mismos y su posterior liquidación.

Al realizar la medición, se deberán computar los trabajos que cumplan con las condiciones de calidad requeridas en los pliegos.

Para asentar los datos obtenidos en la medición de los rubros, se utiliza la “Foja de medición”. Los ítems a volcar en la misma deberán coincidir con el listado de rubros, subrubros y tareas del presupuesto y del plan de trabajos.

La medición será llevada a cabo por un representante de la empresa constructora y un representante del Comitente.

Posteriormente, se producirá el Certificado de Obra el cual varía en función del Sistema de Contratación adoptado. Pueden existir planillas tipo en los pliegos a cumplir con la metodología propuesta por el comitente, o puede armarse una planilla de común acuerdo entre el Contratista y el Director de la Obra.

LA RECEPCIÓN DE LAS OBRAS

Una vez finalizada una Obra, queda pendiente sólo la liquidación final, que es en los hechos un instrumento de ajuste técnico económico.

El Artículo 40 de la Ley de Obras Públicas, advierte que la conclusión del contrato se puede dar de forma parcial o total, si fue contemplada en el Pliego, pero también, faculta a la autoridad competente a hacerla parcial si lo considera conveniente. De todas maneras, tendrá carácter provisional hasta tanto se haya cumplido el plazo de garantía.

Cuando el Constructor considera terminada la obra conforme a lo contratado, manifiesta el pedido de recibo, ante lo cual, el Supervisor de la Obra tiene dos opciones posibles. O bien entiende que efectivamente se han terminado los trabajos contratados, iniciando entonces el proceso de verificación de los mismos, acción que derivará en la rúbrica del “Acta de Recepción Provisoria”; caso contrario, considerando que no se han completado los trabajos de acuerdo al pliego, seguramente habrá manifestación expresa de las objeciones y faltantes que merezcan las obras realizadas.

Cabe destacar que no se podrá recibir en los hechos una obra que no haya alcanzado el 100% de la certificación.

Dicha situación deriva en aceptar la Recepción Parcial de la obra en los términos del Artículo 40 de la Ley de Obras Públicas, deduciendo lo que corresponda por incumplimiento o faltante.

LA RECEPCIÓN

La ley de Obras Públicas, especialmente en los Artículos 41° y 42° brindan las pautas para realizar las gestiones administrativas a efectos de llevar a cabo la finalización del

contrato de Obra Pública en el caso de que la misma haya cumplido con todo lo solicitado en el Pliego y en el transcurso de la obra.

En el caso que el final del contrato se presente controvertido, los artículos 43° y 44° brindan pautas para continuar las acciones administrativas.

Para evitar finalizar los contratos con controversias y dificultades, se recomienda realizar un trabajo detallado en cuanto a las conformidades, pruebas, observaciones, más un consecuente registro de los resultados.

Por el contrario, la desatención de Órdenes de Servicio, poco control de calidad de la Jefatura respecto del Constructor en la marcha de los trabajos, etc., conlleva a una “Recepción Provisoria” o “Definitiva” complicada y definitiva.

Tanto las recepciones parciales como la recepción definitiva, son tramites, que están establecidos en los Pliegos de las Obras, y se aprueban por acto administrativo siempre que estén formalizados conforme lo estipulado en la legislación vigente.

ETAPA V - OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

Una vez terminada la etapa de ejecución y recepcionada la obra, comienza la etapa de operación y mantenimiento.

LOS RECLAMOS PENDIENTES

En el final del Contrato, la Contratista focaliza su atención en el cobro de cuentas atrasadas o reclamos que se fueron acumulando con motivo, generalmente, de modificaciones ocurridas y tramitadas total o parcialmente, las cuales por distintas razones no alcanzaron al pago efectivo.

MANUALES DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

Los pliegos de la Dirección Nacional de Vialidad, contemplan la entrega de Manuales de Operación y Mantenimiento, con la Recepción Definitiva, lo cuales deben responder a los estudios de ingeniería a lleva a cabo por el Contratista, según las instrucciones que imparta el Supervisor de Obras, entendiéndose que tales estudios se encararán con la metodología del gerenciamiento de pavimentos, analizando y seleccionando la estrategia de Mantenimiento que resulte más conveniente entre las alternativas posibles las cuales serán expuestas en las etapas preliminares de dichos estudios. La no entrega de estos manuales habilita la retención de un porcentaje por semana de atraso del monto contractual.

LA PREVISIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

Luego de finalizada la Obra y su puesta en marcha, la responsabilidad de la asignación de recursos para la operación y mantenimiento recaen sobre el Comitente.

El mantenimiento, durante el tiempo que va desde la Recepción Provisoria a la Recepción Definitiva, corre por cuenta de la Contratista. Superado dicho período, el gestor del proyecto y administrador deberá considerar en sus partidas presupuestarias un monto de dinero para la operación y mantenimiento de la obra.

LA GESTIÓN ECONÓMICO FINANCIERA

Como quedo establecido anteriormente un Proyecto de Obra Pública surge de una necesidad y su desarrollo en el tiempo se compone de cinco (5) Etapas: Planeamiento, Proyectos, Licitación, Ejecución y Operación y Mantenimiento

A continuación se detallarán los aspectos más relevantes de la Gestión Económica Financiera de la Obra Pública en cada una de sus cinco fases:

EATAPA 1: PLANEAMIENTO

Como se ha mencionado anteriormente, el Planeamiento se concibe como un ciclo compuesto de dos fases significativas: Prefactibilidad y Factibilidad. Cada una de ellas, en forma gradual, con aumento en su precisión y a medida que se desarrolla el proceso, definen los costos de inversión y su forma de financiamiento.

En la Prefactibilidad, se define el cálculo y calidad, debiendo consignarse los costos del proyecto diferenciando los “Costos de Inversión” de los “Costos de Operación”, debiendo incluirse además los “Costos de los bienes a reponer” durante el horizonte de evaluación.

Dentro de los Costos de Inversión se deben incluir todos aquellos en los cuales se debe incurrir para la implantación del proyecto. El costo total de inversión debe encontrarse desagregado en Rubros e Ítems. El nivel de desagregación estará basado sobre la identificación de “Tramos Homogéneos de Ejecución”, es decir, aquellos tramos de la ejecución que se ocupan de la realización de una parte definida y/o delimitable del proyecto, y por último en Insumos.

Los Insumos son aquellos bienes y servicios utilizados en la obra, materiales, mano de obra calificada, mano de obra no calificada, maquinarias y equipos a utilizar en la construcción, etc., debiendo consignarse las cantidades requeridas de los mismos.

Una vez definido lo anterior, y habiéndose computado cada una de las alternativas analizadas, la información secundaria sólo será la de los costos, debiéndose profundizarse además en lo que se refiere al Financiamiento de las obras y su posterior operación y mantenimiento.

Al llegar a la etapa de Factibilidad, y continuando con el proceso de aumento en el nivel de definición, como ya se ha seleccionado la alternativa a desarrollar hasta el nivel correspondiente al “Pliego”, se incrementa el nivel de definición y análisis de la secuencia en ítems, rubros y sub-rubros, donde las cantidades ya presentan su cálculo definitivo basado en la documentación la cual tiene que tener tal grado de detalle que permita la cotización del proyecto.

EATAPA 1: PRYECTO EJECUTIVO

En esta etapa los Proyectistas, una vez obtenida la ingeniería de detalles y las especificaciones técnicas, deben llevar a cabo un análisis de precio de la obra, que brindará un nivel de incertidumbre muchísimo menor al llamado a concurso. El precio de la Obra se formará a partir de considerar los siguientes:

Costo Directo (Materiales, Mano de Obra, Equipos y herramientas)

Gastos Generales Directos (Capataz, Obrador, Fletes, etc.)

Gastos Generales Indirectos (Seguros, Servicios, Alquileres, etc.)

Costo Financiero (el costo del dinero que la empresa aplica a la obra)

Beneficios (la ganancia establecida por quien produce la obra)

Impuestos (Impuesto al Valor Agregado)

Recordemos que en esta etapa se define el valor del Presupuesto Oficial y el Proyecto Ejecutivo, el cual merece a efectos de llevar a cabo el llamado a licitación contar con crédito vigente y una imputación presupuestaria en la Administración.

ETAPA 2: LICITACIÓN

De la Licitación se obtendrá el Adjudicatario y posterior contratista con el que se conformará el valor con el que se contratará la Obra.

El presupuesto de la obra, ya hablando del presupuesto de los oferentes, será ahora un aspecto con un grado muy alto de firmeza y con certeza de ejecución, ya que de la compulsión y estudio de las ofertas surgirá una Empresa que materializará esa obra, respetando un precio definido.

La secuencia que va desde el Planeamiento hasta la Definición del Proyecto Ejecutivo con su cómputo y presupuesto, tendrá en la instancia de licitación una verificación con el mercado proveedor (Empresas Constructoras), de la cual saldrán dos caminos posibles: La Contratación de la obra, porque las ofertas o son iguales al presupuesto oficial o mantienen una diferencia porcentual baja con el mismo (no más del 20% en más o en menos) según normativa de la Dirección Nacional de Vialidad, o la no contratación de la obra, dejando sin efecto la licitación, dado que las ofertas superan los valores considerados en la formulación del Proyecto.

Es importante dejar claro que en el acto de adjudicación se solicita la ratificación de la partida presupuestaria que tenía el Proyecto Ejecutivo, a efectos de cubrir el valor del contrato.

ETAPA 3: EJECUCIÓN DE LA OBRA

Durante la etapa de puesta en marcha existen intercambios que tienden a ajustar indefiniciones técnicas, tecnologías y estrategias de producción, entre las que se encuentran el ajuste del Plan de Trabajos y como consecuencia el de la Curva de Inversiones.

En el momento del inicio de las obras se abren dos caminos para el control económico financiero de las mismas.

Por un lado, los responsables de la inspección de los trabajos deberán ejercer el control de la Calidad, Cantidad y Tiempo. Allí se controlará un costo acordado dentro de una calidad establecida en un tiempo definido. El responsable estatal verificará el cumplimiento de dichos conceptos a efectos de que su organización pague según lo pactado, en cumplimiento de sus posibilidades y créditos presupuestarios.

La Inspección de Obra cuenta con las Curvas de Inversiones aprobadas, el Plan de Trabajos y las Partidas Presupuestarias Administrativas como instrumentos de control económico en la ejecución de las Obras.

Por otro lado, las empresas deben responder, asegurando el cumplimiento de lo estimado para realizar esa obra, cerciorando el cumplimiento del contrato e incluyendo sus beneficios empresarios.

El proceso genera cierta tensión, toda vez que el empresario tenderá a maximizar el beneficio, mientras que el Estado permanecerá preocupado por el cumplimiento de su cuota presupuestaria. Es por eso que resulta importante el Control de Gestión, cuyos conceptos clave son:

No es posible gerenciar adecuadamente aquello que no medimos.

Un sistema de medición afecta fuertemente el comportamiento de la gente, tanto dentro como fuera de la organización.

Para poder monitorear nuestros objetivos y metas necesitamos la información necesaria para ello.

En caso de desviaciones, es muy importante plantear las diferencias con lo pactado y conducir la cuestión a una resolución de acuerdo entre las partes. Aquí surgirán aspectos ligados a las modificaciones de obra que atentarán contra el precio pactado, generando una nueva versión del mismo que conformará el “Precio finalmente pagado por la obra”.

Dichas desviaciones suelen establecer momentos de tensión en los procesos de ejecución de las obras. Los mismos deben ser fuertemente documentados por las partes, a efectos de reducir diferencias, incertidumbres y clarificar la cuestión.

En cuanto a la visión empresaria, se tiene que los empresarios requieren contar con información financiera actualizada para tomar las decisiones correspondientes sobre sus futuras operaciones dentro de la industria de la construcción y la obra en evaluación.

En sí, las Empresas Constructoras cuentan con las Curva de egresos, Curva de ingresos, Cash-flow y Contrato con subcontratistas, como instrumentos de control económico financiero de la Obra.

El encuentro entre las dos visiones se produce cuando las partes acuerdan la confección de las Fojas de Medición y los Certificados. Es en ese acuerdo donde se define qué se ha ejecutado y dado por válido (técnicamente), y qué se reconocerá como avance de obra.

El certificado refleja una obligación de brindar una suma de dinero por parte del Comitente, en pago de una obligación de hacer a cargo del Contratista. Certificar significa instrumentar la verificación, dándola por cierta. Se trata de un instrumento fehaciente con el cual se acredita que el Contratista ha realizado un determinado monto de obra que, referido al presupuesto de la misma, constituye una constancia de crédito a su favor.

El certificado incluye los valores monetarios y porcentajes de avance en el período medido y el acumulado hasta ese momento, más su comparación con lo previsto en la programación y curva de inversiones vigentes, resultando fundamental utilizar estos instrumentos no sólo como herramienta de manejo económico financiero de las partes, sino como un indicador del desarrollo de la obra, tomando las medidas correctivas que resultaran necesarias.

Es importante recordar que cada modificación de monto contractual ya sea por modificación de obras o por readecuaciones de precios, merece una nueva partida de imputación presupuestaria que acompañe el incremento contractual

ETAPA 5: OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

En coincidencia con el período que va desde la recepción provisoria a la recepción definitiva, el mantenimiento corre por cuenta de la empresa constructora. Superado dicho período, el gestor del proyecto y administrador deberá considerar en sus partidas presupuestarias un monto de dinero para la operación y mantenimiento de la obra.

LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN LAS OBRAS PÚBLICAS

Luego de varios desarrollos se han instalado en la gestión de las obras públicas, las cuestiones de la gestión ambiental, el manejo de los impactos y sus modelos de gerenciamiento.

La cuestión ambiental tuvo su inicio en la Ingeniería Sanitaria del Siglo XIX, haciéndose presente como nuevo paradigma en las obras de construcción y en las obras públicas en particular, a partir de fines del Siglo XX.

Como hito de aproximación al tema, se tuvo en 1972 la denominada Conferencia de Estocolmo (Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano) en la cual se acordó una declaración que contiene 24 principios sobre el medio ambiente y el desarrollo.

El Informe de Brundtland fue elaborado en 1987, y se trata de un informe que enfrenta y contrasta la postura de desarrollo económico actual junto con el de sostenibilidad ambiental, con el objetivo de analizar, criticar y replantear las políticas de desarrollo económico globalizador, reconociendo que el actual avance social se está llevando a cabo a un alto costo medioambiental.

De dicho informe surgió el concepto de “Desarrollo Sostenible o Sustentable”, definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las demandas de las futuras generaciones.

Postuló principalmente que la protección ambiental había dejado de ser una tarea nacional o regional para convertirse en un problema global, señalando además que debía dejarse de ver al desarrollo y al ambiente como si fueran cuestiones separadas.

En 1992 se desarrolló la Cumbre de Río, surgiendo la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, destacando particularmente el concepto de Desarrollo Sostenible, destacándose los siguientes principios:

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Para alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe ser parte del proceso de desarrollo y no puede ser considerado por separado.

En 2012 se celebró la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable, invitando a los Estados, la sociedad civil y los ciudadanos a “sentar las bases de un mundo de prosperidad, paz y sustentabilidad”

La Agenda 21 fue suscripta por 172 países miembros de Naciones Unidas (incluyendo a la Argentina) los cuales se comprometieron a aplicar políticas ambientales, económicas y sociales en el ámbito local encaminadas a lograr un desarrollo sostenible. Se podría definir como una estrategia global que se lleva a la práctica de manera local y que

implica a todos los sectores de una comunidad: sociales, culturales, económicos y ambientales.

La Agenda 21 debe contemplar tres aspectos: la sostenibilidad medioambiental, la justicia social y el equilibrio económico. Todas ellas dependen de la participación ciudadana y la promoción estatal.

La Constitución Nacional Argentina con su reforma de 1994 incluyó el tema ambiental, consagrándose expresamente la protección del medio ambiente, configurándose el escenario actual en nuestro país en materia ambiental, de la siguiente manera:

El Estado Nacional no puede plantear un régimen ambiental completo, sino que debe limitarse al establecimiento de mínimos ambientales que las provincias complementarán de acuerdo a las necesidades y requerimientos en la materia.

La delimitación de los ámbitos de actuación nacional y provincial sigue generando dificultades, abriendo un amplio margen de posibilidades para el ejercicio de potestades jurisdiccionales por parte de la Nación.

El Congreso de la Nación posee la competencia para dictar las normas de fondo, sin alterar las jurisdicciones provinciales.

Con relación a los presupuestos mínimos, las normas que dicte la Nación son un piso y las provincias quedan habilitadas a colocar un techo más alto para complementarlos; y las provincias se encuentran habilitadas para complementar y extender el resguardo ambiental.

Las Leyes de Presupuestos Mínimos podrán ser reglamentadas por el Poder Ejecutivo Nacional, pero su aplicación se verá restringida al ámbito de jurisdicción federal exclusivamente.

El Congreso de la Nación es quien legisla en materia de calidad ambiental no siendo susceptible de delegación legislativa en el Poder Ejecutivo Nacional, y son las legislaturas locales las encargadas de dictar las leyes complementarias.

LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS OBRAS EN LA PRÁCTICA

En la Argentina surgieron a nivel provincial y municipal normas que establecieron la obligatoriedad de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIAs), para nuevos emprendimientos, en los casos que los mismos tuvieran características que, por su naturaleza, dimensiones y/o localización, se presumieran de riesgo ambiental para el medio, siendo las Obras Públicas integrantes de dicha categoría.

Si bien las EIAs, en todo el mundo, han significado un importante avance en el tratamiento de los efectos sobre el medio ambiente generados por la ejecución de proyectos, en la práctica, las EIAs y los estudios de impacto ambiental clásicos en que se basan, presentan varias limitaciones, no considerando acabadamente los impactos sociales, tornando invisibles las percepciones sectoriales negativas en relación al proyecto o la resistencia de la opinión pública, que, no consideradas adecuadamente, pueden poner en riesgo plazos, inversiones e incluso tornar inviable la propia factibilidad de los emprendimientos de obras públicas.

Los hitos referidos anteriormente han instalado en las gestiones la dimensión ambiental como una más y parte de la Obra. Instrumentos como las EIAs, los planes de

mitigación, los Planes de Gestión y Gerenciamiento Ambiental, producen costos, cambios en los modelos de implantación y control inevitables en su consideración.

Los modelos implementados en la suma de este tipo de estudios intentan transformar un proceso de integración de las externalidades de los proyectos hacia un modelo que reduzca los impactos, modificando diseños y gestión hacia un giro más sustentable.

Por su parte la Dirección Nacional de Vialidad tiene incorporado en todos sus pliegos el Manual de Evaluación y Gestión Ambiental de Obras Viales II - Edición 2007, el cual contempla toda la normativa ambiental a cumplimentar por las partes en cada etapa del proyecto de obra pública.

LAS BUENAS PRACTICAS EN OBRA PÚBLICA

Una buena obra pública, en el marco de las buenas prácticas de la Administración Pública, conforma un conjunto de esfuerzos efectivos, impartidos desde los diferentes grupos de una organización, para la integración del desarrollo, mantenimiento y superación de los trabajos tendientes a cumplimentar la demanda de una obra, con el fin de hacer posible su materialización a satisfacción completa de la sociedad que la requería, atendiendo a una calidad pactada y al nivel más económico.

Un estricto control de ciertos parámetros garantizará arribar a una obra sana, a partir de una actitud atenta para que el producto se mantenga dentro de las expectativas fijadas, estableciendo indicadores que, a lo largo del proceso, puedan detectar y corregir ciertos desvíos. Resulta importante definir el camino para una metodología basada, esencialmente, en una tarea de prevención, atacando las posibles causas de desviaciones mucho antes de que los efectos se manifiesten. A continuación, expondremos algunos aspectos que hacen a las buenas prácticas.

DOCUMENTACIÓN CONFIABLE

Una documentación para una determinada Obra Pública es confiable, cuando se puede esperar que funcione satisfactoriamente, para el desarrollo que motivó su diseño y concepción, respondiendo a una lógica expectativa.

En lo que hace a la cantidad y diversidad de los materiales y elementos intervinientes en la industria de la construcción, deben aceptarse bajo las pruebas efectuadas por su fabricante. Entonces, la confiabilidad de una documentación debe considerar una destacada calidad, ya que es una aptitud que brinda una alta probabilidad de que el producto final funcione integralmente.

La verificación de la confiabilidad de una documentación se podrá comprobar en el transcurso del tiempo, en ocasiones varios años, por ello, deben establecerse controles eficientes en la calidad de los planos, pliegos y demás documentación técnica, que aseguren cierto grado de rigor.

El proyectista deberá incluir entre las pautas que comúnmente utiliza para el diseño, las necesarias para definir desde el primer paso, las características y especificaciones de calidad que se procura para la Obra Pública terminada y durante su vida en servicio.

La suma del tiempo destinado a pulir una documentación, rendirá sus frutos y dividendos durante la fase de ejecución de las distintas tareas de obra, en ese sentido, el estrecho contacto de los proyectistas con la obra les permitirá verificar los graves problemas que plantean las falencias y defectos de sus trabajos.

Una documentación confiable es aquella que analiza e incluye el control de los materiales, el desarrollo y mantenimiento de la calidad en el proceso constructivo, y la garantía de vida útil durante el servicio y uso de la obra.

PRECIO JUSTO

Definir el precio justo de una obra pública no es tarea sencilla. La decisión puede significar el éxito, el fracaso de un llamado a licitación y/o de una obra en ejecución.

Fijar el precio tomando los costos e incorporándole un porcentaje (denominado “pase”), constituye una vieja metodología comercial que se utilizaba cuando la oferta era mucho menor que la demanda.

En este punto es necesario aclarar, que esta forma de cotización es la que prevé el Pliego de la Dirección Nacional de Vialidad para las obras que licita.

Lo opuesto conforma una concepción moderna y más actual para formar un precio justo, respondiendo de esta manera a las demandas de un mercado sumamente dinámico.

El responsable de la formación del precios en la Administración, en cada proyecto que intervenga conformando el presupuesto oficial o bien evaluando una modificación de obras de un contrato lanzado, debe ser un especialista en la materia que permanezca en contacto con la realidad de la obra pública, realice consultas a los especialistas en ejecución y producción, estar en pleno conocimiento de los planes de trabajos, los plazos de obra, los proyectos a ejecutar, las inversiones mensuales previstas, las curvas de inversiones estipuladas, las metodología de trabajos planteadas, la calidad de los materiales y las tareas proyectadas, la ubicación geográfica de los trabajos y la complejidad de que ella merece, los planteles de personal y equipos previstos para los diferentes llamados, y toda otra condiciones que afecte la conformación del precio conforme la documentación de licitación y/o a la modificación de contrato.

Si no el presupuesto oficial y/o la evaluación de un nuevo precio en un contrato lanzado propuesto en una modificación de obras, es una mera cuenta matemática basada en estructuras de precios que tienen una infinidad de supuestos que pueden o no reflejar la realidad del proyecto que se desea ejecutar, lo cual puede conducir al fracaso del proyecto de obra pública.

ACUERDOS DE CALIDAD Y TIEMPOS

La calidad de una Obra Pública es el marco para la ejecución de una obra dentro de las tolerancias establecidas por las especificaciones dictadas mediante las normas vigentes.

Los estándares y tolerancias respecto de la calidad constituirán normas que serán producto de estudios, consideraciones y ensayos oficializados, los cuales contemplen las exigencias de las cualidades características de una Obra Pública encomendada. Esas normas se agrupan en los documentos que estipulan las definiciones, las características tecnológicas de los materiales y elementos constructivos, los requisitos especiales que deben cumplir los mismos para que sus aplicaciones sean satisfactorias, incluyendo los métodos de ensayos para verificarlos.

Si no existen tales normas y estándares, y exclusivamente se cuenta con las especificaciones del proyecto, no se hablará de calidad, sino de resultado. Por otro lado, el valor de la calidad, se refiere a las ventajas respecto de obtener una considerable reputación para la empresa que desarrolla la obra.

El proyecto debe señalar, sugerir o imponer, los sistemas y métodos constructivos que permitan lograr una determinada calidad deseada, como también fijar los indicadores, testeos comparativos y pruebas de ensayos que deberán efectuarse para lograr un seguimiento efectivo del desarrollo de la calidad, permitiendo detectar los desvíos sobre la marcha.

El punto de equilibrio de la calidad será determinado tanto por el proyectista, como por el Inspector de Obra, encargado de examinar el producto para establecer su conformidad.

La Dirección Nacional de Vialidad contempla dentro de su Pliego de Especificaciones Técnicas Generales y en los Pliegos de Especificaciones Técnicas Particulares, tanto las sugerencias a los sistemas constructivos como los estándares de calidad de los materiales y las tareas ejecutadas.

CONTROL DEL PLAN DE TRABAJOS Y CURVAS DE INVERSIÓN

El control del Plan de trabajos y Curvas de Inversión y el asiento de los cambios que se suscitarán en la obra deberán ser considerados. De esta manera se logrará obtener información actualizada para un cálculo racional de los plazos y costos de las obras contratadas.

GERENCIAMIENTO DEL PROCESO

Convendrá dejar librado al encargado de la construcción la mayor amplitud posible en la elección de los métodos de gerenciamiento del proceso para una correcta ejecución.

Los inspectores de obra deben acompañar y evaluar los procesos de producción, los cuales deberán constituirse en completos y coherentes sistemas que actúen a lo largo de las sucesivas etapas productivas, asegurando de esta forma, el cumplimiento de la documentación y logrando la calidad deseada.

CONCLUSIÓN PARCIAL

En este capítulo se expuso que es lo que se entiende por la Gestión de un Proyecto de Obra Pública, tratando de exponer los aspectos más relevantes de las etapas que lo componen. El presente documento se centrará en la Gestión de contratos de obras públicas focalizándose en lo que sería la ETPA 4 – ejecución.

Asimismo, se hizo una pequeña introducción a aspectos de relevancia como la gestión del financiamiento, la evaluación ambiental y la importancia de las buenas prácticas en la gestión de contratos, haciendo hincapié en los aspectos que se consideran más relevantes.

CAPÍTULO 5 – ESTRUCTURA VIALIDAD

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE VIALIDAD NACIONAL

En el capítulo pondremos en evidencia cómo ha evolucionado la estructura de la Dirección Nacional de Vialidad a través del tiempo.

La Ley 11.658, dictada en octubre de 1932, estableció que la hasta entonces Dirección General de Vialidad se constituiría en una institución regida por la presente Ley y que se denominaría Dirección Nacional de Vialidad teniendo como objetivo primordial el de estudiar las necesidades viales del país proyectando la red a construirse.

Para ello debería tener en especial consideración la construcción de las vías radiales a puertos, a las estaciones ferroviarias, a los que unan las provincias y territorios nacionales, a los de acceso a los países limítrofes y a los que intercomunican a las ciudades importantes y centros de producción, coordinando en lo posible los transportes carreteros con los fluviales, marítimos y aéreos.

A su vez, ordenó la instrucción de un sistema de ayuda federal a las provincias destinada a la construcción de caminos, de acuerdo con las condiciones que establece esa ley.

En el año 1958, la Dirección Nacional de Vialidad eleva el proyecto de Ley Nacional de Vialidad, cuya actualización se encomendará a la misma por el artículo 2° del Decreto Ley número 22.297/56 considerando que la ley proyectada concuerda con las directivas del Gobierno provisional ya que con la misma se actualiza la Ley 11.658 y se conserva su espíritu, introduciéndose las reformas necesarias para llevar adelante la obra caminera en la medida adecuada a las exigencias de la economía nacional, que necesita con urgencia de vías de transporte fácil y económico.

Esta visión, fue compartida conforme el dictamen favorable de la comisión especial instituida por Decreto Ley 3.103/1957, en el cual, entre otros conceptos, se expresa: "que hace al respecto de la organización institucional de la Nación, restablecer los sabios principios de las leyes -Convenio de Vialidad dictadas en el año 1932, las que nunca fueron derogadas", criterio que comparte este Poder Ejecutivo por ser ése el vehículo ineludible para alcanzar el reordenamiento del sistema impositivo en materia vial, tanto en lo que atañe a la Nación como a las provincias.

Atento a ello, se dicta el Decreto Ley 505 de 1958 indicando como objetivos primordiales el estudio, construcción, conservación, mejoramiento y modificaciones del sistema troncal de caminos nacionales y de sus obras complementarias. El actual sistema troncal de caminos nacionales será reestructurado, teniendo especialmente en cuenta, a los que unen las provincias y capitales entre sí, las ciudades importantes, los principales puertos navales y aéreos, las grandes zonas de producción y de consumo, los de vinculación internacional y los de enlace entre rutas troncales.

Respecto a la red Provincial, establece que atenderá, de acuerdo con las provincias, a los sistemas locales de caminos de coparticipación federal indicando que el sistema principal de caminos provinciales complementarios del sistema troncal nacional será establecido y modificado por las provincias con conocimiento de la Dirección Nacional de Vialidad instituyendo un régimen de coparticipación federal, que tiene por finalidad contribuir a la construcción, reconstrucción, modificaciones y conservación de esta

categoría de caminos, y a la adquisición de equipos para obras viales por las provincias, sobre la base de las condiciones que establece la ley.

Este Decreto/Ley 505, también determina que Vialidad será dirigida y administrada por un directorio de siete miembros nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, un Ingeniero Jefe y un consejo Técnico formado por los jefes de las dependencias principales de la dirección, según lo establezca la reglamentación que dicte el directorio, con el fin de asesorar al ingeniero jefe.

A su vez, ratificando el carácter de federal de la norma, crea un Consejo Vial Federal, constituido por el presidente, directores e ingeniero jefe de la Dirección Nacional de Vialidad y los presidentes de los organismos viales provinciales, o sus representantes, para estudiar y coordinar la obra vial del país y considerar y proponer soluciones a los problemas de interés común.

En el año 1966, es dictada la Ley 16.920, la cual establece que, a los fines de asegurar una administración eficiente y dinámica, el Gobierno y Administración de la Dirección Nacional de Vialidad estará a cargo de un Administrador General el cual será designado por el Poder Ejecutivo y ejercerá todas las funciones y facultades que el Decreto-Ley N° 505/58 ratificado por Ley N° 14.467 y decreto reglamentario, derogando todas las disposiciones que se opongan a dicha Ley.

El 20 de marzo de 1970, se aprobó la estructura orgánica de la DNV mediante el dictado del Decreto N° 962 y sus modificatorios N° 2.092 del 29 de octubre del año 1970 y N° 893 del 29 de agosto del año 1973. Esta estructura se encontraba conformada por un Administrador General y un Subadministrador General cuyo principal objetivo era el de “Administrar el Fondo Nacional de Vialidad y los bienes e instalaciones de la Institución” y “entender en la planificación, proyecto construcción y conservación de la Red Nacional de Caminos”. Para lograr este objetivo, se crearon, conforme su tarea principal, las Direcciones de: Planificación Vial, Ingeniería Vial, Construcciones, Conservación y de Administración, cada uno de ellos con sus respectivos departamentos, divisiones y secciones y como brazos operativos, Las Regiones y los Distritos, ubicados en cada una de las provincias.

En el año 1989, se dictaron las leyes 23.696, la cual declaraba la Emergencia Administrativa y la Ley 23.697 que declaraba la Emergencia Económica y el Decreto 823 que plantea la necesidad de Reorganizar y Reconvertir a la Dirección Nacional de Vialidad atento que, entre otros considerandos, la Ley de Emergencia Administrativa indicaba la transferencia de la red Nacional de Interés Provincial o Municipal a estos organismos mediante la celebración de Convenios.

El 10 de Abril del año 1992, cumpliendo con lo establecido en las leyes y decreto mencionados en el párrafo anterior, el PEN publica el Decreto 616 por el cual aprueba la estructura orgánica de la DNV, estableciendo en su Anexo II “DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD – OBJETIVOS”, que su principal función es el de “Consolidar una Vialidad Nacional que Planifique Globalmente sobre trazados, obras y operaciones en la Red Troncal Nacional y la Red Federal de Autopistas; asigne, supervise y audite el uso de recursos; investigue y promueva nuevos desarrollos tecnológicos en materiales, equipos, obras y operaciones en las rutas, con amplio respaldo informático”.

Dentro de los Objetivos que continúan a lo indicado en el párrafo anterior, la mayoría de los cuales se pueden resumir o hacen referencia a lo ya redactado, se incluye un apartado particular que tiene su origen en lo establecido en el decreto 823/89 indicando una

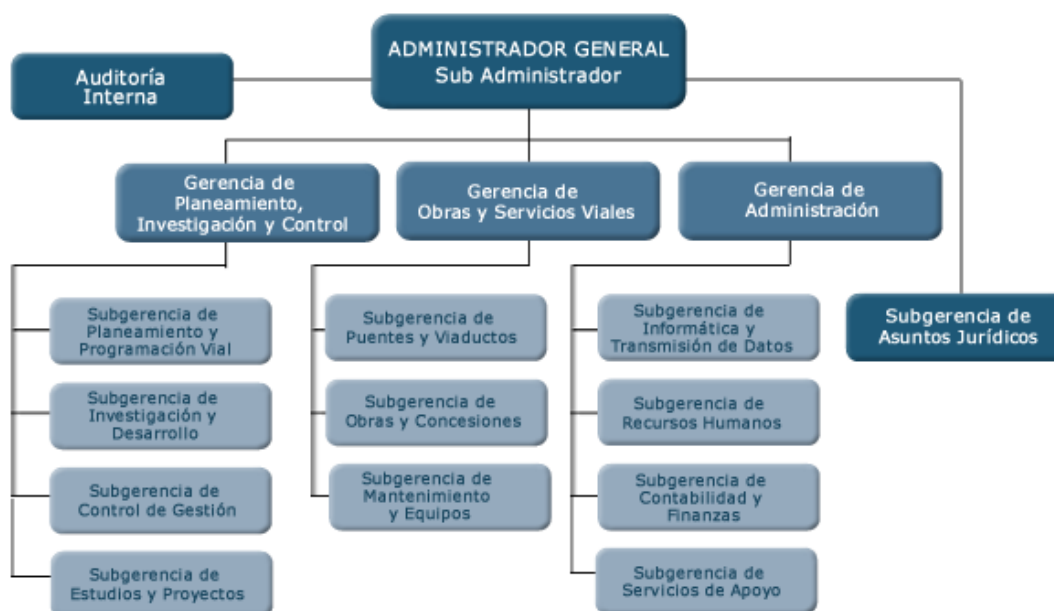
serie de acciones puntuales a desarrollar a fin de cumplir con el Plan de Reconversión Vial, siendo su primer acción la de “Transferir en forma racional y progresiva a las provincias las acciones y operaciones sobre la Red Troncal Nacional”

De esta forma, para cumplir con los preceptos básicos de la Repartición, planificar, proyectar, construir y conservar los caminos, y lo indicado por el Decreto 823/89, la estructura se vio conformada por un Administrador General y un Subadministrador General, reemplazándose las Direcciones por las Gerencias de: Reconversión Vial, Planeamiento Investigación y Control, Obras y Servicios Viales y la de Administración, cada una de ellos con sus respectivas subgerencias, divisiones y secciones y como brazos operativos continuaron Las Regiones y los Distritos, ubicados en cada una de las provincias.

En el año 1996, mediante el dictado de la Decisión Administrativa 488, el Jefe de gabinete de Ministros, aprueba una nueva estructura organizativa de la Dirección Nacional de Vialidad, la cual, en comparación con la aprobada en 1992, elimina la Gerencia de Reconversión Vial e incorpora la Unidad de Auditoría Interna. El resto de las Gerencias, Regiones y Distritos continúan igual.

Por lo cual, el primer cambio de estructura sustancial desde 1932 se dio en 1996, donde Vialidad Nacional pasaba ser una especie de ente Gerenciador, en el marco de las políticas de reconversión del estado. Sin embargo, es importante resaltar que nunca cambió su esencia conceptual de Planificar, Proyectar, Construir y Conservar los caminos.

Figura N° 8: Estructura Superior de Vialidad Aprobada en 1996



Fuente: elaboración Personal

ADMINISTRADOR GENERAL Y SUB ADMINISTRADOR GENERAL: Son los responsables primarios de solicitar y administrar la totalidad de los recursos de la repartición con el fin de cumplir los Objetivos establecidos en la Ley 505/58 y sus

modificatorias. Para ello, cuenta con una estructura conformada por Profesionales y Técnicos que, según la Gerencia que conducen deberán:

GERENCIA DE PLANEAMIENTO INVESTIGACION Y CONTROL: Es la encargada de efectuar el relevamiento de las necesidades de demanda que va presentando la red nacional (transito, desarrollo productivo, desarrollo social, etc..) así como la evolución de su deterioro (fisuras, huellas, baches, desprendimientos, estructura, rugosidad, fricción, etc..) a fin de determinar qué tipo de intervenciones se deben realizar (obras nuevas, autopistas, autovías, repavimentaciones, etc...) y la prioridad de cada una de ellas a fin de elaborar el Plan anual y Plurianual de inversiones de la DNV que permite solicitar los recursos económicos que finalmente son atribuidos por la Ley de Presupuesto.

Efectuar el seguimiento de los planes, programas y proyectos que ejecute la Dirección efectuando las proyecciones de inversiones de los planes plurianuales para la formulación dentro del presupuesto de la Repartición a fin de observar eventuales desvíos y proponer correcciones.

Realizar los proyectos necesarios para el cumplimiento del mencionado Plan, elaborando los respectivos Pliegos, Cómputos, Análisis de Precios y Presupuestos Oficiales, ya sea por si, mediante la participación de los Distritos Jurisdiccionales o por terceros para que una vez concluidos se pueda proceder al llamado a licitación.

Intervenir en la elaboración, tramitación, registro y seguimiento de los convenios celebrados ante y por la Repartición con otros Organismos Públicos Nacionales, Provinciales y Municipales, así como privados, en las etapas anteriores y posteriores a la celebración. Intervenir en los proyectos de transferencias jurisdiccionales de rutas, transferencias de funciones operativas, o servicios, a Organismos Provinciales y/o Municipales.

GERENCIA DE OBRAS Y SERVICIOS VIALES: Es la encargada de controlar técnica y administrativamente la gestión de los Contratos de Obra celebrados por la Administración General, desde su replanteo (Inicio efectivo de la construcción de la obra), hasta la Recepción Definitiva de la misma.

La realización del citado control técnico administrativo consiste en verificar que las tareas contratadas se efectúen tal lo establecido en los Pliegos de la obra, verificando la cantidad y calidad de las mismas para su posterior certificación conforme el precio con el cual fue contratada. Esta tarea es realizada por los Distritos Jurisdiccionales con responsabilidad directa en el control, siendo esta Gerencia la encargada de auditar su cumplimiento.

Otra tarea importante es la de entender en el mantenimiento de la Red Nacional de Caminos no Concesionada, a través de la implementación de políticas que permitan mediante servicios propios (tareas de mantenimiento por administración realizada por los Distritos Jurisdiccionales) o de terceros (contratos para la realización de tareas de mantenimiento), obtener un óptimo nivel de conservación de la red con una racional distribución de los recursos.

Es también tarea de esta Gerencia la de entender en todos los aspectos técnicos relacionados con los Puentes, Túneles y Viaductos de la Red Nacional de Caminos, evaluando su estado a fin de proponer la realización de distintas intervenciones de mantenimiento y/o construcción elaborando los respectivos Pliegos, Cómputos, Análisis de Precios y Presupuestos Oficiales, ya sea por si, mediante la participación de los Distritos

Jurisdiccionales o por terceros para que una vez concluidos se pueda proceder al llamado a licitación. Las tareas de evaluación son realizadas a través de los Distritos Jurisdiccionales.

GERENCIA DE ADMINISTRACION: Si bien en líneas generales, esta Gerencia es la encargada de administrar los recursos humanos y económicos, financieros y presupuestarios de la repartición efectuando las respectivas imputaciones y pagos, en este caso y atento lo específico de la materia se transcriben las principales funciones conforme la estructura aprobada para la Gerencia.

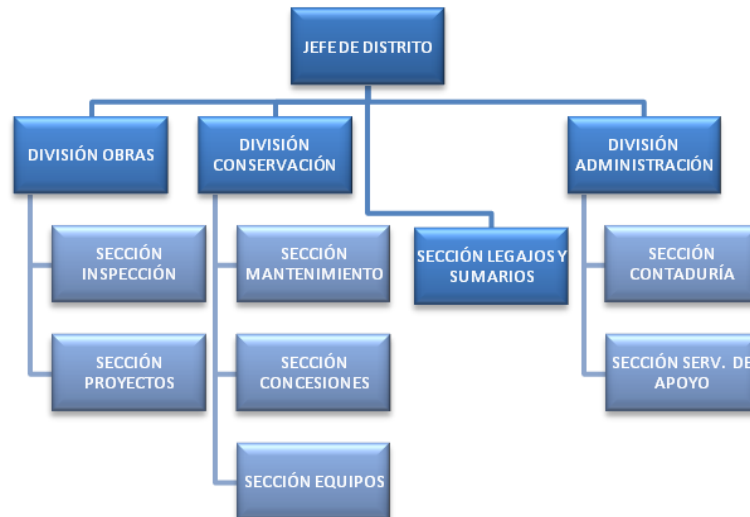
Es la encargada de preparar, ejecutar y controlar los instrumentos normativos vinculados a la administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la Repartición, como asimismo el funcionamiento de los servicios de apoyo.

Sus principales acciones son las de elaborar y ejecutar el presupuesto anual de gastos y recursos y controlar su evolución, efectuar las registraciones de ingresos y egresos impartiendo directivas para su correcta ejecución y control, fiscalizar el cumplimiento de las normas vigentes en materia contable y financiera de la Repartición y en la administración de los bienes muebles e inmuebles que integran el patrimonio de la misma, formular los balances y estados contables e inversión, movimiento de fondos, cuenta general de ejercicio y registración de créditos financieros externos, formular normas para el ingreso, control, carrera y atención de las obligaciones con el personal y fiscalizar su cumplimiento, llevar la Mesa General de Entradas y Salidas y el despacho de actuaciones.

Lo hasta aquí detallado, es la estructura superior de la Dirección Nacional de Vialidad y tal se desprende de sus misiones y funciones. Planificar la red vial nacional realizando los proyectos para la licitación de las obras e intervenciones que se requieran mediante la participación principal de la Gerencia de Planeamiento Investigación y Control. Proceder a la construcción de las obras contratadas auditando su correcta ejecución y posterior conservación con la participación de la Gerencia de Obras y Servicios Viales. Finalmente proceder al pago de los certificados que se generan con la ejecución del contrato mediante la intervención de la Gerencia de Administración.

Si bien las Gerencias descriptas anteriormente son la esencia de la Repartición, es fundamental la existencia de las áreas que otorgan el soporte necesario para poder funcionar, tales como Informática, el Servicio Jurídico, Recursos Humanos y la pieza fundamental que permite la ejecución de todas las actividades: Los Distritos Jurisdiccionales sin los cuales sería imposible la existencia de la DNV, dado su carácter federal.

Figura N° 9: Estructura Distritos Aprobada en 1996



Fuente: elaboración Personal

DISTRITOS JURISDICCIONALES: Con dependencia directa del Sr. Administrador General, son el brazo operativo de la Repartición. Se encuentran ubicados uno por provincia a excepción de la provincia de Buenos Aires que posee dos. En líneas generales son una réplica de la estructura central de la repartición, con el objetivo principal de ser los responsables primarios de llevar adelante las tareas encomendadas por cada una de las Gerencias conforme normativa e instructivos que al respecto se imparten.

JEFE DE DISTRITO: Es el responsable del desarrollo operativo de la Repartición en el ámbito de su jurisdicción, siendo su responsabilidad primaria la distribución de los recursos humanos, equipos y materiales para su óptimo ejercicio y rendimiento, como así también el correcto ejercicio de los actos administrativos. Dentro de sus principales actividades se encuentran las de realizar estudios y proyectos, controles de carga, el inventario vial, mediciones de tránsito y evaluaciones de pavimento. Elaborar la programación presupuestaria anual relevando las necesidades aportando los elementos para el planeamiento vial jurisdiccional. Gestionar programas y acciones con provincias, con municipios, comunas y otros. Implementar el seguimiento y los controles de las obras por contrato, signando los recursos adecuados. Atender operativos de emergencia.

DIVISION PROYECTOS E INGENIERIA VIAL: Es el brazo operativo en la ejecución de las tareas correspondientes a la Gerencia de Planeamiento Investigación y Control, principalmente su misión es la de planificar, evaluar y analizar los aspectos de diseño y monitoreo de la Red Vial Nacional. Gestionar la elaboración y supervisión de proyectos, programados y planificados desde Casa Central o propios. Intervenir en toda tramitación en la gestión de proyectos y modificaciones de obras. Ejecutar los relevamientos de tránsito, controles de pesos y dimensiones, estado de pavimentos, estado de obras de arte mayores y menores.

DIVISION OBRAS: Es el brazo operativo de la Gerencia de Obras y Servicios Viales para el control de la ejecución de las tareas, su función es la de inspeccionar y/o supervisar la ejecución de los contratos desde su replanteo hasta su recepción definitiva manteniendo una presencia activa en el control de la calidad y cantidad confeccionando la foja de medición y posterior certificación de las tareas ejecutadas conforme las especificaciones que rigen el contrato y su plan de trabajo e inversiones.

DIVISION CONSERVACION: Es el brazo operativo de la Gerencia de Obras y Servicios Viales para la ejecución de las tareas de mantenimiento a realizar sobre la red no concesionada, su función principal es la de entender en el mantenimiento y conservación de los caminos, ya sea por administración o por contrato con terceros o convenio con otros organismos, procurando un buen estado de transitabilidad, comodidad y seguridad para los usuarios. Efectuar la programación de las distintas tareas a realizar a fin de determinar la necesidad de recursos humanos, equipos y materiales gestionando su disponibilidad de manera de contar con los mismos al momento de la realización de las tareas. Efectuar aquellos trabajos de emergencia cualquiera sea su naturaleza a fin de restablecer el normal estado de transitabilidad.

DIVISION ADMINISTRACION: Sus principales acciones son las de diligenciar el despacho y las actuaciones administrativas elevadas a consideración de la jefatura, intervenir en la tramitación de las adquisiciones y/o contrataciones que se realicen en el Distrito, entender en todo lo relacionado a los aspectos laborales y de cumplimiento del Convenio Colectivo de Trabajo, leyes, decretos y reglamentaciones del personal de la jurisdicción, confeccionar balances y estados contables de inversión, movimiento de fondos y cuenta general de ejercicios y efectuar las liquidaciones reglamentarias de todas las erogaciones debidamente autorizadas. Recepcionar toda documentación de Altas y Bajas patrimoniales correspondientes a la Jurisdicción.

La estructura hasta aquí detallada, quizá con algunas variaciones de índole netamente operativo introducidas a lo largo de los años, fue la utilizada por la Dirección Nacional de Vialidad hasta fines del año 2015 inclusive.

En el año 2016, junto con el cambio de gobierno se impulsa un cambio de estructura, pero atento a la necesidad de poner en funciones la nueva idea que el gobierno entrante tenía para vialidad se dictaron una serie de resoluciones en las cuales se crearon cargos que no tenían sustento ni respondían a la estructura aprobada superior aprobada, lo cual se entiende no era resorte del Administrador General.

Entendemos, que esto se dio en un marco de completo desconocimiento de las buenas prácticas que hace a la Administración Pública.

Es así que se crearon la “Coordinaciones Generales y las Gerencias Ejecutivas Regionales”, dicha estructura fue convalidada recién en el año 2017 a través de la decisión administrativa 1112 de ese año.

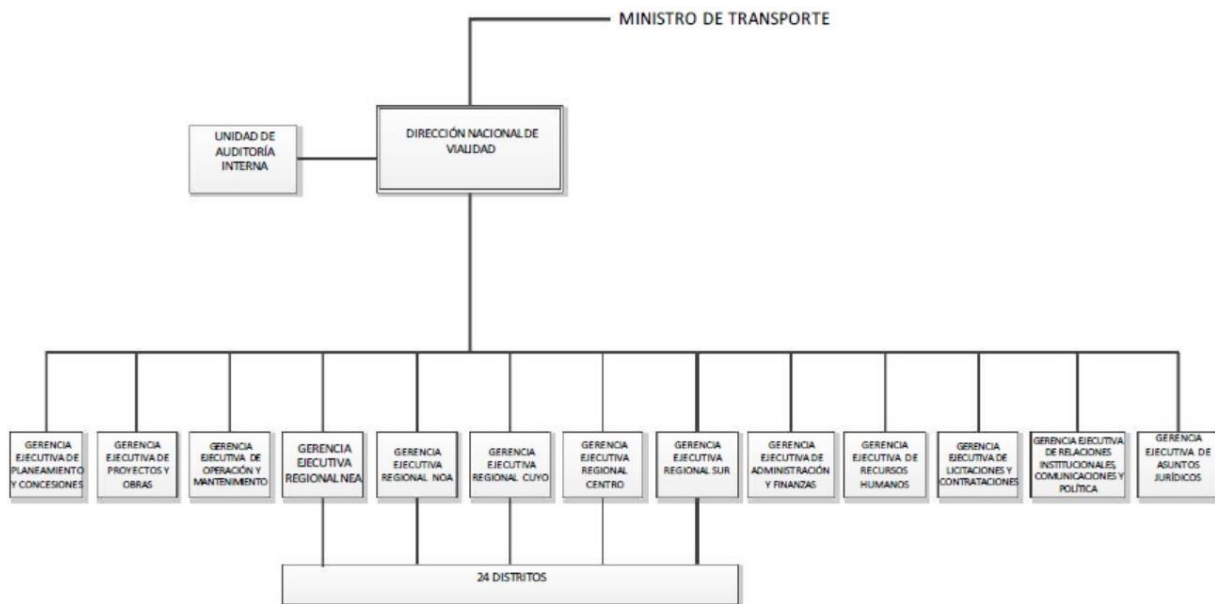
Hoy el organismo cuenta con la siguiente estructura, que depende de la Administración General, conforme lo resuelto mediante Decisión Administrativa 1112/2017 de la Secretaria de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Básicamente cuenta con 8 Gerencias Ejecutivas con sede en la Casa Central, la Unidad de Auditoría Interna, 5 Gerencias Ejecutivas Regionales (Sur, Centro, Cuyo, Noa y Nea). Estas últimas las que tienen a su cargo los 24 Distritos Jurisdiccionales, quienes brindan representación territorial y federal.

- CENTRO: Buenos Aires, Bahía Blanca, Córdoba y Santa Fe.
- NEA: Formosa, Chaco, Entre Ríos, Misiones y Corrientes.
- SUR: Río Negro, Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego.
- CUYO: La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis y La Pampa.

- NOA: Salta, Tucumán, Catamarca, Jujuy y Santiago del Estero

Figura N° 10 – Estructura Vialidad Nacional



Fuente: Decisión Administrativa 1112/2017

A continuación, se indican las principales funciones de dichas áreas.

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA:

Entender en el funcionamiento del sistema de control interno establecido en las organizaciones públicas, sus operaciones y el desempeño en el cumplimiento de sus responsabilidades financieras, legales y de gestión informando acerca de su eficacia y eficiencia.

GERENCIA EJECUTIVA DE PLANEAMIENTO Y CONCESIONES

Elaborar, coordinar y dirigir la planificación de la infraestructura vial dependiente del ámbito de aplicación de la DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD.

GERENCIA EJECUTIVA DE PROYECTOS Y OBRAS

Coordinar la revisión y aprobación de anteproyectos y proyectos viales y la contratación de las obras de la red vial nacional, a través de la interacción con otros organismos que tengan vinculación con la infraestructura, seguridad e innovación tecnológica en el ámbito vial.

GERENCIA EJECUTIVA DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

Dirigir, coordinar y asesorar en el mantenimiento de la Red Nacional de Caminos, implementando políticas que permitan obtener un adecuado nivel de servicio.

GERENCIA EJECUTIVA REGIÓN NOA; GERENCIA EJECUTIVA REGIÓN NEA; GERENCIA EJECUTIVA REGIÓN CUYO; GERENCIA EJECUTIVA REGIÓN CENTRO; GERENCIA EJECUTIVA REGIÓN SUR

Supervisar la gestión de los Distritos de su jurisdicción regional, dependientes de la DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD y participar en la discusión estratégica de la

planificación vial, conjuntamente con la Administración General y las Gerencias en consenso y coordinación con los planes federales.

GERENCIA EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Dirigir las actividades relativas a los servicios contables, económicos, financieros, presupuestarios, patrimoniales, de administración y gestión del Servicio Administrativo Financiero.

GERENCIA EJECUTIVA DE RECURSOS HUMANOS

Entender en la planificación, gestión y administración de políticas, procedimientos y normas que regulan al personal a fin de efectuar una asignación racional de los recursos humanos.

GERENCIA EJECUTIVA DE LICITACIONES Y CONTRATACIONES

Asistir en la contratación de obra pública, concesiones, bienes y servicios necesarios, a través de la planificación estratégica, dirección, gestión y control de los procesos de licitaciones, contrataciones, gestión contractual y negociaciones, colaborando con las diferentes áreas de la Repartición.

GERENCIA EJECUTIVA DE RELACIONES INSTITUCIONALES, COMUNICACIONES Y POLÍTICA

Dirigir, coordinar y ejecutar el plan de comunicación y prensa de la Dirección Nacional de Vialidad, como así también la de aprobar, liderar, gestionar y dirigir acciones tendientes al correcto desarrollo de los distritos jurisdiccionales.

GERENCIA EJECUTIVA DE ASUNTOS JURÍDICOS

Asesorar en materia de interpretación legal, representar y defender judicialmente a la Repartición en todas las cuestiones relacionadas a la actividad vial y sustanciar los procedimientos en materias disciplinarias y vinculadas al patrimonio inmobiliario de la Repartición.

En lo que hace a la gestión de los contratos, en la actualidad, de las 14 Gerencias Ejecutivas de las cuales 3 Gestionan Contratos, la Gerencia Ejecutiva de Proyectos y Obras, la Gerencia Ejecutiva de Operación y Mantenimiento y la Gerencia Ejecutiva de Planeamiento y Concesiones.

Existen tres cargos jerárquicos del mayor grado posible que pueden ser ocupados por tres personas diferentes, con tres criterios distintos o no, pero no solo eso, existen superposiciones de contratos entre las tres gerencias, lo que no permite armonizar la gestión de los mismo y solo genera disputas de posiciones que no dan respuesta a lo que la sociedad requiere.

Aparte de ello, la Gerencia de Planeamiento órgano rector de la planificación debería tener el máximo rango jerárquico, ya que se entre mezcla con las concesiones que es netamente operativa. Otro caso, es que la gerencia de proyectos y la gerencia de obras, pertenecen a la misma Gerencia Ejecutiva, o sea, la misma persona que armo los documentos de licitación y los aprueba, en el caso de una modificación de obras debe plantearse el problema justificarlo, evaluarlo y mandarlo aprobar, perdiendo la posibilidad de contralor que da, que el proyectista sea independiente el que gestiona la ejecución.

En resumen, la estructura de Vialidad Nacional paso de tener tres Gerencias y nueve Subgerencias en el año 2015 a catorce Gerencias Ejecutivas, alrededor de 24 Gerencias 72 Subgerencias, en el año 2017.

Esto provocó una excesiva desconcentración de las decisiones, las responsabilidades y la conducción, lo que llevo a una cierta anarquía donde las diferentes áreas trabajaban como sectores estancos y sin comunicación horizontal, lo cual sigue presente a la fecha del presente documento.

EL GOBIERNO Y LAS INSTITUCIONES

El Estado posee diversas formas organizativas que constituyen el ordenamiento técnico – jurídico - administrativo necesario para llevar a cabo la realización de las metas instauradas por el Proyecto de Gobierno.

Dentro de este marco, VIALIDAD NACIONAL siempre fue una herramienta ejecutora de las políticas estatales en materia de infraestructura pública.

Cada Proyecto político debería llegar a la Dirección Nacional de Vialidad y atravesarla, mediante un plan que le permitiera implementar y direccionar las políticas públicas, obteniendo resultados acordes a los objetivos propuestos.

Para ello es necesario plasmar el plan de gobierno el cual se materializa, con procesos que se llevan adelante en gran medida, por medio de los recursos asignados a la repartición, las obligaciones y responsabilidades encomendadas, y el crecimiento tanto en su infraestructura como en su calidad de gestión y recursos humanos.

La capacidad de conducción radica en componer el actuar de los tecnócratas y los políticos que desembarcan con la nueva administración, los cuales en primer momento pueden llegar a ser resistidos por la planta estable de la organización ya que dichos cuadros vienen a modificar procedimientos ya instituidos.

Entendiendo el primero como el agente jerarquizado que reclama que la alta dirección tenga conocimiento de las técnicas propias y específicas del organismo que dirige, pero no reclama el conocimiento de los sistemas sociales para los que gobierna, ni de los objetivos estratégicos de ese organismo en relación con los otros organismos de gobierno; y el segundo, siguiendo a Matus, como “el conductor dirige un proceso hacia objetivos que elige y cambia según las circunstancias...” (Matus,1987: 73), por lo que le reconoce, básicamente, un rol político. (Bernazza - cap II pag 52).

No obstante, en las organizaciones estatales cuando los intereses o las decisiones políticas de llevar adelante determinada acción no cuadran dentro de los tiempos administrativos, la organización con su estructura y por su propia esencia genera “anticuerpos”.

Esto básicamente se da porque la conducción política generalmente busca resultados que cumplan con los objetivos que se propuso y en ciertos casos para lograrlo, se ve obligado a atravesar con su idea la burocracia que existe en la institución, la cual, como es de entender, funciona en un marco profesional y normativo que lleva adelante sus acciones y que a veces se enfrenta a la decisión política de hacer.

Dicha situación ocurre porque la gestión política, a veces, no priorizó el estudio en profundidad del organismo al cual pretende conducir, conociendo su forma de trabajo,

organización y sus normas, sino que sólo estaba orientada a formalizar su proyecto político.

De cambiar ese orden de prioridades y tratar de entender el funcionamiento que la organización tiene, conociendo sus agentes, entendiendo sus formas y dando el espacio para que la burocracia administrativa muestre su potencial, es decir la capacidad de hacer y alcanzar los objetivos de la conducción política dentro de un marco claro y determinado, se podría evitar el uso innecesario de poder sobre la organización.

Entendiendo poder, como el poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho, o de derecho y/o potestad, facultad, legitimidad y además la persona que tiene esa autoridad, posee un prestigio y crédito por su calidad y competencia en alguna materia, en el entendimiento que, a la hora de enfrentar un problema, es necesario que ese tipo de personas existan, definiendo claramente “quien manda”.

Dicha autoridad no estaría ganada en base a hechos coercitivos, si no por el apoyo y respaldo de los diferentes actores que integran la estructura y el funcionamiento de la organización, los cuales reconocen en determinada persona las capacidades necesarias para afrontar los diferentes problemas que pueden presentarse.

Cuando la Administración y sus cuadros políticos se hacen cargo de un organismo, sus recursos humanos y tecnológicos, su historia, su presente y su futuro, a la cual a veces son ajenos por mero desconocimiento y de esta forma se encuentran en la necesidad de guiar una organización hacia un objetivo político, a veces diferente al anterior, debe estar claramente expresado en un plan de acción que refleje ¿hacia dónde va la organización? ¿Qué futuro se pretende para misma?, los métodos, las actividades a realizar, los plazos a cumplir y los recursos que se deben conseguir.

“La elaboración del plan es un momento muy importante del grupo, por eso debemos garantizar la participación de todos, y dar lugar a un debate profundo de los objetivos que se persiguen, porque luego, con las primeras actividades surgen las dificultades, los conflictos, las diferencias de criterio” (Claudia Bernazza – Grupos, organizaciones, redes sociales: una aproximación a la interacción humana, pag. 16)

Por ello, la Administración, y sus cuadros políticos, al llegar a un organismo deberían tener la necesidad de abrir un diálogo con todos los actores que intervienen en su funcionamiento y actividad cotidiana (agentes, sindicatos, empresas, etc.), cada uno de los cuales responden a sus propios intereses, y mediante este rico intercambio de ideas y experiencias evitará el proyecto político que ellos representan no se vea interferido por los objetivos particulares o sectoriales de los actores, si no que tratando de integrarlo, sin hacer las concesiones que modifiquen o afecten a su proyecto.

Demás está decir que dicha interrelación deberá mantenerse en el tiempo ya que los intereses propios, tanto de la administración como de los diferentes actores, están en permanente transformación y mutan hacia nuevos proyectos y planes, ya que esto es parte de la génesis misma de las personas, que conforman tanto a la Administración como al resto de los Actores, que arrastradas por la vida misma crecen, empiezan proyectos, se desaniman y vuelven a empezar.

En las organizaciones públicas es necesario que exista una burocracia, entendiendo la misma como una organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios, ya que es lo que les da cuerpo a las organizaciones y es donde se guarda la memoria de esos organismos, y que además ella

deber ser comprendida, representada, respetada y jerarquizada, para poder llevar adelante cualquier proyecto político.

Al modificarse el organismo ya sea en su idiosincrasia o estructura, a fin de cumplir con el objetivo de la gestión política, sin darle la participación a los diferentes actores, se modifican no sólo procesos, que fueron oportunamente pensados, probados, evaluados y ejecutados; si no que también se está dejando de lado proyectos, planes, objetivos y compromisos de índole particulares o sectoriales, con lo cual parte de esos actores se verán afectados, por no haber sido tenidos en cuenta en dicha instancia, lo que podría afectar negativamente el desarrollo conjunto de la organización y en definitiva el proyecto político que representan.

Por ello, al dejar de lado en la toma de decisión la experiencia adquirida, los actores intervinientes y el recurso humano con el que se cuenta, y al no considerar el trayecto recorrido para llegar hasta hoy, invalidando la experiencia y resultados de lo gestado en la historia del organismo para entender el presente y el futuro, es que el modelo propuesto no se conecta con el funcionamiento de la organización, su estructura organizativa y su gente, lo que inexorablemente conduce a ese proyecto político al fracaso.

Esta primera reflexión se manifiesta en el interés de no repetir las frustraciones acaecidas por diferentes administraciones salientes, que no tomó ninguno de estos conceptos y con una clara subestimación de la burocracia administrativa del Organismo, llevo adelante una muy deficiente gestión con magros resultados en consideración a los recursos comprometidos.

En este sentido, se han implementaron alteraciones a la estructura orgánica y a los procedimientos históricos de VIALIDAD NACIONAL sin un sentido definitivo, que pusieron en crisis el normal funcionamiento del Organismo; al punto que se originó una tal confusión que durante mucho tiempo los agentes internos y los interesados externos desconocían el vigente proceso a aplicar a las actuaciones administrativas en trámite.

A ello, se debe agregar que estas modificaciones, eran llevadas a cabo por funcionarios políticos, con poco compromiso con el organismo y con la propia gestión política, teniendo en consideración que, sin completar sus presuntos objetivos, precipitadamente recalaron en cargos jerárquicos en otros organismos y/o órganos de la Administración Pública, o simplemente renunciaron.

Lo cierto es que este escenario concluyó en una errática política pública vial, redundando en la celebración de contratos de obras, y de concesión de obras bajo diversos sistemas de gestión, inviables cuya ejecución se encuentra formalmente y/o virtualmente truncada.

Este escenario habré un marco de discusión en cuanto a que estructura es la que Vialidad Nacional requiere para llevar adelante la política pública vial, siempre pensándola objetivamente y no en dar lugar a determinada cantidad de personas, si no pensando la mejor y más eficiente estructura y luego, por los mecanismos que la Administración Pública consagra, buscar a los mejores recursos humanos que conduzcan esas áreas.

RECURSOS HUMANOS

En este apartado trataremos sin ahondar en el tema, marcar la importancia de los mismos y como la mala gestión de ellos, no solo afecta la gestión de los contratos de obra pública, si no, la repartición en general.

El organismo cuenta con un nomenclador de funciones que define las características y condiciones de ejercicio de las tareas. Sin embargo, el mismo responde a una estructura antigua y no se ha adaptado a los cambios tanto en las características de la planta de personal como de la variación de las funciones que se le asignan a la Repartición. Entonces, se trata de un nomenclador de funciones asociado a una estructura rígida y desactualizada, que difícilmente se adapta a las necesidades actuales del organismo.

Es así que consta de 14 categorías, siendo la 1 la de los Gerentes Ejecutivos y Gerentes y hasta llegar a la Catorce. Lo importante es destacar que casi todo el personal se encuentra comprendido entre la categoría 1 y la 7, siendo que las demás categorías en general no se ocupan. Cada modificación de revista de un empleado en una categoría merece de un trámite que se convalida con un Acto Administrativo.

No existen perfiles de competencia (requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñar las tareas) que deberían establecerse para la selección de puesto en particular.

Estos motivos generan malestar entre los agentes de la repartición que no sienten ser reconocidos conforme las tareas que desarrollan y ven como la única posibilidad de mejora económica acceder a un cargo jerárquico o bien a una mejor categoría.

Otros aspectos es que la distribución del personal en las diferentes áreas de la Repartición es deficiente, siempre atendiendo que es un organismo puramente técnico, se hace notar que en el ámbito de casa central solo el 34% del personal se ubica en las Gerencias técnicas.

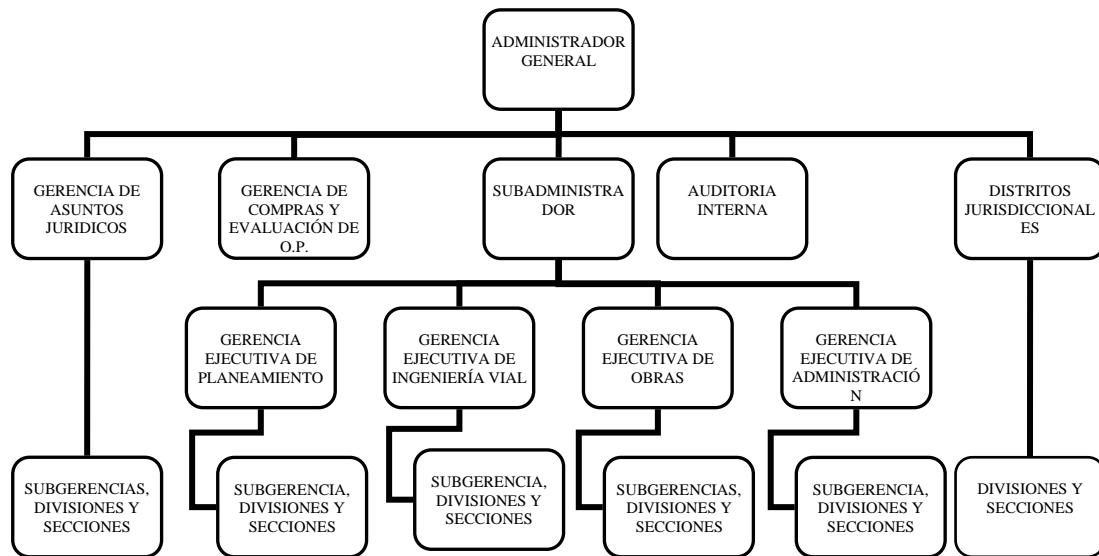
Todo ello nos lleva a pensar que no existe una gestión del empleo y distribución estratégica de los recursos humanos de la Repartición.

RECOMENDACIONES

PROPUESTA DE ESTRUCTURA SUPERIOR

De lo hasta aquí expuesto, entendemos necesario pasar de la crítica a la acción, y la parte constructiva, por lo cual me propongo en función de las ideas expuestas en el presente capítulo y con fundamento en las misiones y funciones básicas de la Dirección Nacional de Vialidad y lo expuesto en el CAPITULO 4 – PROYECTO DE OBRA PUBLICA, proponer una estructura para la Dirección Nacional de Vialidad, la cual se muestra en la siguiente figura.

Figura N° 11: Propuesta de Estructura



Fuente: elaboración Personal

La idea de pensar una estructura nueva se basó, en los procesos que lleva a cabo la dirección nacional de vialidad y lo que hace a la Gestión de Proyectos de Obra Pública tratando de crear áreas, las cuales denominamos Gerencias Ejecutivas, que puedan comenzar y cerrar un proceso en sí mismas, sin intervenciones de otras Gerencias Ejecutivas. A eso le adicionamos las áreas que, si o si son necesarias en cualquier organismo estatal poniéndoles un grado menor “Gerencias”, con todo ello llegamos a tener las siguientes áreas, de las cuales solo se dará la idea general de sus competencias y no se desarrollaran:

Gerencia Ejecutiva de Planeamiento: Es el área encargada de elaborar los planes anuales y plurianuales de obra pública en base a las necesidades que la sociedad impone, valiéndose para ellos de todos los relevamientos que le sean necesarios, evaluando la prefactibilidad y factibilidad de cada proyecto a incluir en ese plan y haciendo un control de las inversiones en cada programa y un control de gestión en general. Esta es el área más importante de la Repartición y a la vez es el área mentora de la política Vial.

Gerencia Ejecutiva de Ingeniería Vial: Es el área encargada de desarrollar los proyectos ejecutivos, así como toda la documentación necesaria para llevar adelante la aprobación de la encomienda de licitación, es la rectora de la Ingeniería y Proyecto del organismo, quien determina los lineamientos, produce normas y reglamentos y lleva adelante el control de los proyectos desde que obtienen su factibilidad hasta la aprobación de la documentación de licitación inclusive. Asimismo, evalúa si los cambios son o no necesarios en los proyectos en ejecución.

Gerencia Ejecutiva de Obras: Esta área es la responsable de la producción, de la calidad, cantidad y plazo de los proyectos contratados y emisión de certificados de obra, independientemente de su sistema de gestión y si son obras por LOP, Concesiones y/o Contrataciones Públicas Privada. Esta área toma control de los Proyectos de Obra Pública con la firma del Contrato la cual se extingue con la Recepción Definitiva. Asimismo, coordina las tareas de mantenimiento por administración a través de los Distritos Jurisdiccionales.

Gerencia Ejecutiva de Administración y Finanzas: Esta área es la responsable de llevar adelante la gestión económica, financiera y presupuestaria del Organismo. Asimismo, es la encargada de los pagos y los pedidos de partidas presupuestarias y además conduce la gestión de los Recursos Humanos en la Repartición.

Gerencia de Compras y Admisibilidad de Obra Pública: Esta Gerencia, es la encargada de la gestión de los insumos de la Repartición y la gestión del proceso de admisibilidad en la licitación pública.

Si bien esta es una “idea” de estructura, encuentra su fundamento en los aspectos ya expuestos y entiendo que facilitaría la toma de decisión, la generación de procesos, la implementación de normativa y manuales de procedimientos que repercutirán en una mejora en la gestión de los contratos y de la Repartición en General.

RECURSOS HUMANOS

Vialidad Nacional debería mutar a un Sistema de Gestión del Empleo Público basado en los nuevos paradigmas de la Administración Pública.

En principio, generando un relevamiento de las necesidades reales del organismo en cuanto a recursos humanos por dependencias. Y luego de la optimización de los recursos existentes, reubicándolos, capacitándoles, incentivándoles, etc., se proceda en forma ordenada a la incorporación de los recursos necesarios a través de los sistemas de concursos.

De esta forma dejaríamos atrás los mecanismos de acceso al Empleo Público tradicionales que conservan los rasgos basados en el clientelismo político y en un alto grado de sindicalización sin de Rotación y/o Movilidad del Personal.

Evaluar la posibilidad de implementar un sistema separando la carrera dentro del organismo de los cargos jerárquicos. De esta forma, los puestos jerárquicos dejan de ser la única opción para conseguir una mejora salarial.

CONCLUSIÓN PARCIAL

En este capítulo pudimos ver como evoluciono la estructura de la Dirección Nacional de Vialidad y los cambios sustanciales que se han producido, abordamos la estructura actual, marcando las deficiencias que tiene en cuanto a la toma de decisión y los desequilibrios que propone, concluyendo que eso afecta a la Gestión de la Repartición en general y a la de los Contratos de obra pública en Particular.

Seguidamente, nos atrevimos a proponer una estructura que salve los defectos que presenta la actual y fuimos más allá, marcando que la misma se ajusta a lo que entendemos como Gestión de Proyectos de Obra Pública (ver CAPITULO 4 – PROYECTO DE OBRA PUBLICA)

Por último, hicimos una breve incursión en la gestión del empleo público, marcando sus principales debilidades y haciendo recomendaciones para su mejora.

La importancia de este capítulo, hablando particularmente de la gestión de los contratos, en lo siguiente, y es que todos los aspectos que se han tocado, irrumpen en la gestión de contratos de diferentes maneras, ya sea por rigidez de la estructura que no permite elaborar procesos de gestión ágiles que den respuesta de forma eficaz y efectiva a los problemas que se presentan, generando en algunos casos interrelaciones excesivas entre

todas las áreas por su enorme desconcentración, o bien, por aspectos que hacen a los recursos humanos, generándose desigualdades y malestares entre los agentes de la repartición, todos estos aspectos repercuten negativamente en la gestión de los contratos.

CAPITULO 6 – ESTADO DE LOS CONTRATOS EN LA DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD

En el presente capítulo nos proponemos dar una visión general de los contratos de la Dirección Nacional de Vialidad, tanto los que lleva la Gerencia de Obras, como los que lleva el resto de las áreas, mostrando a nivel agregado la situación de los mismos.

RED VIAL NACIONAL

La red vial nacional tiene una longitud total de alrededor de 40.000 km. Ellos se distribuyen en pavimentos rígidos (hormigón), pavimentos flexibles (asfaltos) y tratamientos superficiales. En la siguiente Figura mostraremos dicha información desglosada por provincias, por tipo de pavimentos y conforme el relevamiento disponible de la Repartición.

Figura N° 12 - Longitud de Rutas por tipo de Pavimento

Longitud de Rutas por Tipo de Pavimento (Km)

Fecha: 28/08/18

Distrito	Hormigón	Asfáltico	Tratamiento bituminoso	Subtotal Pavimentado (*)	Zona Urbana	No Pavimentado (*)	Total (*)
01 - Buenos Aires	26,3	3376,5	0,0	3402,7	23,8	0,0	3426,5
02 - Córdoba	226,9	2242,9	49,9	2519,8	150,0	0,0	2718,8
03 - Tucumán	57,5	478,9	18,2	554,5	0,0	41,0	595,5
04 - Mendoza	39,6	1203,9	456,1	1699,6	30,9	465,1	2195,5
05 - Salta	0,6	1095,9	283,2	1379,8	18,0	452,7	1850,5
06 - Jujuy	10,4	419,4	319,8	749,6	0,0	438,5	1188,0
07 - Santa Fe	219,6	2236,3	0,0	2456,0	59,2	62,9	2578,0
08 - La Rioja	0,0	1304,7	575,0	1879,7	31,8	0,0	1989,5
09 - San Juan	4,7	644,2	485,2	1134,0	8,8	129,2	1272,1
10 - Corrientes	33,6	1610,3	109,9	1753,9	0,0	0,0	1753,9
11 - Catamarca	0,0	572,7	536,6	1109,4	11,6	8,6	1129,5
12 - Neuquén	3,6	1072,1	366,1	1441,8	13,3	0,0	1455,1
13 - Chubut	0,7	1388,2	519,0	1907,9	16,2	239,8	2163,9
14 - San Luis	119,0	653,2	180,6	952,8	7,4	0,0	960,2
15 - Misiones	1,4	725,8	0,0	727,2	22,6	43,8	821,8
16 - Sgo. del Estero	59,1	1268,9	80,3	1408,2	27,0	45,6	1480,8
17 - Entre Ríos	167,6	1419,3	0,0	1586,9	21,0	0,0	1607,8
18 - Chaco	15,5	957,7	12,0	985,2	1,9	0,0	987,1
19 - Bahía Blanca	24,3	1099,1	116,9	1240,3	4,9	0,0	1245,2
20 - Río Negro	0,0	1563,5	367,8	1931,3	4,8	207,2	2373,5
21 - La Pampa	0,0	986,7	516,1	1502,8	0,0	168,0	1670,8
22 - Formosa	0,0	1144,5	117,2	1261,7	3,8	42,1	1307,6
23 - Santa Cruz	5,6	2511,0	0,0	2516,6	9,8	360,9	2887,3
24 - Tierra del Fuego	1,1	283,9	0,0	285,0	5,7	367,2	657,9
TOTAL	1016,9	30259,5	5109,9	36386,3	472,4	3072,6	39931,3
PORCENTAJE	2,5%	75,8%	12,8%	91,1%	1,2%	7,7%	100,0%

(*)No se incluye la Longitud de Superposición, la Longitud de Traza no Abierta ni la Longitud en Construcción con corte total

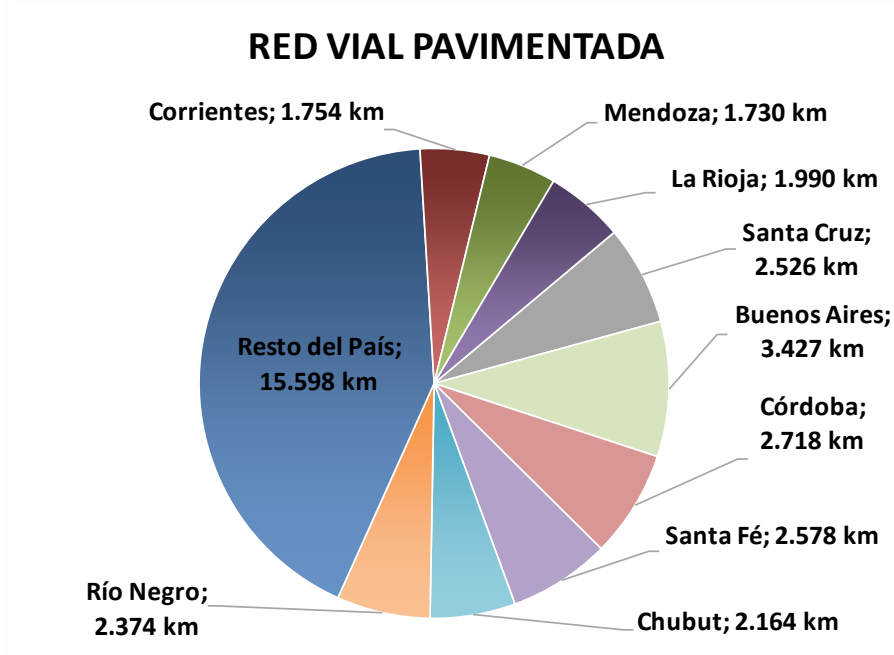
Fuente: Dirección Nacional de Vialidad - Relevamiento

Sin considerar el porcentaje de zona urbana, la red de caminos de la Nación cuenta con el 91% de los caminos pavimentados, donde el 76% de la longitud es de carpeta de concreto asfáltico, el 2,5% de pavimento rígido y el 12,5% posee una calzada de tratamiento bituminoso de superficie.

Si vemos en un gráfico la red vial pavimentada por según cada provincia, la mayor longitud de red pavimentada corresponde a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, seguidas de Santa Cruz, Río Negro y Chubut. Estas seis provincias representan el 43% de la red²⁶, pero a la vez o son de las provincias más pobladas o de mayor extensión, o ambas cosas.

Figura N° 13 Red Vial Pavimentada

²⁶ Datos Fuente DNV.



Fuente: Elaboración Propia

En relación a los sistemas de gestión, se atienden por obras por administración alrededor de 8500 km, mediante sistema C.RE.MA (contratos de recuperación y mantenimiento) se gestionan 6500 km (Datos del año 2017). La Red Concesionada o bajo el sistema de Participación Público Privada es de alrededor de 10100 km sin contar los accesos a la Ciudad de Buenos Aires.

FALTANTE DE EJECUCIÓN Y CANTIDAD DE OBRAS

Considerando todos los sistemas de gestión, la Dirección Nacional de Vialidad tiene actualmente **entre obras en ejecución y adjudicadas 695 obras (entendiendo esa discriminación como las obras en ejecución, neutralizadas, paralizadas, adjudicadas)**, conforme el Sistema Informático de Gestión de Obras (SIGO). El monto faltante de ejecución transcurrido el primer semestre del año 2019 (valores expresados al mes de mayo de 2019), se aprecia en la siguiente tabla:

Figura N° 14 Monto Faltante de ejecución a valores de Mayo de 2019

TOTAL PAÍS	
MONTO FALTANTE (MAYO 19)	\$ 441.480.702.334,22
OBRAS EN EJECUCIÓN	695

Fuente: Elaboración Propia

Figura N° 15 Cantidad de Obras incidentes en el faltante

INCIDENCIA DE OBRAS		
176 OBRAS	Inciden	91%
88 OBRAS	Inciden	76%
31 OBRAS	Inciden	49%
9 OBRAS	Inciden	24%

Fuente: Elaboración Propia

Como se puede apreciar, el 91% del faltante de obra necesario expresado en pesos, a valores de mayo de 2019, es absorbido por 176 obras. Por otro lado, solamente 9 obras comprometen alrededor del 24% del monto faltante total. Estas últimas, dada su relevancia presupuestaria, se muestran a continuación

Figura N° 16 – Obras más incidentes en las 695

DISTRITO	RUTA	TRAMO	ESTADO	GESTION	AVANCE	FALTANTE 03-2019	INC
SAN JUAN	RN. 0141	<LÍMITE LA RIOJA / SAN JUAN - CAUCETE (RN N° 20)>	ADJUDICADA	C.RE.MA. II	0,00%	\$ 20.033.156.497	18,76%
BUENOS AIRES	RN. 0007	<LUJAN - INICIO DE CONCESION - EMP. RP. N 89 - POTRERILLOS>	EN EJECUCION	PPP	1,65%	\$ 18.598.666.896	17,42%
BUENOS AIRES	RN. 0005	<ANGUIL - INT. RN 35>	CONTRATADA	PPP	0,00%	\$ 11.558.788.862	10,83%
SANTA FE	RN. 0033	<SAN EDUARDO - RP. N° 94>	EN EJECUCION	PPP	0,11%	\$ 11.031.659.672	10,33%
BUENOS AIRES	RN. 0005	<LUJAN - EMP. RN N 35 SANTA ROSA (LA PAMPA)>	EN EJECUCION	PPP	0,04%	\$ 9.967.414.765	9,34%
SANTA FE	RN. 0009	<SAN NICOLAS (INT. RN. N° 188) - ROSARIO (INT. RN A008)>	EN EJECUCION	PPP	0,35%	\$ 9.475.111.458	8,87%
BUENOS AIRES	RP. AUBLP	<DISTRIBUIDOR ENSENADA-EMPME.R.P.N° 11>	EN EJECUCION	CONSTRUCCIÓN	3,16%	\$ 9.298.241.387	8,71%
BUENOS AIRES	RN. 0003	<MOJÓN KILOMÉTRICO 183,00 - LAS FLORES - EMPALME RP N° 72 - CORONEL DORREGO>	EN EJECUCION	PPP	0,30%	\$ 8.476.809.264	7,94%
BUENOS AIRES	RN. 0226	<EMPALME RP N° 2 - MAR DEL PLATA - MOJÓN KILOMÉTRICO 300,00 - OLAVARRIA>	EN EJECUCION	PPP	0,55%	\$ 8.326.923.361	7,80%

Fuente: Elaboración Propia

Con relación a lo anterior, podemos decir que la obra en San Juan que figura por sistema de gestión, C.Re.Ma., fue contratada en 2016, pero nunca se aprobó su proyecto ejecutivo por no llegar a un acuerdo de orden técnico – económico, ya que el proyecto técnico con el que se licitó resultó insuficiente y desactualizado, hoy sigue en vías de revisión después de tres años de contratada.

El Distribuidor de Ensenada de la Autopista Balbín, que es la continuación de la Autopista Buenos Aires – La Plata, tiene una manda judicial que no permite la ejecución de la obra hasta que se solucionen una serie de inconvenientes, relativo a interferencias, de orden técnico que no fueron tenidos en cuenta ni en el proyecto que se licitó, ni en el Proyecto Ejecutivo que elabora la Contratista y se evaluó en la Repartición.

El resto del faltante comprometido, son obras del sistema de participación pública privada, que prácticamente no fueron ejecutados por problemas de orden económico financiero, ya que el contrato de concesión quedó afectado por la falta de posibilidad de financiamiento privado y el marco inflacionario que se desarrolló desde la firma de los mismos hasta finales de 2019.

Podríamos decir, que de existir una voluntad política de resolver esta situación e ir a la conclusión de estos 9 contratos, el faltante de ejecución se vería disminuido considerablemente liberando de compromisos al estado que mantiene innecesariamente. En la siguiente figura se ve que eso representaría a valores de Mayo de 2019 aproximadamente 106.000 millones de pesos.

Figura N° 17 – Obras más incidentes en las 695 - Montos

INCIDENCIA DE OBRAS		
OBRAS	INCIDENCIA %	INCIDENCIA (\$)
176	91%	\$ 401.747.439.124,14
88	76%	\$ 335.525.333.774,00
31	49%	\$ 216.325.544.143,77
9	24%	\$ 105.955.368.560,21

Fuente: Elaboración Personal

Este mismo análisis podría hacerse para el resto de las obras, para liberar parte del faltante comprometido, ya que hay obras que están discontinuadas y que merecen un cierre contractual reduciendo adicionalmente y sustancialmente la cantidad de contratos en ejecución.

Si al análisis anterior, se le excluyen las obras gestionadas bajo el sistema de Participación Público Privada, se tiene la siguiente situación:

Figura N° 18 - Monto Faltante de ejecución a valores de Mayo de 2019 sin PPP

TOTAL PAÍS	
MONTO FALTANTE (MAYO 19)	\$ 298.469.295.124,37
OBRAS EN EJECUCIÓN	550

Fuente: Elaboración propia

En primera medida podemos decir que, si sacamos del análisis las obras gestionadas por el sistema de PPP, reducimos la cantidad de contratos de 695 a 550 (145 contratos menos), lo que representa pasar de un faltante comprometido de \$ 441.480.702.334,22 a \$ 298.469.295.124,37 (\$143.011.407.209,85 menos).

Analizando solo los contratos por gestión PPP a diciembre de 2019 con faltantes de obras a valores de mayo de 2019, queda conformado de la siguiente manera

Figura N° 19 - Monto Faltante de ejecución a valores de Mayo 2019 PPP

TOTAL PAÍS	
MONTO FALTANTE (MAYO 19)	\$ 143.011.407.209,85
OBRAS EN EJECUCIÓN	145

Fuente: Elaboración propia

Es importante aclarar que de los 145 contratos solo 38 tienen montos y proyectos ejecutivos aprobados, por lo cual el faltante de ejecución de \$143.000 millones de pesos es para 38 obras, al momento de aprobarse los proyectos ejecutivos de las 108 obras restantes, el monto faltante de ejecución del sistema PPP se incrementará más que sustancialmente, por lo menos triplicándose, haciendo únicamente una estimación lineal.

Si hacemos el mismo análisis de incidencia, que hicimos anteriormente, sobre esas obras PPP, aparecen las 38 obras que están aprobadas sus proyectos y presupuestos, obteniendo que:

Figura N° 20 – Obras más incidentes en las PPP

INCIDENCIA DE OBRAS		
19 OBRAS	Inciden	90%
12 OBRAS	Inciden	76%
7 OBRAS	Inciden	54%
2 OBRAS	Inciden	21%

Fuente: Elaboración propia

De esas 145 obras gestionadas por PPP existen 38 en ejecución, con proyecto ejecutivo y presupuesto aprobado, con un avance promedio de 1,78%, siendo la de mayor avance 11%, las otras 107 obras, al no tener proyecto ejecutivo y presupuesto aprobado, no registran avance a diciembre de 2019.

Las que presentan algún tipo de avance a diciembre de 2019, se muestran a continuación ordenadas por su incidencia en el total de obra faltante PPP a valores de mayo de 2019.

Figura N° 21 – Listando de obras que inciden en el faltante PPP y avance financiero

DISTRITO	RUTA	TRAMO	ESTADO	GESTION	AVANCE	INCIDENCIA
BUENOS AIRES	RN. 0007	<LUJAN - INICIO DE CONCESION - EMP. RP. N 89 - POTRERILLOS>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	1,65	0,13
SANTA FE	RN. 0033	<SAN EDUARDO - RP. N° 94>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,11	0,08
BUENOS AIRES	RN. 0005	<LUJAN - EMP. RN N 35 SANTA ROSA (LA PAMPA)>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,04	0,07
SANTA FE	RN. 0009	<SAN NICOLAS (INT. RN. N° 188) - ROSARIO (INT. RN A008)>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,35	0,07
BUENOS AIRES	RN. 0003	<MOJÓN KILOMÉTRICO 183,00 - LAS FLORES - EMPALME RP N° 72 - CORONEL DORREGO>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,3	0,06
BUENOS AIRES	RN. 0226	<EMPALME RP N° 2 - MAR DEL PLATA - MOJÓN KILOMÉTRICO 300,00 - OLAVARRIA>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,55	0,06
BUENOS AIRES	RN. 0005	<MERCEDES - INICIO VARIANTE SUIPACHA>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	6,72	0,05
BUENOS AIRES	RN. VARIAS	<REPAVIMENTACION - CORREDOR SUR>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,29	0,04
BUENOS AIRES	RN. 0033	<GRAL VILLEGAS- RUFINO>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	11	0,04
BUENOS AIRES	RN. 03 205	<AU EZEIZA CAÑUELAS - RN. N° 3 - ACCESO A CAÑUELAS (CALLE PELEGRINI)>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	1,21	0,04
BUENOS AIRES	RN. 0003	<FIN VARIANTE S. M. DEL MONTE - ACC. GORCHS>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,77	0,04
SANTA FE	RN. 0009	<RN. N° 9 INT. RN N° A012 - EMP. RP 17-ACCESO A VILLA DEL TOTORAL>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,3	0,03
SANTA FE	RN. VARIAS	<CORREDOR E>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,47	0,02
BUENOS AIRES	RN. 0033	<GRAL VILLEGAS- RUFINO>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	5,45	0,02
SANTA FE	RN. 0033	<RN. N° 33 INT. RN. N° 7 RUFINO - INICIO DE CONCESION EMP. R.N. N° 8 /B/N AV. DE CIRC. DE ROSARIO>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,41	0,02
BUENOS AIRES	RN. 0007	<JUNIN - VEDIA>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	6,33	0,02
BUENOS AIRES	RN. 0003	<INICIO VARIANTE (RP N° 41) - FIN VARIANTE (A° CALIFORNIA)>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	1,99	0,02
SANTA FE	RN. 0009	<RN. N° 9 ROSARIO - CORDOBA. REPARACION DE LOSAS.>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,14	0,00
BUENOS AIRES	RN. 0003	<EMP. RP. N° 85 (TRES ARROYOS) (D) - ACCESO A APARICIO (D)>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	2	0,00
BUENOS AIRES	RN. 0007	<VILLA ESPI, VICUÑA MACKENNA, LA PAZ, JUNIN>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	2,68	0,00
BUENOS AIRES	RN. 0003	<EMP RP N°86 (B. JUAREZ) - EMP RP N°75 (ADOLFO GONZALES CHAVES)>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	1,97	0,00
BUENOS AIRES	RN. 0005	<OLIVERA, 9 DE JULIO, TRENQUE LAUQUEN>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	1,08	0,00
BUENOS AIRES	RN. 0007	<AUTOPISTA RN N° 7 - SAN ANDRES DE GILES>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	5,72	0,00
BUENOS AIRES	RN. 0003	<EMP. RP. N° 75 (ADOLFO GONZALES CHAVES) - EMP. RP. N° 85 (TRES ARROYOS) (D)>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	1,52	0,00
BUENOS AIRES	RN. 0226	<EL DORADO - TANDIL - HINOJO>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,04	0,00
BUENOS AIRES	RN. 0003	<FIN VARIANTE LAS FLORES - INTERSECCION CON RP N° 30>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	5,51	0,00
BUENOS AIRES	RN. 0003	<ACCESO A APARICIO (D) - EMP. RP N° 72 (CORONEL DORREGO) (D)>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	2	0,00
BUENOS AIRES	RN. EZ-CAÑUELA	<PUENTE PERGOLA Y ROTONDA DE CAÑUELAS>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	2	0,00
BUENOS AIRES	RN. VARIAS	<ESTACIONES DE COBRO>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,47	0,00
BUENOS AIRES	RN. 0007	<ESTACION DE PESAJE>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	1	0,00
SANTA FE	RN. 0009	<REMODELACION CARCARAÑA, JAIME CRAICK>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,04	0,00
BUENOS AIRES	RN. 0005	<OLIVERA>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	1,14	0,00
BUENOS AIRES	RN. VARIAS	<ESTACIONES DE PESAJE>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,5	0,00
SANTA FE	RN. 0009	<REMODELACION: ZARATE ; LAGOS>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	0,04	0,00
BUENOS AIRES	RN. 0226	<KM 276 - HINOJO>	EN EJECUCION	PPP - PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA	2	0,00

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, podemos ver que el avance de estas obras no es significativo y que en la mayoría de las veces lo que se ve como avance es el impacto financiero del pago del proyecto ejecutivo. El resto de las obras gestionadas por PPP no muestra avance ninguno, a diciembre de 2019.

Es por ello, que teniendo en cuenta el marco contractual, la situación económica financiera que atraviesa la región y el país, la imposibilidad de los concesionarios de obtener los financiamientos, la forma de pago, la moneda de pago, el poco avance de los

trabajos ejecutados y el panorama adverso que muestra en si sistema PPP, es que se entiende que se debería de buscar un cierre de los presentes contrato a efectos de liberar del comprometido a la Repartición y al Estado en su conjunto, o bien buscar el marco legal que permita reconvertirlos en algún sistema de gestión que permita la ejecución de los contratos.

Es importante aclarar que la red vial Concesionada por PPP es la de mayor tránsito de la Red Nacional con lo cual la salida de estos contratos debe planificarse para no dejar sin conservación una parte importante de la Red.

Por otro lado, el sistema prevé una serie de inversiones privadas que se pagan de forma diferida, con bonos en dólares, para ejecutar obras de conservación y ampliaciones de capacidad, entre otras.

Es de esperarse que, si estos contratos se cerrasen y se licitaran por LOP las mismas obras, los costos de las mismas desciendan sustancialmente, ya que los riesgos transferidos a las empresas serían mucho menores.

Pero de cerrar técnico, económico y legamente estos contratos el faltante se reduciría en \$143.011.407.209,85 a valores de diciembre de 2019.

Volviendo al estado general, y sacando el análisis de los contratos PPP que más allá de lo expresado brevemente en los párrafos anteriores, merece un estudio en profundidad por la complicación del armado financiero y legal que poseen, y asumiendo, que esos contratos no son viables en este contexto, el resumen de obras quedaría expresado como lo indica la Figura N° 18 - Monto Faltante de ejecución a valores de mayo de 2019 sin PPP., lo que representa un total de 550 obras por \$ 298.469.295.124,37.

Dichas obras en ejecución se distribuyen en función de estado, de la siguiente manera, a diciembre de 2019:

Figura N° 22 – Estado de las obras DNV sin PPP

RESUMEN						
TOTAL	NEUTRALIZADA	CONTRATADA	EN EJECUCION	PARALIZADA	ADJUDICADA	REPLANTEADA
550	50	45	363	55	23	14

Fuente: Elaboración propia

A efectos de no extendernos, una obra adjudicada, no genera un compromiso para el organismo más allá de que al momento de decidir contratarse será con el adjudicatario o deberá darse de baja el presente proceso licitatorio y elaborarse un nuevo llamado a licitación.

Las obras Neutralizadas y/o Paralizadas, son obras que, habiéndose contratado y tenido ejecución, por algún motivo detuvieron su producción y se encuentran con los plazos de obra suspendidos, en cuanto a su ejecución real.

La obra Replanteada, es aquella que ha sido contratada y se firmó el acta de replanteo.

La obra contratada es aquella que ha firmado contrato pero que su ejecución física no ha comenzado, ni se ha firmado el acta de replanteo.

Las obras que figuran en ejecución, son aquellas que no muestran, en principio, problemas que hagan detener completamente su marcha.

En este punto es necesario aclarar, que en el Anexo - Marco Legal y Administrativo, se explican con mayor detenimiento cada uno de estos estados.

Eliminado aquellas obras cuyo estado corresponde a adjudicada, donde por no haberse suscripto el contrato entre las partes, se entienden que el grado de compromiso en cuanto a su efectiva realización es nulo, se obtiene que:

Figura N° 23 - Monto Faltante de ejecución a valores de Mayo 2019 (Sin PPP y Obras Adj.)

TOTAL PAÍS	
MONTO FALTANTE (MAYO 19)	\$ 276.324.940.895,04
OBRAS EN EJECUCIÓN	527

Fuente: Elaboración propia

Eliminado las obras adjudicadas pasamos de tener 550 obras y un faltante comprometido de \$ 298.469.295.124,37, a 527 y un faltante de \$276.324.940.895,04.

Asimismo, existen obras discontinuadas que merecen un análisis particular cada una, pero que en principio podemos aceptar que, si no tienen tareas ejecutadas ni certificadas desde enero de 2017 en adelante, las mismas están discontinuadas o bien limitadas. Se entiende que estos contratos deberían cerrarse y producir sus recepciones y liquidaciones finales.

Figura N° 24 - Monto Faltante de ejecución a valores de Mayo 2019 (Sin PPP, Obras Adj., y/o discontinuadas)

TOTAL PAÍS	
MONTO FALTANTE (MAYO 19)	\$ 192.113.124.785,01
OBRAS EN EJECUCIÓN	286

Fuente: Elaboración propia

Con dicho accionar, el faltante comprometido se pasaría de un faltante comprometido de \$276.324.940.895,04 y 550 obras a un faltante de \$192.113.124.785,01 y un total de 286 obras. Que serán para análisis posteriores faltantes de ejecución.

Dichas obras en ejecución se conforman de los siguientes estados conforme la siguiente figura a diciembre de 2019:

Figura N° 25 – Estado de las obras DNV (sin PPP, adj., y/o discontinuada)

RESUMEN						
TOTAL	NEUTRALIZADA	CONTRATADA	EN EJECUCION	PARALIZADA	ADJUDICADA	REPLANTEADA
286	16	0	260	9	0	1

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, de esas 286 obras existen algunas que no tienen modificaciones de obra en curso y cuyo avance financiero es superior al 95 %, lo cual nos indica que las mismas deben estar concluidas con o sin formalizar su recepción.

Las obras en esas condiciones se resumen en el siguiente cuadro, que indica cuál es su monto faltante y la cantidad de obras que representa.

Figura N° 26 - Monto Faltante de obras con avance superior al 95% y sin modificaciones en curso

TOTAL PAÍS	
MONTO FALTANTE (MAYO 19)	\$ 994.473.840,48
OBRAS EN EJECUCIÓN	36

Fuente: Elaboración propia

Por lo cual, al sacar esas obras del faltante del faltante de ejecución, reducimos el mismo en casi \$1.000 millones de pesos y 36 contratos.

En resumen, los contratos en ejecución con certificación en curso que si bien presentan problemas técnicos de diferentes tipos, continúan certificando luego del 2017 y que no conforman parte del sistema de Concesión por PPP, quedarían conformados de la siguiente manera.

Figura N° 27 - Monto Faltante a mayo de 2019

MONTO FALTANTE (MAYO 19)	\$ 191.118.650.944,53
OBRAS EN EJECUCIÓN	250

Fuente: Elaboración propia

Resumiendo, y consolidando los datos anteriores, podríamos estimar que el faltante de ejecución, es el siguiente:

Figura N° 28 - Monto Faltante a mayo de 2019 – Valores Resumidos

OBRAS CARGADAS EN SIGO EN EJECUCIÓN	FALTANTE CONTRACTUAL A MAYO 2019	CANTIDAD DE OBRAS
OBRAS CARGADAS EN SIGO	\$ 441.480.702.334,22	695
OBRAS CARGADAS EN SIGO SIN PPP	\$ 298.469.295.124,37	550
OBRAS CARGADAS EN SIGO SIN PPP Y SIN ADJUDICADAS	\$ 276.324.940.895,04	527
OBRAS CARGADAS EN SIGO: SIN PPP, SIN ADJUDICADAS Y DISCONTINUADAS DESDE 1/2017	\$ 192.113.124.785,01	286
Obras con avance mayor al 95% sin modificaciones en curso	\$ 994.473.840,48	36
ESTIMACIÓN MONTO FALTANTE DE OBRAS A VALORES DE MAYO 2019	\$ 191.118.650.944,53	250

Fuente: Elaboración personal

Si bien no se considera el faltante de las obras, sin modificaciones y con avance mayor al 95%, puede suceder que parte de ese faltante impacte presupuestariamente en ejercicios posteriores, ya que no se cuenta a la fecha con las todas las recepciones y liquidaciones finales.

De acuerdo a lo informado en el presente año, el presupuesto para obras del Organismo quedó establecido en la cantidad de \$49.185 millones, en la siguiente figura se muestra el grado de compromiso presupuestario a valores nominales, ya que los faltante se encuentran a valores de mayo de 2019 y el presupuesto fue el recibido.

Figura N° 29 - Presupuestos comprometidos a valores

OBRAS CARGADAS EN SIGO EN EJECUCIÓN	FALTANTE CONTRACTUAL A MAYO 2019	CANTIDAD DE OBRAS	CANTIDAD DE PRESUPUESTOS COMPROMETIDOS
OBRAS CARGADAS EN SIGO	\$ 441.480.702.334,22	695	9
OBRAS CARGADAS EN SIGO SIN PPP	\$ 298.469.295.124,37	550	7
OBRAS CARGADAS EN SIGO SIN PPP Y SIN ADJUDICADAS	\$ 276.324.940.895,04	527	6
OBRAS CARGADAS EN SIGO: SIN PPP, SIN ADJUDICADAS Y DISCONTINUADAS DESDE 1/2017	\$ 192.113.124.785,01	286	4
Obras con avance mayor al 95% sin modificaciones en curso	\$ 994.473.840,48	36	
ESTIMACIÓN MONTO FALTANTE DE OBRAS A VALORES DE MAYO 2019	\$ 191.118.650.944,53	250	4

Fuente: Elaboración Personal

En este sentido, considerando solamente la variable presupuestaria, serían necesarios más de 4 (seis) ejercicios para finalizar los contratos actualmente comprometidos conforme lo que se entiende monto faltante para este trabajo y 9 (nueve) ejercicio para completar todos los contratos abiertos.

Pero asumiendo el faltante real de ejecución, serían necesarios 4 (cuatro) ejercicios presupuestarios para finalizar los contratos.

Estimando el incremento con la variación de referencia acumulada (ver Anexo - Marco Legal y Administrativo) entre mayo de 2019 y diciembre de 2019 para el rubro camino, de forma de homogeneizar valores, obtenemos los siguientes valores

Figura N° 30 - Presupuestos comprometidos a valores de Diciembre de 2019

OBRAS CARGADAS EN SIGO EN EJECUCIÓN	FALTANTE CONTRACTUAL A DICIEMBRE 2019	CANTIDAD DE OBRAS	CANTIDAD DE PRESUPUESTOS COMPROMETIDOS
OBRAS CARGADAS EN SIGO	\$ 596.352.132.713,06	695	13
OBRAS CARGADAS EN SIGO SIN PPP	\$ 403.172.323.853,99	550	9
OBRAS CARGADAS EN SIGO SIN PPP Y SIN ADJUDICADAS	\$ 373.259.730.161,02	527	8
OBRAS CARGADAS EN SIGO: SIN PPP, SIN ADJUDICADAS Y DISCONTINUADAS DESDE 1/2017	\$ 259.506.408.959,59	286	6
Obras con avance mayor al 95% sin modificaciones en curso	\$ 1.343.335.263,72	36	
ESTIMACIÓN MONTO FALTANTE DE OBRAS A VALORES DE MAYO 2019	\$ 258.163.073.695,87	250	6

Fuente: Elaboración Personal

En este punto es importante aclarar que nos encontramos con la Ley de presupuesto prorrogada del 2019, con lo cual, y en principio el presupuesto de Vialidad Nacional rondaría los mismo valores nominales que ese año, esto nos lleva a que solo con las obras que en el presente documento denominamos Faltantes de Ejecución, con un valor actualizado a diciembre de 2019 de \$258.163.073.695 aproximadamente para 250 contratos, necesitaríamos seis ejercicios presupuestarios para terminarlas, esto implica, no incrementar el comprometido de Vialidad o sea no contratar ninguna obra nueva, ni se generen y/o aprobar nuevas modificaciones a los contratos en curso, y además que el presupuesto se actualice de la misma forma que se actualizan los faltantes, lo cual estamos en condiciones de afirmar, que no es una posibilidad y solo es una utopía.

INVERSIONES

Hasta aquí tenemos determinado el faltante de ejecución y calculamos los presupuestos comprometidos, en valores homogéneos a diciembre de 2019.

Si en función de ello, calculamos la inversión promedio mensual como la relación entre el faltante de ejecución a diciembre de 2019 y la cantidad de meses que representan los años de compromiso presupuestario, obtenemos el siguiente cuadro

Figura N° 31 - Inversiones promedios mensuales en función de los años comprometidos

OBRAS CARGADAS EN SIGO EN EJECUCIÓN	FALTANTE CONTRACTUAL A DICIEMBRE 2019	CANTIDAD DE OBRAS	CANTIDAD DE PRESUPUESTOS COMPROMETIDOS	INVERSIÓN PROMEDIO MENSUAL [€]	INVERSIÓN PROMEDIO MENSUAL [U\$S]
OBRAS CARGADAS EN SIGO	\$ 596.352.132.713,06	695	13	\$ 3.822.770.081,49	\$ 63.186.282,34
OBRAS CARGADAS EN SIGO SIN PPP	\$ 403.172.323.853,99	550	9	\$ 3.733.077.072,72	\$ 61.703.753,27
OBRAS CARGADAS EN SIGO SIN PPP Y SIN ADJUDICADAS	\$ 373.259.730.161,02	527	8	\$ 3.888.122.189,18	\$ 64.266.482,47
OBRAS CARGADAS EN SIGO: SIN PPP, SIN ADJUDICADAS Y DISCONTINUADAS DESDE 1/2017	\$ 259.506.408.959,59	286	6	\$ 3.604.255.679,99	\$ 59.574.474,05
Obras con avance mayor al 95% sin modificaciones en curso	\$ 1.343.335.263,72	36			
ESTIMACIÓN MONTO FALTANTE DE OBRAS A VALORES DE MAYO 2019	\$ 258.163.073.695,87	250	6	\$ 3.585.598.245,78	\$ 59.266.086,71

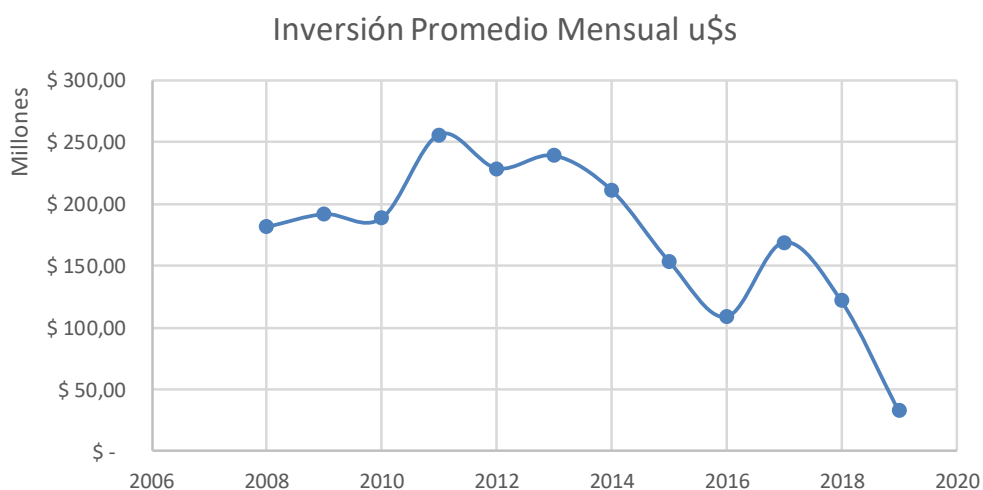
Fuente: Elaboración Personal²⁷

Del siguiente cuadro, se obtiene que para ejecutar todas las obras conforme su faltante de ejecución a diciembre de 2015, con el presupuesto vigente de la repartición, se necesitaría tener una inversión promedio mensual de 3.822 millones pesos o lo que equivale a 63 millones de dólares al valor del cambio oficial en diciembre de 2015, por trece años en el caso de ejecutar los 695 contratos en simultaneo.

En el caso de ejecutar lo que para el presente documento denominamos faltante de ejecución se necesitaría una inversión promedio mensual de \$ 3.585 millones de pesos o u\$s 59 millones de dólares, con el mismo criterio de conversión expuesto anteriormente, para las 250 obras en ejecución en simultaneo.

En la siguiente figura muestra la certificación promedio mensual histórica de los últimos diez años.

Figura N° 32 Certificación promedio mensual histórica de la DNV



Fuente: Elaboración Personal

²⁷ Se tomó el promedio del valor entre y compra y venta del banco nación para el 15 de Diciembre de 2019

Tomando como referencia los seis años donde se alcanzaron los mayores valores de certificación mensual promedio, el monto de la misma asciende a U\$S 221 millones, y que marca un primer límite a lo que la repartición puede ejecutar y/o los contratistas pueden materializar, ya sea por la capacidad instalada o por algún otro factor, que escapan al alcance del presente.

Es así que podemos concluir que, el presupuesto que Vialidad Nacional puede manejar como tope anual es de U\$S 2.652 millones, lo que representa \$160.440 millones de pesos al cambio utilizado para el análisis anterior, cuya relación con el presupuesto actual es 3,26 mayor.

Recalculando la figura 30 – Presupuesto comprometidos a valore de diciembre de 2019, obtenemos el siguiente gráfico

Figura N° 33 – Presupuestos comprometidos con presupuesto recalculado

OBRAS CARGADAS EN SIGO EN EJECUCIÓN	FALTANTE CONTRACTUAL A DICIEMBRE 2019	CANTIDAD DE OBRAS	CANTIDAD DE PRESUPUESTOS COMPROMETIDOS
OBRAS CARGADAS EN SIGO	\$ 596.352.132.713,06	695	4
OBRAS CARGADAS EN SIGO SIN PPP	\$ 403.172.323.853,99	550	3
OBRAS CARGADAS EN SIGO SIN PPP Y SIN ADJUDICADAS	\$ 373.259.730.161,02	527	3
OBRAS CARGADAS EN SIGO: SIN PPP, SIN ADJUDICADAS Y DISCONTINUADAS DESDE 1/2017	\$ 259.506.408.959,59	286	2
Obras con avance mayor al 95% sin modificaciones en curso	\$ 1.343.335.263,72	0	1
ESTIMACIÓN MONTO FALTANTE DE OBRAS A VALORES DE MAYO 2019	\$ 258.163.073.695,87	0	2

Fuente: Elaboración Personal

Aún en el caso hipotético de máxima, serían necesarios aproximadamente 2 (dos) ejercicios presupuestarios para ejecutar el faltante actual.

De todas formas, alcanzar valores de certificación superiores a los actuales, del orden de los 70 millones de dólares, deberá estar acompañado de la incorporación de los recursos, revisión de procesos y modificaciones en la estructura orgánica, conforme lo expuesto en otros capítulos del presente trabajo.

En este punto es necesario aclarar que el presente análisis debería estar complementado, con un análisis del estado de la red vial nacional, el tránsito que tiene, los centros de transportes prioritarios y demás análisis, que podrían priorizar la ejecución de unas obras sobre otras. Análisis que escapa a los alcances del presente documento.

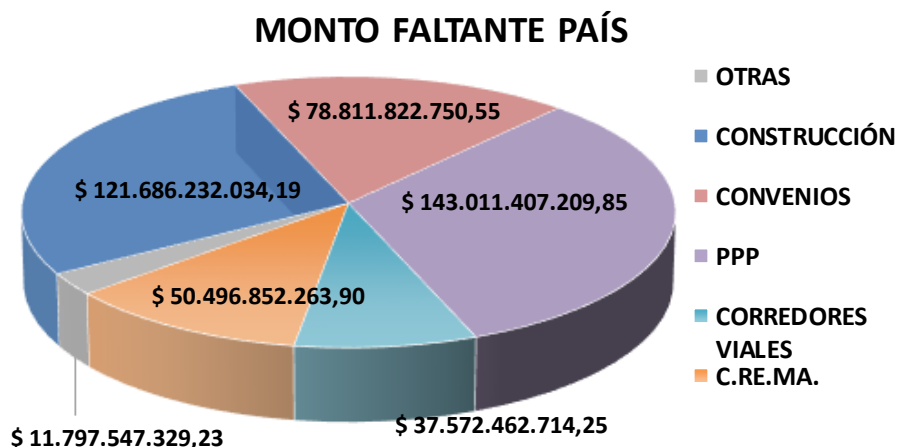
Por otra parte, es importante destacar que se tienen 1503 obras con Recepción Provisoria o Recepción Definitiva y/o liquidaciones finales y cierres de cuentas en trámite, que implicarían una variación en monto por modificación de obra por RP y posibles adecuaciones provisorias y definitivas de precios, que impactarían en el presupuesto, y no se han tenido en cuenta en los presentes

FALTANTES DE OBRAS

DISTRIBUCIÓN DE LOS MONTOS FALTANTES DE OBRAS

A continuación, con una serie de gráficos se mostrarán como están distribuidos los faltantes de ejecución, tomando distintos criterios

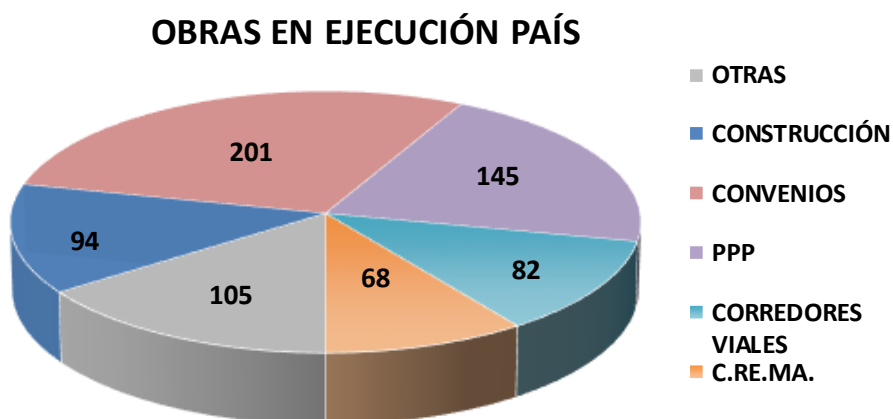
Figura N° 34 – Monto faltante de ejecución (Mayo 2019) por sistema de gestión



Fuente: Elaboración Personal

En la figura anterior muestra la distribución del monto total faltante de ejecución para los distintos tipos de gestión. Se destaca que el 27% del monto corresponde a obras del tipo construcción, mientras que los contratos C.RE.MA. representan el 16%. Las obras en corredores concesionados significan el 11% y las obras en corredores ejecutados bajo el sistema de Participación Pública Privada alcanzan el 32% del total.

Figura N° 35 – Cantidad de contratos por sistema de gestión



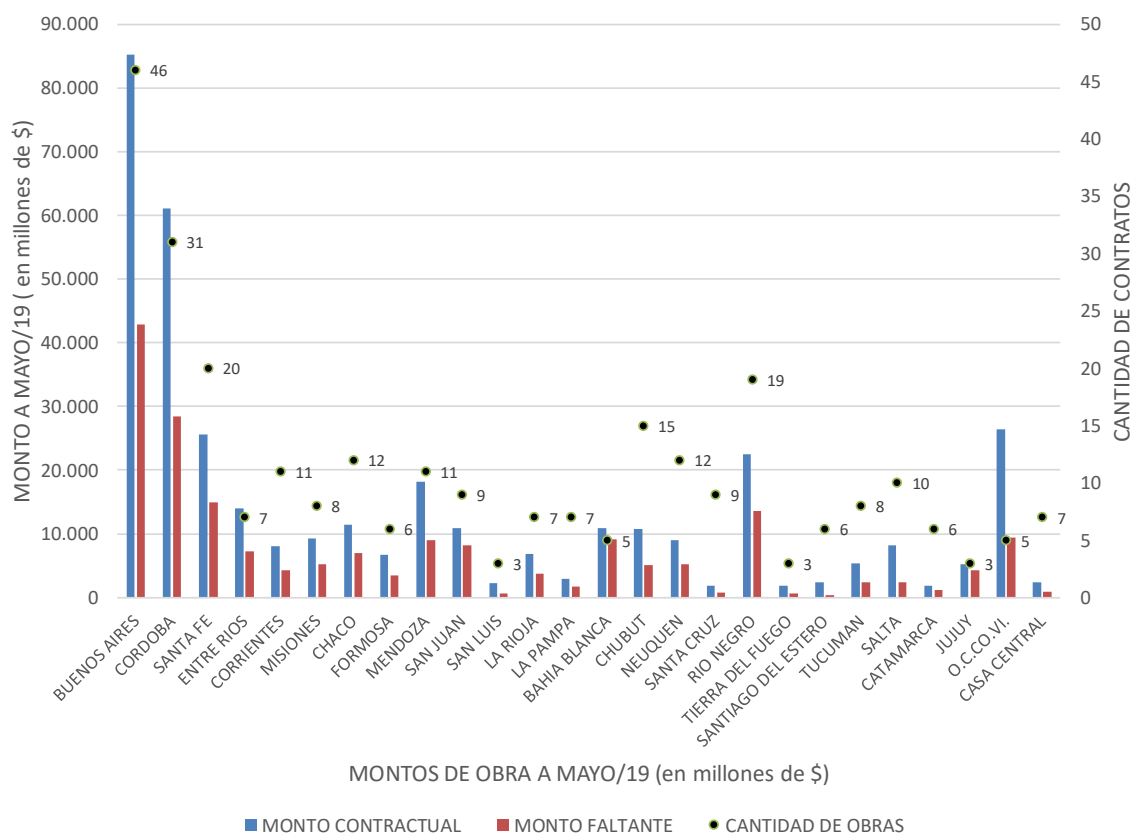
Fuente: Elaboración Personal

Al discriminar la totalidad de obras en ejecución (695) por sistema de gestión se obtiene el gráfico anterior. Se puede observar que la mayor cantidad corresponde a obras por convenio (29% del total) y que las obras en corredores concesionados y Participación Pública Privadas representan el 33%.

DISTRIBUCIÓN DE MONTOS FALTANTES DE LAS OBRAS SELECCIONADAS

Analizando Entonces, las obras en ejecución, las que hemos llegado a determinar anteriormente como 286 obras por un monto faltante de ejecución \$192.113.124.785 a valores des de mayo de 2019, obtenemos la siguiente figura:

Figura N° 36 – Montos faltantes, vigente y obras distribuidos por Distrito



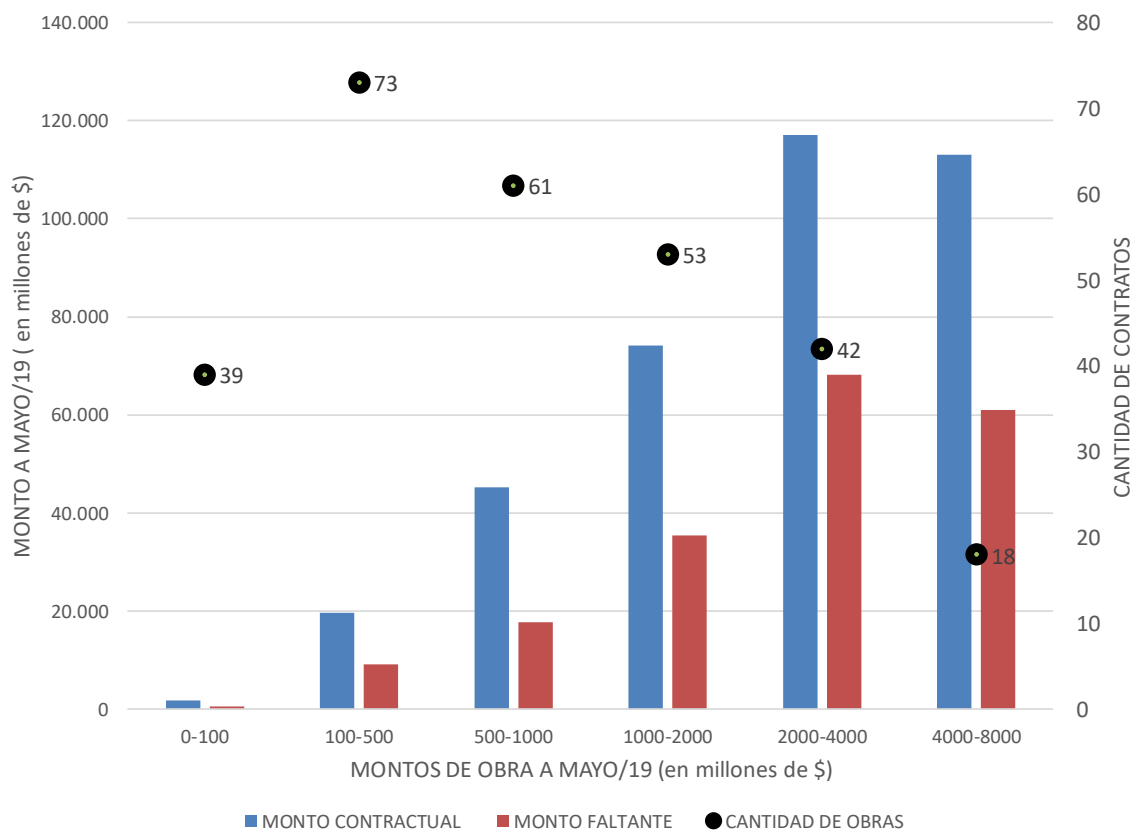
Fuente: Elaboración Personal

El en grafico podemos ver la distribución Distrito Jurisdiccional de los montos de contrato (a valores de mayo de 2019), los montos faltantes de ejecutar (también a la misma fecha) y la cantidad de contratos que representan.

Vemos que la mayor cantidad de contratos, faltantes y montos vigentes se encuentran en Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Río Negro y las obras Concesionadas por Ley 17.520 que están agrupadas en el Occovi.

Asimismo, agrupando los contratos (los 286 por \$192.000 millones) por magnitud de montos contractuales vigente llevados a mayo de 2019 y con sus respectivos faltantes de ejecución a la misma fecha, se obtiene.

Figura N° 37 – Monto faltante, vigentes y cantidad de obras agrupados por magnitud monetaria



Fuente: Elaboración Personal

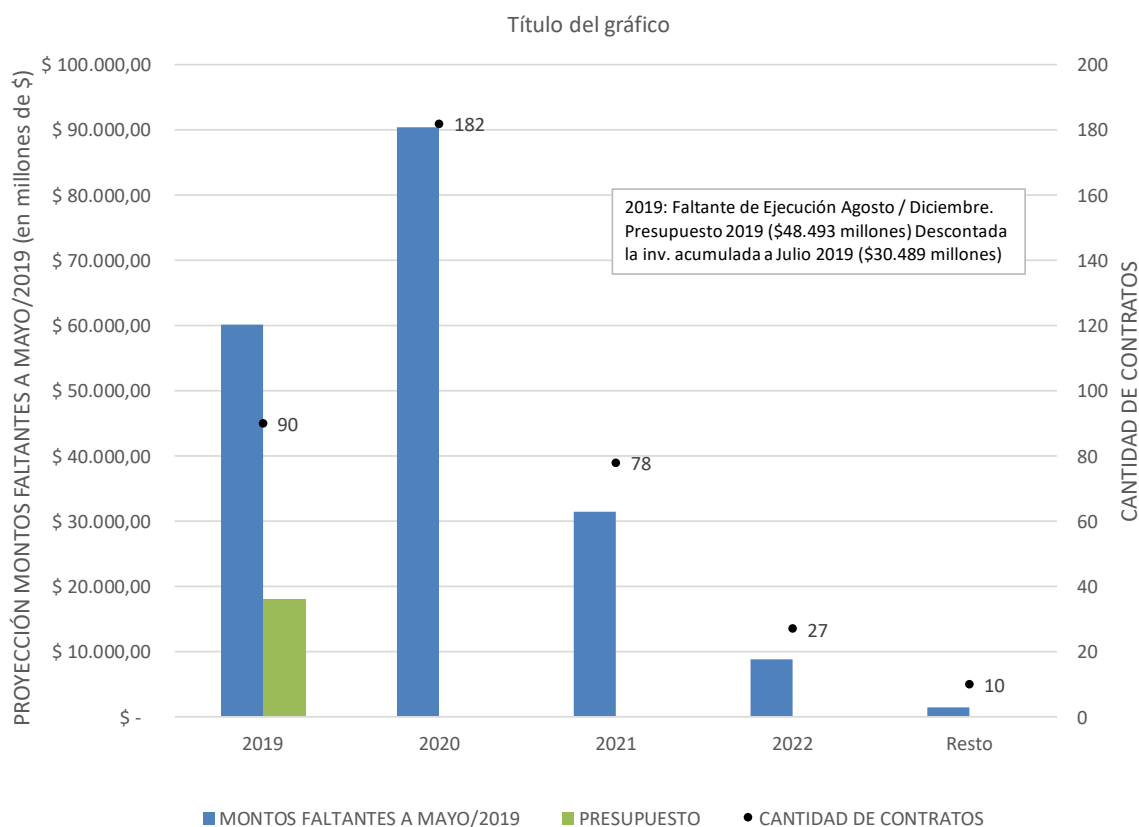
Este gráfico nos permite ver rápidamente que tenemos 18 contratos de los 286 entre \$ 4.000 millones y \$ 8.000 millones con un faltante de ejecución de \$60.000 millones de pesos, 42 contratos entre \$2.000 y \$4.000 millones, 53 contratos entre \$1000 y \$2000 millones con un faltante de ejecución de aproximadamente \$40.000 millones, 61 contratos de entre \$500 y \$1000 millones con un faltante que ronda los \$20.000 millones, 73 contratos entre \$100 y \$500 millones con un faltante de aproximadamente \$8.000 millones y 39 Contratos de hasta \$100 millones con un faltante de obras.

Con ello podemos analizar la situación desde otra perspectiva, y ver que en realidad manejando 60 contratos de entre \$2000 y \$4000 millones de pesos estaríamos manejando más de \$60.000 millones de faltantes de obras, los que nos permitiría focalizar que contratos son los que tienen mayor compromiso de obra faltante, y de esa forma buscar su concreción de manera más eficiente.

PROYECCION DE LAS OBRAS

Siempre trabajando con lo que denominamos faltante de ejecución (286 obras por \$192.000 millones) y calculando su tasa de inversión promedio mensual a valores de contrato y luego actualizándola a valores de mayo de 2019, y recalculando la fecha de fin de las obras en función de esa tasa de inversión promedio mensual actualizada, obtenemos los faltantes de ejecución que en función de las fechas de finalización de contrato estimadas quedarían distribuidas conforme el siguiente gráfico.

Figura N° 38 – Faltantes de ejecución (Mayo 2019) ordenados por fecha de finalización



Fuente: Elaboración Personal

Cabe aclarar que para el año 2019 se expresó solamente el faltante de ejecución en el periodo agosto/diciembre, que es el momento de elaboración del presente gráfico, y el presupuesto comprometido remanente a la misma fecha.

Por lo cual entre agosto y diciembre de 2019 debería de haberse ejecutado \$60.000 millones de pesos en obras, a razón de \$15.000 millones por mes, o sea, más de u\$s 250 millones de dólares, valor por encima de la mayor marca de certificación referencia anteriormente.

No obstante, ya se registraba en esa época una deuda de \$17.500 millones de pesos en certificados de obra. Ambos aspectos hacían inejecutable lo previsto conforme plan de trabajos.

Es así, que este gráfico nos permite definir en primera instancia que es necesaria una reprogramación de las obras, donde además debiera tenerse en cuenta los recursos presupuestarios disponibles para los futuros ejercicios.

Asimismo, es importante destacar que la deuda actual al mes de agosto de 2019, que se encontraba en el orden de los 17.500 millones de pesos, valor que surge de la resta entre la certificación pagada y la emitida, se podría ver afectado por redeterminaciones de precios todavía no certificadas.

PRESUPUESTO

En la mayoría de las ocasiones el presupuesto asignado atenta contra la correcta gestión de la Red Nacional de Caminos, ya que el mismo es insuficiente.

La influencia de este fenómeno repercute negativamente en aspectos básicos para el cumplimiento de los objetivos políticos e institucionales del organismo, ya que resiente el desarrollo de las tareas tendientes a brindar un servicio satisfactorio al usuario de las rutas y caminos nacionales.

La limitación de los recursos financieros no solo afecta el pago en término de los certificados de obra, sino que provoca otros inconvenientes como el incumplimiento de los plazos, la readecuación de los montos de montos vigentes a raíz del Régimen de Redeterminación de Precios, reclamos por gastos improductivos, etc, lo que concluye en contratos de obras que en el tiempo se tornan inviables, por lo que primero se disminuye en el ritmo en la ejecución de los trabajos, luego se paralizan o neutralizan las obras, y finalmente se rescinde el contrato con las obras sin terminar.

Este escenario da origen a reclamos de empresarios; de las autoridades políticas territoriales (gobernadores, intendentes, etc) y también de los ciudadanos que ven incumplidos los proyectos en marcha.

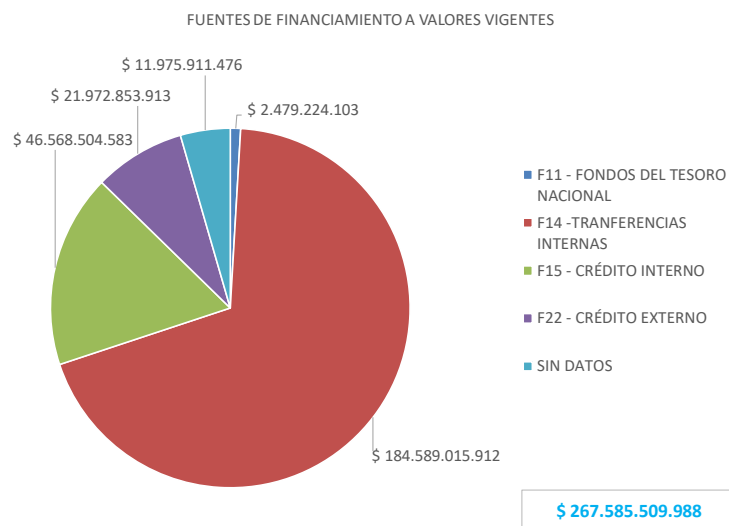
A los efectos de mejor administrar los contratos vigentes y en ejecución en situaciones adversas y de crisis la organización encuentra las maneras de lidiar con estos inconvenientes, redirigiendo recursos, tomando decisiones críticas y hasta armando ingenios legales y administrativos que le permitan atravesar los momentos de dificultad de la mejor forma posible que podrían haberse evitado con una política de control presupuestario y de independencia en la gestión de la política vial.

Desgraciadamente todas estas prácticas tendientes a sostener los contratos en situaciones de recursos financieros insuficientes y de esta forma dar continuidad a los planes de las Autoridades políticas, posteriormente son analizadas en forma peyorativa por los entes de control tanto interno y/o externo, y/o por las nuevas autoridades políticas entrantes, lo cual abre un debate que juzga el accionar del personal permanente que de forma comprometida brindó su conocimiento y experiencia para alcanzar los objetivos de la gestión anterior. Aspecto que escapa al alcance de este trabajo, pero abre nuevas líneas de investigación para futuros.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Agrupando los 286 contratos en análisis (\$ 192.000 millones) por fuentes de financiamiento obtenemos que a valores de contrato vigentes y a valores expresados a la fecha mayo de 2019, la distribución es la siguiente²⁸, en la cual se muestran los valores de contratos vigentes de las 286 obras citadas.

Figura N° 39 – Montos vigentes de contratos agrupados por fuente de financiamiento



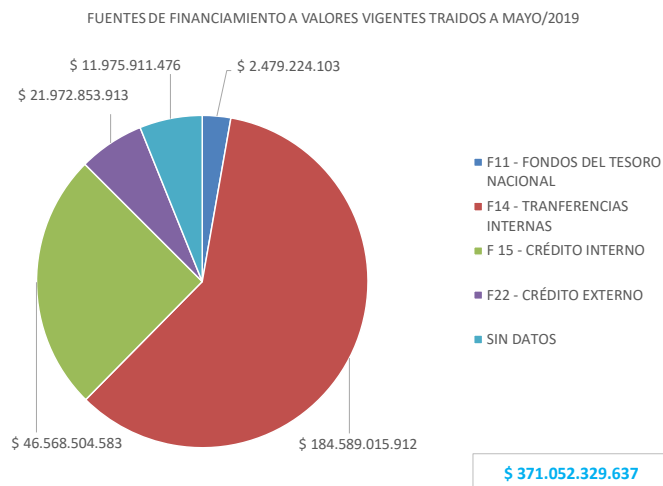
Fuente: Elaboración personal

Es importante aclarar que cuando se habla a valores vigentes, es el valor del contrato a la última fecha de readecuación aprobada, por lo cual cada contrato puede tener un vigente a diferente fecha.

Si lleváramos todos los contratos a mayo de 2019, índice disponible a la fecha de elaboración del presente, la distribución y montos quedarían conformados de la siguiente manera aproximadamente.

Figura N° 40 – Montos de contratos agrupados por fuente de financiamiento (Mayo 2019)

²⁸ Las fuentes son del Sistema Informático de Gestión de Obras (SIGO).



Fuente: Elaboración Personal

ESTADO DE LA RED VIAL NACIONAL

A continuación, haremos mostraremos a través de dos indicadores el estado de la red Vial Nacional.

El Índice de Estado (IE) es un valor que refleja el estado estructural de la red, el Índice de Serviciabilidad Presente (ISP), es un valor que refleja el confort del usuario al transitar por la red. Ver Anexo – Índice de estado e índice de serviciabilidad presente

Índice de Estado

Este índice, denominado Índice de Estado (IE), da una idea general del estado de la calzada, adoptando valores comprendidos entre 0 y 10, significando que un IE entre 7 y 10 indica un estado bueno del pavimento, un valor entre 5 y 7 que el estado es regular, mientras que con un valor del orden de 5 o menor significa que el estado del mismo es malo.

Índice de Serviciabilidad Presente

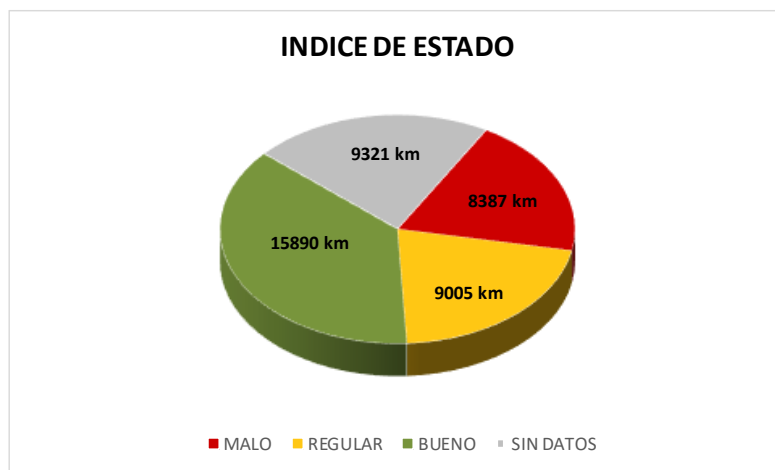
Este índice está orientado a mensurar el confort que brinda el camino al usuario. Es una adaptación local del Present Serviacibility Index (PSI) empleado internacionalmente.

ISP	ESTADO
0 – 1	Muy malo
1 - 2	Malo
2 – 3	Regular
3 – 4	Bueno
4 - 5	Muy Bueno

Con los datos que se cuenta sobre los relevamientos de la red vial nacional se determinaron los siguientes gráficos donde se muestra el estado de la red a valores agregados.

Del total relevado de la red, el 48% presenta un índice de estado bueno, mientras que los tramos en estado regular y malo representan el 27 y 25%, respectivamente.

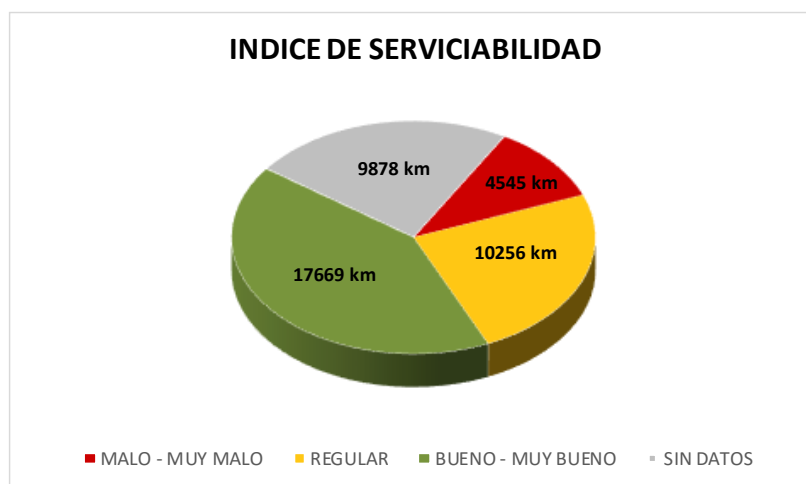
Figura N° 41 – Índice de estado de la Red expresado en Kilómetros



Fuente: Elaboración personal

En cuanto al Índice de serviciabilidad presente del total relevado de la red, el 54% presenta un índice de estado bueno, mientras que los tramos en estado regular y malo representan el 32% y 14%, respectivamente.

Figura N° 41 – Índice de serviciabilidad presente de la Red expresado en Kilómetros



Fuente: Elaboración personal

NOTA: Alrededor del 20% de la RED no cuenta con toda la información para calcular los índices.

RECOMENDACIONES

Se considera necesario dada la situación descrita en este capítulo, facultar a la Administración a cerrar los contratos vigentes que considere, fundado en razones de oportunidad, mérito y conveniencia.

Ello con el propósito de alinear las obras con el plan que se establezca direccionando las inversiones de una manera eficiente, adecuando además la cantidad y tipo de obras en ejecución de acuerdo con el Presupuesto asignado a tal efecto.

Debería acordarse un presupuesto que permita ejecutar los planes de inversión de aquellos contratos que sigan vigentes. Evaluar la posibilidad de Recursos de Afectación Específica.

Debería considerarse un plan de obras a corto, mediano y largo plazo, que contemple al menos los siguientes aspectos:

- Dotar a toda la RED NACIONAL de un índice de estado superior a 7. Las obras deberían estar fundamentalmente dirigidas a contratos de recuperación y mantenimiento de la infraestructura
- Determinar obras de ampliación de capacidad necesarias (ensanches, pavimentación de banquetas, carriles de sobrepaso, duplicaciones de calzada y autopistas y autopistas en traza nueva).
- Mejorar la seguridad vial en intersecciones y accesos y resolución zonas conflictivas puntuales.
- Revisión de las obras por Convenio con otros Organismos en Jurisdicción no Nacional.
- Establecer un indicador económico que vincule el IE y el ISP con la inversión ejecutada, a efectos de poder evaluar que dineros son necesarios para generar un cambio en los indicadores de antes mencionados

Debería considerarse un nuevo sistema autosustentable en la red de corredores viales, de manera que las inversiones en mantenimiento y reacondicionamiento de la infraestructura no impacten en el presupuesto asignado a la Repartición.

CONCLUSIÓN PARCIAL

En este capítulo analizamos los contratos de obra de la Dirección Nacional de Vialidad, determinamos cuanto es su faltante de ejecución, determinamos que contratos y cual no tienen factibilidad de ejecutarse y obtuvimos un faltante de obras y cantidad de obras las cuales no se encuentran discontinuadas, mostramos como ese faltante representa, en función del presupuesto de la Repartición los compromisos que afronta y cuantos presupuestos se encuentran comprometidos, determinamos también, que en el estado que están programadas las obras, no son factibles de ejecutarse y además la deuda en certificados emitidos que tenía el organismo a Agosto de 2019, luego procedimos a establecer las fuentes de financiamiento por tipo de fuente y finalmente pudimos ver como se evalúa la red a través de indicadores y su estado a fines de 2019, conforme los datos obtenidos.

En función de ello se realizaron una serie de consideraciones de relevancia, a los efectos de repensar la política vial, ordenar la situación actual de la Repartición y plantear un horizonte sostenible con los recursos disponibles.

CAPITULO 7 - GERENCIA DE OBRAS 2016 - 2019

INTRODUCCIÓN

En este presente capítulo se propone evaluar la gestión de la Gerencia de Obras, entre el año 2016 y el 2019, detectando sus bondades y debilidades, tratando de proponer acciones correctivas.

La pregunta es, ¿por qué evaluar la gestión de la gerencia de obras en particular?, bueno, la respuesta básicamente es que de los casi \$50.000 millones certificados en el 2019, \$46.500 son de obras gestionadas técnico – administrativamente por esta Gerencia.

Un balance de la gestión nos sirve como disparador para la toma de decisiones durante los años subsiguientes, buscando no cometer los mismos errores, generando una evolución en el hacer conforme las buenas prácticas de la Administración Pública y la gestión del conocimiento.

Por último, es necesario aclarar que actualmente desarrollo mis funciones dentro de esta área.

ACCIONES DE LA GERENCIA DE OBRAS:

A continuación, se dejarán planteadas las Acciones de la Gerencia de Obras, como así también los cambios que acontecieron sobre las mismas:

Conforme la Resolución N°24/2017 de fecha 5 de enero de 2017, aprobatoria de las aperturas inferiores de la estructura de la Dirección General de Ingeniería, las Acciones de la antes denominada Coordinación de Obras son:

Auditar técnica y administrativamente las obras, desde su contratación hasta su recepción definitiva o liquidación final de cuentas, garantizando el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Contratistas, cumpliendo lo que establece la Ley N° 13064 y sus modificatorias y/o complementarias.

Asistir técnica y administrativamente las acciones desarrolladas en los distritos jurisdiccionales y regiones correspondientes, teniendo en cuenta la necesidad de mantener un sistema de gestión homogéneo, dadas las características que presentan las distintas modalidades de contratación y ejecución de obras.

Intervenir en la elaboración de informes en base a la legislación vigente que regula los contratos de obra pública, doctrina administrativa y jurisprudencia.

Entender en la elaboración, implementación, actualización y seguimiento mediante sistemas de gestión y mejora de procesos de los contratos en ejecución para compartir con distintos niveles de la estructura por medio de un sistema de gestión.

Interpretar indicadores de gestión de los procedimientos de control técnico y administrativo, adoptando si corresponde las mejoras necesarias para perfeccionar su funcionamiento.

Coordinar y gestionar la administración de los recursos que permita el control técnico y administrativo de los proyectos en ejecución, como así también la planificación de las necesidades de mediano y largo plazo alineadas con el plan de obras trazado.

En este punto creo que es preciso indicar que la Coordinación de Obras siempre fue una gerencia de orden técnico, cuya misión principal fue la gestión de los contratos desde ese ámbito y no fue nunca un ente Auditor ni un cuerpo de Abogados con capacidad de interpretar, en su conjunto la doctrina, la jurisprudencia y la legislación vigente.

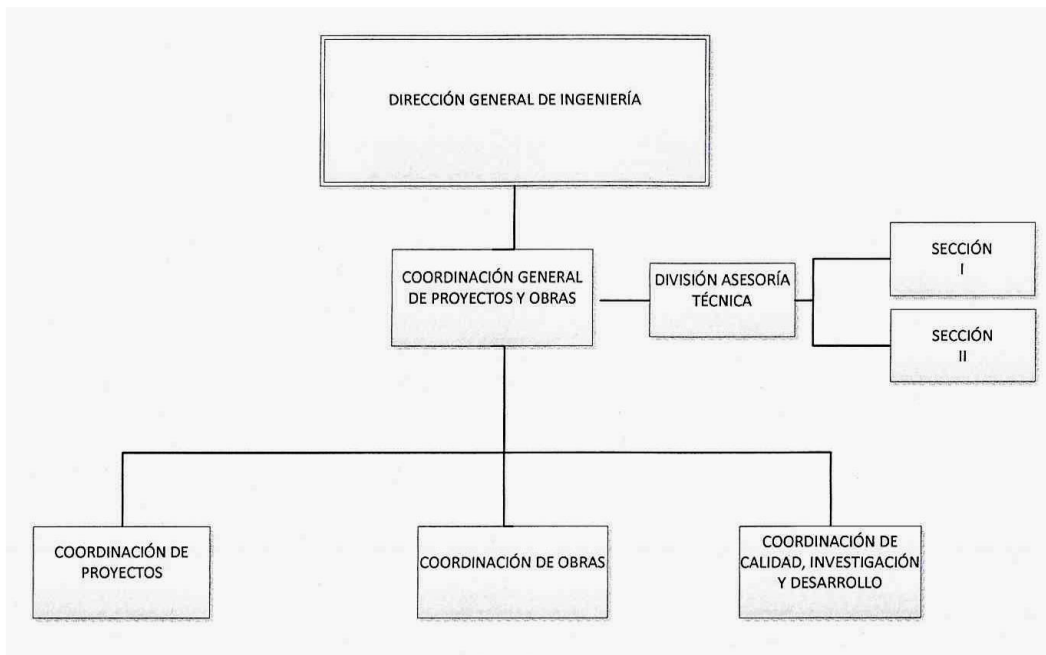
Con ello, se asevera, que en la conformación de las misiones y funciones de la última estructura aprobada había una completa falta de conocimiento por la real función de esta Coordinación, lo cual trae aparejado un sinnúmero de problemas, administrativos y legales.

Esta situación se mantiene en la actualidad y no ha sido modificada aún, por lo cual quedando acéfalas las reales tareas que esta Coordinación ejecuta, a la vez, la poca diligencia en corregir este error, es la espada de Damocles que cuelga sobre el funcionario que ocupe ese cargo a la hora de una controversia de orden legal o penal, sobre el accionar del mismo.

En resumen, la Coordinación de Obras es una Gerencia Técnica, cuya función real, es el seguimiento técnico – administrativo del contrato, asegurando la cantidad ejecutada al precio pactado con la calidad prevista.

Dicha Resolución aprueba además el organigrama que refleja las aperturas inferiores de la estructura de la Dirección General de Ingeniería, en el cual la Coordinación de Obras se posiciona de acuerdo al siguiente esquema, extraído del Anexo I de la misma.

Figura N° 42 – Estructura Superior Dirección de Ingeniería



Fuente: Resolución A.G. 24/2017

Por Resolución N° RESOL-2017-1514-APN-DNV#MTR (04/07/2017) se aprobaron los NUEVE (9) procesos de la Primera Fase del Proyecto Vialidad Siglo XXI. La misma en su Artículo 5° indica: “Establecese que los certificados de obra siempre que cuenten con la suscripción del Jefe de Distrito deberán ser remitidos a la COORDINACION GENERAL DE ADMINISTRACION Y FINANZAS a fin de efectivizar el pago.” Por lo que la Coordinación de Obras no interviene en la Certificación de las Obras a partir de esa fecha.

En el marco del Proyecto Vialidad Siglo XXI se generó la Reingeniería de procesos de Vialidad Nacional, conllevando la creación de treinta nuevos procesos, los cuales fueron aprobados por las Resoluciones N°RESOL-2017-1514-APN-DNV#MTR (04/07/2017) y N° RESOL-2017-2409-APN-DNV#MTR (29/09/2017), posteriormente modificados por Resolución N° RESOL-2018-831-APN-DNV#MTR (08/05/2018).

Atento al proceso de transferencia de competencias que se está llevando a cabo desde Casa Central en función a la Decisión Administrativa N°1112/17, delegando facultades a las Gerencias Ejecutivas Regionales, y a los efectos de agilizar las tramitaciones relativas a la Reprogramación de Obras, Planes de Trabajo y Curvas de Inversión, se dictó la Resolución N° RESOL-2018-2460-APN-DNV#MTR (10/12/2018), por la que se modificó el Proceso N°23 en relación al Encuadre de Ajuste Menor de Obra (A.M.O.).

En esa misma línea, se dictó la Resolución N° RESOL-2019-1109-APN-DNV#MTR (05/06/2019) modificando el Proceso 24: “Realizar Recepción Provisoria y Recepción Definitiva de la Obra”, delegándose facultades a los JEFES DE DISTRITOS para aprobar mediante Disposición Distrital las Recepciones Provisorias de las Obras y a los GERENTES EJECUTIVOS REGIONALES para aprobar mediante Resolución, las Recepciones Definitivas de las Obras.

Si bien, se comparte la idea de descentralizar las decisiones y hacer más ágil el circuito de tramitaciones, dicha descentralización sucedió sin que se trasladaran los recursos humanos, ni se agregaran nuevos, por lo cual se siguió atendiendo con la misma cantidad de gente una demanda de trabajo superior, además, tampoco fueron capacitados ni se implementó un proceso de transferencia de conocimiento, lo cual generó y a la actualidad genera una mera trasferencia de responsabilidades.

Esta situación agravo la gestión de los contratos, sumado a los inconvenientes que arrastraba el organismo, en temas de estructura y recursos humanos (ver CAPÍTULO 5 – ESTRUCTURA VIALIDAD), ya que los diferentes tramites relativos a los contratos, se veían entorpecidos e interrumpidos por sobre carga laboral de determinadas áreas, intervenciones sin valor agregado en los tramites, y hasta áreas que no tomaban la intervención de su competencia, haciendo necesaria la repregunta.

Esta realidad se mantiene a la fecha de presentación del presente, lo que genera en algunas de las nuevas autoridades, con razón, una crítica a los plazos y a los tiempos que demanda la gestión de los diferentes trámites, pero dichas autoridades parecería que no han estudiado la repartición que les tocaba dirigir, ni lo hacen en estos momentos, no analizaron los datos a disposición, ni propusieron una propuesta de cambio (ver CAPÍTULO 5 – ESTRUCTURA VIALIDAD- EL GOBIERNO Y LAS INSTITUCIONES), es más en alguno caso se asesoran con aquellos que idearon esta forma de trabajo, estructura y procesos de gestión, y ahora los critican delegando la responsabilidad en otros.

OBRAS

Para el relevamiento de datos se tomarán los datos vigentes al momento de elaboración del presente (diciembre de 2019).

Asimismo, se relevarán los datos del sistema informático de gestión de obras (sigo), en su estado a esa fecha

OBRAS CONTRATADAS:

La Gerencia de Obras, tiene a su cargo diversos Sistemas de Contratación bajo diversos tipos de Gestión, a los cuales ya se ha hecho alusión anteriormente.

No obstante, en esta oportunidad es necesario recordar, la diferencia entre los sistemas de contratación existentes respecto de los recientemente licitados bajo la modalidad de Participación Público Privada, en adelante PPP.

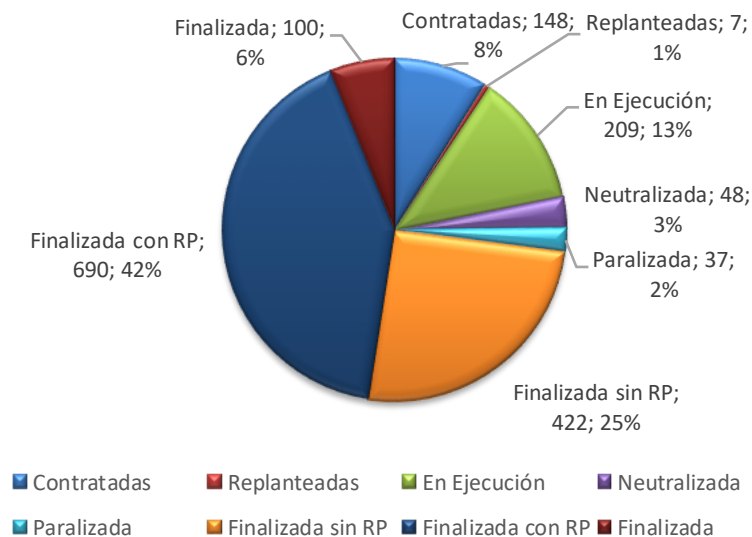
Contratos P.P.P.: Los contratos de Participación Público-Privada (PPP) son aquellos celebrados entre los órganos y entes que integran el Sector Público Nacional y sujetos privados o públicos con el objeto de desarrollar una o más actividades de diseño, construcción, ampliación, mejora, mantenimiento, suministro de equipamientos y bienes, explotación u operación y financiamiento.

Este tipo de contratos constituye una modalidad alternativa a los contratos de obra pública y concesión de obra pública, en la que existe una distribución de riesgos entre la autoridad contratante y el contratista, asumiendo este último la responsabilidad por la obtención de una parte sustancial del financiamiento del proyecto. (Fuente: www.argentina.gob.ar)

Puntualmente para el caso Vial, el Contrato PPP, tiene por objeto el diseño, construcción, ampliación, mejora, reparación, remodelación, operación, mantenimiento y explotación comercial de cada uno de los corredores definidos (A a F y SUR) Asimismo, debe señalarse que dichos contratos se encuentran en Dólares, por lo que se analizarán de manera separada en el presente informe.

De acuerdo al Sistema Informático de Gestión de Obras (S.I.G.O.), a la fecha se tienen un total de 1661 Obras Contratadas a cargo de esta Gerencia de Obras, incluidas las que se desarrollan en el marco de Contratos PPP.

Figura N° 43 – Distribución de Contrato Abiertos



Fuente: Elaboración Personal

Ahora bien, al excluir del análisis aquellas Obras cuyo estado es “FINALIZADA”, “FINALIZADA SIN RP” y “FINALIZADA CON RP”, se arriba a una cantidad de Obras a la fecha de 449, sobre las cuales la Gerencia de Obras lleva el control técnico – administrativo de sus Contratos.

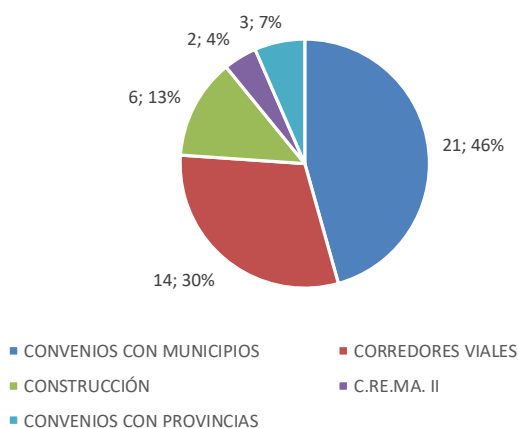
Se volverá sobre la finalizadas en todas sus variantes más adelante, en este punto las separamos porque entendemos que, haciendo una redundancia sobre su nomenclatura, las mismas están finalizadas por lo menos en su ejecución real, capaz que la misma no tiene formalizado trámite de recepción.

Se aclara que a partir de este punto en el análisis se excluirán las Obras PPP, retomándose en un apartado puntual para las mismas.

OBRAS CONTRATADAS SIN INICIAR:

A la fecha del presente, de acuerdo a la información obtenida del Sistema Informático de Gestión de Obras (SIGO) se tiene un total de 46 Obras Contratadas que a la fecha no iniciaron, sobre las que tendría, en un futuro si se contratasen, competencia la Gerencia de Obras. La distribución de acuerdo al Tipo de Gestión de las mismas es:

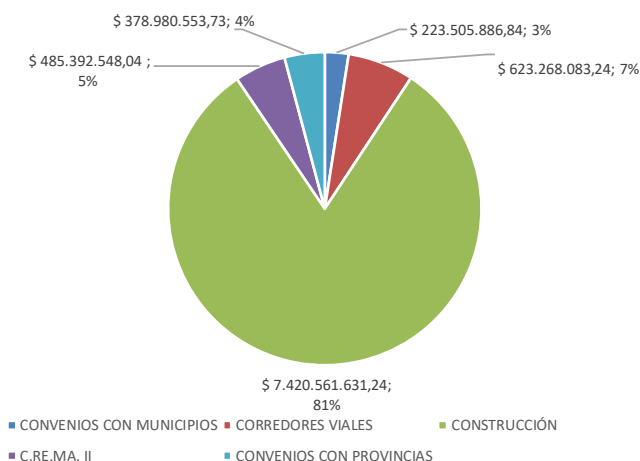
Figura N° 44 – Cantidad de Obras Contratadas sin iniciar



Fuente: Elaboración Personal

De la gráfica se obtiene que el 46% de las Obras contratadas que aún no iniciaron corresponden a Obras por Convenio con Municipios, totalizando 21 obras, mientras que un 30% a Obras enmarcadas en Contratos de Concesión que a la fecha se encuentran vencidos y sobre las que se deberá definir el temperamento a adoptar.

Figura N° 45 – Montos de Obras Contratadas sin iniciar



Fuente: *Elaboración Personal*

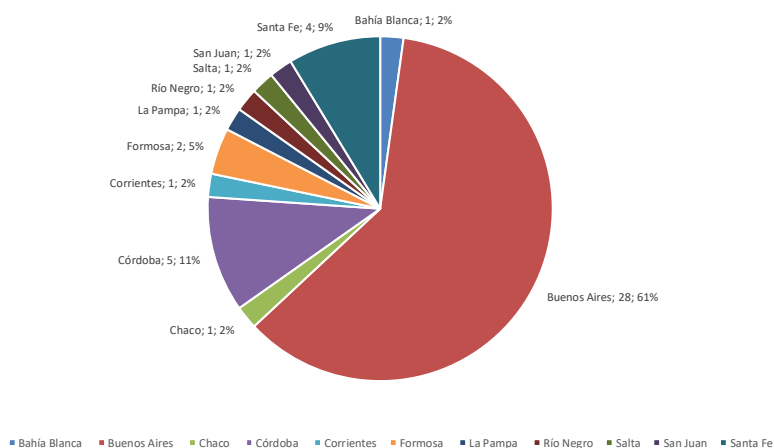
(*) Se consideró el monto vigente de cada Obra

Por otro lado, al sumar los montos vigentes de cada una de las Obras contratadas que a la fecha no han iniciado, se arriba a la suma de \$9.131.708.703,09, del cual el 81% corresponde a obras bajo el tipo de gestión “Construcción” que, como se expresó líneas arriba, representan un 13% de la cantidad de Obras contratadas sin iniciar; mientras que las Obras por Convenio con Municipios, que representan el 46% de la cantidad de Obras contratadas sin iniciar, implican sólo un 3% del Monto de Obras Contratadas sin iniciar.

Con relación a las Obras sobre Corredores Viales Nacionales, cabe destacar que la Gerencia de Obras tiene competencia sobre la gestión de los contratos de las obras de la concesión, pero no la del Contrato de Concesión en sí mismo, el cual es tema del entonces Órgano de Control de Concesiones Viales, cuyas competencias, objetivos y funciones fueron transferidos a la Dirección Nacional de Vialidad por Decreto N° 27/2018. El cual, establece que ésta última, ejercerá dichas funciones a través de la Gerencia Ejecutiva de Planeamiento y Concesiones, en concordancia con lo dispuesto por Resolución A.G. N°24/17 y por la Decisión Administrativa N°1112/17.

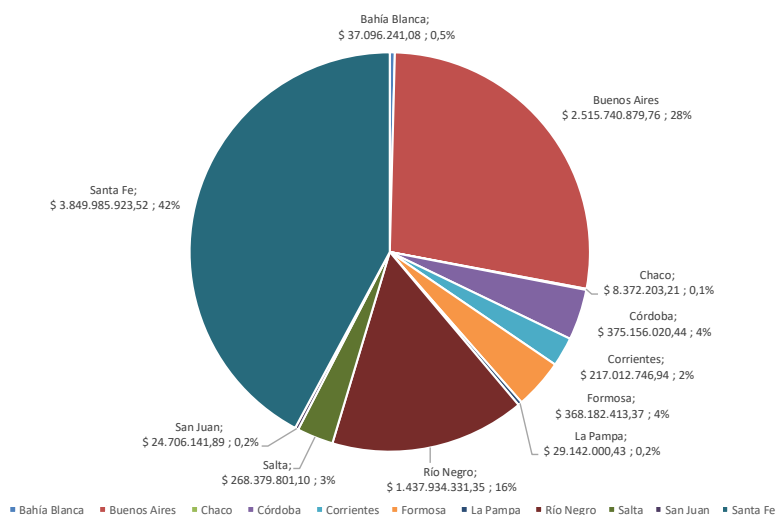
Ahora bien, de las Obras que actualmente se encuentran Contratadas, sin haber comenzado su ejecución, se arriba a que el 61% de las mismas pertenecen a la provincia de Buenos Aires, el 11 % a la provincia de Córdoba y el 9% a la provincia de Santa Fe, mientras que el 19% se reparte entre las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa, Salta, La Pampa, San Juan, Río Negro y el 19° Distrito – Bahía Blanca.

Figura 46 – Obras Contratadas sin iniciar Distribución por provincias



Fuente: *Elaboración Personal*

Figura 47 – Monto de las Obras Contratadas sin iniciar Distribución por provincias



Fuente: Elaboración Personal

(*) Se consideró el monto vigente de cada Obra

De los gráficos previos, se observa que el 42% del Monto Total de Obras Contratadas sin iniciar se corresponde a obras a desarrollar en la Provincia de Santa Fe, totalizando \$3.849.985.923,52 a valores vigentes de cada obra. Entre las que se puede destacar la Obra denominada Ruta Nacional N°33 – Corredor Rufino – Rosario - I - EMPALME RUTA N. N° 7 - ACCESO A SAN EDUARDO – en la Provincia de Santa Fe presentando un monto de \$3.449.366.218,76 representando un 38% del monto total que debería preverse para la ejecución de las obras en estado “Contratadas”.

En la Provincia de Río Negro, se tiene contratada una Obra, cuyo valor representa el 16% del monto que debería preverse para las obras en estado “Contratadas”, el cual asciende a \$ 1.437.934.331,35, sin considerar los contratos PPP. La mencionada obra, se encuentra situada en la Ruta Nacional N°22 – Tramo; Chinchinales – Cipolletti, sección IV por el monto de \$ 1.437.934.331,35.

Bajo sistema de contratación PPP existen 102 que a la fecha del presente no han iniciado y representan un Monto vigente en dólares de U\$S 5.047.881.854,24.

Es importante aclarar por lo menos para esas dos obras, cuales son los principales problemas que presentan su ejecución:

1. Liberación de Traza
2. Indefiniciones de Proyectos
3. Falta de aprobación del Proyecto Ejecutivo
4. Problemas de ordenes presupuestarios

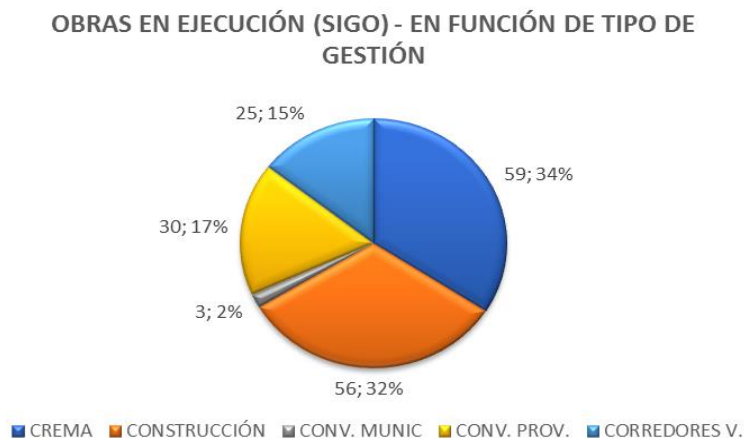
Como se puede apreciar, ninguno de los problemas radica en el control y seguimiento de la ejecución de cantidades al precio pactado para obtener una determinada calidad. Sino, que más bien, son indefiniciones de orden ajeno a la Gerencia de Obras.

OBRAS EN EJECUCIÓN

Según se desprende del Sistema Informático SIGO, un total de 209, bajo el ámbito de la Gerencia de Obras, presentan como estado: “En ejecución”. Tomando el mismo criterio

utilizado en capítulos anteriores, tomando como obras no discontinuadas, a aquellas que hayan emitido certificados desde el año 2017 inclusive, la cantidad de obras se reduce a 175 a la fecha, las que se distribuyen según su sistema de contratación, de la siguiente manera

Figura 48 – Obras en ejecución por sistema de gestión

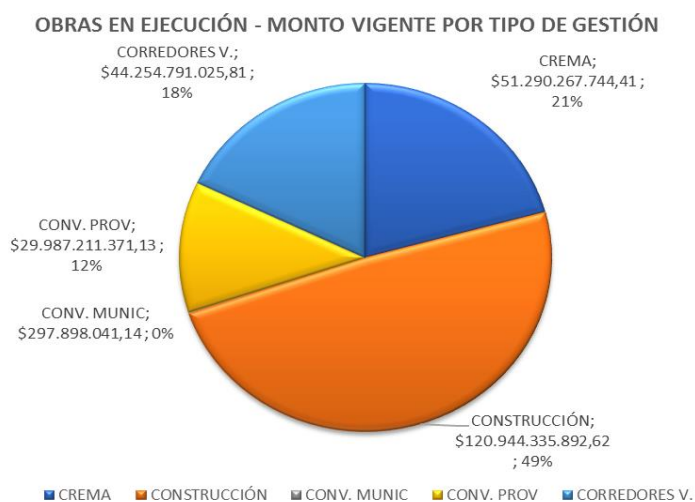


Fuente: Elaboración Personal

Se observa que el 34% de las Obras en ejecución corresponden a Contratos de Recuperación y Mantenimiento Construcción, 32% a Contratos de Construcción, 17% a Convenios con Provincias, 15% a Obras en el marco de Contratos de Concesión que se encuentran vencidos (Obras en Corredores Viales) y 2% a Convenios con Municipios,

Por otro lado, la suma a precios Vigentes para cada una de ellas (175) es de \$238.764.288.825,70 (\$242.775.848.173,39 para las 209, sin discriminar por Certificado) distribuidos de la siguiente manera en función del Tipo de Gestión:

Figura 49 – Obras en ejecución – monto vigente por sistema de gestión



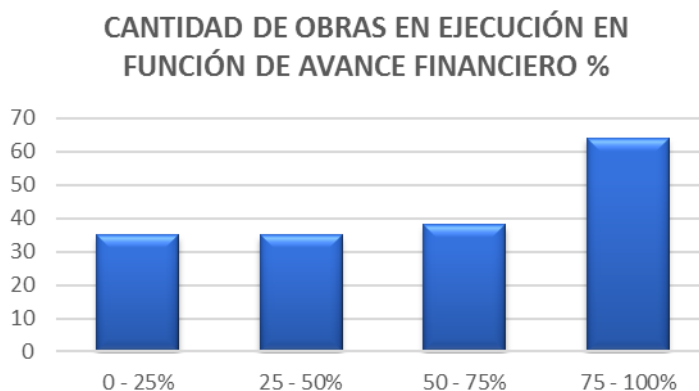
Fuente: Elaboración Personal

Del gráfico anterior se desprende que, si bien el 32% de la cantidad de las Obras en ejecución corresponde a Construcción, esas obras representan el 49% del Valor total de las

Obras en ejecución (a valores vigentes de cada Obra), teniendo particular preponderancia sobre el total de las Obras en ejecución.

Por otro lado, realizando un análisis en función del Avance de las Obras (este avance es financiero) que tienen estado en SIGO “En ejecución”, se puede ver conforme la Tabla y Gráfico siguiente, que más del 35% de las Obras en ejecución poseen un porcentaje de Avance mayor al 75%.

Figura 50 – Obras en ejecución – Agrupadas por porcentaje de avance

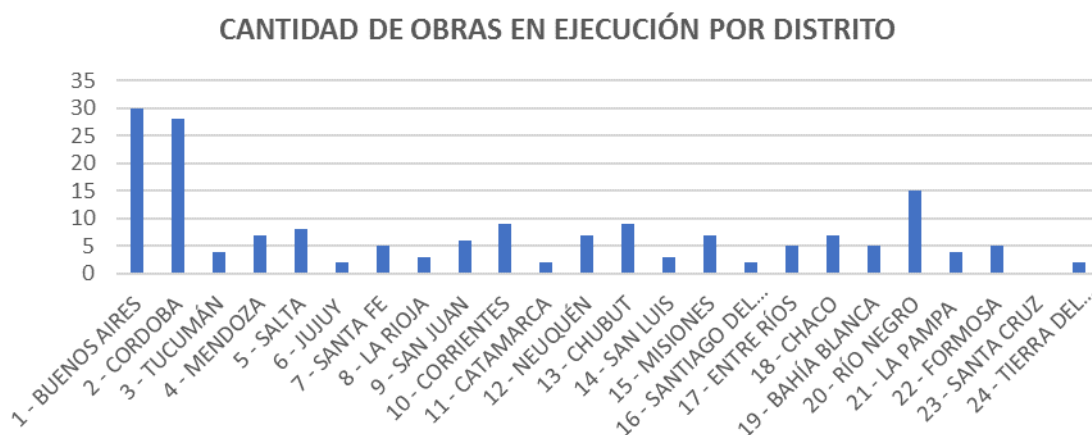


AVANCE%	CANTIDAD DE OBRAS
0 A 25%	35
DE 25 A 50%	38
DE 50 A 75%	38
DE 75 A 100%	64

Fuente: Elaboración Personal

Realizando un análisis diferenciado por Distrito, se observa que aproximadamente el 18% de las Obras (30) que tienen estado en SIGO “En ejecución” (175) pertenecen al 1° Distrito Jurisdiccional – Buenos Aires, seguido en cantidad por el 2° Distrito - Córdoba con 28 Obras en ejecución y el 20° Distrito - Río Negro con 15.

Figura 51 – Obras en ejecución por Distrito



Fuente: Elaboración Propia

OBRAS PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA:

En relación a las obras bajo sistema de contratación PPP, debe mencionarse que a la fecha han iniciado 44 obras, las cuales se encuentran según sistema SIGO “En Ejecución” el monto de contrato de las mismas se encuentra en dólares, y a la fecha representan un gasto total de U\$S 3.429.744.693,43

Asimismo, se cuenta con 102 Obras Contratadas, cuyo monto vigente es de U\$S 5.041.881.854,24, que deberán ser tenidas en cuenta en el Gasto a prever para los futuros años.

La cotización en el Banco de la Nación Argentina actual (31/12/19) es de un dólar U\$S1,00 a \$63,00 pesos argentinos; es decir que se está teniendo un Monto destinado a la Contratación PPP de \$ 317.638.556.817,12

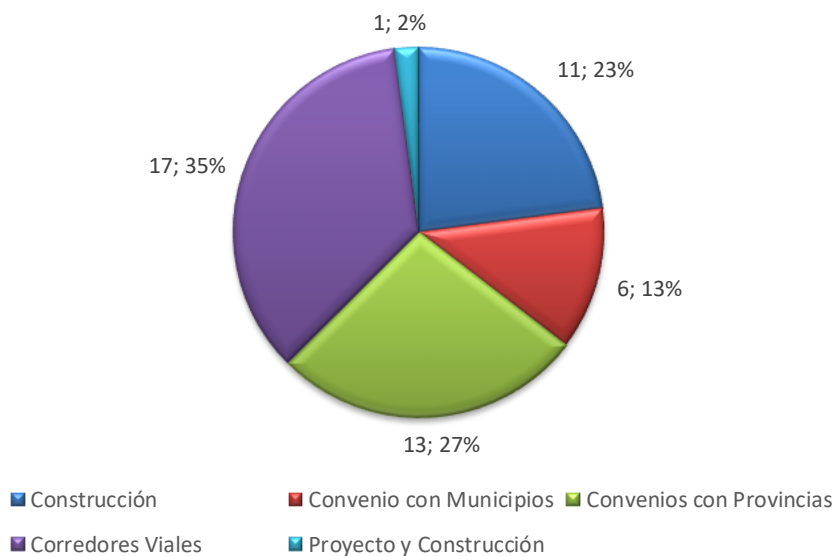
OBRAS NEUTRALIZADAS

A la fecha de elaboración del presente documento, según Sistema SIGO, se cuenta con un total de 48 Obras en estado de Neutralización distribuidas a través de distintos Tipos de Gestión ubicándose en primer lugar con un 35% del total, lo cual representa 17 Obras, las obras en Corredores Viales y en segundo con un 27% (13 obras) las Obras por Convenios con Provincias.

La Neutralización de Obra, lo denominamos a aquel estado de la obra en el cual, posteriormente a la conformación de la documentación de práctica entre las partes, se dispone una postergación en las inversiones previstas de ejecutar según el último plan de trabajos aprobado (vigente), trasladándose así las mismas al momento en el cual se efectivizará el reinicio de la Obra; previamente a ello se deberá conformar el Acta de Reinicio correspondiente por lo que en dicho momento se contará con el plazo e inversión faltante de ejecutar al momento del inicio de la neutralización.

Durante este Plazo Neutralizado se producirá la Certificación de la Obra por un Monto igual a \$0,00 sin que ello repercuta en una penalidad imputable a la contratista, así como también se acordará la devolución de las movilidades y la vivienda afectadas a la Obra.

Figura 52 – Distribución de obras neutralizadas por sistemas de gestión

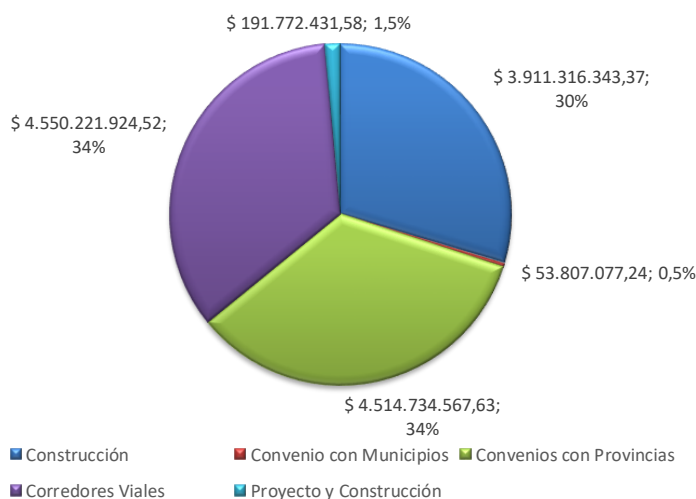


Fuente: *Elaboración Propia*

Se indica en la siguiente gráfica, para el Total de las Obras Neutralizadas a la fecha según el Tipo de Gestión, el monto faltante de ejecución a Valores Vigentes para cada Obra, totalizando así la suma para cada Tipo de Gestión.

De ello se destaca que, correspondiéndose con la cantidad de Obras en estado de neutralización, se ubican en primer lugar con un 34% del total aproximadamente las obras en corredores viales y las obras por convenio con provincias.

Figura 52 – Montos faltantes de las obras neutralizadas



Fuente: *Elaboración Personal*

A continuación, se detallan los montos vigentes, inversión acumulada y montos faltantes de ejecutar para las obras neutralizadas para cada tipo de gestión.

Figura 53 – Estado de las obras neutralizadas

Tipo de Gestión	Cantidad de Obras	Monto Vigente	Inversión Acumulada	Faltante de Ejecutar
Construcción	11	\$8.235.254.364,99	\$4.323.938.021,62	\$3.911.316.343,37
Convenio con Municipios	6	\$106.732.540,95	\$52.925.463,71	\$53.807.077,24
Convenios con Provincias	13	\$6.290.975.598,49	\$1.776.241.030,86	\$4.514.734.567,63
Corredores Viales	17	\$8.405.513.881,26	\$3.855.291.956,74	\$4.550.221.924,52
Proyecto y Construcción	1	\$515.741.454,16	\$323.969.022,58	\$191.772.431,58
Total	48	\$23.554.217.839,85	\$10.332.365.495,51	\$13.221.852.344,34

Fuente: Elaboración personal

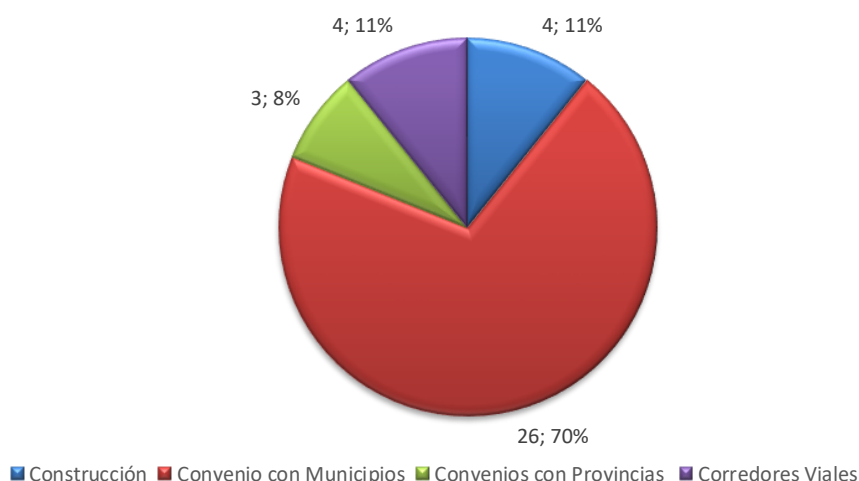
OBRAS PARALIZADAS

A la fecha del presente documento, según Sistema SIGO, se cuenta con un total de 37 Obras en estado de Paralización distribuidas a través de distintos Tipos de Gestión ubicándose en primer lugar con un 70% del total, lo cual representa 26 Obras, las Obras por Convenios con Municipios, compartiendo el segundo lugar con un 11% (4 obras) las Obras por Construcción y las Obras en Corredores Viales.

Se entiende por Paralización de Obra a aquel estado de obra dispuesto por la Contratista en el cual, posteriormente a la conformación de la documentación de práctica y como consecuencia de la imposibilidad de continuar con la ejecución de la Obra, ya sea por motivos propios o ajenos, se produce el detenimiento de las tareas de obra.

A diferencia del estado de Neutralización, la paralización no implica necesariamente solo una postergación de las inversiones previstas en el plan de trabajos vigente trasladándose las mismas al momento del reinicio de la obra, sino que, en caso de producirse variaciones en los montos mensuales previstos de invertir por parte de la Contratista será necesaria la tramitación de la modificación del plan de trabajos vigente para la obra así como también, en caso de corresponder la pertinente Ampliación de Plazo.

Figura 54 – Cantidad de obras paralizadas

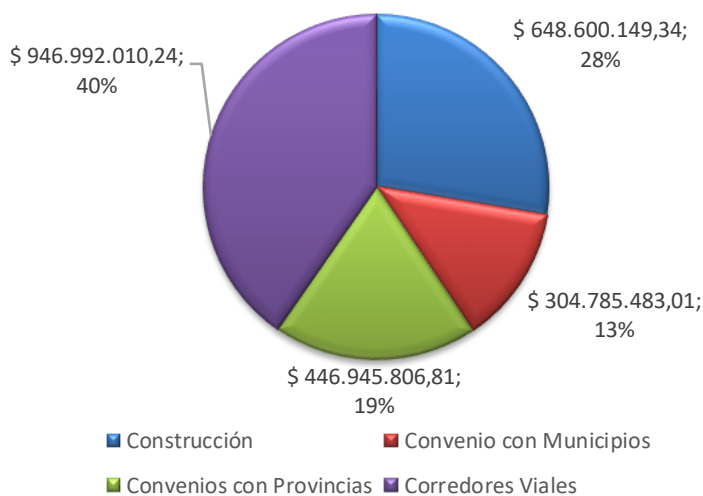


Fuente: Elaboración Personal

Se indica en la siguiente gráfica, para el Total de las Obras Paralizadas a la fecha según el Tipo de Gestión, el monto faltante de ejecución a Valores Vigentes para cada Obra, totalizando así la suma para cada Tipo de Gestión.

De ello se observa que si bien en cantidad de Obras Paralizadas, como ya se expuso, se encuentran en primer y segundo lugar las obras en convenios con municipios y las obras en corredores viales y construcción, al momento de evaluarse la preponderancia económica que estas obras representan se observa que las Obras en Corredores Viales representan el mayor faltante de ejecución con un 40% del total, seguidas por las obras en Construcción con un 28% del mismo, aclarándose que las Obras por Convenio con Municipios se ubican en último lugar con un 13%.

Figura 55 – Faltante de las Obras Paralizadas



Fuente: Elaboración Personal

A continuación, se detallan los montos vigentes, inversión acumulada y montos faltantes de ejecutar para las obras neutralizadas para cada tipo de gestión.

Figura 56 – Estado de las obras paralizadas

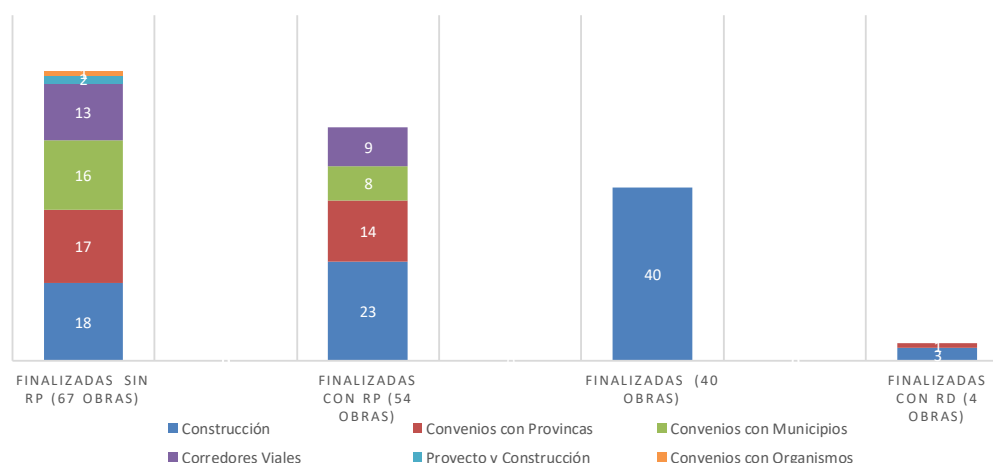
Tipo de Gestión	Cantidad de Obras	Monto Vigente	Inversión Acumulada	Faltante de Ejecutar
Construcción	4	\$755.968.130,01	\$107.367.980,67	\$ 648.600.149,34
Convenio con Municipios	26	\$836.087.474,61	\$531.301.991,60	\$ 304.785.483,01
Convenios con Provincias	3	\$811.767.189,09	\$364.821.382,28	\$ 446.945.806,81
Corredores Viales	4	\$1.871.011.027,56	\$924.019.017,32	\$ 946.992.010,24
Total	37	\$4.274.833.821,27	\$1.927.510.371,87	\$2.347.323.449,40

Fuente: Elaboración Personal

III.A.6 - OBRAS FINALIZADAS

Respecto de las Obras finalizadas para los distintos tipos de gestión en análisis, en el periodo comprendido entre diciembre de 2015 hasta la fecha del presente, se desprende un Total de 165 Obras Finalizadas comprendiendo todos los Tipos de Gestión y estado en análisis en el presente.

Figura 57 – Cantidad de obras finalizas en sus diferentes estados y sistemas de gestión (12/2015 – 12/2019)



Fuente: Elaboración Personal

Se observa que se cuenta con un total de 67 Obras, según Sistema SIGO, en las cuales a la fecha del presente no ha sido asentado en dicho Sistema la apertura de la Recepción Provisoria de la mismas; desglosándose de la gráfica, que un 27% de las mismas (18 Obras), en primer lugar, corresponden a Contratos de Obras de Construcción y en segundo lugar con un 25% (17 obras) a Contratos por Convenios con Provincias; por lo que se debería proceder a la tramitación de los mismos a los efectos de dar un cierre a los

contratos o en caso de que dicha tramitación ya se encuentre en curso proceder a la actualización de estado en el Sistema SIGO.

Respecto de las Obras que a la fecha se encuentran Finalizadas con Expediente de Recepción Provisoria asentado en Sistema SIGO se indica que un 43% de las mismas corresponden a Obras que se desarrollan mediante Convenios con Provincias, mientras que en segundo lugar con un 26% del total se encuentran las Obras por Construcción; sobre estas, en función de la delegaciones de facultades a los Jefes de Distritos para aprobar mediante Disposición Distrital las Recepciones Provisorias de las Obras su espíritu busca la disminución en los tiempos de tramitación de los mismo, pero su implementación no acompaña ese espíritu, según lo expresado en párrafos anteriores.

Ahora bien, respecto de la Obras que han alcanzado la instancia de la Recepción Definitiva se indica que se alcanza un total de 4 Obras, siendo el 75% de ese total Obras gestionadas bajo Contratos de Recuperación y Mantenimiento mientras que el 25% restante se corresponde con Contratos de Construcción.

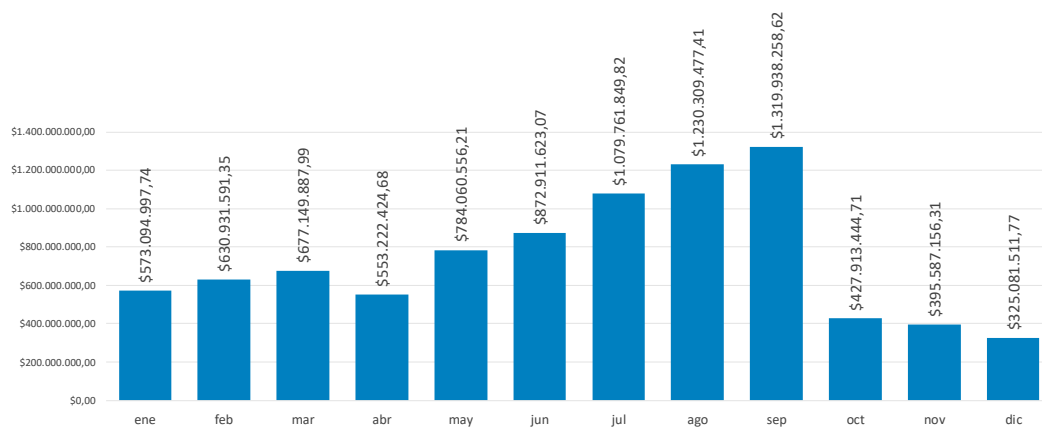
En última instancia se indica que las Obras en estado Finalizadas corresponde a Obras de Ajuste Alzado que se desarrollan bajo Contratos de Recuperación y Mantenimiento en las cuales a la fecha de la presente se ha alcanzado el total de su avance financiero, sin embargo, no se ha iniciado o no ha sido asentado en el Sistema SIGO su Recepción Definitiva.

CERTIFICACIONES:

Se analizarán los montos certificados mensualmente según los valores extraídos del Sistema Informático SIGO, mediante los reportes correspondientes.

En relación a las certificaciones se ha vertido en los siguientes gráficos el monto que se certificó durante cada año, en cada uno de los meses.

Figura 58 – Certificaciones mensuales 2016

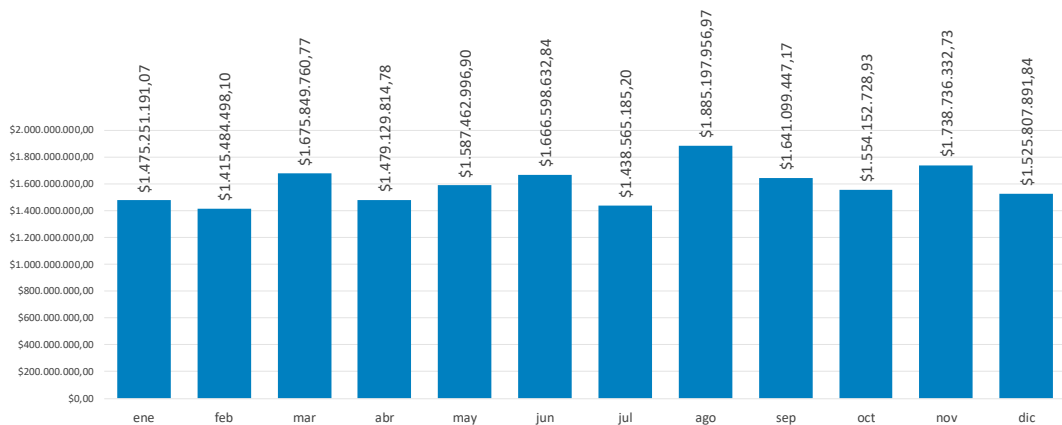


Fuente: Elaboración Personal

Para el año 2016, se tiene una certificación anual total de \$8.869.962.779,68 con un promedio por mes de \$739.163.564,97, observándose que durante el último trimestre de dicho año la certificación se redujo significativamente.

Como posible motivo de dicha reducción, se tiene la Nota N° 279/16 de fecha 18 de Agosto de 2016 donde el Señor Administrador General de la Dirección Nacional de Vialidad, en virtud del atraso en el desarrollo de las Obras en ejecución y los acontecimientos tendientes a revertir esa situación, facultó a los Distritos Jurisdiccionales a proceder al cálculo del plazo remanente de las Obras conforme el faltante de ejecución y la proyección originalmente contratada, y en consecuencia a aprobar por Disposición los Planes de Trabajo que surgieran de dichas ampliaciones.

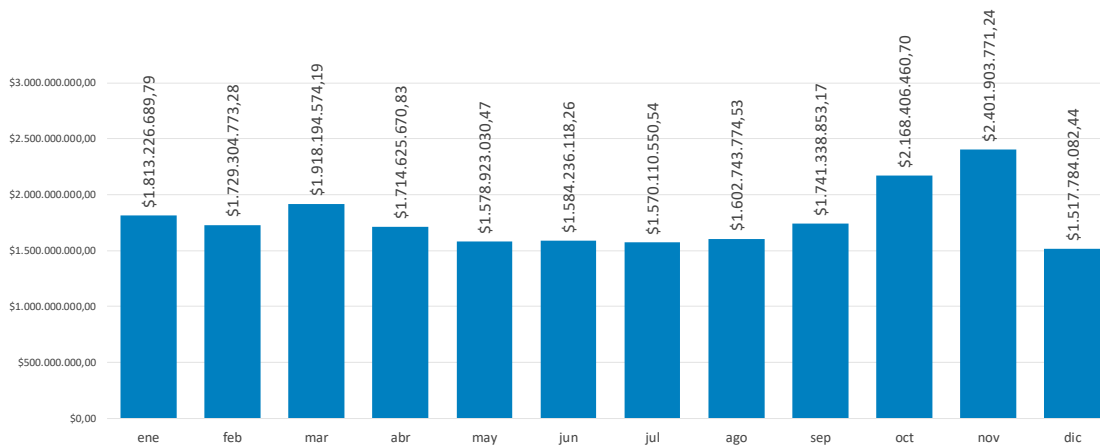
Figura 59 – Certificaciones mensuales 2017



Fuente: Elaboración Personal

Para el año 2017, se tiene una Certificación anual total de \$19.083.336.437,30 con un promedio por mes de \$1.590.278.036,44.

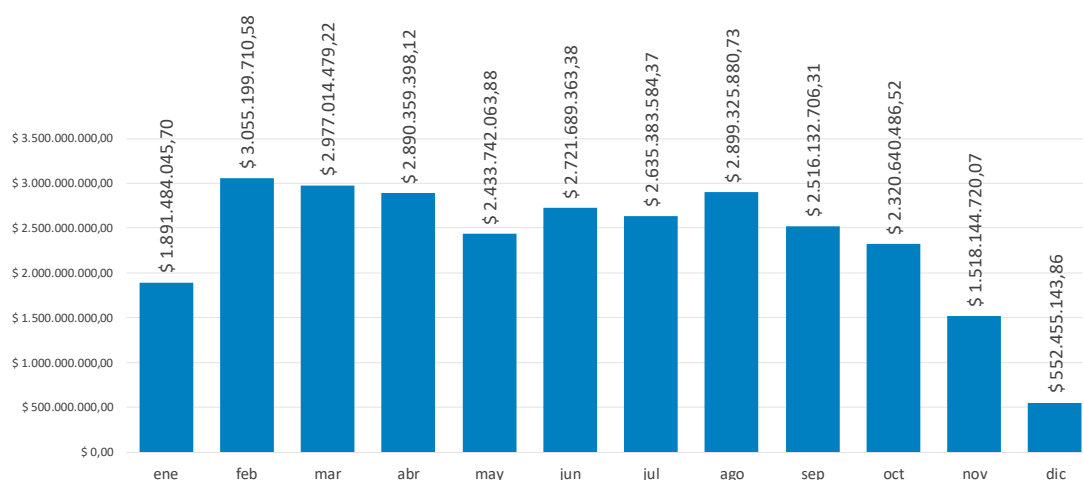
Figura 60 – Certificaciones mensuales 2018



Fuente: Elaboración Personal

Para el año 2018, se tiene una Certificación anual total de \$21.340.798.349,44 con un promedio por mes de \$1.778.399.862,45, observándose una leve reducción durante el mes de diciembre.

Figura 61 – Certificaciones mensuales 2019



Fuente: Elaboración Personal

En lo que respecta al año 2019, se resume el estado de certificación de las Obras sobre las que tiene competencias la Coordinación de Obras, al mes de Noviembre de 2019, sin tener en cuenta las Obras por Participación Público Privada en ejecución (39 Obras, contando tanto las correspondientes a obras de mantenimiento como de construcción)

Obras en estado “En ejecución” en S.I.G.O. (excluyendo PPP): 111

Obras que certificaron en el mes (11/19): 56

Obras que certificaron en plazo: 42

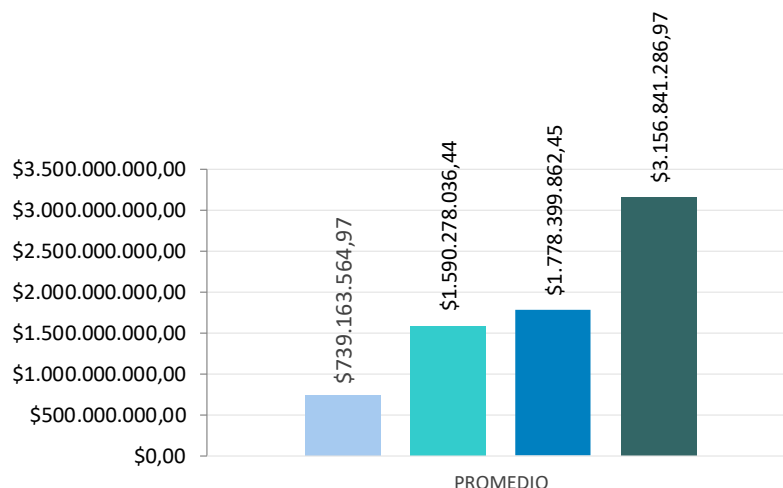
Obras que certificaron con plazo vencido: 6

Monto total certificado en el Mes: \$ \$ 1.518.144.720,07

Para el año 2019, se tiene una Certificación anual total de \$28.411.571.582,74 con un promedio por mes de \$3.156.841.286,97, observándose que tal como culminó el año 2018, la certificación del mes de enero es significativamente baja respecto al resto del año.

A efectos de plasmar dicha diferencia se puede ver en el siguiente cuadro la comparativa de los promedios correspondientes a cada año:

Figura 61 – Certificaciones anuales promedio entre 2015 y 2019



Fuente: Elaboración Personal

(*) A valores vigentes de cada obra

En resumen, en estos 4 años se ha alcanzado un monto total de certificación de \$77.705.669.149,16, que promediando da un valor \$ 19.426.417.287,29 mensual. (ver CAPITULO 6 – ESTADO DE LOS CONTRATOS EN LA DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD - INVERSIONESPRESUPUESTO)

MARCO FINANCIERO

La suma de los montos de los Contratos de las Obras que se encuentran en Ejecución, Neutralizadas, Paralizadas, a Reprogramar, Contratadas y Replanteadas representa *exceptuando los Contratos por PPP*, \$280.750.727.244,36 a valores vigentes de cada Obra, contando con una inversión acumulada de \$132.449.157.743,49 se llega a que la diferencia entre la suma de los montos de todas las obras a valores vigentes para cada una de ellas con la inversión acumulada es de \$148.301.569.500,51.

Es importante destacar que 40 (12%) de las obras en trato (344) tienen valores Vigentes superiores a \$2.000.000.000, representando sólo estas \$145.448.935.486,61 (52% del total Vigente sin PPP).

Teniendo en cuenta que el faltante de ejecución de esas 40 obras asciende a \$86.459.936.184,97 y que el promedio de Inversión en el presente año es de \$ 2.668.852.703,21, de mantenerse dichos valores y promedios, se requeriría de aproximadamente 33 meses de ejecución ininterrumpida para finalizarlas.

Esta realidad plantea como ya habíamos hablado, pero a valores actualizados, una necesidad de reprogramar las obras en curso.

Por otro lado, la suma de las Modificaciones de las Obras en Ejecución, Neutralizadas y Paralizadas que representarían un Mayor Gasto (60 Obras), asciende a \$5.410.735.554,44 a Valores Vigentes para cada una de ellas, lo que, contrastándose con la suma de los contratos a valores vigentes de esas mismas obras (\$ \$ 71.813.734.664,44) representa en porcentaje en el orden de 7,5%.

Figura 62 – Cuadro resumen de estado financiero

MONTO DE LA OBRA A VALORES VIGENTES	\$ 71.813.734.664,44
-------------------------------------	----------------------

SUMA DE MAYORES GASTOS A VALORES VIGENTES	\$ 5.410.735.554,44
INVERSIÓN ACUMULADA (60 OBRAS)	\$ 15.904.696.437,05
% DE MODIS RESPECTO A VALORES VIGENTES	7,5%
MONTO DE OBRAS MAS DE \$2.000.000.000	\$145.448.935.486,61
CANT DE OBRAS MAS DE \$2.000.000.000	40

Fuente: Elaboración Personal

TRAMITACIONES (2016 – 2019)

En lo referido a las Modificaciones de Obra tramitadas entre Enero del año 2016 y Octubre del 2019, se gestionaron 2003 tramitaciones el 48% de ellas aprobadas a la fecha de elaboración de este documento, mientras el 52% restante se encuentran iniciadas, según se observa en el gráfico siguiente.

Ahora bien, a los efectos de obtener valores orientativos y enfocándose exclusivamente en las Modificaciones de ítem, es decir, excluyendo las Modificaciones por Recepción Provisoria (Tramitadas: 663; INICIADAS: 593; APROBADAS: 70), las Modificaciones de Plan de Trabajo (Tramitadas: 347; INICIADAS: 21; APROBADAS: 326), y las Modificaciones de Fechas, se obtiene que 567 Modificaciones de ítem fueron tramitadas en el período en trato en el ámbito de la Gerencia de Obras, resultando 313 aprobadas.

De lo expuesto se desprende que en el orden de 80 de estas tramitaciones en promedio por año fueron aprobadas por la Repartición en el periodo en análisis excluyendo las tramitaciones realizadas por Modificaciones de Plan de Trabajo, Modificaciones por RP y Modificaciones de ítem.

TOTAL DE TRAMITACIONES EN ANÁLISIS = 567

OBRAS INICIADAS ENTRE ENERO DE 2016 Y OCTUBRE DE 2019

De acuerdo a la Información obtenida del Sistema Informático de Gestión de Obras, entre Enero de 2016 y la actualidad, se iniciaron un total de 137 obras, sobre las que tiene competencia la Gerencia de Obras.

Figura 63 – Obras Iniciadas desde Enero de 2016

Tipo de Gestión	Cantidad de Obras	Monto a Valores Vigentes
Construcción	33	\$50.245.226.225,44
Proyecto y Construcción	5	\$10.225.741.434,95
Corredores Viales	29	\$7.308.595.328,30
Convenios con Municipios	5	\$116.086.525,18
Convenios con Provincias	24	\$12.063.221.525,61
Convenios con Organismos	1	\$31.569.986,73

C.Re.Ma.	40	\$42.005.760.502,52
Total	137	\$121.996.201.528,73

(*) Monto obtenido considerando el monto vigente de cada obra

Fuente: Elaboración Personal

A continuación, se presenta la distribución de las Obras iniciadas en el período en análisis, de acuerdo al año en que comenzaron las mismas. Se advierte una importante reducción en la cantidad de Obras iniciadas en los años 2018 y 2019 (en curso).

Figura 64 – Obras Iniciadas por año

Por Año de Inicio	Cantidad de Obras	Monto
2016	47	\$29.761.176.348,93
2017	65	\$61.186.075.448,03
2018	22	\$36.658.155.937,47
2019	3	\$169.936.856,88
Totales	137	\$127.775.344.591,31

(*) Monto obtenido considerando el monto vigente de cada obra

Fuente: Elaboración Personal

Además de las 137 Obras señaladas en los párrafos precedentes, en el período en cuestión (Ene/16 – Dic/19) se iniciaron un total de 35 prórrogas de Contratos de Obras C.Re.Ma. iniciadas con anterioridad a 2016. Las mismas representan un monto total de \$669.992.230,93, a valores vigentes de cada obra.

En el Año 2016 se iniciaron 31 de ellas, representando un monto total de \$613.532.780,26, y en el Año 2017 se iniciaron los 4 restantes, representando un monto total de \$56.459.450,70, ambos a valores vigentes de cada obra.

Prórrogas C.Re.Ma.

2016 – 31 Obras - \$613.532.780,26.

2017 – 4 Obras - \$56.459.450,67.

(*) a valores vigentes de cada obra

Asimismo, como se informó en el apartado de Obras en ejecución, en el período en análisis se iniciaron 44 Obras de Participación Público Privada.

RECOMENDACIONES

A efectos de posibilitar un mejor funcionamiento de las áreas de la Repartición, en particular de la Gerencia de Obras para regularizar la situación de los Contratos de las Obras que actualmente se encuentran vigentes, debería avanzarse en:

Evaluar si corresponde continuar con los Contratos de las mismas, como también adecuar el Plan de Obras Vigente.

Se entiende que a los efectos de disminuir el número de tramitaciones de Modificaciones de Obra que involucren cambios de proyectos y plazos en las mismas, deberían: i) planificarse las obras en el marco de las acciones de la dirección nacional de vialidad, determinado prioridades en función de las necesidades y los recursos existentes; ii) licitarse las obras con proyectos ejecutivos un grado de definición tal de reducir los cambios futuros durante la ejecución, iii) contar con los recursos para hacer frente a los compromisos asumidos por la repartición; iv) reorganizar la estructura para hacerla más ágil reformulando las misiones y funciones de cada área en función de su real competencia; v) dotar de los recursos que fueran necesarios; vi) reformular los procesos de gestión haciéndolos más efectivos y eficientes. Ello se debe a que los fundamentos de las modificaciones son en casi la totalidad de los casos:

- Deficiencias en el proyecto ejecutivo licitatorio.
- Plazos de ejecución contratados que en ocasiones no se traducen en las reales necesidades de la Obra.
- Cambios propuestos por la Administración en función de decisiones políticas.
- Limitaciones y/o reprogramaciones por situación presupuestaria adversa.
- Mora en los pagos por parte de la Repartición.

Según lo desarrollado, esta Repartición presenta un total de 48 Obras Neutralizadas y 37 en estado de paralización alcanzando entre ambas un total de 85 Obras. Las mismas representan Contratos abiertos, y en muchos de los casos se trata de Obras con estados de ejecución avanzados, cuyos trabajos podrían encontrarse expuestos a un significativo deterioro por estar los mismos paralizados y sometidos a las inclemencias climáticas y en muchos casos a la acción del tránsito.

Es por ello que se considera necesario definir con diligencia su tratamiento en virtud de las particularidades relativas a cada una de las Obras, a fin de alcanzar el reinicio y ejecución de las mismas, y en caso de corresponder, su limitación a lo realmente ejecutado y recepción, sin dejar de considerar la situación presupuestaria de esta repartición, toda vez que varias de las Obras neutralizadas se encuentran a la espera de la aprobación de Modificaciones de Obra en trámite y/o por falta de liberación de traza.

Se tiene en la actualidad un total de 1212 Obras cuyo estado, según sistema SIGO, se reparte en Finalizadas, Finalizadas sin RP y Finalizadas con RP, comprendiendo dichas Obras, Contratos que a la fecha carecen del acto resolutivo pertinente a efectos de dar cierre técnico a las mismas, más allá de los esfuerzos realizados por la Gerencia de Obras, a través de los cuales se solicitó en varias oportunidades formalmente a las Gerencias Ejecutivas Regionales y a los Distritos Jurisdiccionales la remisión de los Certificados RP y RD de las Obras finalizadas, a los efectos de proceder a su tramitación y posterior cierre de los Contratos.

Cabe destacar que recientemente se delegó facultades a los JEFES DE DISTRITOS para aprobar mediante Disposición Distrital las Recepciones Provisorias de las Obras y a los GERENTES EJECUTIVOS REGIONALES para aprobar mediante Resolución, las Recepciones Definitivas de las Obras.

Debería evaluarse si la transferencia de facultades a los Jefes de Distrito y a los Gerentes Ejecutivos Regionales genera una mejora en los índices de aprobación de los RP

y RD teniendo en cuenta si dicha transferencia de facultades se hizo con los recursos correspondientes, o solo fue, una mera delegación de responsabilidades.

Tampoco se registran tramites de liquidación y final y cierre de cuentas, los que exceden el ámbito de competencia de la Gerencia de Obras, pero que son necesario a los efectos de un correcto cierre contractual

En función de la cantidad de Obras cuyo estado es “En ejecución” (209 Obras, excluyendo PPP) y atento a que solo 121 de ellas certificaron durante el Año 2019, se entiende que al menos 88 Obras en ejecución requieren analizar su situación contractual, a los efectos de regularizar las mismas.

De acuerdo a los datos obtenidos, aproximadamente un 27% de las Obras actualmente en ejecución, presentan un avance financiero superior al 90%, por lo que se entiende que deberían canalizarse los esfuerzos para finalizar y recibir esas Obras.

Las 44 Obras en ejecución bajo el sistema de contratación por Participación Público Privada (PPP), representan un monto en dólares de U\$S 3.429.744.693,43, al que deben sumarse las 102 Obras Contratadas, por un valor de U\$S 5.047.881.854,24.

Toda vez que se trata de montos elevados en dólares y atento a la volatilidad que presenta la moneda extranjera en nuestro país, existe riesgo al exponer las cuentas públicas a muchos y grandes proyectos de PPP que deban ser solventados por el Estado a través de pagos periódicos futuros, los cuales pueden tornarse impagables si el país no genera recursos suficientes.

Por ello, se entiende que se debería establecer el temperamento a imprimir con relación a las Obras enmarcadas en los Contratos PPP, elaborando un Plan de Obras acorde al contexto socioeconómico del país y en particular la Repartición.

Es importante destacar que el Sistema Informático de Gestión de Obras (S.I.G.O.) es la herramienta que posibilita a esta Dirección Nacional de Vialidad a llevar adelante la gestión de los contratos, el cual funciona como nexo entre los diferentes actores. Por ello a continuación, se detallan una serie de consideraciones que deberían tenerse en cuenta en pos de mejorar el Sistema:

- Constante actualización de su base de datos por parte del personal interviniente, a modo de no incurrir en el manejo de información desactualizada al momento del análisis de los distintos tipos de tramitaciones.
- Capacitaciones continuas para un uso adecuado del Sistema.
- Vinculación de información perteneciente al Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) al Sistema SIGO.
- Vinculación de documentación contractual de la Obra en formato PDF, por ejemplo: Pliegos, Contrato, Resoluciones, etc.
- Establecer un tablero de control conforme el cargo y el perfil del usuario a efectos de contar con el acceso a la información en función de sus competencias.
- Establecer una serie de alertas tempranas que permitan un accionar preventivo, evitando así mayores dificultades en la Gestión de las Obras
- Establecer indicadores de gestión, que permitan una evaluación en tiempo real.

Con relación a las Obras enmarcadas en los Contratos de Concesión de los Corredores Viales Nacionales, tanto en ejecución como contratadas sin iniciar, se entiende que debería establecerse el temperamento a imprimir sobre las mismas, toda vez que las referidas concesiones actualmente se encuentran vencidas.

Todo ello debería confluir en la generación de manuales de procesos los cuales conforme la legislación vigente deberían contar con la intervención de la Unidad de Auditoría Interna a efectos de establecer claramente un marco normativo de funcionamiento y responsabilidades.

CONCLUSIÓN PARCIAL

Este contexto nos plantea un desafío en cuanto a la gestión de contratos, ya que los recursos son escasos para la cantidad de contratos abiertos y lanzados.

Sin embargo, no pasa solo por el aspecto de gestión que lleva a cargo la Gerencia de Obras, ya que el resto de las áreas debería actuar en el mismo sentido, planificando las obras prioritarias, solucionando las debilidades y defectos de los proyectos lanzados, administrando los recursos de una manera efectiva, para la concreción de los objetivos

Igualmente hay que perder de vista que, si al organismo no se lo dota de las herramientas de gestión, técnico – administrativas, que creen un marco propenso a la solución de estos problemas, cualquier decisión técnica se enfrentará con el accionar político de hacer lo cual llevará, sin más análisis de por medio, a acrecentar las debilidades en la gestión.

Por ello, es importante que el accionar político se apoye en los técnicos de la Repartición para llevar adelante el plan de gobierno, que tenga factibilidad técnico – administrativa de cumplirse, siguiendo siempre el marco de las buenas prácticas en la Administración Pública, y de esta formar dar una solución a la situación presentada.

RECOMENDACIONES FINALES

Se hizo una recomendación de estructura superior con fundamento en las misiones y funciones básicas de la Dirección Nacional de Vialidad y lo expuesto en el CAPITULO 4 – PROYECTO DE OBRA PUBLICA

La idea de pensar una estructura nueva se basó, en los procesos que lleva a cabo la dirección nacional de vialidad y lo que hace a la Gestión de Proyectos de Obra Pública tratando de crear áreas, las cuales denominamos Gerencias Ejecutivas, que puedan comenzar y cerrar un proceso en sí mismas, sin intervenciones de otras Gerencias Ejecutivas. A eso le adicionamos las áreas que, si o si son necesarias en cualquier organismo estatal poniéndoles un grado menor “Gerencias”

Si bien esta es una “idea” de estructura, encuentra su fundamento en los aspectos ya expuestos y entiendo que facilitaría la toma de decisión, la generación de procesos, la implementación de normativa y manuales de procedimientos que repercutirán en una mejora en la gestión de los contratos y de la Repartición en General.

Se hizo una recomendación en cuanto a la gestión de los recursos humanos de la Vialidad Nacional debería mutar a un Sistema de Gestión del Empleo Público basado en los nuevos paradigmas de la Administración Pública.

En principio, generando un relevamiento de las necesidades reales del organismo en cuanto a recursos humanos por dependencias. Y luego de la optimización de los de los recursos existentes, reubicándolos, capacitándoles, incentivándoles, etc., se proceda en forma ordenada a la incorporación de los recursos necesarios a través de los sistemas de concursos.

De esta forma dejaríamos atrás los mecanismos de acceso al Empleo Público tradicionales que conservan los rasgos basados en el clientelismo político y en un alto grado de sindicalización sin de Rotación y/o Movilidad del Personal.

Evaluar la posibilidad de implementar un sistema separando la carrera dentro del organismo de los cargos jerárquicos. De esta forma, los puestos jerárquicos dejan de ser la única opción para conseguir una mejora salarial.

Se planteó la necesidad de facultar a la Administración a cerrar los contratos vigentes que considere, fundado en razones de oportunidad, mérito y conveniencia.

Ello con el propósito de alinear las obras con el plan que se establezca direccionando las inversiones de una manera eficiente, adecuando además la cantidad y tipo de obras en ejecución de acuerdo con el Presupuesto asignado a tal efecto.

Debería acordarse un presupuesto que permita ejecutar los planes de inversión de aquellos contratos que sigan vigentes. Evaluar la posibilidad de Recursos de Afectación Específica.

Debería considerarse un plan de obras a corto, mediano y largo plazo, que contemple al menos los siguientes aspectos:

- Dotar a toda la RED NACIONAL de un índice de estado superior a 7. Las obras deberían estar fundamentalmente dirigidas a contratos de recuperación y mantenimiento de la infraestructura

- Determinar obras de ampliación de capacidad necesarias (ensanches, pavimentación de banquetas, carriles de sobrepaso, duplicaciones de calzada y autopistas y autopistas en traza nueva).
- Mejorar la seguridad vial en intersecciones y accesos y resolución zonas conflictivas puntuales.
- Revisión de las obras por Convenio con otros Organismos en Jurisdicción no Nacional.
- Establecer un indicador económico que vincule el IE y el ISP con la inversión ejecutada, a efectos de poder evaluar que dineros son necesarios para generar un cambio en los indicadores de antes mencionados

Debería considerarse un nuevo sistema autosustentable en la red de corredores viales, de manera que las inversiones en mantenimiento y reacondicionamiento de la infraestructura no impacten en el presupuesto asignado a la Repartición.

A efectos de posibilitar un mejor funcionamiento de las áreas de la Repartición, en particular de la Gerencia de Obras para regularizar la situación de los Contratos de las Obras que actualmente se encuentran vigentes, debería avanzarse en:

Evaluar si corresponde continuar con los Contratos de las mismas, como también adecuar el Plan de Obras Vigente.

Se entiende que a los efectos de disminuir el número de tramitaciones de Modificaciones de Obra que involucren cambios de proyectos y plazos en las mismas, deberían: i) planificarse las obras en el marco de las acciones de la dirección nacional de vialidad, determinando prioridades en función de las necesidades y los recursos existentes; ii) licitarse las obras con proyectos ejecutivos un grado de definición tal de reducir los cambios futuros durante la ejecución, iii) contar con los recursos para hacer frente a los compromisos asumidos por la repartición; iv) reorganizar la estructura para hacerla más ágil reformulando las misiones y funciones de cada área en función de su real competencia; v) dotar de los recursos que fueran necesarios; vi) reformular los procesos de gestión haciéndolos más efectivos y eficientes. Ello se debe a que los fundamentos de las modificaciones son en casi la totalidad de los casos:

- Deficiencias en el proyecto ejecutivo licitatorio.
- Plazos de ejecución contratados que en ocasiones no se traducen en las reales necesidades de la Obra.
- Cambios propuestos por la Administración en función de decisiones políticas.
- Limitaciones y/o reprogramaciones por situación presupuestaria adversa.
- Mora en los pagos por parte de la Repartición.

Según lo desarrollado, esta Repartición presenta un total de 48 Obras Neutralizadas y 37 en estado de paralización alcanzando entre ambas un total de 85 Obras. Las mismas representan Contratos abiertos, y en muchos de los casos se trata de Obras con estados de ejecución avanzados, cuyos trabajos podrían encontrarse expuestos a un significativo deterioro por estar los mismos paralizados y sometidos a las inclemencias climáticas y en muchos casos a la acción del tránsito.

Es por ello que se considera necesario definir con diligencia su tratamiento en virtud de las particularidades relativas a cada una de las Obras, a fin de alcanzar el reinicio y ejecución de las mismas, y en caso de corresponder, su limitación a lo realmente ejecutado y recepción, sin dejar de considerar la situación presupuestaria de esta repartición, toda vez que varias de las Obras neutralizadas se encuentran a la espera de la aprobación de Modificaciones de Obra en trámite y/o por falta de liberación de traza.

Se tiene en la actualidad un total de 1212 Obras cuyo estado, según sistema SIGO, se reparte en Finalizadas, Finalizadas sin RP y Finalizadas con RP, comprendiendo dichas Obras, Contratos que a la fecha carecen del acto resolutivo pertinente a efectos de dar cierre técnico a las mismas, más allá de los esfuerzos realizados por la Gerencia de Obras, a través de los cuales se solicitó en varias oportunidades formalmente a las Gerencias Ejecutivas Regionales y a los Distritos Jurisdiccionales la remisión de los Certificados RP y RD de las Obras finalizadas, a los efectos de proceder a su tramitación y posterior cierre de los Contratos.

Cabe destacar que recientemente se delegó facultades a los JEFES DE DISTRITOS para aprobar mediante Disposición Distrital las Recepciones Provisorias de las Obras y a los GERENTES EJECUTIVOS REGIONALES para aprobar mediante Resolución, las Recepciones Definitivas de las Obras.

Debería evaluarse si la transferencia de facultades a los Jefes de Distrito y a los Gerentes Ejecutivos Regionales genera una mejora en los índices de aprobación de los RP y RD teniendo en cuenta si dicha transferencia de facultades se hizo con los recursos correspondientes, o solo fue, una mera delegación de responsabilidades.

Tampoco se registran tramites de liquidación y final y cierre de cuentas, los que exceden el ámbito de competencia de la Gerencia de Obras, pero que son necesario a los efectos de un correcto cierre contractual

En función de la cantidad de Obras cuyo estado es “En ejecución” (209 Obras, excluyendo PPP) y atento a que solo 121 de ellas certificaron durante el Año 2019, se entiende que al menos 88 Obras en ejecución requieren analizar su situación contractual, a los efectos de regularizar las mismas.

De acuerdo a los datos obtenidos, aproximadamente un 27% de las Obras actualmente en ejecución, presentan un avance financiero superior al 90%, por lo que se entiende que deberían canalizarse los esfuerzos para finalizar y recibir esas Obras.

Las 44 Obras en ejecución bajo el sistema de contratación por Participación Público Privada (PPP), representan un monto en dólares de U\$S 3.429.744.693,43, al que deben sumarse las 102 Obras Contratadas, por un valor de U\$S 5.047.881.854,24.

Toda vez que se trata de montos elevados en dólares y atento a la volatilidad que presenta la moneda extranjera en nuestro país, existe riesgo al exponer las cuentas públicas a muchos y grandes proyectos de PPP que deban ser solventados por el Estado a través de pagos periódicos futuros, los cuales pueden tornarse impagables si el país no genera recursos suficientes.

Por ello, se entiende que se debería establecer el temperamento a imprimir con relación a las Obras enmarcadas en los Contratos PPP, elaborando un Plan de Obras acorde al contexto socioeconómico del país y en particular la Repartición.

Es importante destacar que el Sistema Informático de Gestión de Obras (S.I.G.O.) es la herramienta que posibilita a esta Dirección Nacional de Vialidad a llevar adelante la

gestión de los contratos, el cual funciona como nexo entre los diferentes actores. Por ello a continuación, se detallan una serie de consideraciones que deberían tenerse en cuenta en pos de mejorar el Sistema:

- Constante actualización de su base de datos por parte del personal interviniente, a modo de no incurrir en el manejo de información desactualizada al momento del análisis de los distintos tipos de tramitaciones.
- Capacitaciones continuas para un uso adecuado del Sistema.
- Vinculación de información perteneciente al Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) al Sistema SIGO.
- Vinculación de documentación contractual de la Obra en formato PDF, por ejemplo: Pliegos, Contrato, Resoluciones, etc.
- Establecer un tablero de control conforme el cargo y el perfil del usuario a efectos de contar con el acceso a la información en función de sus competencias.
- Establecer una serie de alertas tempranas que permitan un accionar preventivo, evitando así mayores dificultades en la Gestión de las Obras
- Establecer indicadores de gestión, que permitan una evaluación en tiempo real.

Con relación a las Obras enmarcadas en los Contratos de Concesión de los Corredores Viales Nacionales, tanto en ejecución como contratadas sin iniciar, se entiende que debería establecerse el temperamento a imprimir sobre las mismas, toda vez que las referidas concesiones actualmente se encuentran vencidas.

Todo ello debería confluir en la generación de manuales de procesos los cuales conforme la legislación vigente deberían contar con la intervención de la Unidad de Auditoría Interna a efectos de establecer claramente un marco normativo de funcionamiento y responsabilidades.

CONCLUSIONES FINALES

A lo largo del presente trabajo se desarrollaron una serie de aspectos que hace a la gestión de contratos.

Arrancamos describiendo las modificaciones que ha sufrido el Dirección Nacional de Vialidad contextualizando en cada contexto histórico, tratando de hacer reflejar como los gobiernos atraviesan a las estructuras del estado modificándolas en función del interés que persigue, los cuales generalmente son de orden político.

Asimismo, se logró concretar una definición conceptual de lo que se entiende por Gestión de Contratos y la importancia de ella a los efectos de tratar de tener un marco institucional que permita que el plan de gobierno atraviese la Repartición, pero que la misma mantenga su identidad e idiosincrasia, siempre atendiendo las buenas prácticas que hacen a la Administración Pública.

Luego, se ha tratado de exponer lo que se entiende por decisión, plan y asignación de recursos, entendiendo que toda obra o plan de obras a ejecutar necesita de la decisión política del poder ejecutivo de llevarse adelante, de un plan integral que tenga el correspondiente aval político económico por parte del poder legislativo a través de las asignaciones de recursos.

Resaltando que es importante entender que ello nos lleva a la necesidad social o voluntad político-estratégica de confeccionar planes plurianuales en los cuales se dejan asentadas las inversiones relativas a cada Administración ejecutora de obras públicas, lo cual forma parte de las buenas prácticas de la Administración Pública, para llevar adelante una correcta gestión de los contratos.

Posteriormente logramos situarnos dentro del marco legal que rige las Obras Públicas Nacionales y su marco regulatorio del cual, podemos encontrar Leyes, Decretos de Necesidad y Urgencia, Resoluciones, Disposiciones, Tratados Internacionales, el cual se amplía en el Anexo Correspondiente

Aprovechamos para poner de manifiesto que es fundamental tener conocimiento sobre las reglamentaciones regulatorias, a efectos de poder gestionar de manera correcta cada sistema de gestión, en función de su marco legal y contractual.

También vimos que existen diversas formas de gestión de contratos de obras públicas que apuntan a resolver distintos tipos de problemas en lo que hace a la infraestructura vial y que ellos pueden variar según el objetivo que persiga el mismo. Asimismo los estándares que se pretenden alcanzar con las intervenciones se miden a través de indicadores de infraestructura vial, ver Anexo – Índice de estado e índice de serviciabilidad presente y al mismo tiempo ellos sirven como base para elaborar indicadores de gestión.

Pusimos de manifiesto la idea que determinar el marco legal y los sistemas de gestión, de forma correcta, sumados a un correcto proceso selección de contratistas facilitan la gestión de los contratos de obra pública una vez rubricados los mismos y puestos en marcha.

Analizamos como entendemos la Gestión de un Proyecto de Obra Pública, tratando de exponer los aspectos más relevantes de las etapas que lo componen, recordando que el presente documento encuentra sus alcances en la Gestión de contratos de obras públicas focalizándose en lo que sería la ETPA 4 – ejecución.

Asimismo, se hizo una pequeña introducción a aspectos de relevancia como la gestión del financiamiento, la evaluación ambiental y la importancia de las buenas prácticas en la gestión de contratos, haciendo hincapié en los aspectos que se consideran más relevantes.

Vimos como evoluciono la estructura de la Dirección Nacional de Vialidad y los cambios sustanciales que se han producido, abordamos la estructura actual, marcando las deficiencias que tiene en cuanto a la toma de decisión y los desequilibrios que propone, concluyendo que eso afecta a la Gestión de la Repartición en general y a la de los Contratos de obra pública en Particular.

Nos atrevimos a proponer una estructura que salve los defectos que presenta la actual y fuimos más allá, marcando que la misma se ajusta a lo que entendemos como Gestión de Proyectos de Obra Pública (ver CAPITULO 4 – PROYECTO DE OBRA PUBLICA)

Hicimos una breve incursión en la gestión del empleo público, marcando sus principales debilidades y haciendo recomendaciones para su mejora.

Pudimos arribar qué de distintas formas estos factores irrumpen en la gestión de contratos de diferentes maneras, ya sea por rigidez de la estructura que no permite elaborar procesos de gestión ágiles que den respuesta de forma eficaz y efectiva a los problemas que se presentan, generando en algunos casos interrelaciones excesivas entre todas las áreas por su enorme desconcentración, o bien, por aspectos que hacen a los recursos humanos, generándose desigualdades y malestares entre los agentes de la repartición, todos estos aspectos repercuten negativamente en la gestión de los contratos.

Analizamos la situación a nivel agregada de los contratos de obra de la Dirección Nacional de Vialidad, determinamos cuanto es su faltante de ejecución, que contratos y cual no tienen factibilidad de ejecutarse y obtuvimos un faltante de obras y cantidad de obras las cuales no se encuentran discontinuadas, mostramos como ese faltante representa, en función del presupuesto de la Repartición los compromisos que afronta, cuantos presupuestos se encuentran comprometidos, determinamos también, que en el estado que están programadas las obras, no son factibles de ejecutarse y además la deuda en certificados emitidos que tenía el organismo a Agosto de 2019, enumeramos las fuentes de financiamiento por tipo de fuente y finalmente pudimos ver como se evalúa la red a través de indicadores de gestión y su estado a fines de 2019, conforme los datos obtenidos.

Luego analizamos el estado de los contratos de la Gerencia de Obras, que de los casi \$50.000 millones certificados en el 2019, \$46.500 son de obras gestionadas técnico – administrativamente por esta, la cual la pone como una de las áreas cruciales y rectoras de la Repartición.

También hicimos mención a las dificultades que afronta esta Gerencia para llevar adelante su misión, controlar la ejecución de los contratos conforme un proyecto ejecutivo aprobado, a los precios convenidos, para obtener la calidad esperada, desde el punto de vista orgánico, técnico, administrativo, presupuestario, económico y financiero

Ello nos plantea un desafío en cuanto a la gestión de contratos, ya que los recursos son escasos para la cantidad de contratos abiertos y lanzados.

Llegado este punto volvemos a la pregunta de investigación que se planteó como punta pie del presente ¿La gestión de los contratos de obra pública llevada a cabo en la Dirección Nacional de Vialidad logra los objetivos propuestos por la repartición y satisface

las necesidades de los usuarios? ¿Cuáles son las ventajas y los puntos débiles en la gestión, desde la suscripción de los contratos hasta la recepción definitiva de las obras, en el período 2015 - 2019?

En si podemos decir que la gestión de los contratos de obra pública llevada a cabo en la Dirección Nacional de Vialidad, no logra cumplir los objetivos de la repartición, pero ello, no se debe a una mala gestión de los contratos, si no a que los objetivos propuestos son planteados en la mayoría de los casos políticamente, sin sustento técnico en esas decisiones, a lo cual se suma, recursos insuficientes en la mayoría de los casos e indefiniciones en las etapas anteriores a la ejecución, siempre impulsadas por la decisión política de hacer, en el menor tiempo posible, por sobre la visión técnica que no confronta con el hacer, pero confronta con el cómo.

Por lo cual, el no cumplimiento de los objetivos propuestos podemos analizarlos desde dos aristas diferentes.

Una de ellas es que los objetivos propuestos, analizados por niveles de ejecución presupuestaría, encuentran problemas de todo tipo, obras con debilidades y defectos en las etapas de planificación y proyecto ejecutivo y falta de presupuesto, lo que hace necesario una reprogramación constante de los plazos, más allá de lo previsto contractualmente, incrementando los costos de los contratos.

Es necesario aclarar que hemos visto, que por los compromisos que tiene la repartición, implican que no importa el nivel de partidas asignadas, siempre en los extremos que se trataron en el presente documento, la repartición nunca quedará subejecutada.

Otra es la injerencia política en la Repartición, en los últimos tiempos, los cuerpos políticos llegaron a ocupar áreas técnicas, con lo cual pierden el respaldo técnico a la intención política de hacer, lo que llevo a tomar una serie de decisiones que hoy son obligaciones de las partes, y que complican el accionar de las mismas.

La Repartición, a través de sus áreas técnicas, siempre tiene ideológicamente y es parte de su idiosincrasia la ejecución de la obra y la conclusión de los contratos a efectos de garantizar el interés público, en el marco de las buenas prácticas de la Administración Pública, por ello, busca los caminos administrativos necesarios para tal efecto, dicho accionar debe ser acompañado por la voluntad política, independientemente de la gestión de gobierno que este de turno, y no usar esa voluntad para accionar políticamente sobre gestiones pasadas arrastrando a esa disputa a los cuerpos técnicos de carrera, ya que ello, produce una retracción del accionar de los mismos volviéndolos tecnócratas puros con sobre formalismo, poniendo por sobre la voluntad histórica de la repartición de ser ente rector de la política vial, la auto protección personal, lo cual impacta muy negativamente en la gestión tanto de la repartición en general y de los contratos de obra pública en particular.

En cuanto a la satisfacción de los usuarios, si lo medimos por medio del Índice de Estado y el Índice de Serviciabilidad Presente, podríamos concluir que la Red Vial Nacional tiene casi un cuarto sin relevar, el restante se divide en partes casi similares entre muy bueno y regular y malo, por lo que entendemos que es necesario un plan de relevamiento de la red a efectos de obtener datos más concretos, sobre los cuales hacer inferencias.

No obstante, hay una serie de obras de ampliación de capacidad que no están reflejadas en esos índices que mejoran el confort de los usuarios, como ser construcción de autopistas, duplicaciones de calzadas y construcción de terceros carriles.

Por lo cual entendemos que es necesario crear nuevos indicadores de gestión, para sumarlos a los existentes, que contemplen este tipo de obras y que además relacionen indicadores técnicos como los mencionados, con niveles de ejecución presupuestaria, para evaluar como varían aquellos con la inversión ejecutada, buscando optimizar los sistemas de gestión y los dineros públicos, los cuales escapan alcance del presente, pero disparan nuevas líneas de investigación para futuros trabajos.

Las ventajas y debilidades de la gestión en el periodo de análisis fueron evaluadas en los capítulos CAPÍTULO 5 – ESTRUCTURA VIALIDAD, CAPITULO 6 – ESTADO DE LOS CONTRATOS EN LA DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD, CAPITULO 7 - GERENCIA DE OBRAS 2016 - 2019, estableciendo las debilidades y las recomendaciones, a los cuales se refiere a los efectos de abreviar.

Luego de todo lo expuesto entendemos que es momento de confrontar las hipótesis hechas en el presente documento.

H1: La gestión de los contratos no es eficiente, debido a que existen desviaciones y diferencias que se manifiestan por la falta de relación entre objetivos y resultados.

La elaboración de las metas presupuestarias elevadas al congreso, no se fundan en planes estratégicos de desarrollo de infraestructura y los criterios con los cuales se fijan las mismas no están acorde a los créditos asignados. Esto se debe principalmente a que las metas se ven influenciadas por decisiones de orden político.

Como hemos desarrollado a lo largo del presente trabajo, en sus diferentes capítulos entendemos que esta hipótesis se cumple.

La elaboración de los planes plurianuales, si bien son analizados técnicamente, tienen injerencia de la política en el organismo y han logrado torcer esta idea rectora, poniendo como principal lineamiento los compromisos políticos por sobre las necesidades técnicas.

Esto se refleja de dos formas, con la inclusión de obras no previstas en la planificación y planeamiento de la Red Vial, o sea, que no han sido evaluadas en su etapa de planificación, o bien, la reducción de partidas a obras priorizadas técnicamente pero no comprometidas políticamente.

Este accionar, hace que con cada cambio de gobierno se revalúen estas ideas y se discontinúen obras que habían sido priorizadas, para ejecutar obras que no habían sido previstas, reasignando partidas, generando compromisos nuevos, lo cual pone al organismo en una indefinición no pudiendo ser capaz de ser el conductor y rector de la política vial que está llamado a ser, convirtiéndolo en un mero ejecutor de decisiones del gobierno de turno.

H2: La gestión de los contratos de obra pública llevada a cabo por la D.N.V. es deficiente, debido a la falta de control sobre los mismos.

Esto se debe a que la cantidad de contratos ha aumentado en forma exponencial, sin que la capacidad de control, medida por medio de recursos humanos y tecnológicos, aumente en forma tal que permita una correcta gestión de los mismos.

Como hemos visto a lo largo del documento, atento a la cantidad de contratos abiertos en Vialidad, esto es parcialmente cierto.

Si bien el organismo cuenta con un cuerpo de inspectores profesionales en su totalidad y los mismos realizan tareas de distintas índoles, es cierto, que a lo largo del tiempo se perdió la capacidad de transmisión de conocimiento.

Entendemos que ello se debe a varios aspectos, la falta de incorporación de nuevos profesionales o jóvenes profesionales que hagan carrera en la repartición, el cierre de las escuelas técnicas, lo que dejó a la repartición sin la posibilidad de formación de nuevos técnicos viales, la falta de un sistema de gestión de recursos humanos eficiente y los sistemáticos cambios de estructura que se generan en la repartición desde el año 2016 a la fecha del presente.

En cuanto a los recursos tecnológicos, entendemos que existen dos aspectos bien diferenciados, los recursos materiales en sí mismos y los sistemas de gestión.

En cuanto a los recursos materiales, si bien se ha avanzado, la Repartición está muy por detrás de lo que la tecnología permite y compete en desventaja con el sector privado.

En cuanto a los sistemas de gestión, se ha desarrollado durante el cuerpo de presente, el contra punto que existe entre los sistemas que pretendieron implementarse a través del Ministerio de Modernización, y los sistemas que la Repartición desarrollo con recursos propios.

Es necesario recordar, que cada repartición tiene, en el marco de las buenas prácticas de la administración pública, su propia manera de gestión y de hacer, lo que hemos denominado “idiosincrasia”, y que además no todos los organismos se dedican a la misma tarea.

En ese punto, compartimos la idea de sostener los sistemas de gestión propios de las Reparticiones los cuales deberían de nutrir un único sistema de gestión de datos a nivel del poder ejecutivo central. Esto implica, que nos oponemos a la idea de que un mismo sistema de gestión puede ser implementado en todas las reparticiones por el solo hecho de haber tomado la decisión, sin que haya una transición, una capacitación, una discusión y una confluencia de las partes a la implementación de dichos sistemas.

No obstante, no hemos dejado de ser críticos con los sistemas de gestión propios de la repartición y hasta hemos hecho recomendaciones al respecto en el cuerpo del presente a las que nos remitimos a los efectos de abreviar. Ver CAPITULO 7 - GERENCIA DE OBRAS 2016 - 2019 - RECOMENDACIONES

H3: La gestión de los contratos es deficiente, porque no propone soluciones de fondo a los problemas con los que se encuentra.

La falta de relevamiento de datos y/o procesamiento de los mismos por la DNV, en las obras ejecutadas y en ejecución, muchas veces no permite la detección de los problemas con el tiempo necesario para proponer la mejor solución posible, ejecutándose soluciones que son paliativos a los problemas y no soluciones definitivas, con un incremento de los costos finales de las obras.

Esta hipótesis, resultó ser falsa. El área técnica como se demostró es capaz de obtener los datos de niveles de ejecución y tiempos de tramitación. Lo cual merece un análisis y elaboración que demanda tiempo, y podría estar en un tablero de control, en el mismo sistema de gestión informático de obras, como se mencionó en el CAPITULO 7 - GERENCIA DE OBRAS 2016 - 2019 - RECOMENDACIONES

Los problemas radican en lo expuesto en el cuerpo del documento y tratado en el análisis de la pregunta de investigación y las otras hipótesis, que en merito a la brevedad solo enunciaremos, injerencia política en las decisiones y cargos técnicos, planificación, programación, planeamiento y elaboración de proyectos con altos grados de indefiniciones, estructura orgánica desbalanceada, y recursos limitados, sumados a restricciones presupuestarias.

Para finalizar, quiero remarcar que soy parte del organismo, el cual cuenta con un gran cuerpo de administrativos, técnicos y profesionales, comprometidos con el que hacer vial, un gran sentido de pertenencia y con compromiso para dar respuesta a las demandas políticas, a las necesidades de los usuarios y los compromisos asumidos, pero entendemos que es necesario recuperar ese papel fundamental en la política pública a través de planes concretos de obras, proyectos ejecutivos sin indefiniciones sustanciales, recursos tecnológicos apropiados, adquirir nuevos recursos humanos y capacitar y formar a los existentes de forma de gestionar una carrera administrativa, fomentar el sentido de la pertenencia y la responsabilidad, contar con los recursos presupuestarios para hacer frente a las obligaciones comprometidas, pero sobre todo contar con una conducción política que no dependa del gobierno de turno y que lleve adelante un plan vial federal que dé respuesta a las demandas existentes en el marco de las buenas prácticas de la Administración Pública.

BIBLIOGRAFÍA

Fiorini, Bartolomé A., Derecho Administrativo, t. I, 2ª ed. Actualizada, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976

García-Trevijano Garnica, E. “El régimen de las garantías en la contratación administrativa, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1997

La Ley 13.064

Dromi José R., “Licitación Pública”, 3ra reimpression, Astrea, Buenos Aires, 1985

Barra, R.C., Contrato de obra pública, t.2, Ábaco, Buenos Aires, 1986, ps.479 a 481

Doctor Julio César Crivelli en su Digesto. Régimen Legal de las Obras Públicas. Ley N° 13.064

Barra R.C. – “Contrato de Obra Pública – El precio. Modalidades. Procedimientos de certificación y pago. (no consigo la fecha, el apunte lo baje de internet)

Mó, Fernando .F., Regimen legal de las obras públicas 2ª ed. Actualizada y aumentada, reimpr. Inalterada, Depalma, Buenos Aires, 1982

Mairal, H.A, Licitación Pública. Protección Jurídica de los Oferentes, Depalma, Buenos Aires 1975

Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada Abeledo Perrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008.

Atchabahian, A. Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública, 2ª edición, actualizada, Depalma, Buenos Aires, 1999

(Diez, M.M., Derecho Administrativo, t. III, Bibliografica Argentina, Buenos Aires, 1967)

Villar Palasí, J.L – Villar Ezcurra, J.L., “Fuerza Mayor”, en Gómez – Ferrer Morant, R. (dir), Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, 2ª ed., Thomson Civitas, Madrid, 2004

Corte Suprema, 22/4/1986 “Hotel Internacional Iguazú SA v. Gobierno Nacional”, Fallos 308:618.

Corte Suprema, 29/12/1988 “Radeljak, Juan C. v. Administración General de puertos s/ordinario”, Fallos 311:2831

Corte Suprema, 30/3/1993, “Robles SA Vicente v. Estado Nacional (Servicio Nacional de Parques Nacionales)”.

Spota, Alberto G., Instituciones de derecho civil, contratos, vol. VI, Depalma, Buenos Aires, 1979.

Juristo Sanchez, Rafael, La ejecución del contrato de obra pública, Hauser y Menet, Madrid, 1983

Angelomé J.C, Marchetto C. y Vega S., *Gestión de Obas Públicas – Ira ed. – CABA:FODECO 2014*

Aleksandrowicz, C., Báthory C. F., Mulinari M. P., Pérez Núñez, P., San Román X., Sueldo, G. F., Tobes, J.M. y Varela R. (2012). *Diagnóstico del Personal de la Dirección*

Nacional de Vialidad. Buenos Aires: Maestría en administración pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires: (Inédito).

Atchabahian A. (1999). *Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública*. Buenos Aires: Ediciones De Palma.

Báthory, C. F., (2012). *DECRETO PEN 1295/2002 Redeterminación de Precios en la Obra Pública*. Buenos Aires: Maestría en administración pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires: (Inédito).

Báthory, C. F., (2012). *Trabajo Práctico final de sociología de las organizaciones*. Buenos Aires: Maestría en administración pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires: (Inédito).

Báthory, J.A. (2008). *Análisis comparativo de la normativa nacional sancionada para el ajuste del precio en los contratos de obras públicas regidos por la Ley 13.064*. Buenos Aires: Especialización en contrataciones públicas, Universidad Nacional de San Martín (Inédito).

Borsotti C.A. (2007). *Temas de metodología de la Investigación en ciencias sociales empíricas*. Buenos Aires: Miño y Davila Editores.

Druetta R. y Guglielminetti A. (2008). *Ley 13.064 de Obras Públicas – Comentada y Anotada*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Fassio, A., Pascual, L., Suárez, F. M. *Introducción a la Metodología de la Investigación aplicada al Saber Administrativo*, Buenos Aires: Ediciones Cooperativas (2002).

Gregorutti J. (2012). *SIGO: un nuevo modelo de Gestión de Obras Viales*. XVI Congreso de Vialidad y Tránsito, Buenos Aires 22-26 Octubre, (paper)

Gordillo A. (2009). *Tratado de Derecho Administrativo* (10 ed.). Buenos Aires: F.D.A

O'Donnell G. (Sin fecha). *Acerca del estado en América Latina contemporánea*. Diez tesis para discusión (Inédito). Universidad de Notre Dame

Periotti N. (2012). *Desafíos de la Vialidad Argentina*. XVI Congreso de Vialidad y Tránsito, Buenos Aires 22-26 Octubre, (paper)

Rodríguez J.A. (2012). *Perspectivas del Desarrollo Vial en las Provincias Argentinas*. XVI Congreso de Vialidad y Tránsito, Buenos Aires 22-26 Octubre, (paper)

Sautu, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

Sautu, R. (2006). *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO Libros.

Vickerman R. (2012). *Mito y realidad en la búsqueda de los beneficios más amplios del transporte*. XVI Congreso de Vialidad y Tránsito, Buenos Aires 22-26 Octubre, (paper).

Otras Fuentes Consultadas

Banco Interamericano de Desarrollo - *Normativa de Adquisición de los Entes de Financiamientos Internacionales*.

Decreto-Ley N° 23.354. *Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y Contaduría General*. Boletín Oficial, Argentina, 8 de enero de 1957.

Decreto N° 5720/72. *Ley de Contabilidad – Reglamento de las Contrataciones del Estado*. Boletín Oficial, Argentina, 31 de agosto de 1972.

Decreto N° 1023/01. *Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional*. Boletín Oficial, Argentina, 16 de agosto de 2001.

Decreto N° 1295/02. *Redeterminación de precios de contrato*. Boletín Oficial, Argentina, 22 de julio de 2002.

Decreto N° 1172/2003. *Acceso a la Información Pública*. Boletín Oficial, Argentina, 4 de diciembre de 2003.

Decreto N° 893/12. *Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional – Decreto N° 1023/01. Reglamentación*. Boletín Oficial, Argentina, 14 de junio de 2012.

Dirección Nacional de Vialidad (1982). *Metodología para la evaluación de pavimentos*. Buenos Aires: Autor.

Dirección Nacional de Vialidad (1997). *Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares para la Licitación de Obras Viales con Fondos del Tesoro de la Nación*. Buenos Aires: Autor

Dirección Nacional de Vialidad (2004). *Pliego General de Bases, Condiciones y Especificaciones Técnicas para la Licitación de Contratos de Recuperación y Mantenimiento de Carreteras*. Buenos Aires: Autor.

Dirección Nacional de Vialidad (2005). *Reglamento General de Audiencias Públicas de la Dirección Nacional de Vialidad*. Buenos Aires: Autor.

Dirección Nacional de Vialidad (2005). *Reglamento General de Audiencias Públicas de la Dirección Nacional de Vialidad*. Buenos Aires: Autor.

Entrevistas con los agentes encargados de la Gestión de contratos de las diferentes áreas de la Dirección Nacional de Vialidad. – Elaboración personal

Escuela de Ingeniería de Caminos de Montaña (1993). *Método AASTHO Tomo I y Tomo II*. San Juan: Universidad Nacional de San Juan

Ley N° 13064. *Ley de Obras Públicas*. Boletín Oficial, Argentina, 28 de octubre de 1947.

Ley N° 24759. Boletín Oficial, Argentina, 17 de enero de 1997.

Ley N°: 17.520. *Ley de peaje*. Boletín Oficial, Argentina, 13 de noviembre de 1967.

Ley 19.549. *Procedimiento Administrativo*. Boletín Oficial, Argentina, 27 de Abril de 1972.

Manual de funciones y misiones de las áreas intervinientes en el proceso licitatorio – biblioteca DNV o archivo de cada dependencia.

Manual elaborado en la Dirección de Calidad y Evaluación de Procesos, Jefatura de Gabinete de Ministros.

ANEXO – INDICE DE ESTADO E INDICE DE SERVICIABILIDAD PRESENTE

Índice de Estado

En 1981 la Dirección Nacional de Vialidad creó el Departamento Estado, Evaluación y Seguridad de Caminos en el área de Conservación con la misión principal de proporcionar los fundamentos técnicos para la formulación de programas de obras de refuerzos y mantenimiento de la Red Nacional de Caminos.

El índice de estado es un indicador que resulta de la evaluación de estado del pavimento el cual consiste en el relevamiento de las fallas más significativas que afectan al mismo: deformación longitudinal, deformación transversal, fisuración y desprendimiento.

El índice de estado responde a la expresión:

$$IE = 10 \times e^{-\sum a_i \times D_i}$$

Dónde:

IE = Índice de Estado.

e = 2,718 (base de los logaritmos neperianos).

a_i = Coeficientes de peso, que dependen del tipo de la capa de rodamiento del pavimento evaluado, según sea flexible con capa de rodamiento de concreto asfáltico, flexible con tratamiento bituminoso superficial, o rígido; adoptan valores comprendidos entre 0,04 y 0,08.

D_i = Coeficientes que valorizan el grado de falla, adoptan valores comprendidos entre 0 y 10, correspondiendo los mayores valores a las situaciones más desfavorables.

El Índice de Estado (IE), tal como se ha visto, combina en su fórmula la evaluación de cuatro tipos de fallas. Por esta razón el IE puede utilizarse ya sea como elemento de juicio para la evaluación general de un pavimento dado, o bien para detectar la conveniencia y el grado de urgencia de profundizar el análisis, determinado la obra necesaria correspondiente.

De acuerdo con esta expresión el IE alcanza valores comprendidos aproximadamente entre 1 y 10, correspondiendo los mayores valores a los mejores estados del pavimento.

Se define que un valor de IE entre 10 y 7 indica un estado bueno del pavimento; un valor entre 7 y 5 un estado regular, para el cual sería conveniente realizar un estudio para determinar la conveniencia de encarar oportunamente las fallas con tareas de mantenimiento y/o la próxima construcción de un refuerzo o de una mejora, de modo de evitar su rápida destrucción, mientras que con valor del orden de 5 o menor, estaríamos ante el caso de un pavimento sumamente fallado que requiere atención en forma urgente.

A los fines de definir el proyecto de obras a realizar, es necesario la consideración aislada de cada uno de los coeficientes D1, D2, D3, D4²⁹ y su evolución en el tiempo, dado

²⁹ D1: Deformación Longitudinal, D2: Deformación transversal, D3: Fisuración, D4: Desprendimientos (peladuras, bache, bacheo)

que la información derivada de la interpretación correcta de dichos valores es de gran importancia en el proceso de identificar las reales causas de la falla del pavimento.

Índice de Serviciabilidad Presente ISP

Este tipo de índice está orientado mundialmente a medir el confort que brinda el camino al usuario. Se han desarrollado originalmente para su determinación, fórmulas matemáticas que combinan distintos parámetros de deterioro.

Con el objeto de obtener la opinión del usuario se realizó una encuesta en distintos tramos previamente seleccionados. La idea fue adaptar al medio local la fórmula del P.S.I. (Present Serviciability Index) empleada internacionalmente.

El cuestionario fue dirigido a un amplio espectro de vehículos y de velocidades de circulación. La calificación solicitada de los tramos debía acompañar la opinión con una sintética justificación en base a la exposición del tipo de falla más perceptible a criterio del encuestado.

Del análisis de los resultados se deduce que el usuario argentino es sensible a deformaciones en el perfil longitudinal similar a las variaciones registradas por el rugosímetro³⁰ (lisura longitudinal), deformaciones transversales (ahuellamiento), y a desprendimientos materiales del pavimento, fundamentalmente a baches (cuantificados en porcentajes respecto a la superficie del pavimento). La primera expresión fue obtenida para pavimentos flexibles y en base a la tradicional fórmula P.S.I., resultando:

$$ISP = 5,03 - \{1,91.[\log (1 + 2,47 .(Rug.)^2)] + (Ah)^2 / 480 + (D4)^2 / 71 \}$$

Dónde:

ISP: Índice de Serviciabilidad Presente

Rug: rugosidad en m/km

Ah: ahuellamiento

D4: nota que califica desprendimientos del pavimento

Escala de opinión del usuario:

0 - 1 MUY MALO

1 - 2 MALO

2 - 3 REGULAR

3 - 4 BUENO

4 - 5 MUY BUENO

Procesamiento de los datos relevados

Como se planteó oportunamente en el avance, existieron algunos problemas en cuanto al acceso a la información, ya que solo se ha podido tener acceso a los datos sobre la Red no Concesionada, por lo cual quedaría pendiente para un próximo trabajo, tratar de extender el análisis a la red gestionada por el OCCOVI.

³⁰ Es un equipo que permite obtener datos sobre el estado de la calzada midiendo el desarrollo en m/km de deformaciones longitudinales acumuladas.

Con relación a los datos obtenidos de las bases de la Dirección Nacional de Vialidad, los mismos se encontraban organizados por Distritos Jurisdiccionales³¹, provincia, ruta, tramo y progresivas³²

Cabe aclarar que el índice de estado y el índice de serviciabilidad presente, se obtienen para secciones “homogéneas”, entendiendo a ellas como aquellas secciones del camino que se encuentran en similares situaciones. Para cada una de estas secciones, que pueden variar en su longitud, se obtiene un único IE y un único ISP.

Primeramente, se depuro la base de datos para cada año, eliminado aquellas secciones donde no se habían relevado datos, o no existían todos los parámetros para determinar el IE y el ISP, obteniendo una cantidad de kilómetros “relevados”, como se muestra en la Figura 4 – Cantidad de Kilómetros relevados entre 2001 y 2012, sobre los cuales se inferirá.

ANEXO - MARCO LEGAL Y ADMINISTRATIVO

Para desarrollar el presente punto, nos proponemos primero: Identificar el marco normativo de los contratos de obra pública, resaltando aquellos más importantes que hacen a la gestión de los mismos, y segundo, describir los distintos sistemas de gestión en estudio.

La Ley 13.064 fue sancionada el 29 de Abril de 1947, promulgada el 13 de Octubre de 1947 y publicada el 28 de Octubre de 1947, la misma consta de los siguientes capítulos: CAPITULO I - De las obras públicas en general, CAPAPITULO II - De la licitación y adjudicación, CAPITULO III - De la formalización del contrato, CAPITULO IV - De la ejecución de las obras, CAPITULO V - De las alteraciones de las condiciones, CAPITULO VI - De la recepción de las obras, CAPITULO VII - De los pagos de las obras, CAPITULO VIII - De la rescisión del contrato, CAPITULO IX - Jurisdicción contencioso administrativa.

Asimismo según el indica el Doctor Julio César Crivelli en su Digesto. Régimen Legal de las Obras Públicas. Ley N° 13.064, “*El contrato de obra pública al igual que toda contratación pública se encuentra sujeto a los principios supranacionales contenidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción (Ley N° 24759, que en su Artículo III, inc. 5° del Anexo I, establece la publicidad, la equidad y la eficiencia de este tipo de contrataciones) y la convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley N° 26097, especialmente Artículos 9° y 10° Capítulo II)*”.

También, señala que son de aplicación la Ley N° 25188 de Ética en la Función Pública, haciendo hincapié en el Artículo N° 2 inc. b), e) y h) en los cuales se fijan las obligaciones de los sujetos comprendidos en esta ley en cuanto a cómo debe ser su desempeño, como deben ser sus actos y los procedimientos de contrataciones, respectivamente. Esta Ley está reglamentada por el Decreto N° 164/1999 y modificada por el Decreto N° 862/2001.

En el mismo orden de cosas, es necesario tener en cuenta el Sistema Nacional de Inversiones Públicas presidido por la Ley N° 24354, reglamentada por el Decreto N°

³¹ Asignándole un número de 1 a 24, para cada uno de los Distrito de la Dirección Nacional de Vialidad

³² Es una indicación kilométrica para el tramo en estudio.

720/1995, por ser de suma importancia en las contrataciones de obras públicas. Esta Ley, tiene entre otros objetivos la iniciación y actualización permanente del inventario de proyectos de Inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas. Asimismo, Regula, entre otras cuestiones, los procesos de preInversión, Inversión y control o evaluación *ex post* de los proyectos de Inversión, facultando al Poder Ejecutivo la fijación del monto máximo del programa o proyecto que puede ser aprobado directamente por el organismo iniciador para su inclusión en el Plan Nacional de Inversión Pública.

Tampoco hay que dejar de tener en cuenta la Ley N° 24156 de Administración financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público, la Ley N° 26124 Facultades presupuestarias del Jefe de Gabinetes y la Ley N° 11672 Complementaria permanente del Presupuesto.

RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

El contrato de obra pública se encuentra incluido en el Normativa del Decreto Delegado 1.023/01, conforme lo establece el artículo 4 b³³, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 35³⁴.

Asimismo el artículo 36° del presente Decreto modifico el artículo 7° del la LEY 19.549/1972 - DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, estableciendo que, “Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en el Sector Público Nacional se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del presente título, en cuanto fuere pertinente.³⁵”, o sea siempre y cuando no trasgreda la norma específica de aplicación que en este caso es la Ley 13.064, en cuyo caso prevalece lo estipulado en la normativa particular que prima sobre la general.

El Decreto Delegado 1.023/01 se encuentra reglamentado por el Decreto 893/12 que excluye de su regulación al contrato de obra pública³⁶. Sin embargo en el artículo 4° bajo el criterio de “adhesión voluntaria”, parecería que se deja una puerta abierta para la aplicación de este decreto a los contratos excluidos, como es el caso de los de obras públicas³⁷.

³³ Decreto 1.023/01 - Art. 4° — CONTRATOS COMPRENDIDOS. Este régimen se aplicará a los siguientes contratos: a) Compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente. b) Obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias.

³⁴ Decreto 1.023/01 - APLICACION DEL TITULO I. Las disposiciones del Título I del presente régimen serán aplicables a los contratos de Obras Públicas regulados por la Ley N° 13.064, en tanto no se opongan a sus prescripciones

³⁵ Decreto 1.023/01 – Artículo 36°

³⁶ Anexo Decreto 893/12 - Art. 3° - Contratos excluidos. Quedan excluidos de la aplicación de las disposiciones de este reglamento los siguientes contratos: a) Los de empleo público. b) Las compras por caja chica. 14 ARTS. 4° c) Los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del Decreto Delegado N° 1023/01 y sus modificaciones y del presente reglamento cuando ello así se establezca de común acuerdo por las partes en el respectivo instrumento que acredite la relación contractual, y de las facultades de fiscalización sobre ese tipo de contratos que la Ley N° 24.156 y sus modificaciones confiere a los Organismos de Control. d) Los comprendidos en operaciones de crédito público. e) los de obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias, enumerados en el artículo 4° inciso b) del Decreto Delegado N° 1023/01 y sus modificaciones

³⁷ Anexo Decreto 1.203/01 - Art. 4° - Adhesión voluntaria. El presente reglamento podrá aplicarse, en lo que fuera pertinente, a los contratos excluidos y/o a las entidades y jurisdicciones no comprendidas en el ámbito de aplicación subjetivo. En su caso, la Oficina Nacional de Contrataciones Anexo - Decreto 893/12 15Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional ARTS. 4° - 5° brindará el soporte técnico y legal que se requiera para su instrumentación.

RÉGIMEN DE COMPRE NACIONAL.

Según el artículo 20° de la Ley 25.551 “Las denominaciones "Compre Argentino, Compre Nacional y Contrate Nacional" se han de tener como equivalentes en las normas que así lo mencionen y se asimilarán a la presente”, las mismas están integradas por las normas Siguietes.

- Decreto Ley N° 5.340/1963: Compre argentino, complementado por Resolución N° 8/2003 ex Ministro de Producción
- Ley 18.875: Contrate Nacional, reglamentada por Decreto N° 2.930/1970 y complementado por Resolución N° 287/2005 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa.
- Ley 19.820: Compre Nacional. Se exceptúan de esta norma las adquisiciones realizadas por las representaciones de la República en el exterior.
- Ley 23.697: Ley de Emergencia Económica
- Decreto N° 2.284/91: Desregulación Económica.
- Ley N° 24493: Mano de Obra Nacional.
- Ley 25.551 Compre Trabajo Argentino, reglamentada por el Decreto N° 1.600/2002 y complementada por la Resolución N° 57/2003³⁸ de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa.
- Resolución N° 287/2005 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, participación de una U.T.E. en una Licitación Nacional.

RÉGIMEN ESPECIFICO DE LA OBRA PÚBLICA.

El Capítulo I – De las obras públicas en general

Artículo N° 1 - Considerase obra pública nacional toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación, a excepción de los efectuados con subsidios, que se regirán por Ley especial, y las construcciones militares, que se regirán por la Ley 12737 y su reglamentación y supletoriamente por las disposiciones de la presente.

El presente artículo contiene dos conceptos que trataremos de desarrollar a continuación el primero, “construcción o trabajo o servicios de industria” el segundo “que se ejecute con fondos del tesoro de la nación”.

Mediante el [Decreto N° 19324/1949](#) se determina el alcance del concepto de obra pública, definiendo y aclarando los conceptos de "construcción", "trabajo" y "servicio de industria" en su [Artículo 1°](#). También incluye en dicho concepto, a las adquisiciones y expropiaciones de inmuebles y medianeras, adquisición de materiales, maquinarias, mobiliario, etc. hasta su habilitación integral.

³⁸ Certificados de Verificación. Su artículo 2° fue sustituido por la Resolución N° 4/08 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa

Los conceptos "construcción", "trabajo" o "servicio de industria" utilizados en el [Art. 1 de la Ley 13064](#), de obras públicas, comprenden las siguientes tareas, cualquiera sea la autoridad o agente del servicio que las ejecute y el carácter civil o militar de las mismas.

Construcciones: obras viales, portuarias, diques, edificios, construcciones especiales para obras y servicios públicos, líneas telefónicas y telegráficas, aeródromos, monumentos, perforaciones, replanteos, plantaciones, etc., y todo trabajo principal o suplementario inherente a la materia.

Trabajos: obras de ampliación, reparación y/o conservación de bienes inmuebles y dragado, balizamiento y relevamiento, etc.

Servicio de industria: organización e instalación de servicios industriales (v.gr.: talleres, fábricas, usinas, etc.)³⁹.

En lo que respecta a las construcciones militares, la Ley N° 12737 (mencionada por el [Artículo 1°](#) y por el [Artículo 57](#)) fue derogada por la [Ley N° 23985 \(Artículo 13\)](#), estableciendo en su [Artículo 15](#) que las construcciones militares se regirán por dicha ley aplicándose supletoriamente la Ley N° 13064. Posteriormente, la [Ley N° 24159](#) extendió las disposiciones de la [Ley N° 23985](#) al ámbito de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina. La [Ley N° 23985](#) se encuentra reglamentada por el [Decreto N° 653/1996](#) y [Decreto N° 433/2007](#) en lo que refiere al ámbito de aplicación del Ministerio de Defensa, estableciendo en su [Artículo 13](#) que las construcciones que realicen las Fuerzas con financiamiento proveniente de los recursos previstos en la [Ley N° 23985](#) y modificatorias se regirán por la Ley N° 13064 y modificatorias⁴⁰.

En cuanto a los fondos del tesoro nacional, la doctrina tiene una visión crítica respecto del concepto "fondos del tesoro de la nación", como el elemento definidor de obra pública⁴¹. Por ello, "...esta no es una definición propia de la obra pública en el concepto del derecho administrativo, sino del fiscal o financiero, que no es el que regir esta institución"⁴².

Sin embargo, la expresión "fondos del tesoro de la nación", más que una consideración sobre los orígenes de los fondos, supone la actuación del comitente actuando por orden y cuenta del Estado Nacional, a través de la Administración Nacional centralizada o descentralizada.

Artículo 2° - Las facultades y obligaciones que establece la presente Ley, podrán ser delegadas por el Poder Ejecutivo en autoridad, organismo o funcionario legalmente autorizado.

Tal delegación en autoridad, organismo o funcionario debe ser expresa, atento a la especialidad del régimen del contrato de obra pública y por lo tanto representa una

³⁹ Decreto N° 19324/1949 – Artículo N°1

⁴⁰ Doctor Julio César Crivelli en su Digesto. Régimen Legal de las Obras Públicas. Ley N° 13.064

⁴¹ Este artículo no solo no define el contrato de obra pública; tampoco expresa una idea exhaustiva pues existen contratos de obras públicas sin necesidad de realizarse con fondos públicos. La definición del art. 1° de la ley 13.064 es deficiente y no tiene contenido lógico jurídico, pues confunde obra pública con contrato de obras públicas, y destaca sólo un dato, cual es el origen de los pagos, que no tiene relevancia conceptual. Los fondos públicos distinguen el origen de los primeros, no se niega su importancia, pero hay fondos de fuente privada que pueden realizar obras públicas, y hay fondos estatales que sirven para construir obras públicas por régimen del derecho privado. (Fiorini, Bartolomé A., Derecho Administrativo, t. I, 2ª ed. Actualizada, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976, ps. 620 y 621). Asimismo, Mó señala que "(...) la posición que propiciamos (que la obra pública pueda financiarse con fondos que no pertenezcan al tesoro de la nación) encuentra su fundamento en que jurídicamente no deben buscarse la naturaleza de la obra pública en el origen de los fondos económico financieros a emplearse en la realización; al contrario, debemos encontrarla en la circunstancia de que en la contratación aparezca la presencia de una entidad estatal" (Mó, Fernando .F., Régimen legal de las obras públicas 2ª ed. Actualizada y aumentada, reimpr. Inalterada, Depalma, Buenos Aires, 1982)

⁴² Bielsa, R., Derecho Administrativo, Depalma, Buenos Aires, 1955 cit., t. II, p. 348.

delegación administrativa, la que debe ser específica, particular y estrictamente considerada, por lo cual debe ser expresa.

Entre los decretos que se han dictado relacionados con este artículo de la Ley 13.064, podemos mencionar los siguientes:

- Decreto N° 1853/1958, donde se delega en la Secretaria de Estado de Obras Públicas, de acuerdo a lo establecido en el Art. 2° de la Ley 13.064, facultades y obligaciones determinada por la misma para la ejecución de construcciones, trabajos o servicios que revistan el carácter de obra pública y para las adquisiciones de materiales, maquinarias, mobiliarios y elementos destinados a ellas.
- Decreto N° 2722/1993, donde se delega en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, de acuerdo a lo establecido en el Art. 2° de la Ley 13.064, las facultades y obligaciones determinadas por la misma para la contratación y ejecución de construcciones, trabajos o servicios que revistan el carácter de obra pública y para las adquisiciones de materiales, maquinarias, mobiliarios y elementos destinados a ellas. En ese marco se dictó la Resolución N° 561/1994 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, que delegaba las facultades, previstas en el Decreto N° 2722/1993, a la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones.
- Decreto N° 1337/2002, donde se delegó en el Señor Secretario de Obras Públicas de la Presidencia de la Nación y en los Señores Subsecretario de Obras Públicas, Subsecretario de Recursos Hídricos y Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, todos ellos dependientes de la mencionada Secretaría, de acuerdo con lo previsto en el [artículo 2° de la Ley N° 13064](#), las facultades y obligaciones determinadas por la misma, para la contratación y ejecución de construcciones, trabajos o servicios que revistan el carácter de obra pública y para las adquisiciones de materiales, maquinarias, mobiliarios y elementos destinados a ellas. Asimismo establecía un rango en pesos para aquellas obligaciones delegadas en el Secretario o en los Subsecretarios.
- Decreto N° 238/2003, donde se delegó en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de acuerdo con lo previsto por el Art. 2 de la Ley 13064, las facultades y obligaciones determinadas por dicha Ley para la contratación y ejecución de construcciones, trabajos o servicios que revistan el carácter de obra pública y para la adquisición de materiales, maquinarias, mobiliarios y elementos destinadas a ellas. En el mismo orden de cosas la Resolución 390/2005 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Servicios establece que, los procedimientos que se llevan a cabo en el marco de la contratación de obra públicas regidos por la Ley 13064 relacionadas con materias de competencia propia de la Secretaria de Transporte, el secretario de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, tendrá a su cargo las facultades relativas al desarrollo de los procedimientos de selección de contratistas, quedando a cargo de este ministerio la adjudicación de las obras.
- Decreto N° 21/2006, donde se delega en la SECRETARIA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACION las facultades y obligaciones que establece la [Ley N° 13064](#), para la contratación y ejecución de construcciones, trabajos

o servicios, incluido el planeamiento y la formulación de los proyectos respectivos, que revistan el carácter de obra pública y de aquellas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos, así como para la adquisición de materiales, maquinarias, mobiliarios y elementos destinados a la Casa de Gobierno y a la Residencia Presidencial de Olivos.

Por lo tanto, se entiende que la delegación de facultades establecidas en el artículo 2° de la Ley N° 13064, están delegadas hasta nivel Ministerial, salvo los casos establecidos en la Resolución 390/2005 y el Decreto 21/2006.

Artículo N° 3 En caso de que el Estado resuelva realizar obras públicas por intermedio de personas o entidad no oficial, procederá conforme con lo establecido en la presente Ley.

Podría inferirse que se hace mención a una figura no contractual – por administración – y a otra que constituye el contrato de pago directo, esto es, el contrato de obra pública propiamente dicho en el que aparece la figura del contratante particular o contratista.

Las obras por administración “o por economía”, encontraban antecedentes expresos previo a la Ley 13064⁴³. Posteriormente, al cambiar la concepción legislativa sobre el rol del Estado en materia de obras públicas, se consagra la figura de Estado Constructor, autorizando las obras por administración, mediante el empleo de medios estatales propios o provistos por terceros.

Esta modalidad de ejecución se hace efectiva cuando “... valiéndose de elementos materiales de su patrimonio o aportados por terceros, realiza construcciones o produce bienes, utilizando mano de obra prestada por sus agentes o por personas sin relación de dependencia, pero colocando los referidos elementos materiales y personales bajo la sola dirección técnica de sus oficinas especializadas y el control administrativo de los órganos competentes...”⁴⁴.

De esta forma la Administración asume responsabilidades propias del contratista bajo la modalidad contractual, organizando factores y actuando como empresario de sí mismo. La decisión de llevar adelante obras por Administración se basa en la conveniencia, o sea, la necesidad de continuar obras que se encuentran en marcha o rescindidas, atento al interés público comprometido en su finalización.

Además de las obras por Administración la Ley 13.064 regula, la figura del contrato de obra pública, que a su vez se complementa con lo dispuesto en el Decreto 1023/2001⁴⁵. Podríamos decir que estamos en presencia de un contrato de obra pública cuando el estado a través de su Administración central o descentralizada, encomienda a un tercero, contratista, la ejecución de una obra, con la finalidad de satisfacer el interés público en forma inmediata o mediata, a cambio de un precio cierto en dinero, con fondos del Tesoro nacional.

⁴³ “(...) el propio texto del art. 3° de la derogada ley 775, que disponía “[...] las obras que se ejecuten por cuenta de la Nación deberán contratarse previa licitación pública [...]”, fue interpretado por la Contaduría General de la Nación, en el sentido que consagraba el principio de que toda obra pública debía llevarse a cabo por terceros y que el estado sólo podía ejecutarlas por economía en casos de excepción debidamente justificados” Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada Abeledo Perrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008., pág. 14

⁴⁴ Atchabahian, A. Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública, 2ª edición, actualizada, Depalma, Buenos Aires, 1999, pág. 591.

⁴⁵ El cual “(...) tiene rango y eficacia de ley, por cuanto fue dictado en ejercicio de facultades delegadas en el Poder Ejecutivo nacional en el marco del art. 76 de la Constitución Nacional (delegación legislativa). Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada Abeledo Perrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008., pág. 17.

Este tipo de contrato tiene carácter de:

- Bilateral: Existen obligaciones recíprocas entre comitente y contratista
- Oneroso: La gratitud es ajena al contrato⁴⁶
- Conmutativo: Los derechos y obligaciones de las partes son ciertos y determinados. El contratista no está expuesto a contingencias de daño o pérdida que no provengan de su propio actuar, por lo cual, solo deberá de asumir aquellos perjuicios ocasionados por su negligencia, falta de medios o errores en las operaciones que le sean imputables a él.
- Administrativo: Como lo expresa el artículo 21 de la ley 13064 y por estar fuera del régimen exorbitante del derecho privado.
- Formal: Según lo indican los artículos 21 y 24 de la ley 13064
- Colaboración
- Locación de obra, en sustancia, ya que el contratista se compromete a alcanzar un objetivo material o inmaterial y el comitente a pagar un precio cierto o determinado⁴⁷.
- Ejecución diferida (tracto sucesivo), la ejecución de la obra se encuentra diferida en el tiempo.
- Buena fe: El contrato de obra pública debe celebrarse, elaborarse y ejecutarse de buena fe, entendiendo la misma como una causa o una fuente de creación de especiales deberes de conducta, de acuerdo con la relación jurídica y con la finalidad perseguida por las partes a través de ella⁴⁸.

Artículo N° 4 Antes de sacar una obra pública a licitación pública⁴⁹ o de contratar directamente su realización, se requerirá la aprobación del proyecto y presupuesto respectivo, por los organismos legalmente autorizados, que deberá ser acompañado del pliego de condiciones de la ejecución, así como de las bases del llamado a licitación a que deban ajustarse los proponentes y el adjudicatario, y del proyecto de contrato en caso de contratación directa. La responsabilidad del proyecto y de los estudios que le han servido de base, caen sobre el organismo que los realizó.

⁴⁶ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada AbeledoPerrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008., pág. 19.

⁴⁷ “La PTN en reiteradas oportunidades ha recordado que “desde antaño se entiende uniformemente, tanto en la ley 775 con en la actual 13.064, que aunque la ley no lo diga, el contrato de obra pública es una locación de obra...”. Es por ello que sostuvo reiteradas veces que, “... el contrato de obra pública, si bien es un contrato administrativo que se rige por sus principios particulares, es también en sustancia una ‘locación de obra’ a la que son aplicables subsidiariamente las normas que regulan ese contrato del derecho civil”. Dictámenes 90:159; 81:224; 139:269. Al analizar el objeto contractual de los contratos de obra pública, la PTN puntualizo que su objeto “... no ha sido el trabajo mismo sino el resultado de ese trabajo, es decir la obra resultante de esa actividad. Por ello, conforme a la doctrina y jurisprudencia imperantes, esa finalidad permite definir al contrato como una verdadera locación de obra”. Dictámenes 81:244. En ese orden de cosas Diez señaló que, “... de acuerdo con la ley, se persigue un resultado y por ello es contrato de locación de obra [...]. El contratista de obra promete un resultado. El contrato de obra pública tiene como presupuesto lógico que el bien en el momento de contratación no existe y postula la exigencia jurídica de que éste debe realizarse por obra del contratista. Hay, en consecuencia, un obrar del contratista que se va a traducir en un resultado, que es lo que ha tenido en cuenta el Estado al contratar la obra. El elemento hacer, si bien forma parte del contenido de la prestación a cargo del contratista, está en posición fundamentalmente subordinada respecto del elemento resultado” (Diez, M.M., Derecho Administrativo, t. III, Bibliografica Argentina, Buenos Aires, 1967)

⁴⁸ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada AbeledoPerrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008., pág. 23.

⁴⁹ El Decreto 1023/2001, reemplazó el término remate por licitación pública, “Modificación de los Art. 4, 11 Y 17 de la Ley 13064. Dispónese el reemplazo de los términos "remate" y "subasta" por la expresión "licitación pública" en los Arts. 4, 11 y 17 de la Ley 13064.”

El proyecto de obra pública deberá prever, en los casos de obra que implique el acceso de público, para su aprobación por los organismos legalmente autorizados, la supresión de las barreras arquitectónicas limitativas de la accesibilidad de las personas con discapacidad.

En casos excepcionales y cuando las circunstancias especiales lo requieran, el Poder Ejecutivo podrá autorizar la adjudicación, sobre la base de anteproyectos y presupuestos globales, los que tendrán el carácter de provisional por el tiempo necesario para que se preparen y aprueben los documentos definitivos.

Se podrá llamar a concurso para la elaboración de proyectos y acordar premios que se consideren justos y estimulantes, así como contratar los proyectos directamente en casos especiales.

Cuando conviniere acelerar la terminación de la obra, podrán establecerse bonificaciones o primas, las que se consignarán en las bases de la licitación.

Este Artículo fue reemplazado por la Ley 26619, sancionada el 11 de Agosto de 2010, promulgada de hecho en Septiembre de 2010, la cual establecía que:

"Artículo 4º.- Antes de sacar una obra pública a licitación pública o de contratar directamente su realización, se requerirá la aprobación del proyecto y presupuesto respectivo, por los organismos legalmente autorizados, que deberá ser acompañado del pliego de condiciones de la ejecución, así como de las bases del llamado a licitación a que deban ajustarse los proponentes y el adjudicatario, y del proyecto de contrato en caso de contratación directa. La responsabilidad del proyecto y de los estudios que le han servido de base, caen sobre el organismo que los realizó.

El proyecto de obra pública deberá prever, en los casos de obra que implique el acceso de público, para su aprobación por los organismos legalmente autorizados, la supresión de las barreras arquitectónicas limitativas de la accesibilidad de las personas con discapacidad.

En casos excepcionales y cuando las circunstancias especiales lo requieran, el Poder Ejecutivo podrá autorizar la adjudicación, sobre la base de anteproyectos y presupuestos globales, los que tendrán el carácter de provisional por el tiempo necesario para que se preparen y aprueben los documentos definitivos.

Se podrá llamar a concurso para la elaboración de proyectos y acordar premios que se consideren justos y estimulantes, así como contratar los proyectos directamente en casos especiales.

Cuando conviniera acelerar la terminación de la obra, podrán establecerse bonificaciones o primas, las que se consignarán en las bases de la licitación.⁵⁰"

De la lectura de este artículo surgen tres aspectos importantes, ¿Qué se entiende por aprobación de presupuesto? ¿Qué se entiende por aprobación de proyecto? ¿Qué se entiende por casos excepcionales y como se les da curso? ¿Cómo se regulan los llamados a concursos para elaboración de proyectos?

El presupuesto expresa el costo que la Administración está dispuesta a afrontar con sujeción al gasto permitido en el crédito legal, el mismo está elaborado de acuerdo al diseño constructivo y en éste se estima el costo de cada uno de los ítem y el total de la

⁵⁰

[Ley N° 26.619](#) Boletín Oficial del 7/9/2010

obra, al cual se le suma un porcentaje de imprevistos⁵¹ estimado, el cual en general es un porcentaje fijo del costo total el cual se distribuye por igual en los ítem que conforman el presupuesto.

En este punto, se debe hacer mención a lo establecido en el Artículo N° 25 de la Ley 24156, el cual establece que:

Sobre la base de los anteproyectos preparados por las jurisdicciones y organismos descentralizados, y con los ajustes que resulte necesario introducir, las Oficina Nacional de Presupuesto confeccionará el proyecto de Ley de presupuesto general.

El proyecto de Ley deberá contener, como mínimo, las siguientes informaciones:

- 1) Presupuesto de recursos de la administración central y de cada uno de los organismos descentralizados, clasificados por rubros;
- 2) Presupuestos de gastos de cada una de las jurisdicciones y de cada organismo descentralizado, los que identificarán la producción y los créditos presupuestarios;
- 3) Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de Inversión que se prevén ejecutar;
- 4) Resultados de las cuentas corrientes y de capital para la administración central, para cada organismo descentralizado y para el total de la administración nacional.

El reglamento establecerá, en forma detallada, otras informaciones a ser presentadas al Congreso Nacional tanto para la administración central como para los organismos descentralizados.

Con lo cual, se entiende que, para sacar a licitación una obra debe contar con crédito legal, o sea debe estar incluida en el presupuesto aprobado en la Ley de presupuesto general.

En cuanto al proyecto, se entiende que desprende de la lectura del artículo, que la responsabilidad de la confección de los proyectos a realizar recae sobre el organismo que los lleva a cabo.

Mó, define al proyecto como, "...el conjunto de elementos gráficos y escritos que definen, con precisión, el carácter y finalidad de la obra y permiten ejecutarla bajo la dirección de un profesional"⁵². Barra en cambio entiende que el proyecto consiste en el conjunto de instrumentos que individualiza el objeto mismo del contrato de obra pública, tanto considerándolo como obra terminada como en cuanto a su trabajo público; define la naturaleza, la forma, la dimensión y la característica de la obra a realizar, como también la modalidad técnica de su construcción⁵³.

Cabe aclarar que Barra indica que, si bien el proyecto es un documento técnico, al encontrarse integrado a la documentación genéricamente denominada "Pliegos

⁵¹ "...es aquel causado sobre la marcha de los trabajos por pequeñas perturbaciones que se presentan en toda obra, pero que no son conocidas de antemano, por lo que su significación económica no puede evaluársela en oportunidad de la confección del presupuesto oficial, aunque si apreciarla en un porcentaje de su importe que es, por lo general, constante para todos los emprendimientos de una misma clase". (Villar Palasí, J.L. – Villar Ezcurra, J.L., "Fuerza Mayor", en Gomez – Ferrer Morant, R. (dir), Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, 2ª ed., Thomson Civitas, Madrid, 2004).

⁵² Mó, Fernando .F., Régimen legal de las obras públicas 2ª ed. Actualizada y aumentada, reimpr. Inalterada, Depalma, Buenos Aires, 1982, p. 71.

⁵³ Barra, R.C., Contrato de obra pública, t.2, Ábaco, Buenos Aires, 1986, ps. 479 a 481

licitatorios”, adquiere la misma naturaleza reglamentaria de estos, y luego, una vez efectuada la licitación y firmado el contrato, pasa a ser parte del contrato mismo⁵⁴.

Por ende el proyecto, tal cual fue expresado, debería contener todas las características constructivas de la obra, expresadas mediante reglas técnicas y planos. Además se integra con la memoria descriptiva⁵⁵, que es la reseña sumaria de las características fundamentales de la obra y en la que se indica su ubicación, las condiciones plan altimétricas del lugar donde habrá de realizarse, las fuentes o yacimientos del material de origen próximos al emplazamiento de las obras, de existir estos, y todo dato o información que hubiera servido de base para su concepción. También forman parte del mismo, las especificaciones técnicas particulares, los planos generales y de detalles y el cómputo métrico.

Se podría decir que el presupuesto entonces, no solo indica que obra debe ejecutarse, si no como debería ejecutarse y también la norma que regula la ejecución de la misma.

Se entiende que según se desprende del artículo en análisis, la regla en materia de contratación de obra pública establece que previo licitar o contratar una obra el comitente debe tener proyecto y presupuesto aprobado, de modo de establecer previo a ello la prestación que realizará el contratista y no dejar subordinada a la voluntad de las partes contratantes, durante la etapa de ejecución, la definición de las características de la obra y las condiciones en las cuales se realiza ésta. Por ello, es necesario definir inequívocamente el objeto del contrato explicitando el resultado que persigue la Administración, permitir que los oferentes estén en condiciones de cotizar un precio cierto, determinado o determinable y asegurar la existencia de crédito legal según el Art. 7° de la ley 13.064.

Casos excepcionales, acá se abre una brecha en que se entiende por casos excepcionales, el artículo 4° de la Ley 13064 indica que, “*En casos excepcionales y cuando las circunstancias especiales lo requieran, el Poder Ejecutivo podrá autorizar la adjudicación, sobre la base de anteproyectos y presupuestos globales, los que tendrán el carácter de provisional por el tiempo necesario para que se preparen y aprueben los documentos definitivos*”⁵⁶.

Entonces el cuerpo del artículo habla de una autorización por parte del Poder Ejecutivo, sin especificar qué área, para la Adjudicación de las obras sobre la base de anteproyectos y presupuestos globales que tendrán carácter provisional por el tiempo que se preparen y aprueben los documentos definitivos.

En el mismo orden de cosas, en el Artículo N° 11 de la Ley 22.460, establece que la contratación de obras que incluyan la preparación de su proyecto, sólo podrá llevarse a cabo en casos excepcionales, mediante resolución del Ministerio competente, que deberá dictarla para cada caso y previo dictamen técnico justificatorio. La resolución y el dictamen deberán publicarse en el Boletín Oficial.

Queda exceptuada de este régimen la contratación de la construcción de buques y aeronaves, que incluyan la preparación de sus correspondientes proyectos.

⁵⁴ Barra, R.C., Contrato de obra pública, t.2, Ábaco, Buenos Aires, 1986, p. 481

⁵⁵ “...conjunto de explicaciones que acompañan al proyecto a los fines de fundamentarlo en todas sus partes, aclarando especialmente la interpretación de los planos”. Generalmente se menciona el objeto de la contratación, la elección y descripción del terreno o la localidad en que se levantará la obra, calidad de terreno, características del proyecto, detalles de la construcción, condiciones planialtimétricas del lugar, fuentes o yacimientos más cercanos de material, medios de comunicación, así como todos los elementos de juicio que se han utilizado para la elaboración del proyecto”. Mó, Fernando .F., Régimen legal de las obras públicas 2ª ed. Actualizada y aumentada, reimpr. Inalterada, Depalma, Buenos Aires, 1982, p. 195

⁵⁶

En los casos de contratación de obra y proyecto, si la firma o el consultor a quien se encomiende el proyecto fueran extranjeros, se exigirá la máxima participación posible de consultores o firmas consultoras locales.

ARTÍCULO 5º - La licitación y/o contratación de obras públicas se hará sobre la base de uno de los siguientes sistemas:

- a) Por unidad de medida;
- b) por ajuste alzado;
- c) por coste y costas, en caso de urgencia justificada o de conveniencia comprobada;
- d) por otros sistemas de excepción que se establezcan.

En todos los casos la contratación podrá hacerse con o sin provisión de materiales por parte del Estado.

La unidad de medida hace referencia al caso en que se determinan los precios por singularidades determinadas de la obra o por cada unidad elemental de la misma. Esta categoría puede, a la vez, subdividirse en unidad de medida simple o unidad de medida del conjunto.

La primera, fija un precio por unidades o precios del conjunto de la obra, sin que se convenga el número de unidades totales que se deben ejecutar. Este tipo de sistema solo será aplicado en el contrato de obra pública en casos excepcionales, donde lo habitual será la existencia de un compromiso tendiente a la ejecución de una obra completa y apta para un destino final.

La segunda, si bien establece un precio por cada unidad de medida elemental de la obra, las partes se comprometen a la realización de una obra completa, susceptible de descomponerse en aquellas partes o unidades elementales previamente identificadas y valoradas. De esta manera el precio total de la obra, resultará de la suma producto del precio por unidad determinado y las cantidades ejecutadas realmente. En ese orden de cosas el Dr. Barra R.C., expresa que

“En este sistema, en realidad, cada unidad elemental de la obra tiene asignada un precio que es, en sí mismo, *alzado*, (...) y así cada “ítem”, se considerado a efectos de la valoración de su precio total de ejecución, manteniéndose siempre vigente la obligación de las partes en cuanto a la realización de la totalidad del trabajo público comprometido”⁵⁷

El ajuste alzado es el sistema mediante el cual se determina un precio global para la realización de una obra total y definida en sus aspectos esenciales y característicos.

De esta manera el contratista asume totalmente el riesgo en la variación de los costos de la obra, (salvo que corresponda la aplicación de una cláusula de actualización de precios contractuales), como por ejemplo realizar mayores inversiones a las previstas para la obra, debido a modificaciones inevitables de proyectos, dificultades del suelo y otras razones de índole técnica.

El comitente por su parte corre el riesgo de que la obra se ejecute cumpliendo con el proyecto y los requisitos de calidad y características esperadas con la finalidad que la obra debe servir con una inversión menor a la prevista.

⁵⁷ Dr. Barra R.C. – “Contrato de Obra Pública – El precio. Modalidades. Procedimientos de certificación y pago. (no consigo la fecha, el apunte lo baje de internet)

Este tipo de sistema de contratación a sufrido modificaciones por lo que se ha impuesto el término “ajuste alzado relativo”⁵⁸ para identificar aquellos contratos que si bien se adecuan a la metodología de formación de precios, de medición y de contabilización de los trabajos propias del ajuste alzado, no admite consecuencias jurídicas que el derecho privado se reconoce para este tipo de contrataciones.

El sistema por costo y costas, también denominado “costes y costas” consiste en el traslado al comitente de todos los costos insumidos en la obra de tal manera que el contratista aparece desde la óptica de un administrador de contratos que cobra por sus servicios las “costas” generalmente fijada en un porcentaje sobre los “costos”. Generalmente las costas cubren los gastos generales y los beneficios, pudiendo establecerse contenidos diferentes para estos dos conceptos. Por lo expuesto no existe precio fijado para este contrato, el cual solo resultara, al terminar la obra, de las inversiones reales efectuadas. Cabe aclarar que si bien el contratista solo cobra las costas, el mismo no deja de asumir todos los riesgos y responsabilidades propias de su calidad de constructor.

Es interesante resaltar que este tipo de modalidades contractuales es mirado con desconfianza, seguramente, por las complejidades que demanda administrativamente el seguimiento del contrato es sí. Es por ello que en el artículo 5, apartado c) de la Ley 13064 “Por coste y costas, en caso de urgencia justificada o de conveniencia comprobada”.

ARTÍCULO 6° - Podrá ser realizado con licitación o sin ella el arrendamiento de inmuebles y máquinas (implementos, equipos, transportes, embarcaciones, dragas, grúas flotantes, etcétera) destinados a obras públicas nacionales.

ARTÍCULO 7° - No podrá llamarse a licitación ni adjudicarse obra alguna, ni efectuarse inversiones que no tengan crédito legal.

Exceptúense de este requisito las construcciones nuevas o reparaciones que fueran declaradas de reconocida urgencia, con cargo de solicitar el otorgamiento del crédito correspondiente al Honorable Congreso. En caso de que el mismo no se hubiera pronunciado dentro del período ordinario correspondiente, se tendrá por acordado el crédito solicitado, así como la autorización para financiarlo.

El crédito legal constituye una habilitación del Poder Legislativo a favor de la Administración para contratar una obra determinada, de conformidad con la autorización

⁵⁸ FIORINI, ob. Cit. Pág.624. quien señala esta circunstancia con absoluta claridad: “Ajuste alzado. Esta es una expresión de larga tradición en la contratación pública que ha sufrido varios impactos que han descalificado su concepto primitivo, pues significa el sistema de obra pública realizada por un precio inmutable, inmodificable e irrectificable. La costumbre mantiene su denominación, pero ya no responde a la verdad. El contrato actual de obras públicas sufre modificaciones en el objeto que relativiza el principio de su inmutabilidad y por ende sufre el precio establecido: La administración pública puede alterar o ampliado hasta el límite que las leyes establecen y en el que también inciden las modificaciones de precio establecido. La invariabilidad del objeto y el precio del sistema de ajuste alzado no puede regir en épocas inflacionarias como las actuales, imponiéndose en consecuencia reglas y sistemas de variaciones continuas para algunos elementos del contrato de obra pública como son los salarios, las materias primas, equipos importados, etc. Aquí ocurre la sistematización normativa de la imprevisión que se transforma en reglas o pautas de previsión. Hay variabilidad en el precio y variabilidad en los rubros en forma continua y ya prevista en los contratos, todo esto descalifica el viejo sistema de la obra por sistema de ajuste alzado absoluto; su vigencia adquiere en la actualidad carácter de imposible. La persistencia de calcos privatistas en el contractualismo administrativo solo sirve para demorar la institucionalización de los contratos en estudio con carácter específico. El tema de ajuste alzado, ahora se lo denomina relativo, presenta un régimen de variabilidad bien determinado con reglas precisas sobre variaciones de los costos que pueden sufrir los elementos que intervienen en el proceso ejecutorio de la construcción por esos se distingue el ajuste flexible o relativo. El sistema de ajuste alzado relativo significa – en esta forma – todo lo contrario de lo que significo en su tiempo el ajuste alzado. El principio privatista consecuente del contrato a riesgo y ventura del contratista se encuentra en total crisis. Actualmente el contratista aparece responsable pero el riesgo queda a cargo de la administración los precios se convienen para ser ajustados y el objeto lleva implícita la modificación. La expresión de sistema alzado provoca más confusiones que esclarecimiento”.

del Congreso para erogar fondos públicos que contiene la ley de presupuesto. En otras palabras, es el título válido que autoriza el desplazamiento patrimonial⁵⁹.

Dicho artículo debe complementarse con la Ley 24156:

Artículo 12 – Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas. El mismo Reglamentado por el Decreto 1344/2007⁶⁰.

Artículo 15 - Cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se deberá incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física. La aprobación de los presupuestos que contengan esta información, por parte de la autoridad competente, implicará la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigente.

Las autorizaciones para comprometer ejercicios futuros a que se refiere el presente artículo caducarán al cierre del ejercicio fiscal siguiente de aquel para el cual se hayan aprobado, en la medida que antes de esa fecha no se encuentre formalizada, mediante la documentación que corresponda, la contratación de las obras y/o la adquisición de los bienes y servicios autorizados (Párrafo según Ley 26078, Art. 67).

Las autorizaciones para comprometer ejercicios futuros a que se refiere el presente artículo caducarán al cierre del ejercicio fiscal en el cual se hayan aprobado, en la medida que antes de esa fecha no se encuentre formalizada, mediante la documentación que corresponda, la contratación de las obras y/o la adquisición de los bienes y servicios autorizados. (Párrafo incorporado por Ley 25237, Art. 30).

Artículo 25 - Sobre la base de los anteproyectos preparados por las jurisdicciones y organismos descentralizados, y con los ajustes que resulte necesario introducir, las Oficina Nacional de Presupuesto confeccionará el proyecto de Ley de presupuesto general.

El proyecto de Ley deberá contener, como mínimo, las siguientes informaciones:

- 5) Presupuesto de recursos de la administración central y de cada uno de los organismos descentralizados, clasificados por rubros;
- 6) Presupuestos de gastos de cada una de las jurisdicciones y de cada organismo descentralizado, los que identificarán la producción y los créditos presupuestarios;

⁵⁹ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada Abeledo Perrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008., pág.55

⁶⁰ Artículo 12 – Decreto 1344/2007 - El total de los Recursos Corrientes menos el total de los Gastos Corrientes mostrará el ahorro del ejercicio, el cual podrá resultar con signo positivo o negativo.

Este resultado, adicionado a los Ingresos de Capital y deducidos los Gastos de Capital, permitirá obtener el resultado financiero, el cual se denominará superávit, si es de signo positivo, o déficit, en el caso contrario.

La Cuenta de Financiamiento presentará las fuentes y aplicaciones financieras compatibles con el resultado financiero previsto para el ejercicio.

Los programas y subprogramas presupuestarios deberán expresar la producción de bienes y servicios

- 7) Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de Inversión que se prevén ejecutar;
- 8) Resultados de las cuentas corrientes y de capital para la administración central, para cada organismo descentralizado y para el total de la administración nacional.

El reglamento establecerá, en forma detallada, otras informaciones a ser presentadas al Congreso Nacional tanto para la administración central como para los organismos descentralizados⁶¹.

Artículo 29 - Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de agregación que haya aprobado el Congreso Nacional, según las pautas establecidas en el Art. 25 de esta Ley, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar. Reglamentado por el Decreto 1344/2007⁶².

Asimismo debe complementarse con la Ley 24354 Sistema Nacional de Inversiones Públicas, reglamentada por [Decreto N° 720/1995](#), y complementada por [Resolución N° 149/2008 de Secretaría de Hacienda](#), que establece en la suma de \$ 5.500.000 (cinco millones quinientos mil pesos) el importe de los proyectos de Inversión cuyas contrataciones de obras quedan exceptuadas de las disposiciones del [Artículo 15 de la Ley 24156](#) a que se refiere el [quinto párrafo del Artículo 15 del Anexo al Decreto 1344/2007](#).

Dicho monto fue actualizado por Decreto N° 28/2012, estableciéndose dicha suma en \$ 50.000.000,00 (Pesos Argentinos Cincuenta Millones). Por lo cual se establece que los programas o proyectos de no superen esta suma se podrán aprobar directamente en el organismo o ente iniciador para su inclusión en el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP), a partir de Enero de 2012.

También es necesario tener en cuenta lo establecido en la Resolución de la Secretaria de Hacienda N° 118/12 en la cual se establece la suma de \$ 25.000.000,00 (Pesos Argentinos Veinticinco Millones) como importe de las obras de inversión cuya contratación queda exceptuada de las disposiciones del artículo 15 de la Ley N° 24.156, a las que se refiere en el 5° párrafo del artículo 15 del Anexo al Decreto 1.344/2007.

Por último debe tenerse en cuenta lo expresado en la [Ley N° 26124](#): en cuanto esta norma, al modificar el texto del [Artículo 37 de la Ley N° 24156](#) (reglamentado por [Decreto N° 1344/2007](#)), permite al Jefe de Gabinete de Ministros disponer de las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la Ley de Presupuesto.

⁶¹ Artículo 25 Decreto 1344/2007 - El Proyecto de Ley de Presupuesto a presentar al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION constará de TRES (3) títulos, de acuerdo a lo establecido en el ARTÍCULO 19 de la ley con los respectivos cuadros consolidados.

Además de las informaciones básicas establecidas por la [Ley N° 24156](#), el Proyecto de Ley de Presupuesto deberá contener para todas las jurisdicciones y entidades, los datos siguientes, estructurados de acuerdo a los criterios contenidos en los Artículos anteriores:

- a) Objetivos y metas a alcanzar.
- b) Cantidad de cargos y horas cátedra.
- c) Información física y financiera de los proyectos de Inversión.

También incluirá:

- d) Los créditos presupuestarios de la Administración Central para atender las erogaciones de la deuda pública, en la Jurisdicción 90 - Servicio de la Deuda Pública, y
- e) Los presupuestos de gastos originados por los compromisos asumidos por el Tesoro Nacional y que por sus características específicas no puedan asignarse a las jurisdicciones indicadas en la [Ley N° 24156](#), en la Jurisdicción 91 - Obligaciones a cargo del Tesoro.

⁶² Artículo 29 - La ejecución de gastos está sujeta a la condición de no superar el monto de los recursos recaudados durante el ejercicio, de acuerdo con lo establecido en el párrafo final del ARTÍCULO 34 de la ley.

El respaldo presupuestario de las inversiones es una condición ineludible sin la cual la Administración, bajo pena de responsabilizar patrimonialmente a sus funcionarios, no puede celebrar el contrato de obra pública⁶³.

La inexistencia de crédito legal puede darse por: a) Inexistencia de la partida presupuestaria para la ejecución de la obra, b) Decisión del estado de invertir los fondos en otro destino.

En el primer caso, el acto de llamar a licitación o contratar una obra sin partida presupuestaria es un acto ilegítimo por violación del artículo 7° de la Ley 13.064, pero la jurisprudencia de la corte Suprema de Justicia, consideró que se trata de un acto de nulidad relativa, por cuanto esa falta de crédito podría ser subsanada por vía del mecanismo previsto en la última parte del artículo 7° (urgencia), o bien, por transformación de partidas.

“(…) o el acto de convocar a la recepción de ofertas sin crédito disponible es legítimo, pues los fondos son obtenidos con posterioridad a través del trámite del art. 7° de la ley 13.064 (razones de urgencia); o en todo caso el acto es regular susceptible de saneamiento (arts. 15 y 19 ley 19.549), pues la Administración puede subsanar el defecto a través de la vía indicada o mediante cualquier otro arbitrio que le permita transformar partidas (…)”⁶⁴

Sin embargo la Jurisprudencia sostuvo que el acto de anulación de la licitación ante la falta de crédito presupuestario, implicó una revocación de la misma por razones de oportunidad, mérito y conveniencia y consecuentemente la indemnización se acota al daño emergente.

En el segundo caso la falta de crédito legal es sobreviniente a la contratación de la obra. En este caso la ejecución de la obra se ve afectada por la falta de partida o el desvío de la misma a otros destinos, esto redundó en un incumplimiento contractual del comitente en pagar el precio convenido.

Esto genera la reducción del ritmo de los trabajos o la suspensión de los mismos, generando gastos improductivos a favor del Contratista y la rescisión o revocación del contrato a favor de este último.

ARTÍCULO 8° - Los créditos acordados para obras públicas podrán afectarse por los importes que demande la adquisición del terreno necesario para su ejecución.

Por lo cual, los créditos legales podrían, incluir no solo las sumas para la ejecución física de la obra sino que además los valores estimados para la adquisición de los terrenos al cual acceden.

ARTÍCULO 9°⁶⁵ - Sólo podrán adjudicarse las obras públicas nacionales en licitación pública. Quedan exceptuadas de la solemnidad de la licitación pública y podrán ser licitadas privadamente o contratadas en forma directa, las obras comprendidas en los siguientes casos:

a) Cuando el costo de la obra no exceda del monto que establezca el Poder Ejecutivo nacional.

⁶³ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada AbeledoPerrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008., pág. 60

⁶⁴ Corte Suprema 12/3/1987, “Libedinsky, Jorge SA v. Municipalidad de Buenos Aires”, Fallos 310:548

⁶⁵ Texto modificado por el Artículo 33 del Decreto 1023/2001.

b) Cuando los trabajos que resulten indispensables en una obra en curso de ejecución, no hubiesen sido previstos en el proyecto ni pudieran incluirse en el contrato respectivo. El importe de los trabajos complementarios antedichos no excederá de los límites que fije el Poder Ejecutivo nacional.

c) Cuando los trabajos de urgencia reconocida o circunstancias imprevistas demandaren una pronta ejecución que no dé lugar a los trámites de la licitación pública, o para la satisfacción de servicios de orden social de carácter impostergable.

d) Cuando la seguridad del Estado exija garantía especial o gran reserva.

e) Cuando para la adjudicación resulte determinante la capacidad artística o técnico-científica, la destreza o habilidad o la experiencia particular del ejecutor del trabajo o cuando éste se halle amparado por patente o privilegios a los conocimientos para la ejecución sean poseídos por una sola persona o entidad.

f) Cuando realizada una licitación pública, no haya habido proponente o no se hubiera hecho oferta admisible.

g) Los demás casos previstos en el cap. I del tít. II del régimen de contrataciones de la Administración nacional, en tanto no se opongan a las disposiciones del presente.

El presente artículo establece la obligatoriedad del proceso de licitación pública para adjudicar obras públicas nacionales, salvo las excepciones de la a) a la g). De esta forma se constituye "...un medio jurídico instrumental de selección pública del contratista del estado, garantizador de un marco propicio de transparencia, en el que los oferentes rivalizan libre e independientemente entre sí por acceder a la contratación y el licitante extrae de aquel proceso competitivo la oferta más conveniente a los intereses de la administración⁶⁶".

Una parte de la doctrina entiende que la licitación pública es el procedimiento de selección automática de selección de oferentes por el cual la adjudicación se hace al oferente cuya oferta sea la menor precio, identificándose directamente el término "oferta más conveniente" con la de mejor oferta económica⁶⁷.

Con mucha razón disiente Mairal al señalar que la regla del más bajo precio dista de ser una regla automática para adjudicar las licitaciones, considerando por ello que una decisión que cuenta todos los factores que inciden en el costo para la Administración, siempre estando debidamente fundada, será inatacable mirándola desde el punto de vista de su legitimidad⁶⁸.

El Capítulo II – De la Licitación y la Adjudicación

⁶⁶ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada Abeledo Perrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008., pág. 63

⁶⁷ "... en un procedimiento de selección del cocontratante de la Administración Pública que, sobre la base de una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer qué persona o entidad es la que ofrece el precio más conveniente para la Administración pública...". Si bien reconoce como principio que la licitación se circunscribe a establecer quien ofrece el mejor precio, aclara que, en casos excepcionales el mejor precio puede no ser decisivo, por ejemplo en el caso de que la obra a licitar requiera de mostrar determinado conocimiento en materiales o tecnología, podría recomendarse a personas o entidades que sin ser las de menores precios, posean mayor competencia. Continúa diciendo que "...el automatismo de la licitación no puede llegar hasta el absurdo de desvirtuar la propia esencia y razón de ser de ella, imponiendo a la Administración Pública la obligación de contratar, a sabiendas, en condiciones que no son las más ventajosas para los intereses públicos." Marienhoff, M.S., Tratado de derecho Administrativo, ts. III-A y III-B, 4ª ed. Actualizada, Lexis – Abeledo - Perrot, Buenos Aires, 1998

⁶⁸ Mairal, H.A., Licitación Pública. Protección Jurídica de los Oferentes, Depalma, Buenos Aires, 1975., ps. 38 y 39.

Este capítulo se encuentra reglamentado por el Decreto N° 966/2005 de iniciativa privada, que en su artículo 1° establece que este Régimen será de aplicación al sistema de contratación regido por la Ley N° 13064. También por el Decreto 967/2005 de asociación público – privada, el cual establece en su artículo 6° que el proceso de selección se efectuará conforme lo establecido en la ley 13064, este último Decreto se complementa con lo establecido en la resolución Conjunta N° 527/2005 y N° 1232/2005 del Ministerio de Economía y Producción y Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, respectivamente.

También este capítulo se encuentra complementado por, lo establecido en el artículo 20 de la Ley N° 2555 que indica que los conceptos “compre argentino, compre nacional y contratante nacional”, han de ser equivalentes. Junto con este deben tenerse en cuenta:

Decreto Ley N° 5340/1963 Compre argentino, complementado con la Resolución N° 8/2003 del Ex Ministerio de Producción.

Ley 18875 donde se establece la obligación de contratar con empresas constructoras nacionales, salvo las excepciones que se indiquen en la Ley. Esta se encuentra reglamentada por el Decreto N° 2930/1970 y complementada por la resolución N° 287/2005 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa. Ley N° 19820 donde se excluye del régimen las adquisiciones de la República en el exterior. Ley N° 23967 de emergencia económica. Decreto 2284/1991 de desregulación económica.

Ley N° 25551 Compre de trabajo argentino. En su cuerpo el Artículo 18 pone fin a la suspensión de la aplicación y vigencia del Decreto – Ley N° 5340/1963 y la Ley N° 18875 y pone en vigencia dichas normas siempre que no se opongan a la Ley N° 25551. La presente se encuentra reglamentada por el Decreto N° 1600/2002 y complementada por la Resolución N° 57/2003 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa.

Decreto 909/2000 Régimen de publicidad sujetos no incluidos en el decreto N°436/2000. Complementado por la Resolución N° 61/2001 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa.

[Resolución N° 57/2003 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa](#): Certificados de Verificación. Su [Artículo 2°](#) fue sustituido por [Resolución N° 4/2008 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa](#).

[Resolución N° 287/2005 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa](#): Participación de las UTEs en Licitación Nacional: cumplimiento del carácter de empresa local cfr. [Artículo 7° Ley N° 18875](#). Esta Resolución modifica, asimismo, el [Artículo 6° de la Resolución N° 57/2003 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa](#).

[Resolución N° 4/2008 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa](#): Sustituye [Artículo 2° Resolución N° 57/2003 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa](#).

[Disposición SSI N° 1/2008](#): Se autoriza a la Dirección Nacional de Industria a suscribir el Certificado de Verificación (CDV).

Por otro lado también es complementaria de este capítulo la [Resolución N° 290/2001 del Ministerio de Infraestructura y Vivienda](#) Contiene la Guía de contenidos de

Licitaciones Públicas y Modelos de Contratos de Obra, estableciendo que los contratos de Obra Pública contenidos en los pliegos de Licitación que elaboren y suscriban los entes contratantes y las jurisdicciones adheridas, deberán ser elaborados de acuerdo con el modelo único aprobado por la misma resolución. Si bien la citada [Resolución N° 290/2001](#) alude al [Decreto N° 1299/2000](#), es de señalar que, este decreto en su [Artículo 32](#) establece como régimen alternativo el de la Ley N° 13064. El [Decreto N° 1299/2000](#) tuvo escasa o nula aplicación en la práctica.

También es necesario tener en cuenta lo expuesto en el Decreto 1.023/01 en su artículo 28, en el cual se establece que las personas física o jurídica que no se encuentran habilitadas para contratar con el estado nacional⁶⁹.

Por otro lado, por Resolución AFIP N° 1.814, se creó el “Certificado Fiscal para Contratar”, mediante el cual se habilita a actuar como proveedores y contratistas del Estado Nacional a aquellos que han cumplido con sus obligaciones impositivas, aduanera, y de los recursos de la seguridad social. Dicho certificado debe formar parte de la documentación de la oferta.

No obstante lo expuesto en el párrafo anterior, y ante la existencia de casos particulares se han contemplado excepciones a la obligación de prestación de este documento. Así mediante Resolución AFIP N° 2.581 de Marzo de 2009, se estableció la exigencia de “no tener deudas liquidas y exigibles impositivas y/o de los recursos de la seguridad social”, exigidas por Resolución AFIP N° 1.184, no será exigida cuando los solicitantes acrediten fehacientemente que poseen créditos líquidos y exigibles y de plazo de pago vencido contra el Estado Nacional, Provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sus dependencias centralizadas o descentralizadas y entes autárquicos, originados en contratos de suministro, obras y/o servicios, por montos iguales o superiores a las deudas que mantienen con la AFIP⁷⁰.

ARTÍCULO 10° - La licitación pública se anunciará en el Boletín Oficial de la Nación y en el órgano análogo del gobierno provincial o del territorio donde la obra haya de construirse, sin perjuicio de anunciarla en órganos privados de publicidad o en cualquier otra forma, en el país o en el extranjero, si así se estimare oportuno.

Los anuncios obligatorios deberán publicarse con la anticipación y durante el tiempo que se señalan a continuación.

⁶⁹ Decreto 1.023/01 - Art. 28. — PERSONAS NO HABILITADAS. No podrán contratar con la Administración Nacional:

a) Las personas físicas o jurídicas que se encontraren sancionadas en virtud de las disposiciones previstas en los apartados 2. y 3. del inciso b) del artículo 29 del presente.

b) Los agentes y funcionarios del Sector Público Nacional y las empresas en las cuales aquéllos tuvieren una participación suficiente para formar la voluntad social, de conformidad con lo establecido en la Ley de Ética Pública, N° 25.188.

c) Los fallidos, concursados e interdictos, mientras no sean rehabilitados.

d) Los condenados por delitos dolosos, por un lapso igual al doble de la condena.

e) Las personas que se encontraren procesadas por delitos contra la propiedad, o contra la Administración Pública Nacional, o contra la fe pública o por delitos comprendidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

f) Las personas físicas o jurídicas que no hubieran cumplido con sus obligaciones tributarias y previsionales, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.

g) Las personas físicas o jurídicas que no hubieran cumplido en tiempo oportuno con las exigencias establecidas por el último párrafo del artículo 8° de la Ley N° 24.156.

⁷⁰ Angelomé J.C., Marchetto C. y Vega S., Gestión de Obas Públicas – Ira ed. – CABA:FODECO 2014

Monto del Presupuesto	Días de anticipación	Días de Pùblica
Hasta \$ 110.000	5	5
De hasta \$110.001 a \$260.000	15	10
Mas de \$260.000	20	15

Cuando para el éxito de la licitación sea conveniente, se podrán ampliar los plazos establecidos, así como reducirlos en casos de urgencia.

Por medio de la Resolución N° 814/1996 del Ministerio de economía, Obras y servicios Públicos se actualizaron los montos de las escalas.

La difusión del llamado a licitación, mediante su publicación, tiene como fin varios objetivos: a) que los posibles interesados en acceder a la contratación pública posean un conocimiento correcto de la convocatoria, b) asegurar la concurrencia y competencia de los posibles interesados por lo cual se establece que el llamado debe ser difundido principalmente en aquellos ámbitos donde se concentren la mayor cantidad de oferentes, con una anticipación razonable para que puedan confeccionar sus propuestas, c) que el comitente obtenga la oferta más conveniente, tratando de promover la máxima competencia entre potenciales contratistas, d) garantizar la publicidad de los actos de gobierno y transparencia, como medio objetivo en la selección de los contratistas y e) asegurar la igualdad de oportunidades. Así, "... las publicaciones que la ley ordena llevar a cabo a los órganos oficiales y por lo plazos mínimos que fijan sus disposiciones, tienen, además, otro objeto: el dar una absoluta certeza jurídica sobre el cumplimiento exacto del requisito de 'publicidad', esencial para la validez del acto de que se trata"⁷¹.

Cabe aclarar que la publicidad "no excluye la invitación particularizada ya que ésta, sumada a la publicidad de medios de difusión, no provoca la validez del acto de que se trata"⁷².

Los plazos que indica la ley en cuanto a la antelación y permanencia de la publicación, son respecto de la fecha de apertura de las ofertas y están en función de montos del presupuesto oficial. La norma no especifica si los días son hábiles o corridos, por lo cual corresponde que por aplicación de lo establecido en el artículo 28° del Código Civil, el cómputo de los días debe realizarse en días corridos, salvo disposición expresa en contrario.

En cuanto a las potestades que se le atribuyen al licitante para disponer sobre la ampliación de los plazos de publicación, cuando el éxito de la licitación fuese conveniente; o su reducción, en caso de urgencia⁷³, tanto de respecto de los plazos anticipatorios al acto de apertura como los de permanencia de los edictos.

ARTÍCULO 11° - El aviso de licitación deberá expresar la obra que se licita, el sitio de ejecución, el organismo que realiza la licitación, el lugar donde pueden consultarse o retirarse las bases de la licitación pública, las condiciones a que debe ajustarse la propuesta, el funcionario a que deben dirigirse o entregarse las propuestas, el lugar, día y

⁷¹ Dictámenes de la Procuración del Tesoro Nacional N° 153:159

⁷² Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada AbeledoPerrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008., pág. 96

⁷³ Mó, la considera inconveniente atento que la apreciación de dichas razones por parte del funcionario podría resultar interesada. Mo señala que los casos de urgencia debidamente fundados se encuentran exceptuados al procedimiento de la licitación pública, tal como se establece en el art. 9°, inc. c) de la LOP, por lo que verificada la urgencia, debería acudir a la contratación directa y no al procedimiento de la licitación pública con plazos de publicación abreviados (Mó, Fernando .F., Régimen legal de las obras públicas 2ª ed. Actualizada y aumentada, reimpr. Inalterada, Depalma, Buenos Aires, 1982, p. 129).

hora en que haya que celebrarse la licitación pública y el importe de la garantía que el proponente deberá constituir para intervenir en ella.

La Procuración del Tesoro de la Nación, en sus dictámenes 178:18, indica que "... el llamado a licitación debe ser claro y preciso, indicando el organismo de la administración ante el cual se debe concurrir, el objeto de contratación, en sus detalles generales y los demás puntos importantes que puedan influir para que cualquier persona decida su concurrencia al llamado"⁷⁴. Desde ya, el llamado y aviso de licitación presuponen el cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 4° y 7° de la Ley 13.064.

También el llamado incluye fecha y lugar de apertura de sobres y adquisición o consulta de pliegos, monto del presupuesto oficial, objeto de la convocatoria, y características distintivas de la encomienda.

Mediante el llamado a licitación, la administración invita a los interesados a presentar sus ofertas conforme a lo requerido por el licitante. Con lo cual el llamado no importa una oferta o propuesta de contrato por parte del sujeto licitante, sino que solo constituye un pedido o invitación a particulares que formulen sus ofertas, con arreglo a las bases previamente establecidas por la Administración⁷⁵. En ese orden de cosas la Corte suprema de Justicia de la Nación ha resuelto que la licitación es una "invitación" del ente público a los interesados, para que se acuerdo con las bases y condiciones fijadas en el pliego, formulen propuestas entre las cuales será seleccionada la más conveniente⁷⁶. En ese orden de cosas "...el llamado a licitación no implica una oferta de la Administración que los particulares aceptan al presentar sus propuestas, como puede ocurrir en ciertos remates regidos por el derecho privado. Por el contrario, la oferta es presentada por los particulares que responden al llamado del Estado, y éste es quien acepta al resolver la adjudicación del contrato"⁷⁷.

ARTÍCULO 12°- Los planos y presupuestos, la memoria y demás documentación necesaria para información de los proponentes estarán a disposición de los que deseen consultarlos, durante el término del llamado, en la sede de la autoridad licitante.

Copias de la documentación arriba expresada se remitirán a la provincia o territorio donde se hará la obra, con anterioridad a la publicación del aviso, manteniéndose para el mismo fin y por igual tiempo, en oficinas de la autoridad licitante o en el juzgado federal correspondiente.

Este artículo apunta a garantizar los deberes de información y colaboración del comitente, siendo parte del principio de difusión que contempla el artículo 3°, inciso d), de la Ley 1023/2001. De esta forma se pone a disposición de los interesados en ofertar los documentos citados en el presente artículo.

Así, el conocimiento exhaustivo, por parte del oferente, de todos los aspectos técnicos, jurídicos, económicos vinculados a la ejecución de la obra posibilitan la presentación de ofertas serias.

⁷⁴ Dictámenes de la Procuración del Tesoro Nacional N° 178:18

⁷⁵ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada AbeledoPerrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008., pág. 100/102

⁷⁶ Corte Suprema, 22/4/1986 "Hotel Internacional Iguazú SA v. Gobierno Nacional", Fallos 308:618, Corte Suprema, 29/12/1988 "Radeljak, Juan C. v. Administración General de puertos s/ordinario", Fallos 311:2831; Corte Suprema, 30/3/1993, "Robles SA Vicente v. Estado Nacional (Servicio Nacional de Parques Nacionales)".

⁷⁷ Dictámenes 170:328 de la Procuración del Tesoro de la Nación.

También el acceso a la documentación, abre la posibilidad de desarrollar una etapa posterior de pedido de aclaraciones y consultas, la cual es significativa a la hora de hacer la interpretación de la documentación.

ARTÍCULO 13° - Créase el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas, a los efectos de la calificación y capacitación de las empresas, el que se regirá por el reglamento que deberá dictar el Poder Ejecutivo.

Este artículo se encuentra reglamentado por el Decreto N° 1254/1990 – Inscripción, el Decreto N° 1724/1993 – Reglamento del Registro, Decreto N° 1621/1999 – Modificación. Consejo del Registro y la Resolución 02/2002 del Consejo del Registro Nacional de Constructores de Obra Pública.

Por el régimen de la Ley de Obras Públicas todas las personas físicas o jurídicas que tengan plena capacidad de obrar, acrediten su capacidad civil para obligarse y además se encuentren inscriptas en el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas, pueden ser contratistas del Estado. El artículo presente crea el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas, el cual tienen como objetivo, inscribir, categorizar y calificar a todas aquellas personas físicas o jurídicas que pretendan acceder a contratar obras públicas con el Estado Nacional.

Dicho registro exige que, además de la capacidad para contratar, contar con los servicios de un profesional universitario legalmente habilitado en el ramo de su especialidad y que acredite suficiente idoneidad, capacidad y responsabilidad para desempeñarse como contratista del Estado.

Cabe aclarar que respecto al alcance a la habilitación registral, la Procuración del Tesoro Nacional se expidió en el siguiente sentido “... *el certificado de capacitación técnica y financiera que expide el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas no puede considerarse como única y excluyente valoración de la aptitud del contratista: debe entenderse que se trata únicamente de una calificación general, susceptible de ser ampliada o precisada de acuerdo con las particularidades de una obra concreta.*”⁷⁸, lo cual parece lógico ya que en determinados casos de especialización técnica o cuantioso volumen financiero, para acreditar, además de la capacidad general, una particular para la obra concreta en consideración.

ARTÍCULO 14° - Antes de presentar una propuesta, el que la hiciese deberá depositar, en efectivo o en títulos o en bonos nacionales, en el Banco de la Nación Argentina, a la orden de la autoridad competente respectiva, una suma equivalente al uno por ciento (1%) del valor del presupuesto oficial de la obra que se licita.

La cantidad depositada no será devuelta al proponente a quien se hiciera la adjudicación hasta después de celebrado el contrato.

Para las licitaciones o contrataciones directas que no excedan de pesos sesenta y nueve mil (\$ 69.000) no será necesario constituir previamente el depósito de garantía, pero el solo hecho de cotizar determina la obligación de hacerlo efectivo a simple requerimiento del organismo licitante.

La falta de cumplimiento en el plazo que se fije para la constitución del depósito será causal para desestimar la oferta⁷⁹.

La constitución de una garantía de oferta, es otro requisito de admisibilidad a cumplir por los interesados en participar en una licitación que tenga por objeto la ejecución de una obra pública. Esta garantía se materializa previa a la presentación de la oferta y es obligatoria para todos aquellos que pretendan presentarse a la licitación.

En términos generales, se concuerda con lo expresado en cuanto que la garantía de oferta consiste en asegurar la seriedad de las propuestas⁸⁰ y desalentar a oferentes imprudentes o desleales imponiéndoles una sanción ejemplar⁸¹.

Existen diferentes maneras de constitución de la garantía de oferta, i) depósito en efectivo o moneda de curso legal, ii) depósito en títulos o bonos nacionales, ambos depósitos deben efectuarse en el Banco de la Nación Argentina.

Posteriormente se establecieron otras formas de constitución de la garantía, mediante el Decreto 7928/1949 mediante Fianza bancaria, Ley 14.000 mediante Títulos o Bonos provinciales o municipales. Ley 17.804 Seguro de caución.

En cuanto al monto de la garantía de oferta, el presente artículo de la ley lo fija en el 1% del monto del presupuesto oficial.

Algunos autores, opinan que el hecho de establecer el 1%, cuando el monto del presupuesto oficial es elevado, dificulte la concurrencia y que sería necesario establecer una escala móvil para constituir el monto de la garantía de oferta, según el valor del presupuesto oficial⁸².

La Procuración del Tesoro Nacional, consideró que lo dispuesto en el artículo 12° de la Ley 18.875 y el artículo 9° del Decreto 2930/1970 que la reglamenta, no autoriza a fijar en los pliegos de licitación montos menores a los mínimos legales para las fianzas⁸³.

La garantía de oferta, por ser de carácter provisional, es devuelta cuando: i) sea dictado el acto de adjudicación le será devuelta a los oferentes no adjudicatarios dentro del plazo que establezca el pliego a tal efecto, ii) celebrado el contrato, se le devolverá al contratista la garantía de oferta, dentro de los plazos previstos en el pliego y conformada la garantía de contrato prevista en el artículo 21° de la Ley 13.064, iii) en el caso que la Administración decidiera dejar sin efecto el llamado a licitación y/o adjudicación, la garantía le será devuelta dentro de los plazos fijados por el pliego a todos los oferentes, iv) vencido el plazo de mantenimiento de las ofertas fijados en las bases de condiciones de la licitación, el oferente resuelve no renovar la vigencia de la oferta⁸⁴.

⁷⁹ Párrafo agregado por ley 16.798 (BO del 25/11/1965) y elevado el límite posteriormente por art. 1° de la resolución 814/1996 del ex. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (BO del 3/7/1996).

⁸⁰ Mó, Fernando .F., Régimen legal de las obras públicas 2ª ed. Actualizada y aumentada, reimpr. Inalterada, Depalma, Buenos Aires, 1982, p. 144

⁸¹ Dromi José R., "Licitación Pública", 3ra reimpresión, Astrea, Buenos Aires, 1985, p. 335

⁸² Mó, Fernando .F., Régimen legal de las obras públicas 2ª ed. Actualizada y aumentada, reimpr. Inalterada, Depalma, Buenos Aires, 1982, p. 145, coincide con Dromi en que se establezca la posibilidad de graduación del *quantum* de la garantía dado que se consideran innecesarias las significativas inmovilizaciones de dinero, bienes o títulos que se producen en los contratos de gran valor económico. (Dromi José R., "Licitación Pública", 3ra reimpresión, Astrea, Buenos Aires, 1985, p. 338)

⁸³ "...no corresponde la fijación de montos de fianza o garantías de oferta inferiores a los establecidos por los art. 14 y 21 de la Ley 13.064, ni la modificación de los porcentuales mediante el aumento de ellos en forma discrecional con respecto a un determinado tipo de oferentes, por no haber sido admitida tal posibilidad por la Ley 18.875 – Dictámenes de la Procuración del Tesoro Nacional 119:380

⁸⁴ Dromi José R., "Licitación Pública", 3ra reimpresión, Astrea, Buenos Aires, 1985, p. 341

ARTÍCULO 15° - Las propuestas cerradas se presentarán hasta la fecha y hora señaladas para el acto de la licitación y serán hechas en pliegos firmados por el proponente y acompañadas por el documento en que conste haberse efectuado el depósito previo, exigido por el Artículo anterior.

Se coincide con lo expuesto en cuanto a que, “La oferta admisible es el acto jurídico por el cual el oferente ajusta su consentimiento a las exigencias impuestas en los documentos del llamado a licitación y manifiesta su voluntad firme e incondicional de contratar con la Administración, fijando posición frente al licitante⁸⁵”.

La procuración del Tesoro de la Nación ha reiterado en numerosas oportunidades que el solo hecho de presentar una oferta para competir en una licitación engendra un vínculo del oferte con el que licita y lo supedita a la eventual adjudicación y o formalización del contrato⁸⁶.

Las propuestas deberían tener los elementos de juicio necesarios que permitan la elevación, de todos los factores que la integran, incluido el precio de la misma. La misma debe ser cierta, coherente, completa y no distorsionada.

Se define como completa cuando está claramente definido los alcances y limitaciones de la misma, responde a los requisitos del llamado y precisa los límites en los cuales el oferente se obliga. La oferta debe ser coherente en su estructura interna, “afirmando que debe existir una proporcionalidad entre lo que contiene, exige y demuestra⁸⁷”. Hay certeza “...cuando la proposición ésta exenta de indeterminaciones o condicionamientos. Se excluye así, toda posibilidad de insertar salvedades, condiciones o reservas explícitas o implícitas que desvirtúen, limiten o desnaturalicen, el consentimiento prestado como definitivo, veraz y cierto⁸⁸”. Por último, las ofertas no pueden estar distorsionadas en su estructura de costos para la formación del precio final, dándose el caso que no se compatibilicen con los costos de mercado, o bien cuando se altera la incidencia en el precio final de alguno de sus componentes básicos⁸⁹.

Este artículo también fija que las ofertas se presentes en sobres cerrados, en un determinado lugar, fecha y hora, fijados para el acto de apertura.

ARTÍCULO 16° - En el lugar, día y hora señalados en los avisos, se dará comienzo al acto de la licitación. Vencido el plazo para la admisión de las propuestas y antes de abrirse algunos de los pliegos presentados, podrán los interesados pedir explicaciones o formular aclaraciones relacionadas con el acto, pero iniciada la apertura de pliegos, no se admitirá observación o explicación alguna. Se abrirán las cubiertas de los pliegos conteniendo las propuestas y éstas se leerán por el actuario ante los funcionarios y personas que presencien el acto; terminada la lectura se extenderá acta que será firmada por los funcionarios autorizantes y los asistentes en el momento de labrarse aquélla. Los

⁸⁵ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada AbeledoPerrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008., pág. 129.

⁸⁶ Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación 213:47

⁸⁷ Fiorini, Bartolomé A., Derecho Administrativo, t. I, 2ª ed. Actualizada, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976, pag. 123

⁸⁸ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada AbeledoPerrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008., pág. 130.

⁸⁹ “... se recomendó no adjudicar a la oferta que resulto primera en relación estricta al menor precio cotizado, dado que el posterior estudio de los análisis de precios presentados en la propuesta que aparentaba ser más ventajosa desde el punto de vista estrictamente económico demostró que presentaba distorsiones en el rubro mano de obra, lo que determino, a juicio de las dependencias técnicas, que la oferta más conveniente fuera ubicada en segundo lugar en orden de precios”. Servicio Jurídico Permanente de la Dirección Nacional de Vialidad, dictamen 129.81/81, Colección de Dictámenes, 1981.

proponentes podrán dejar constancia en dicha acta de las observaciones que les merezca el acto o cualquiera de las propuestas presentadas.

Las aclaraciones a que hace referencia el artículo comentado, son únicamente las aclaraciones relacionadas con el acto de apertura y no deben confundirse con las que la Administración efectúa en la etapa previa a la presentación de las propuestas.

En cada acto de apertura se deja constancia en un Acta, la cual le da carácter formal al acto, la cual es firmada por el funcionario autorizado y los interesados en el acto que quisieran suscribirla.

En el Acta antes dicha refleja, el número de orden de cada oferta, nombre del proponente y número de inscripción en el registro, las cotizaciones en letras y números y la existencia de garantía y modalidad de constitución, así como las observaciones que merezca.

Todas las ofertas recepcionadas por la Administración en el plazo previsto deben ser recibidas y abiertas por la mesa receptora, sin perjuicio de que luego solo sean consideradas aquellas que sean admisibles y rechazadas las que no se ajusten a los requerimientos del pliego.

Si la Administración se negara a recibir ofertas en el plazo estipulado, devolviera aquellas presentadas en término y/o recibiera ofertas fuera del plazo estipulado, se incurriría en un vicio en el procedimiento⁹⁰.

En el caso que el día de apertura no fuera día hábil, el acto tendrá lugar el día laborable siguiente, a la misma hora.

“En el supuesto en que el acto de apertura tuviese que posponerse, tal hecho deberá ser publicado y puesto en conocimiento de todos los participantes, con el fin de favorecer la concurrencia y asegurar el principio de igualdad”⁹¹.

ARTÍCULO 17° - Las ofertas complementarias o propuestas de modificaciones que fueran entregadas con posterioridad al acto de licitación pública deben ser desechadas. Sin embargo, podrán considerarse aclaraciones que no alteren substancialmente la propuesta original, no modifiquen las bases de la licitación pública ni el principio de igualdad entre todas las propuestas⁹².

De este artículo se hará mención a la segunda parte en la cual se habla sobre las aclaraciones. Primeramente se hace una diferencia entre aclaraciones y modificaciones: mientras que las últimas no son posibles por estar expresamente prohibidas, las primeras sí. Sin embargo las primeras no dejan de ser una simple aclaración para devenir en una modificación o mejora.

Entonces, la inmodificabilidad de la oferta no existe como carácter absoluto, ya que se admite que el oferente subsane los defectos u omisiones no sustanciales, en el plazo que se establezca.

⁹⁰ Mairal, H.A, Licitación Pública. Protección Jurídica de los Oferentes, Depalma, Buenos Aires 1975, pág. 33 y 34

⁹¹ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada Abeledo Perrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008, pág. 136

⁹² Por el artículo 34° del Decreto 1023/2001, se reemplazó el vocable “remate” por la expresión “Licitación Pública”.

Incluso, se acepta que el defecto no subsanable no necesariamente debe ser de carácter formal, si no que puede ser material, sin que se viole el principio de igualdad⁹³

Se reconoce expresamente en el presente artículo que los oferentes pueden presentar aclaraciones que no modifiquen sustancialmente la oferta, ni tampoco las bases de la licitación ni el principio de igualdad entre todas las proposiciones.

ARTÍCULO 18° - La circunstancia de no haberse presentado más de una propuesta no impide la adjudicación. Ésta caerá siempre sobre la más conveniente, siendo conforme con las condiciones establecidas para la licitación.

La presentación de propuestas no da derecho alguno a los proponentes para la aceptación de aquéllas.

El proceso de selección no requiere que el proceso de selección y la adjudicación se encuentren condicionados a una concurrencia mínima de oferentes.

Esta situación no es deseable, y puede estar originada en una falta de atractivo económico financiero de la licitación o bien en el nivel de riesgos a asumir, o vicios o deficiencias en el llamado a licitación.

Por lo cual, la Administración debe asegurarse de garantizar la concurrencia, con lo cual nada obsta a la validez del procedimiento licitatorio cuando exista una sola oferta, siempre y cuando esta se ajuste a las bases de licitación⁹⁴.

La Procuración del Tesoro de la Nación se expresó en los siguientes términos, “La exigencia del llamado a licitación pública encuentra su fundamento en que se pretende la concurrencia del mayor número de proponentes, sin requerir este procedimiento del mayor número de proponentes, sin requerir este procedimiento de selección de un número mínimo de postores. En este orden de ideas, cabe puntualizar que la existencia de sólo una propuesta no invalida, ni afecta en modo alguno la legitimidad del procedimiento...”⁹⁵

ARTÍCULO 19° - Presentada una propuesta o hecha la adjudicación en la forma que determine la Ley de Contabilidad, el proponente o adjudicatario no podrá traspasar los derechos, en todo o en parte, sin consentimiento de la autoridad competente. Este consentimiento podrá acordarse, como excepción, si el que recibiera los derechos ofrece, por lo menos, iguales garantías.

Este artículo regula la cesión de los derechos del oferente o adjudicatario, a un tercero.

A diferencia del artículo 23 de la Ley de Obras Públicas – cesión de contrato -, la transferencia involucra por un lado los derechos de la condición de oferente y por otro los que derivan del acto de adjudicación.

ARTÍCULO 20° - Los proponentes deben mantener las ofertas durante el plazo fijado en las bases de la licitación.

Si antes de resolverse la adjudicación dentro del plazo de mantenimiento de la propuesta, ésta fuera retirada, o invitado a firmar el contrato no se presentara en forma y

⁹³ Barra, R.C., Contrato de obra pública, t.2, Ábaco, Buenos Aires, 1986 pág.628. Este autor admite la subsanación de aspectos materiales, como ser un error de operaciones matemáticas, o defectos en la denominación técnica de ciertos aspectos de la prestación objeto del futuro contrato, que no alteren sustancialmente la propuesta, y siempre que tales cuestiones sean aclaradas oportunamente.

⁹⁴ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada AbeledoPerrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008, p.147

⁹⁵ Dictámenes 203:148 de la Procuración del Tesoro de la Nación.

tiempo o se negara a cumplir el contrato hecho en término, perderá el depósito de garantía en beneficio de la Administración Pública, sin perjuicio de la suspensión por tiempo determinado del Registro de Constructores de Obras Públicas.

Dado que el hecho de presentar la oferta genera un vínculo que supedita al oferente de eventual adjudicación a la Administración le interesa que la propuesta de contratar permanezca válida durante un periodo mínimo de tiempo. Este hecho permite a la Administración el análisis de las proposiciones, su comparación y elección de la oferta más conveniente, de manera que el contrato se pueda adjudicar dentro del plazo de validez de la propuesta.

Si el proponente desistiera de la oferta antes de vencido el plazo de mantenimiento que se fijara en el pliego, o el adjudicatario no concurriera dentro del plazo previsto a firmar el contrato, el mismo perdería la garantía de oferta quedando habilitada la Administración a retenerla o ejecutarla.

Salvo que se indique en el Pliego, la renovación del mantenimiento de oferta no es automático, por lo que vencido dicho plazo o las prórrogas acordadas, sin que la Administración se hubiese expedido sobre la adjudicación, la oferente, sin aviso previo podrá retirar su oferta y solicitar la devolución del depósito de garantía⁹⁶.

Asimismo Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana indican que, *“Resulta necesario para la Administración, aun en los procedimientos de licitaciones privadas, que se comprometa un plazo garantizado de mantenimiento de oferta que permita la comparación y evaluación de las presentadas, a los fines de extraer de dicha compulsas la más conveniente”*⁹⁷.

La segunda parte del artículo trata sobre la pérdida de la garantía por alguno de los supuestos que contempla, y habilita a la Administración a su incautación. Para que se proceda a la pérdida no hace falta que la Administración acredite los daños y perjuicios ocasionados por la retracción de la oferta y la posibilidad de su pérdida en los supuestos aquí contemplados.

El Capítulo III – De la Formalización del Contrato

Artículo N° 21 - Entre la Administración Pública y el adjudicatario se firmará el contrato administrativo de obra pública y éste afianzará el cumplimiento de su compromiso mediante un depósito en el Banco de la Nación Argentina por un cinco por ciento (5%) del monto del convenio, en dinero o en títulos o en bonos nacionales, al valor corriente en plaza, o bien mediante una fianza bancaria equivalente, a satisfacción de la autoridad competente. Dicha fianza será afectada en la proporción y forma que se establece en los Arts. 26, 27 y 35.⁹⁸

⁹⁶ Barra señala que, una situación especial podría ser el caso que, vencido el plazo, ni la administración, ni la oferente hayan manifestado expresamente la voluntad de prorrogar, y la Administración adjudique. Barra entiende que, en este caso, el oferente puede rechazar la adjudicación, pero si no es así, la adjudicación será válida, es decir no podrá ser impugnada por el resto de los oferentes, ni siquiera aquellos que hayan prorrogado sus ofertas, (Barra, R.C., Contrato de obra pública, t.2, Ábaco, Buenos Aires, 1986 pág. 636)

⁹⁷ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada Abeledo Perrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008. Pág. 160.

⁹⁸ La garantía prevista en este Artículo, podrá constituirse por los siguientes medios, conforme lo establecido en los respectivos Pliegos de Condiciones:

Fianza: [Ley N° 14143](#): Que permite asimismo ampliación por otros medios (derechos reales de hipoteca o prenda con registro). Esta Ley se encuentra reglamentada por [Decreto N° 1516/1954](#)

Se podrá contratar la obra con el proponente que siga en orden de conveniencia, cuando los primeros retiraran las propuestas o no concurriesen a firmar el contrato.

Formarán parte del contrato que se suscriba, las bases de licitación, el pliego de condiciones, las especificaciones técnicas y demás documentos de la licitación.

Para las contrataciones que no excedan de \$ 69.000 la garantía podrá ser constituida por pagaré, el que deberá ser avalado o afianzado a satisfacción del organismo licitante, cuando supere el monto de \$ 69.000.⁹⁹

Este Artículo se encuentra reglamentado por el [Artículo 4° del Decreto N° 19324/1949](#) que establece la no exigencia de escrituración, salvo que así lo establezca la autoridad competente.

Se comparte lo expuesto por Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana en cuanto a que, "...la relación jurídica sustancial ente comitente y contratista nace con la formalización del acuerdo que requiere forma escrita pero no su instrumentación mediante escritura pública^{100,101}.

En cuanto a la documentación, forman parte del contrato de obra pública, la contrata propiamente dicha, los pliegos de condiciones generales y particulares, los pliegos generales y particulares de especificaciones técnicas, el diseño constructivo, su memoria descriptiva, y planos generales y de detalle. En especial, también integran el contrato, las aclaraciones de los pliegos – circulares o volantes -, la oferta y las aclaraciones pertinentes de esta y los planes de trabajo, de certificación e inversión.

Asimismo se incorporara al contrato todos los planos complementarios y de detalle que surjan de la ejecución de la obra elaborados por la contratista y aprobados por el comitente. También, por lo general, el pliego fija un orden de prelación de la documentación con el fin de lograr la interpretación y aplicación de los mismos.

Dentro de este artículo, también se faculta a la Administración a contratar con el oferente que siguen en orden de conveniencia cuando los primeros retiraran las propuestas o no concurriesen a firmar el contrato, esto se hace con el fin de que la licitación no fracase evitando pérdidas de tiempo en un nuevo llamado y las pérdidas económicas que ello engendraría.

La garantía de contrato, la cual es irrenunciable para la Administración y de constitución obligatoria, por medio de la cual se garantiza la correcta ejecución de los

[Decreto N° 436/2000, Artículo 53, inciso d\)](#)

Fondo de Reparación: En cuanto a la constitución de la garantía del Fondo de Reparación mediante fianza, la misma está regulada por: [Decreto N° 5742/1954](#) Artículos 1° y 2° (reglamenta asimismo [Artículo 46 de la Ley N° 13064](#)) y [Decreto N° 653/1958](#)

Seguro de Caucción: [Ley N° 17804](#)

Reglamentada por: [Decreto N° 411/1969](#)

[Resolución N° 17047/1982 de la Superintendencia de Seguros.](#)

[Decreto N° 436/2000, Artículo 53 inciso e\)](#)

Fondo de Reparación: En cuanto a la constitución de la garantía de Fondo de Reparación mediante seguro de caucción, la misma está regulada por las normas citadas en este acápite

[Decreto N° 436/2000, Artículo 53 inciso e\)](#)

⁹⁹ Texto del último párrafo según [Ley N° 16798](#) y montos según [Resolución N° 814/1996 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos](#)

¹⁰⁰ Es ésta una de las modalidades de perfeccionamiento del contrato administrativo previstas por el artículo 20 del decreto 1023/2001.

¹⁰¹ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada Abeledo Perrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008. Pág. 162

trabajos hasta su recepción definitiva. Del mismo modo en el cuerpo del artículo se mencionan las formas de constitución de dicha garantía.

El monto de la garantía se fija en 5% del monto original del contrato, por lo cual deberá readecuarse la ampliación o reposición de su valor para el caso de supuestas modificaciones del precio del contrato. Con esto se busca que el contratista mantenga "... idéntico el grado de aseguramiento en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales"¹⁰².

Otro supuesto de adecuación de la garantía se verifica cuando se redetermina los precios del contrato con fundamento en las disposiciones del decreto 1295/2002 y normas complementarias, específicamente, el art. 14 de la resolución SOP 396/2002.

La ejecución de la garantía se da en los siguientes casos: a) los supuestos contemplados en los artículos 26,27 y 35 de la Ley de obras Públicas, b) incumplimientos contractuales a los que no se hace expresa referencia, c) los supuestos de rescisión, contemplados en el artículo 50 incisos a) y c) de la Ley de Obras Públicas.

ARTÍCULO N° 22 – Después de firmado el contrato, se entregará al contratista, sin costo, una copia autorizada de los planos y presupuestos, y se le facilitarán los demás documentos del proyecto para que pueda examinarlos o copiarlos, si lo creyese necesario.

Estas previsiones se vinculan con los deberes de colaborar por parte del Comitente y la necesidad de procederse a la correcta interpretación de los documentos que conforman el diseño constructivo, establecida en el artículo 26 de la Ley de Obras Públicas.

ARTÍCULO N° 23 – Firmado el contrato, el Contratista no podrá transferirlo ni cederlo, en todo o en parte, a otra persona o entidad, ni asociarse para su cumplimiento, sin autorización y aprobación de autoridad competente.

Existe la cesión de contrato cuando se sustituye, jurídicamente, del contratista original, manteniéndose los derechos y obligaciones del contrato cedido o transferido, en todo o en parte, sobre el comitente y el cesionario.

Siguiendo lo expresado por diferentes autores "...la cesión de contrato de obra por parte del empresario significa la transición a otra persona de los créditos y obligaciones que corresponden y ha asumido el locador de obra, mediante contraprestación o sin ella y que la cesión de contrato produce la sustitución en bloque del cesionario en la posición contractual que ocupa el cedente o produce la sustitución de un contratista por otro sin que desaparezca la relación contractual previamente constituida con la Administración"¹⁰³.

El presente artículo no prevé requisitos para habilitar la cesión o limitaciones en la autorización relacionadas, con la inversión ejecutada, el avance de los trabajos, el plazo contractual transcurrido, etc. por lo que la autorización y aprobación parecerían no estar regladas siendo las mismas discrecionales. Dicha autorización y aprobación, se concretará mediante una valoración de las aptitudes de la persona llamada a reemplazar al contratista original, tomando en consideración aspectos, técnicos, económicos y financieros. Asimismo un aspecto a no dejar de lado es la conveniencia para el interés público en que la obra prosiga, o bien a fin de evitar futuros incumplimientos de contrato.

¹⁰² García-Trevijano Garnica, E. "El régimen de las garantías en la contratación administrativa, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1997.

¹⁰³ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada AbeledoPerrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008, pág. 171. Citando a Spota, Alberto G., Instituciones de derecho civil, contratos, vol. VI, Depalma, Buenos Aires, 1979, Fiorini, Bartolomé A., Derecho Administrativo, t. I, 2ª ed. Actualizada, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976 y Juristo Sanchez, Rafael, La ejecución del contrato de obra pública, Hauser y Menet, Madrid, 1983, pág. 121

Algunos lineamientos en los cuales la cesión es procedente son: i) cuando la contratista original no hubiese sido elegida por cuestiones de carácter personalísimas o siempre que las mismas no hayan sido determinantes en la licitación, ii) el cesionario cumpla con similares o mejores condiciones de idoneidad moral, técnica y económica que el cedente, iii) no implique introducir modificaciones al contrato original, ajenas a la cesión en sí misma.

ARTÍCULO N° 24 – Los contratos quedarán perfeccionados con el cumplimiento de los preceptos enunciados en los precedentes artículos, sin necesidad de otros trámites.

La perfección del contrato se produce con la firma del instrumento respectivo, no siendo necesaria la formalidad de la escritura pública.

Capítulo IV – De la ejecución de las obras

ARTICULO N° 25 - Una vez firmado el contrato, la iniciación y realización del trabajo se sujetará a lo establecido en los pliegos de condiciones generales y especiales que sirvieron de base para la licitación o adjudicación directa de las obras.

El contratista se encuentra atado a la inalterabilidad del contrato en el etapa de ejecución, la cual se encuentra reglada por los documentos que conforman el pliego de licitación que se mencionan en el presente artículo y al mismo tiempo la prohibición que establece el artículo 31 de la Ley 13.064.

La doctrina entiende que el contratista a partir de la firma de contrato queda sujeto a lo dispuesto en las bases de la licitación y en los pliegos de especificaciones técnicas generales y particulares, y que el Comitente tiene derecho a exigir el cumplimiento del contrato conforme lo establecido en los planos generales y de detalle, pliegos, memoria descriptiva, planos y demás documentos que conforman el contrato¹⁰⁴.

Los plazos de ejecución, tienen diferentes modalidades en los pliegos según sistema de gestión y/o características de la obra. Por lo general los pliegos fijan un plazo, a partir de la firma del contrato, para que el contratista y el comitente, efectúen el replanteo de las obras. En algunos casos los plazos se computan desde la firma del replanteo.

Es de práctica firmar un acta de inicio de los trabajos para dar fecha fehaciente al inicio de los plazos contractuales, de esta manera se evitan futuras dudas sobre dicha fecha.

Incluso en el supuesto de firmar el acta de inicio de las obras, previo a la firma del contrato la Procuración del Tesoro de la Nación, se ha expedido validando como fecha de inicio de los trabajos la primera. “(...) la PTN reconoció que, al consentir el contratista expresamente tal procedimiento y suscribirla sin ninguna observación, tal conducta revela un acuerdo de voluntades entre comitente y contratista con el objeto de anticipar el comienzo de los trabajos, concluyendo que el plazo de ejecución debe computarse a partir de la fecha en que ambas partes suscribieron la referida acta de iniciación y no desde la fecha de la firma del contrato que fue posterior¹⁰⁵”

El replanteo de la obra, consiste en verificar la factibilidad técnica de proyecto. Esto incluye, la certeza de poder materializar la traza, la disponibilidad de terrenos y

¹⁰⁴ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada AbeledoPerrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008, pág. 183/184

¹⁰⁵ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada AbeledoPerrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008, pág. 185

yacimientos, etc. En este acto además se hace un entrega al contratista del emplazamiento de la obra (terrenos, yacimientos, servidumbres, etc.) necesaria para la total ejecución parcial o total de los trabajos y el establecimiento de puntos fijos de referencia. A dicho procedimiento, en general, concurren el inspector de la obra y el representante técnico del contratista, y en dicho acto deben asentar todas las observaciones y reservas que este último tenga, para salvaguardar a su representado.

La comprobación del replanteo es obligatoria para la comitente, por lo que su incumplimiento podría derivarse en prorrogas de plazos exenta de penalidades o el reconocimiento de compensaciones patrimoniales a favor de la contratista, llegando al extremo de poder rescindir el contrato en los términos del artículo 53°, inc. c), con las consecuentes reparaciones que prevé el artículo 54, de la Ley 13.064.

Igualmente la no concurrencia de la contratista al replanteo, puede ocasionar la rescisión del contrato en los términos del artículo 50, inc. e).

En cuanto al tiempo de ejecución de los trabajos, el incumplimiento de los plazos fijados en el pliego por parte del Contratista, faculta al Comitente a la aplicación de multas o sanciones por demora, según art. 35 LOP, o a rescindir el contrato en los supuestos que la contratista ejecute la obra con lentitud o se exceda de los plazos fijados en las bases del llamado, según art. 50 incs. b) y c) de la LOP.

Del mismo modo, el incumplimiento del Comitente en la entrega de elementos, materiales, replanteo y terrenos, habilita al contratista a solicitar la rescisión del contrato, según lo previsto en el art. 53, incs. c) y e) de la LOP, con las consecuencias previstas en el art. 54, o bien, a ser pasibles de resarcimientos económicos por los gastos improductivos que tal incumplimiento de plazos hubiera generado.

Del mismo modo sucede en el caso de la aplicación de intereses compensatorios por la privación del capital, en los casos de mora del comitente en el pago de los certificados de obra, art. 48 LOP.

Si bien los plazos de obra, en los pliegos, están fijados por el comitente en función del interés público, las características y los montos de las obras que se quieren ejecutar, los plazos secuenciales de ejecución de los trabajos, que marcan el ritmo de ejecución, son fijados por el oferente o el contratista, quien se los propone al comitente a través de un plan de trabajos. Dicho plan de trabajos debe ser aprobado por el Comitente previo al inicio de los trabajos.

Puede darse el caso en que transcurridos los plazos contractuales no se hayan ejecutado la totalidad de los trabajos comprometidos, sin haber un incumplimiento por parte del contratista. Todos estos plazos totales o parciales tanto de plan de trabajo como así el plazo final de la obra son prorrogables, en la medida que la causa de los mismos, no sea imputable al contratista. Incluso se ha justificado el inicio de los trabajos aparado en el último párrafo del art. 50¹⁰⁶ LOP.

En estos casos existe una suerte de cooperación entre contratista y comitente, en el cual el primero informa a la inspección cualquier problema o incidente que esté afectando los plazos de obra establecidos, con el debido tiempo de antelación, colaborando para

¹⁰⁶ Ley 13.064, Art. 50 - “(...) prorrogar el plazo si el contratista demostrase que la demora en la iniciación de las obras se ha producido por causas inevitables y ofrezca cumplir su compromiso. En caso de que no proceda el otorgamiento de esa prórroga, o que concedida ésta el contratista tampoco diera comienzo a los trabajos en el nuevo plazo fijado, el contrato quedará rescindido con pérdida de la fianza”

evitar o limitar las acciones negativas, en la medida de lo posible. Del mismo modo el Comitente, atenderá con la debida diligencia los reclamos efectuados por el contratista, absteniéndose de aplicar cualquier penalidad o incluso la rescisión del contrato, hasta que no se dicte acto administrativo que resuelva la petición de la prórroga¹⁰⁷.

Otorgar la prórroga, según lo indicado por la Procuración del Tesoro de la Nación, “(...) convalida las demoras o retardos de este último, liberándolo de sanciones por el incumplimiento temporáneo de la obligación de ejecutar y concluir la obra” y que “(...) la aceptación de los hechos vertidos por el contratista para justificar la ampliación del plazo solicitada, impediría mantener una conducta dual por parte de la Administración, si por una parte imputase la negligencia y arbitraria suspensión de las obras a las contratistas, y por otra parte se admitiese que el término de la ejecución de trabajos debe ampliarse por las causas que reclamaron las empresas (...)”¹⁰⁸, en esa línea la jurisprudencia ha resuelto que en caso de prórroga “(...) constituye una estipulación que purga cualquier retraso o mora en que pudiera haber incurrido aquella parte [el contratista] (...)”¹⁰⁹.

Cabe aclarar que en los casos de prórroga del plazo total del contrato, el contratista deberá integrar la garantía que cubra el período de prórroga, cuando la modalidad de la garantía constituida en su inicio así lo exigiere¹¹⁰.

Del mismo modo, si bien las prórrogas derivadas de lo estipulado en los artículos 34 y 39 de la Ley 13.064 conllevan el derecho del contratista a percibir las compensaciones económicas que correspondan, no se desprende de ello que el otorgamiento de prórroga libre de penalidades importe automáticamente el reconocimiento de aquellas compensaciones¹¹¹.

En los pliegos de licitación, siempre de forma, se condiciona el otorgamiento de las prórrogas y reconocimientos de gastos improductivos por demoras no imputables a la contratista, a que este denuncie ante el comitente y dentro de un plazo establecido el hecho o acto causante de la demora y la fundamente, en el plazo previsto de prórroga y el resarcimiento solicitado. Esto muchas veces es utilizado por la administración, indebidamente, como barrera de obstáculo a la concesión de prórrogas legítimas. En ese marco la PTN, con un criterio flexible, descarta la aplicación de formalismos rigurosos, por estar en pugna el principio de la buena fe que debe imperar en la contratación administrativa¹¹².

¹⁰⁷ Dictamen 92:299 de la Procuración del Tesoro de la Nación – “(...) el derecho del contratista a solicitar las prórrogas del plazo contractual [...] carecería de vigencia si se admitiera la posibilidad que, sin admitir ni rechazar la petición, pudiera omitirse el dictado de la decisión respectiva (...)”

¹⁰⁸ Dictamen 194:197 – Procuración del Tesoro de la Nación.

¹⁰⁹ Corte Suprema 5/7/1977, “Greco Francisco A., SA y Yacimientos Petrolíferos Fiscales s/ordinario” (consid. 11), fallos 298:265; ED 74-721.

¹¹⁰ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada Abeledo Perrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008., pag. 193

¹¹¹ C.Nac.Cont.Adm.Fed., sal 5ª, 7/3/2001, in re “Supercimiento SA v. M.D.” (consid. XVII), LL 2001-E-86

¹¹² Dictámenes 183:183 - Procuración del Tesoro de la Nación, con cita dictamen 103:90. Ver asimismo 61:16 “(...) términos para solicitar prórrogas, etc., debe interpretarse como una formalidad tendiente a evitar por parte de la contratista la interposición de solicitudes de prórroga extemporánea y posibilitar a la repartición contratante la verificación y certificación de la existencia de los hechos que se aduzcan, en miras a una cabal consideración de las circunstancias justificativas de la demora (...)”

Es así que en los casos en que el atraso de la terminación de la obra, no le era imputable al contratista, por cuanto obedeció al pago de certificados fuera de término, se consideró violatorio de la buena fe del contrato por parte del comitente, que no le concediera la ampliación de plazos, invocando la caducidad de los términos fijados en los pliegos para la presentación y justificación de la prórroga por parte del contratista¹¹³. Similar criterio puede seguirse cuando el evento generador del atraso lo constituyó un hecho público y notorio, que por sus características, no pudo escapar al conocimiento del comitente, como pueden ser inundaciones, terremotos, huelga general, revolución, etc.

Es interesante destacar si las concesiones de plazo son un acto reglado o discrecional. Es de práctica en la administración que la concesión o negatoria a la prórroga este precedida por la apreciación del comitente de las circunstancias jurídicas y fácticas que exprese el contratista, o la propia administración en caso de ser de oficio.

La decisión de acordarla o denegarla inciden varios aspectos, conducta del contratista durante la ejecución de los trabajos, predisponían para superar las dificultades que se presentan en obra y prevenir sus efectos, la posibilidad de subsanar con la prórroga dificultades reales y serias aunque las mismas no hayan llegado a configurar un caso fortuito o de fuerza mayor, cumplimiento de plazos parciales y totales, recupero de plazos contractuales, etc. El ponderar estas circunstancias a fines de justificar la prórroga entran dentro de las discrecionalidades de la administración¹¹⁴.

En el caso de discrecionalidad como en toda otra tarea administrativa, no puede contener arbitrariedad por ser sujeta de responsabilidad y siempre revisable en sede administrativa o judicial, en caso de que se verifique una conducta irrazonable, arbitraria o injusta.

El presente artículo también hace mención a la forma de ejecución de los trabajos, los cuales deben ajustarse a pliego y siguiendo las “reglas del arte”¹¹⁵. De esta forma el contratista debe ejecutar los trabajos, de forma que resulten enteros, completos y ajustados a las formas que se desprenden en los pliegos, planos, especificaciones y demás documentos de contrato, aunque en los planos no figuren los detalles o las especificaciones no mencionen todos los detalles necesarios. Por ello, si la obra concluida no está acorde al proyecto el resultado no se alcanzó.

El contratista se compromete a alcanzar un resultado, con un “riesgo técnico”, del cual deriva un “riesgo económico”, elementos que constituyen el núcleo del riesgo empresario en el contrato de obra pública, que ubica al contratista en la posibilidad de afrontar eventuales quebrantos o no obtener el nivel de utilidad prevista en función de la inversión realizada.

Es así que el riesgo propio del contratista radica en poder cumplir con la capacidad comprometida, lo que se expresa en su oferta, mediante los equipos y rendimientos consignados, los estudios para determinar costos, que la productividad del personal sea la

¹¹³ Dictámenes 195:174 – Procuración del Tesoro de la Nación

¹¹⁴ Dictámenes 92:299 – Procuración del Tesoro de la Nación.

¹¹⁵ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, *Ley de Obras Públicas comentada y anotada* Abeledo Perrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008, “Por la expresión “reglas del arte”, que observamos de ordinario en los pliegos de condiciones, se entiende una directiva o estándar técnico – jurídico definido por el comitente que, a falta de convención expresa sobre el modo de construir, indica que el locador se obliga a una “...ejecución intermedia, es decir, de calidad corriente, de calidad normal o regular. Es con este alcance que se obtiene una obra perfecta y concluida...”

prevista en sus costos, y que los materiales, compras y subcontrataciones puedan ser efectuadas a los valores previstos en la oferta¹¹⁶.

Una forma de contrastar si la obra se efectuó de acuerdo a las reglas del arte es su calidad, en algunas oportunidades se le exige al contratista que al finalizar una etapa medible de los trabajos, declare por escrito que los mismos se ajustan a todos los requisitos de calidad explícita o implícitamente exigidos en la documentación que integra el contrato, interpretados según las reglas del arte y las ordenes de servicios emanadas de la inspección y asumiendo el representante técnico la responsabilidad solidaria y exclusiva junto con la contratista.

La doctrina no exime al contratista de la liberación de la responsabilidad en cuanto a la obtención de la calidad, bajo la excusa de que la inspección de la obra omitió realizar controles o dar las órdenes tendientes a que los trabajos mal ejecutados se modifiquen, demuelan o reconstruyan, entendiéndose que el contratista "... queda obligado hasta el momento de la recepción provisional y definitiva por la buena calidad de la presentación. Es por eso que el empresario no podrá pretender liberarse señalando que nunca recibió observaciones por parte de la inspección incluso que ésta haya manifestado conformidades expresas..." sobre los trabajos¹¹⁷.

ARTICULO N° 26 – El contratista es responsable de la correcta interpretación de los planos para la realización de la obra y responderá de los defectos que puedan producirse durante la ejecución y conservación de la misma hasta la recepción final. Cualquier deficiencia o error que constatare en el proyecto o en los planos, deberá comunicarlo al funcionario competente antes de iniciar el trabajo.

Si bien el artículo 4° de la Ley 13.064 (LOP) asigna al organismo que realizó el proyecto la responsabilidad por lo proyectado y por los estudios que le han servido de base para su confección, esta validación se justifica siempre y cuando el comitente dueño de la obra este calificado y disponga de los medios y conocimientos suficientes para elaborar, por si o por terceros, un proyecto completo comprensivo de todas las obras y procedimientos necesarios para lograr el resultado propuesto.

La realidad indica que por más preciso y bien confeccionado que este un proyecto, hay que plasmarlo definitivamente durante la ejecución de la obra mediante una tarea interpretativa que se pone a cargo de la contratista.

Esta interpretación se realiza sin dejar de lado el hecho de que el inspector de obras o el director de obras, realice la tarea de control la interpretación del proyecto. Dicha tarea es propia de un profesional de la construcción y no debe circunscribirse a los planos, si no que abarca la documentación total en forma integrada, pliegos, especificaciones, presupuestos, planos, memorias, detalles, etc. De esta manera se traslada al contratista la responsabilidad por la correcta comprensión de cómo ha de realizarse la obra y como debe ser el resultado obtenido, según lo proyectado.

Ahora bien, deberían establecerse las limitaciones al deber de interpretar el proyecto que propone el artículo, ya que la misma lleva implícita la carga de la verificación del

¹¹⁶ Crivelli, Julio C., El ajuste de precio en la locación de obra, Ábaco, Buenos Aires, 2004, pág. 60

¹¹⁷ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada Abeledo Perrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008, pág. 203.

mismo, que estarían limitados a i) el alcance del objeto de la locación de obra y ii) la aplicación de la doctrina en cuanto a vicios aparentes y ocultos¹¹⁸.

Es así que la revisión del proyecto puesta a cargo del contratista no implica que deba realizar una revisión integral del proyecto, ya que dicha tarea llevaría a volver a realizar todos los estudios hechos al momento de realizar el proyecto y la comprobación de la exactitud y veracidad de todo supuesto fáctico, técnico y jurídico que se tuvo al momento de proyectar.

Por lo cual, la revisión integral de un proyecto llevaría no solo a la detención de los vicios aparentes del mismo, sino también a los vicios ocultos.

Resumiendo, la actuación diligente de la Contratista en la interpretación del proyecto en su condición de experto en el arte de la construcción, no puede terminar en la detención de aquellos vicios que solo podrían ser descubiertos con una revisión integral del proyecto, tarea que no está contemplada en el precio pactado, ya que el mismo solo contempla la ejecución de la obra y no el proyecto de la misma.

En los contratos de obra pública, existe una cooperación entre Comitente y Contratista, donde este último se encuentra obligado a advertir los vicios o imperfecciones del proyecto, antes de iniciar los trabajos. Por lo cual si el Contratista ejecutará una obra cuyo proyecto contenga una documentación técnica errónea que obligará a la posterior demolición y nueva ejecución de una obra, con el incremento de costos que ello erogarían, estaría faltando al deber que tiene de actuar con buena fe y lealmente.

Con todo esto se trata de evitar la incorrecta ejecución de obras por vicios en el proyecto, con las gravosas consecuencias patrimoniales que ello implicaría para el Comitente o para el Contratista que no advirtió en tiempo y forma y adopto las medidas correctivas necesarias que aseguren la obtención del resultado. Es así que el aviso oportuno deslinda la responsabilidad del Contratista y permite tomar las medidas correctivas necesarias evitando tardanzas y sobrecostos.

Existen diferentes estadios en los cuales se puede advertir al Comitente de errores en el proyecto. La primera instancia sería a la hora de ofertar ya que en esta etapa el contratista analiza el proyecto técnica y económicamente. Una vez formalizado el contrato el contratista se encuentra en la obligación de advertir sobre los errores o vicios del proyecto previo al inicio de la obra.

Existe la posibilidad también que durante la ejecución de los trabajos aparezcan vicios del proyecto ocultos inicialmente y que no habría sido posible detectarlos anteriormente. En este caso el Contratista debe denunciar la situación al Comitente inmediatamente y solicitar la inspección de los trabajos que autorice la suspensión, o si corresponde, la paralización de los trabajos que tengan vinculación con el vicio existente, hasta que la Administración se expida sobre el mismo.

Cabe aclarar que si el Comitente verifica la existencia del vicio, procederá conforme lo establecido en los artículos 37 y 38 de la Ley 13.064, asumiendo las consecuencias patrimoniales derivadas del error de proyecto, establecidas en el artículo 4° de la misma Ley¹¹⁹.

¹¹⁸ Druetta Ricardo, T. Guglielminetti Ana, Ley de Obras Públicas comentada y anotada Abeledo Perrot, 1ª ed., Buenos Aires, 2008, pág. 205.

¹¹⁹ Gastos improductivos por paralización de las obras o disminución del ritmo de trabajo, fijación si corresponde de nuevos precios unitarios de común acuerdo con el Contratista, etc., y las previstas en el

Existe la posibilidad que el Comitente evaluando la presentación del Contratista no coincida con su exposición y ordenarle por su parte, la ejecución del proyecto original, sin modificación alguna. En este caso corresponde al Contratista indicar si el vicio advertido es susceptible o no de provocar la ruina parcial o total de la obra una vez ejecutada, siempre que no se obligue al Contratista a apartarse de las reglas del buen arte o ejecutar una obra que conduzca a la ruina, en razón de lo establecido en el artículo 1646 del Código Civil.

El Contratista también tiene el deber de advertencia previa sobre futuros y específicos eventos o circunstancias que no hayan podido ser advertidas en el Proyecto por su condición de sobrevinientes y que pudieran atentar contra la calidad de la obra e incidir en el precio pactado, incrementándolo, o provocar demoras en la fecha de conclusión.

En ocasiones el Comitente suele indicar yacimientos de materiales u otros elementos en la documentación de proyecto, memoria descriptiva o planos, para ejecución de la obra, indicando que los mismos son correctos en cuanto a calidad y rendimientos de materiales requeridos en las especificaciones técnicas y cantidad suficiente para ejecutar la obra.

Al momento del acto de replanteo es cuando el Comitente hace entrega efectiva de dichos yacimientos. Ante el hecho sobreviniente de sustitución de aquellos agregados, con motivo de su inutilidad, rendimientos o agotamiento, que se comprará fehacientemente durante la marcha de los trabajos, se entendió que no correspondía reconocimiento al Contratista por el incremento de los costos por mayor distancia de transporte del material pétreo, originado por dicha sustitución.¹²⁰

Es dable aclarar que cuando el Comitente confecciona los presupuestos oficiales de la obra y determina los precios a pie de obra de la misma, tuvo que considerar necesariamente, con el fin de valorizar el emprendimiento, la distancia de transporte existente entre la fuente de aprovisionamiento previa al proyecto y el emplazamiento de la obra.

artículo 54 si el Contratista optase por la rescisión del contrato, conforme lo preceptuado por el art. 53 inc., a), y las consecuencias de orden patrimonial derivadas de la existencia del contrato por imposibilidad de ejecutar lo proyectado.

¹²⁰ La Cámara Nacional de apelaciones en lo contenciosos Administrativo Federal, sala 3ra, 26/11/1985, en autos "Francisco Casik e Hijos SA v. Dirección Nacional de Vialidad s/revocación de resolución", dispuso el rechazo de la demanda en virtud de los siguientes fundamentos: a) se estableció en el pliego que la información sobre la fuente de aprovisionamiento señalada por el Comitente fue suministrada a los eferentes con carácter meramente ilustrativo, por lo que ninguna obligación tenía la comitente de fijar la fuente de aprovisionamiento, ni imponer esa obligación a la Contratista; b) no se verifica en el caso un supuesto error de proyecto, c) la administración puede incluir en los pliegos cualquier condición que considere necesaria o conveniente si no está prohibida por el ordenamiento jurídico; d) el contrato, una vez perfeccionado, constituye la primera ley para las partes, de ahí que si el particular acepta determinadas cláusulas, ello supone un legítima renuncia a sus derechos que es muy libre de hacer (art. 19 CCiv.), y e) la impugnación de las cláusulas contenidas en el pliego que la actora intenta en el litigio sólo puede efectuarla atacando el contenido mismo o los actos que lo precedieron, en oportunidad de celebrarse aquél o de producirse éstos, resultando tardía la deducida contra actos posteriores que configuran aplicaciones de disposiciones consentidas por la falta de censura en tiempo propio. En similar sentido, ver C.Nac. Cont. Adm. Fed., sala 1ª 10/7/2990, in re "Imphalt SRL v. Dirección Nacional de Vialidad s/ordinario"

Si durante la marcha de los trabajos, se verifica que no son idóneos o suficientes para la construcción de la obra, existió un error de proyecto de los estudios que han servido de base.

La incorrecta elección de los yacimientos y/o sus ubicaciones y fuentes de aprovisionamiento, redundan en una distorsión de los precios generados por el Comitente para la elaboración del presupuesto oficial, debiendo entonces recaer la responsabilidad “sobre el organismo que los realizó” (art. 4º, primer párrafo, *in fine*).

También, si el Comitente ha pagado el precio por los yacimientos al adquirirlo, en función de la utilidad de éste para la construcción de la obra, y lo indica en los documentos de la obra, aunque sea a título ilustrativo, es razonable, que actuando de buena fe, el oferente tome que esos yacimientos contemplan la existencia de la calidad y cantidad de materiales necesarios suficientes, al momento de formular su propuesta.

Si bien es cierto que el “carácter meramente ilustrativo” de la información obliga a extremar la prudencia en la verificación de la existencia o inexistencia, en su caso, del material en calidad y cantidad suficiente, no puede exigírsele, razonablemente, a quien no sabe con certeza si resultará a la postre adjudicatario y contratista – por cuanto excede el deber de diligencia –, que asuma gravosos costos de conformación de la idoneidad y nivel de rendimientos de los yacimientos identificados por la Administración, bajo la premisa de subestimar la propia bondad o seriedad de la información oficial suministrada por el coemitente en el proyecto de su autoría”¹²¹

“Sobre esta cuestión en doctrina se advierte que “[c]uando el contratante hace la oferta establece un precio que se calcula sobre la base de la seriedad del proyecto de la administración pública y sobre un sencillo y razonable examen de terreno. No se puede pedir que haga una investigación exhaustiva ni tampoco que realice un control del proyecto de la administración”¹²²

Por lo expuesto, al interpretar el contrato a la luz del principio de buena fe, las circunstancias expuestas obligan a relativizar cualquier disposición del pliego por la que se pretenda, sin más, trasladar al contratista, el cual no ha obrado con negligencia, las consecuencias de los errores de proyecto que, por parte del art. 4º, debe asumir quien lo realizó.

En esa línea, la cláusula 44.1 del Documento estándar de licitación para contratos de recuperación y mantenimiento de carretera con financiamiento del Banco Mundial, Prestamo BIRF 7301 – AR, Proyecto “Programa de infraestructura vial provincial, 21/2/2006”, se considera como “eventos compensables” a “[l]as condiciones de los suelos están en peores de lo que razonablemente se podía inferir antes de la emisión de la Carta de Aceptación, de la información emitida a los licitantes (incluyendo el informe de investigación de la zona de obras), de la información disponible públicamente y de la inspección visual de la obra”.

En otro caso, se consideró que la ausencia de previsión en el proyecto acerca de la existencia de un manto de areniscas, el cual apareció a mayor profundidad que los sondeos

¹²¹ Druetta R.T., Guglielminetti A.P., - Ley de Obras Públicas Comentada y Anotada, segunda edición, Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2013

¹²² Diez, M. – Derecho Administrativo, t. III, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1967, p. 79

realizados en oportunidad de la elaboración del proyecto, obligo a modificar la naturaleza de los trabajos, constituyendo un error del proyectista¹²³.

Por otro lado el Contratista es responsable por los defectos de ejecución derivados de la incorrecta interpretación del proyecto o por vicios de construcción. En su condición de sujeto que tiene a cargo la ejecución de la obra, el Contratista no solo es responsable por el riesgo técnico de obtener el resultado previsto, sino también asume el riesgo por todas las consecuencias patrimoniales derivadas de la defectuosa ejecución de las obras durante su desarrollo y antes de su recepción definitiva, a raíz de la incorrecta interpretación del proyecto y los planos o vicios de construcción. Esto en función de que aquel ejecuta los trabajos no en un plano de subordinación técnica, sino en su condición autónoma de Contratista, lo cual lo diferencia de un mero ejecutor de proyecto o de un locador de servicios.

También el Contratista es responsable de la conservación de las obras antes de operarse su recepción provisional o definitiva. Desde que el Contratista, al firmar el Acta de Replanteo, se le entrega el emplazamiento de obra queda obligado a la permanente conservación de las obras en construcción o las construidas que no hayan sido objeto de recepción definitiva parcial.¹²⁴

“[E]sta obligación de conservar es una mera consecuencia de la obligación de entregar la obra perfectamente acabada. En cambio, cuando la obra ya ha sido entregada al producirse la recepción provisional, la obligación de conservación es más bien consecuencia de un deber de vigilancia o policía de la obra establecido para corregir posibles defectos que se aprecien con la utilización de la obra”

“[E]llo sin perjuicio de reconocerse que el contratista es responsable por la seguridad de todas las actividades desarrolladas en el emplazamiento durante la ejecución de los trabajos o de la vigilancia continua de la obra, con el fin de prevenir deterioros de los materiales, estructuras u otros bienes afectados a su construcción”¹²⁵

Otro tema importante son las Dificultades Materiales Imprevistas, las cuales generalmente refieren a mayores obstáculos, complicaciones o impedimentos, vinculados por lo general a las condiciones geológicas o hidráulicas para ejecutar la obra que, por su carácter absolutamente anormal, no pudieron ser razonablemente consideradas desde el principio por las partes y que provocan mayor dificultad constructiva, encareciendo la prestación de la contratista.

Existen posiciones encontradas, una parte de la doctrina sostiene que estos imprevistos deben ser reconocidos al Contratista, conforme lo establecido en el artículo 4°

¹²³ Corte Sup., in re “Cherny Lucio V. Adm de Vialidad”, Fallos 12:177. –se expresó en el fallo que si la Administración indujo a error al contratista, al establecer las condiciones de licitación, no puede invocar su culpa para imponer una ejecución más onerosa que la que de buena fe de las partes han tenido la intervención de convenir.”

¹²⁴ La conservación de las obras ejecutadas en el periodo de garantía que transcurre entre la recepción provisional y definitiva es exigida al contratista por el artículo 41 de la ley, salvo aquellas erogaciones en conservación que sean consecuencia del mal uso de la obra.

¹²⁵ Juristo Sánchez, La ejecución del contrato de obra Pública , Hauser y Menet, Madrid 1983

LOP.¹²⁶ Otros autores sostienen que las dificultades imprevistas no pueden asimilarse o confundirse con errores de proyectos, pero que estas erogaciones si deben serle reconocidas al contratista¹²⁷. Por otra parte de la doctrina se entiende que son aplicables al caso de la aparición de dificultades materiales imprevistas, los principios indemnizatorios en beneficio del contratista que se derivan de lo dispuesto en los arts. 34 y 39 de la LOP¹²⁸.

ARTICULO N° 26 – El contratista es responsable de la correcta interpretación de los planos para la realización de la obra y responderá de los defectos que puedan producirse durante la ejecución y conservación de la misma hasta la recepción final. Cualquier deficiencia o error que constatare en el proyecto o en los planos, deberá comunicarlo al funcionario competente antes de iniciar el trabajo.

El artículo 4° de la LOP le asigna al organismo que realizó el proyecto la responsabilidad por lo proyectado y por los estudios que le han servido de base para ello.

Esto es así, porque se entiende que el Comitente de la obra tiene todos los recursos necesarios, por sí o por tercero, para elaborar un proyecto completo de todas las obras, tareas y procedimientos necesarios para la ejecución de las obras.

Sin embargo, ejecutar dicho proyecto por más bien definido que este, no deja de ser una tarea interpretativa del Contratista. Dicha tarea no solo se refiere a la interpretación de planos, sino también de las especificaciones técnicas, memoria descriptiva, pliego de bases y condiciones, planos de detalle, presupuestos, ensayos de materiales, etc. Esta es una de las razones por la cual se pide que el Representante Técnico de la Contratista posea título habilitante¹²⁹.

De esta forma, se traslada al contratista la responsabilidad por la correcta interpretación de cómo ejecutar del contrato y como ha de ser este en su finalización según la concepción del contratista.

Al ser deber del Contratista la responsabilidad de la interpretación del proyecto, entiendo que es necesaria su revisión y certi, con ciertas limitaciones¹³⁰ como ser el alcance de u objeto de la locación de obra material y otro la aplicación de la doctrina de los vicios aparentes¹³¹ o el rol del proyectista. Por lo cual el Contratista, no está obligado a la revisión integral del proyecto, asumiendo el rol del proyectista, salvo que este expresado tácitamente en la documentación contractual, entendiendo que el constructor no es una

¹²⁶ Diez, M. – Derecho Administrativo, t. III, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1967, p. 80

¹²⁷ Marienhoff, M.S., Tratado de derecho Administrativos, t III-B, 4ª ed. Actualizada, Lexis – Abeledo - Perrot, Buenos Aires, 1998, pag. 577

¹²⁸ Barra R.C., “Las dificultades materiales imprevistas, diferencia con la teoría de la imprevisión”, ED Tomo 83.

¹²⁹ Ver Pliego DNV artículo N°...

¹³⁰ Dentro de las obligaciones contractuales asumidas por el constructor, puede no existir la realización de un estudio integral del proyecto, por lo cual en estos casos, el alcance de la revisión solo debe extenderse a los vicios aparentes susceptibles de ser advertidos inmediatamente.

¹³¹ Como ser, que no esté referido a obras completas, omisión en la memoria descriptiva de la identificación de las necesidades a satisfacer con la obra, que los planos de conjunto y detalle no permitan cotizar la obra correctamente, omisión en las características de los materiales, etc.

empresa de ingeniería y además y dicha encomienda no está incluido en los costos de su oferta.

Cabe aclarar que la revisión integral del proyecto abarcaría la realización y/o verificación de todos los estudios, ensayos, cálculos, etc., realizados en oportunidad del proyecto y la comprobación de la exactitud y veracidad de todo cuanto presupuesto fáctico, técnico y jurídico se tuvo en cuenta en oportunidad de proyectar.

El contratista, entre los compromisos que asume en un contrato de obra pública, está el obligado a denunciar los vicios o imperfecciones del proyecto, antes de iniciar los trabajos. El aviso a tiempo deslinda la responsabilidad del contratista y coadyuva al mejor logro del interés público comprometido con la realización de la encomienda, evitando demora y sobre costos innecesarios.

La primera oportunidad de advertir u observar los problemas en el proyecto es en la oportunidad de la oferta. Una vez formalizado en contrato, existe el momento en el cual se inician las obras. Luego sobre la ejecución de las obras, pueden ir surgiendo vicios al proyecto que no habrían podido ser detectados anteriormente.

Corresponde al Contratista denunciar a su comitente, de forma inmediata, los vicios del proyecto manifestados con motivo del proceso de ejecución y solicitar fundadamente a la inspección de obras que autorice la suspensión o, en su caso, paralización de los trabajos que tengan estrecha vinculación con el vicio existente, hasta tanto la administración se expida sobre los errores denunciados.

Verificada la existencia del vicio, el comitente procederá, de ser factible, a su corrección, conforme a lo prescripto por los artículos 37 y 38 de la LOP, asumiendo las consecuencias patrimoniales derivadas del error de proyecto, sobre la base de la responsabilidad que el art. 4° de la LOP le atribuye a la Administración en su condición de proyectista¹³².

Independientemente de la advertencia del Contratista, el Comitente podría no coincidir con aquel, ordenándole que ejecute el proyecto de todas formas sin modificación ninguna.

Sobre este último punto debería tenerse en cuenta si los ordenado por el Comitente puede ocasionar la ruina total o parcial de las obras, ya que no se le puede exigir al contratista imposiciones del comitente, que lo coloquen posición de ejecutar una obra que vaya a la ruina parcial o total en función de lo estipulado por el Código Civil en su artículo 1646.

El deber de advertencia también se extiende a la obligación del contratista de avisar con suficiente tiempo sobre hechos sobrevinientes que pudieran ocurrir y afecten de alguna forma a la ejecución de las tareas o bien, puedan impactar en los plazos de obras o en los costos de las mismas.

Otro aspecto importante son las dificultades materiales imprevistas, las cuales refieren a la aparición de mayores obstáculos, complicaciones o impedimentos, vinculados

¹³² Gastos improductivos por paralización de las obras o disminución del ritmo de ejecución, fijación, en su caso de nuevos precios unitarios de común acuerdo con el contratista, etc., y las previstas por el artículo 54, en el supuesto que el contratista optase por rescindir el contrato conforme el artículo 53 inc., a), y las consecuencias de orden patrimonial derivadas de la extinción del contrato por imposibilidad de ejecutar lo proyectado.

por lo general a las condiciones geológicas o hidráulicas de ejecución¹³³, las cuales no pudieran ser advertidas previamente y encarecen la prestación de la contratista.

Sobre este aspecto, una parte de la doctrina sostiene que el comitente en su carácter de generador del proyecto y conforme lo establecido en el artículo 4° LOP, debe reconocer estos adicionales a la Contratista¹³⁴.

Por su parte otra parte de la doctrina, advierte que las dificultades materiales no pueden confundirse con “errores derivados del proyecto”, concluyendo que la obligación de resarcir en cabeza del comitente estriba en que el estado no puede pretender que el contratista ejecute un trabajo originado por una dificultad material imprevista, de manera gratuita, violando de esta manera el principio básico que afecta los derechos de terceros infringiendo lesiones al patrimonio de la Contratista por razones de interés público¹³⁵.

Por otro lado, existe parte de la doctrina que entiende aplicables los principios indemnizatorios que derivan de lo dispuesto en los artículos 34 y 39 de la LOP, en cuanto a la posibilidad de obtener mayores costos por casos fortuitos¹³⁶.

Si bien no existe en la LOP algún aspecto que recoja expresamente este punto, se concuerda con lo expresado por Druetta, R.T., y Gugielminetti, A.P., en que dicho aspecto igualmente debe ser contemplado en el régimen de obra pública atento a que: i) es compatible con el predominio en la LOP conforme lo expresado en sus art. 4°, 34, 38, 39 y 53, ii) razones de equidad que impiden negar el reconocimiento de la mayor onerosidad originada por circunstancias fácticas atípicas o anormales que no pudieron preverse, iii) la falta de norma que recoja expresamente el tratamiento de las dificultades materiales imprevistas dentro de la LOP, por lo que resulta procedente interpretar con cierta flexibilidad lo expresado en el Código Civil que regula el caso fortuito y la teoría de la imprevisión, art. 514, 1198.

Dicha interpretación ajustada a las modalidades de la obra pública e interés públicos comprometidos en la realización de la obra permitirá atenuar las consecuencias derivadas de la aplicación estricta, rigurosa y literal de las normas mencionadas del Código Civil que de lo contrario, dejarían sin fundamento el justo reconocimiento de una mayor onerosidad sobreviviente con causa en una dificultad imprevisible.

ARTICULO N° 27 – El contratista es responsable de cualquier reclamo o demanda que pudiera originar la provisión o el uso indebido de materiales, sistema de construcción o implementos patentados.

¹³³ Dictámenes PTN 134:38

¹³⁴ Diez, M., Derecho Administrativo, t III, pag. 80 – “(...) el problema de la sujeciones materiales imprevistas está resuelto entre nosotros por la Ley de Obras Públicas, la que sienta en su art. 4° que la responsabilidad del proyecto y los estudios que le han servido de base recae sobre el organismo que lo realizó.

¹³⁵ Marienhoff, M.S. Tratado de derecho administrativo, t III-B, p 577 y ss. “En doctrina española se señala que la cuestión de los trabajos originados por la aparición de dificultades materiales imprevistas ha sido solucionada bajo la cobertura de considerar que existe obra nueva justificante de la apertura de un expediente de modificación de las obras contratadas en origen, explicitándose que se consideraron favorables en sede administrativa (...)”

¹³⁶ Barra, R.C. Las dificultades materiales imprevistas, diferencia con la teoría de la imprevisión, pág. 624.

Los materiales y/o sistemas de construcción en algunos casos gozan de lo que se denomina propiedad industrial, es una especie de derecho que goza de reconocimiento constitucional y legal¹³⁷.

Por ello el presente artículo, obliga al Contratista a incluir en la estructura de costos de su oferta, los montos que deba abonar a terceros por el uso de los equipos y aparatos, materiales y procesos patentados o por el empleo de marcas de fábricas patentadas y/o registradas y derechos reservados y, adicionalmente, los costos de su implementación.

El contratista debe hacerse cargo de los daños y perjuicios que pudiera sufrir el comitente, por cualquier demanda o conflicto judicial o extrajudicial que le fuera iniciado por el uso indebido por alguna patente o invención en la ejecución de las obras o parte de ellas.

ARTICULO N° 28 – El contratista no podrá recusar al técnico que lo autoridad competente haya designado para la dirección, inspección o tasación de las obras; pero si tuviese causas justificadas, las expondrá para que dicha autoridad las resuelva, sin que esto sea motivo para que se suspendan los trabajos.

La Administración tiene un especial interés en aquellos agentes que estén al frente de las obras, cumpliendo los diferentes roles y que los mismos no puedan ser apartados o desplazados de su función por un requerimiento de la contratista por recusación.

Dicho prohibición de recusación, se extiende además a todos los funcionarios o técnicos que forman parte del plantel de inspección, vigilancia de los trabajos y controles de fábrica, si es que los hubiera.

El Contratista si podrá solicitar, por falta de moral o idoneidad técnica o cualquier otra causa por la que la inspección pierda la imparcialidad en el ejercicio de la función, fundadamente la sustitución del inspector, supervisor, director, etc., aportando las pruebas que a su juicio fueran conducentes. La Administración deberá expedirse por acto administrativo.

El pedido de sustitución antes mencionado, no autoriza al Contratista a disminuir el ritmo de los trabajos, ni a suspender los mismos. Primando el principio de la continuidad de los trabajos, al estar comprometido el interés público.

ARTICULO N° 29 – El contratista se conformará con las modificaciones en los trabajos, que le fuesen ordenados por funcionario autorizado, siempre que esas órdenes le sean dadas por escrito y no alteren las bases del contrato.

La Administración ejerce la dirección y control de obra a través de su cuerpo de inspectores, con colaboración de un privado, con el cual firma un contrato de obra pública para el cumplimiento de la misma.

Más allá de lo antes dicho, no puede desprenderse de la marcha de la obra y debe cuidar ante todo del fin último del contrato.

El inspector de obra es el representante del Comitente en todo aquello relacionado con la inspección técnica, detallada y permanente de las obras¹³⁸.

¹³⁷ Art. 17 Constitución Nacional y Ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad 24.481, modificada por Ley 24.572

El inspector tiene amplia facultades para exigir al contratista, el cumplimiento de todas las disposiciones que estime necesarias y convenientes para la buena ejecución de los trabajos contemplados en el proyecto constructivo y demás documentación que integra el contrato.

Entre las funciones del Inspector podemos nombrar:

- Representar al comitente. El inspector de obras es el único interlocutor válido frente al contratista y receptor exclusivo de toda presentación de éste relacionada con los aspectos técnicos de la obra, en todo lo referente al ejercicio de las funciones propias.
- Exigir al contratista la ejecución de las obras con estricta sujeción al proyecto y sus modificaciones aprobadas por autoridad competente y al cumplimiento del plan de trabajos; comprobar los trabajos topográficos de comprobación de replanteo efectuados por el contratista; fiscalizar la cantidad y calidad de los materiales e incorporados a la obra; controlar los exámenes, ensayos, pruebas y análisis de los materiales conforme a los procedimientos indicados en los pliegos; revisar y aprobar los planos y metodologías constructivas que someta a consideración el contratista; decidir cuestiones inherentes a la obra según los términos contractuales; propiciar la resolución de cuestiones que impliquen modificación o alteración de la obra o contrato; resolver a la mayor brevedad cuantas incidencias de orden técnico puedan surgir con motivo de la ejecución de los trabajos; suscribir las certificaciones interviniendo previamente en la medición de las porciones de obra construidas y prestar conformidad con las recepciones.

Cabe aclarar que existe una función que merece especial referencia, y es la de fiscalizar la interpretación técnica del proyecto efectuada por el contratista. Ya que es la persona facultada por la Administración para resolver dudas que se presenten, impartir órdenes a la Contratista sobre la corrección de trabajos defectuosos, proponer la modificación de sistemas constructivos, maquinarias y/o procedimientos técnicos, por lo cual es el FUNCIONARIO PUBLICO, que indica COMO DEBE EJECUTARSE LA OBRA.

De la eficacia del Inspector dependerá en gran parte que las tareas se ejecuten conforme a contrata, previniendo efectos o consecuencias perjudiciales, por ejemplo, ejecución de obras defectuosas, existencia de vicios determinantes de una ulterior ruina parcial o total de la obra, incumplimiento de los plazos por disminución de ritmo de ejecución o paralizaciones, gastos improductivos, etc.

Además - Ver Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares para la Licitación de Obras Viales – Dirección Nacional de Vialidad – Edición 1997 – Sección 3A Condiciones Generales del Contrato – A. General: 4. Decisiones del Supervisor de Obra.

Orden de Servicio

¹³⁸ PTN Dictámenes 167:359 se indica que, “(...) el inspector de obras es el técnico que la autoridad competente ha designado para la obra (conf. Art. 28, ley 13064), es un funcionario público en el sentido que exterioriza y compromete la voluntad estatal (...)”

Es el medio por el cual la Inspección se comunica con la Contratista, la cual si bien no se menciona en la Ley 13064, se encuentra reglamentada en los Pliegos.

Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares para la Licitación de Obras Viales – Dirección Nacional de Vialidad – Edición 1997 – Sección 3A Condiciones Generales del Contrato – A. General:

1 - Definiciones.

Libro de Ordenenes de Servicio: Es el libro, foliado, sellado y rubricado por el Comitente, llevado por triplicado, en el cual se consignan por orden cronológico, las decisiones del Supervisor de Obra que se comunican al Contratista.

6 - Comunicaciones

Las comunicaciones al Contratista se efectuarán, ordinariamente, por el procedimiento indicado en la Subclausula 4.1 y las de éste al Comitente, se canalizarán a través del Supervisor de Obra por medio del Libro de Notas de Pedido.

Se ha interpretado mayoritariamente que la Orden de Servicio es un Acto Administrativo y como tal es susceptible de ser recusado o impugnado por el Contratista

La orden de Servicio se impugna o recusa por medio de una reclamación que se asienta por medio de Nota de Pedido en el Libro que lleva su nombre.

Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares para la Licitación de Obras Viales – Dirección Nacional de Vialidad – Edición 1997 – Sección 3A Condiciones Generales del Contrato – A. General:

1 - Definiciones.

Libro de Notas de Pedidos: Es el libro foliado, sellado y rubricado por el Comitente, llevado por triplicado, destinado a asentar, por orden de fecha y obligatoriamente, todas las presentaciones del Contratista posteriores al replanteo de las obras, mediante las cuales comunique a la Supervisión la realización de trabajos, ensayos, u otros hechos relativos a la ejecución de la obra, o realice solicitudes o interponga cualquier reclamo vinculado con aspectos técnicos constructivos de las mismas o con la interpretación de los documentos que integran el Contrato.

La reserva o disconformidad acerca del cumplimiento de la Orden de Servicio expresada por el Contratista o, en su caso, la impugnación de esta, debidamente fundada, suspende su obligatoriedad, hasta tanto la inspección resuelva insistir en la instrucción o, si correspondiera, retractar la orden. Ver Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares para la Licitación de Obras Viales – Dirección Nacional de Vialidad – Edición 1997 – Sección 3A Condiciones Generales del Contrato – A. General: 4. Decisiones del Supervisor de Obra.

Este procedimiento permite al Inspector reverter sus propias decisiones a la luz de los fundamentos y probanzas que presenta el Contratista en la oportunidad de resistir la Orden de Servicio.

No obstante ello, de ratificar la Orden de Servicio su cumplimiento es ineludible para la Contratista – Salvo que de su ejecución se derivara manifiestamente la ruina de la obra -, sin perjuicio de la ulterior y eventual procedencia recursiva de la vía ordinaria, contra la decisión que resuelva el rechazo de la reclamación o disconformidad del contratista con la orden de servicio.

Toda orden que imparta el Inspector, mediante Orden de Servicio, debe estar contemplada en las estipulaciones contractuales y no puede importar modificación de lo pactado, ni encomienda de trabajos. Se alterarían las bases contractuales si la instrucción que imparta el Inspector ordenará ejecutar al Contratista un mayor número de cantidades de las unidades de obra previstas en el contrato, o unidades distintas o extrañas al proyecto constructivo, o que alteren sus características sustanciales.

Distinto es el caso del poder de modificación unilateral del contrato que posee el comitente según lo establecido por los artículos 30 y 37 de la LOP; potestad cuyo ejercicio excede los límites materiales de la competencia del inspector.

Art. 30. - Las alteraciones del proyecto que produzcan aumentos o reducciones de costos o trabajos contratados, serán obligatorias para el contratista, abonándose, en el primer caso, el importe del aumento, sin que tenga derecho en el segundo a reclamar ninguna indemnización por los beneficios que hubiera dejado de percibir por la parte reducida, suprimida o modificada. Si el contratista justificase haber acopiado o contratado materiales o equipos para las obras reducidas o suprimidas, se hará un justiprecio del perjuicio que haya sufrido por dicha causa, el que le será certificado y abonado.

La obligación por parte del contratista, de aceptar las modificaciones a que se refiere el presente artículo, queda limitada de acuerdo con lo que establece el artículo 53

En el ámbito de la Obra Pública la potestad del Comitente para disponer de manera unilateral la modificación del Proyecto constructivo, cuya ejecución ya ha sido encomendada al contratista, proviene de una expresa disposición de la Ley 13064.

Este artículo presupone la necesidad de introducir modificaciones al diseño primitivo para mejorarlo, ampliarlo o, en su caso, reducirlo, con el fin de que lo proyectado en su origen se adapte a circunstancias que no fueran tenidas por el Comitente al Proyectar¹³⁹.

La variación del proyecto también puede deberse a la satisfacción de necesidades o exigencias sobrevinientes a la celebración del contrato o subsanación de defectos del diseño en su concepción¹⁴⁰

Se ha justificado las modificaciones unilaterales de contrato en marcha en las siguientes razones y circunstancias:

¹³⁹ La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que los arts. 30, 37 y 38 de la LOP son preceptos que "...tienden, obviamente, a cubrir el amplio margen de variaciones que puede experimentar un proyecto dentro de una misma obra pública pero no fuera de ella" Corte Suprema 11-11-1987 "Stamei SRL v. Universidad Nacional de Buenos Aires", Fallos 310:2278 (consid 7°)

¹⁴⁰ Observese que el art. 30, en cuanto a las compensaciones económicas allí establecidas, no resulta aplicable cuando el proyecto modificado es de autoría del Contratista y la alteración tiene por fin subsanar un error de diseño.

- a) La satisfacción del interés público comprometido en la realización de la obra, justifica la alteración del objeto del contrato en marcha, como un modo de preservación de la inalterabilidad del in público perseguido por el Comitente al encomendar los trabajos.
- b) Es consustancial con la propia naturaleza del contrato de obra pública, cuya regulación incluye especialmente la atribución de potestades a la Administración para disponer unilateralmente la modificación de la noma de ejecución por excelencia, esto es, el diseño constructivo. Dicha consustanciabilidad se acredita de a partir de dos premisas: i) El comitente en su carácter de dueño de la obra posee la decisión final sobre la configuración y serviciabilidad y ii) que difícilmente pueda concebirse un proyecto perfecto cuya ejecución sea factible sin modificación alguna, tanto en su concepción funcional o de detalle, sobre todo en aquellos emprendimientos técnicos de larga duración.

No es menor recordar que la propia LOP en casos excepcionales, caso de urgencia o frente emprendimientos de alta complejidad o magnitud, autoriza al comitente a licitar la ejecución de la obra, a partir de la aprobación de anteproyectos y presupuestos globales, cuyo ajuste y concreción final recién se materializará durante la etapa de ejecución, conforme Art. 4° Ley 13064.

Por otro lado en no pocas ocasiones el ejercicio de esta prerrogativa por parte de la Administración tiene origen en la propia iniciativa de los Contratistas, que por su inmediatez con la obra es quien puede detectar imperfecciones o carencias en el diseño y, en cumplimiento de su deber de advertencia y colaboración, alerte al comitente sobre la necesidad de introducir modificaciones.

Modificación de los Proyectos.

Las modificaciones que el Comitente disponga pueden ser de distinta naturaleza y alcance en cada oportunidad, el presente artículo abarca:

- Las alteraciones del contrato que consistan en aumento, reducción o hasta supresión de unidades de obra previstas en el diseño.

Estas modificaciones las podríamos enmarcar como CUANTITATIVAS cuando la Administración resuelve introducir en el proyecto modificaciones que produzcan aumento o reducción y aun supresión de las unidades de obras marcadas en el mismo.

- También estarían contemplados en esta norma las alteraciones de proyecto que importan la sustitución de ítems contractuales por otros, o la creación de nuevos ítems no contemplados en el diseño, o introducción de obra no prevista inicialmente.

Estas modificaciones las podríamos enmarcar como CUALITATIVAS definiéndola como aquellas que consisten en cambios de un tipo o clase de obra o unidades de obra por otro u diferentes que puedan estar previstos en el proyecto con su valoración o no. Debe tenerse en cuenta que un cambio CUALITATIVO puede conllevar también un cambio CUANTITATIVO, modificando o no el valor de la Obra.

Por lo cual es importante en el momento de hacer el Informe Técnico de la Inspección, más allá de los documentos de practica habituales, detectar en que caso nos encontramos indicando claramente los cambios propuestos, los presupuestos o fundamentos que generan dichos cambios, su valoración económica, su impacto en los plazos de obra, como modifican el contrato originalmente contrato, y su opinión sobre la importancia de los mismos, adjuntando toda la documentación respaldatoria necesaria.

No existe directiva legal alguna que condicione la potestad del comitente de introducir modificaciones al contrato en marcha, a la existencia de necesidades nuevas o desconocidas al momento de celebrarse el contrato.

Las modificaciones podrían disponerse, aun, por meras razones de oportunidad o conveniencia que no se merituaron en su origen, debidamente justificadas mediante informes técnicos objetivos y siempre, claro está, que el interés público se vea implicado en la necesidad de la alteración.

Entre los límites de las Modificaciones de Obras, encontramos los establecidos a favor del Contratista en cuanto a los montos de las Modificaciones, conforme los porcentajes establecidos por el art. 53 inc. a) de la Ley 13064, el Comitente no tendría en principio limitaciones cuantitativas en la Modificación.

Si se supera el límite cuantitativo – 20% del valor total de las obras contratadas – previsto en el art. 53 inc. a), de la Ley de Obras Públicas, las modificaciones dispuestas por el comitente carecen de obligatoriedad para el contratista.

No obstante ello, si existe acuerdo de voluntades entre las partes, la norma no fija límites al monto de las modificaciones que el comitente podría introducir en el proyecto en ejecución. Tampoco contiene, de modo expreso, límites de orden cualitativo¹⁴¹

Es importante aclarar que la doctrina científica y la PTN interpretaron razonablemente esta disposición, de nodo tal de armonizar con los principios liminares de la contratación pública – en especial, la igualdad y transparencia – y la necesidad de proteger los derechos del contratista.

Es importante a efectos de cubrir parcialmente este aspecto, que se adjunte una memoria descriptiva explicativa del Inspector de Obras que justifique la desviación producida que motiva la modificación, la justificación de la improcedencia de la convocatoria de una nueva licitación por las unidades o prestaciones constitutivas de la modificación por Parte de la Coordinación General de Planeamiento y Concesiones y la elaboración de un informe de la Coordinación de Proyectos sobre la adecuación de la modificación propuesta.

Según la doctrina, las alteraciones a la encomienda primitiva que autoriza este artículo se encontrarían sujetas a los siguientes límites:

- Que se trate de trabajos relacionados con el opus contractual originario. Es decir, que las tareas inherentes a la modificación respondan a las necesidades reales de ejecución en la obra contratada en su origen. Son trabajos que no se contraponen a la esencia, propiedad y características de la obra principal, sino

¹⁴¹ Doctrina de la PTN señala que, mediando acuerdo entre las partes, no se trasgrede el régimen de la LOP si se realizan trabajos del tipo contemplados por el art. 30 que excedan el porcentaje del 20 % del valor de las obras. Dictámenes 168:441 y 141:125

que acceden a ella para favorecer a su funcionamiento o con el fin de completarla. Dictámenes PTN 168:441.

- Que las porciones de obra que se incorporan no posean individualidad propia de ser susceptibles de ser calificados como “trabajos complementarios” y estar, como tales, sujetos a las limitaciones establecidas en materia de contratación directa por el art. 9° inc. b), de la LOP. Entre estos “trabajos complementarios” podemos nombrar a la construcción de accesos a distintas localidades, cercanas a una obra vial en marcha que pretendía incluirse vía modificación del contrato. Servicio de Asuntos Jurídicos Permanente de la DNV, dictamen 107.467, colección de dictámenes, 1976 t, I.
- Que el cambio en el objeto de la contratación, por su importancia cualitativa o cuantitativa, no transforme el emprendimiento primitivo en uno nuevo o de características que impliquen la desnaturalización del opus encomendado según las base de la licitación. Por esta limitación solo se autorizarán modificaciones que, por su naturaleza, puedan incluirse en el contrato respectivo, sin desvirtuar el objeto de este

Otro aspecto a destacar es que la Administración por su propia voluntad unilateral no puede disminuir unilateralmente la remuneración pactada¹⁴². Por último no puede encargarse una modificación, cuando el Contratista ya dio cumplimiento a su obligación principal; es decir, si las obras fueron concluidas, siendo este un límite temporal a su ejercicio.

No forman parte del riesgo empresario las alteraciones del diseño que se originen en actos propios del comitente. Sus consecuencias sobre la economía del contrato han de ser debidamente indemnizadas de modo que se mantenga el equilibrio de las prestaciones, teniendo en cuenta las limitaciones establecidas en los art. 30 y 38 de la LOP.

Es así que llegado el caso la contratista podría invocar:

- Derecho rescisorio. El límite del 20 % del valor total de las obras o la supresión total de un ítem a partir del cual surge el derecho a rescisión, operan como garantías contractuales del Contratista en favor de sus derechos patrimoniales.
- Percepción del precio por los trabajos involucrados en las modificaciones. De la alteraciones del proyecto obligatorias o no, para el contratista, respecto de las cuales el Contratista no ejerció su derecho rescisorio, se pueden derivar distintas alternativas en orden al pago de los trabajos involucrados en la modificación:
 - Variación en más o en menos de la cantidad de un ítem, para el cual exista precio contractual.
 - El contratista está obligado a aceptar, sin derecho a compensación alguna, variaciones en más o en menos de hasta el 20% del importe del ítem, pagándose a los precio del contrato las cantidades realmente ejecutadas.

¹⁴² Corte Suprema de la Nación 20/9/1988, in re Salamone, Antonio Pascual v. Dirección Nacional de Vialidad s/nulidad de resolución, Fallos 311:1914 (consid. 7°); Corte Sup., 9-2-189, Decavial SAICAC v. Dirección Nacional de Vialidad s/revocatoria, Fallos 312:103 (consid. 11); Corte Sup., Chacofi SACIFI v. Dirección Nacional de Vialidad s/ordinario Fallos 311:1576 (consid. 13).

- Si la cantidad a ejecutar supera el 20% del importe del ítem, se pagara en al precio fijado en el contrato hasta dicho límite, y superado este, las partes tienen derecho a que se fije un nuevo precio
- Ante la disminución de un ítem superior al 20% de su importe, el contratista no tiene derecho a percibir diferencias de precios o renegociarlo; sólo podrá ejercer su derecho a rescindir – art. 38 de LOP – con las consecuencias previstas en el art. 54 de la LOP.
- Ejecución de trabajos no previstos en el proyecto: en este caso las partes poseen el derecho a establecer de común acuerdo el precio de los nuevos trabajos involucrados en la modificación.
- Prorroga de los Plazos

La modificación del opus en más o en menos, puede derivarse en una modificación plazos parciales de ejecución y del final de obra, correspondiendo en su caso se readecue el plan de trabajos en la medida que se acredite la real incidencia de la modificación de obras en el plazo de ejecución de los trabajos. Esta visión tiene reconocimiento en el derecho positivo a establecer el art. 12, inc. b), del Decreto 1023/2001, con la modificación introducida por el art. 5° introducida al decreto 666/2003, que la potestad de modificación unilateral de los contratos tiene por correlato la adecuación de los plazos respectivos.
- Percepción de la indemnización por los gastos y perjuicios que le ocasione la suspensión de la ejecución de la obra

Tal lo establecido en el art. 34 de la LOP, la modificación del diseño lleva ajena, de ser necesario, la orden de suspensión total o parcial de la realización de la obra según el proyecto inicial. Es así que la Contratista tiene derecho a que se la indemnice por los gastos y perjuicios que la suspensión ocasiona, en la medida de su efectiva comprobación y verificación de la existencia de nexo de causalidad entre el daño y la suspensión ordenada.
- Pago de materiales o equipos contratados

No es necesario que los materiales o equipos al momento de decidirse la modificación de obras estén en el emplazamiento de la obra, bastando que el contratista demuestre que ha formalizado los contratos con sus proveedores o que los elementos se encuentran en viaje y que dichas contrataciones y elementos poseen vinculación con la obra suprimida o reducida.

El resarcimiento no solo ha de comprender los precios pagados, sino también aquellas erogaciones ocasionales por transporte y manipuleo de los materiales, su tratamiento, daños y perjuicios producidos por incumplimientos contractuales celebrados con terceros, etcétera¹⁴³.

¹⁴³ Mó, F.F., Regimen cit., p 229

Al prever el artículo que se hará un justiprecio, habilita un marco de negociación entre comitente y contratista, acerca de los alcances y montos de la indemnización que se acuerde.

El contratista mantiene su derecho de reclamo en aquellos casos en que lo que la Administración está dispuesta a reconocer no satisfaga las expectativas de la Contratista.

Por último el artículo no reconoce a la Contratista el reclamar indemnización por el beneficio que ha dejado de percibir en virtud de la modificación de contrato. Esto se compatibiliza mediante lo expuesto por el artículo 53 inc. a) y f), de la LOP, que frente a supuestos de rescisión del contrato a favor del contratista por la superación de la Modificación del límite establecido en el art. 37, prohíbe liquidar a favor del constructor "... suma alguna por concepto de indemnización o beneficio que hubiera podido obtener sobre las obras no ejecutadas".

Por lo cual entra en dentro del riesgo empresario, la eventual pérdida del lucro cesante o reparación a título de chance o frustración de una ganancia que, de no haber decidido el comitente la limitación o suspensión de porciones de obra, el contratista tenía derecho a percibir en el supuesto de ejecutarse la obra con base en el diseño inicial.

Art. 31. – No podrá el contratista por sí, bajo ningún pretexto, hacer trabajo alguno, sino con estricta sujeción al contrato, y si lo hiciera no le será abonado, a menos de que presente orden estricta que para ello le hubiere sido dada por funcionario autorizado, en cuyo caso el pago deberá disponerse por autoridad competente.

La realización de los trabajos conforme lo estipulado en el contrato y la prohibición de ejecutar tareas extracontractuales son dos principios consagrados en la Ley de Obras Públicas por los que el legislador pretendió que el contratista por su cuenta pueda modificar el contenido de la prestación.

Es así que se coincide con lo expresado por Bezzi, en cuanto a que el contratista no puede introducir variantes o modificaciones al proyecto, aun cuando no importen cambios en el precio final y fueran útiles. La idea que debe garantizarse el interés general y la disposición de los fondos públicos necesarios, son privativos de la Administración. Por ello se necesita autorización escrita por funcionario público autorizado para tener derecho al pago de los trabajos.

Podemos decir que entendemos por trabajos dentro del marco contractual, como aquellos trabajos que el contratista asume la responsabilidad de ejecutar, según las reglas del buen arte de construir y sujeto a lo que indican las mayoría de los pliegos, de tal manera que resulten enteros, completos y adecuados a su fin, en la forma que se infiere en los planos, las especificaciones y los demás documentos del contrato aunque en los planos y especificaciones no figuren los detalles necesarios a tal efecto, sin que por ello tenga derecho al pago de adicional alguno.

Por completos, enteros y adecuados entendemos a los resultados previstos en el Proyecto constructivo y demás documentación que lo integra y abarca, pero también a todos aquellos trabajos o ajustes de los detalles necesarios para su concreción.

Los detalles necesarios al efecto, según las reglas del arte, se consideran implícitos en la encomienda original y, por ende, dentro del marco de las obligaciones asumidas por el contratista.

En cambio los trabajos adicionales son complementarios o accesorios a la obra original en marcha y su realización resulta indispensable para la obra pública principal en ejecución.¹⁴⁴

También se ha conceptualizado al adicional como aquel trabajo que resulta imprescindible en una obra en curso de ejecución y que no ha sido previsto en el proyecto por atendibles razones sopesadas por la Administración o que ni siquiera es factible incluirlo en el presupuesto de la encomienda original¹⁴⁵.

Asimismo se ha considerado “adicionales de obra” y por ende susceptible de reconocimiento y pago al contratista, los trabajos que fueran necesarios realizar a raíz de una falta de previsión en la documentación licitatoria, por no haberse contemplado en el presupuesto o por la existencia entre diferencias entre éste y los planos.¹⁴⁶

Más aun y con criterio más amplio se han considerado “trabajos adicionales” a aquellos de aparición imprevista y aun aquellos sin vinculación a los objetivos del proyecto constructivo, o sea, cuya ejecución no es obligatoria, ni indispensable, pero sí conveniente a los intereses públicos.¹⁴⁷

El objetivo que persigue la Ley 13064 es vedar cualquier pago de trabajos extracontractuales que no estén autorizados por Autoridad Competente. Sin embargo se han admitido excepciones.

Así existen casos en que la Contratista por iniciativa y decisión propia y sin contar con Orden de Servicio alguna, ejecuta trabajos extracontractuales previamente comunicados a la inspección.

En la práctica también pueden verificarse casos por leales de la inspección que, extralimitándose en sus facultades, ordena al contratista, e manera verbal o escrita, la ejecución de tareas extracontractuales y éste ejecuta, sin contar con la aprobación previa de autoridad competente.

Es así que existen diferentes criterios a aplicar sobre el reconocimiento y pago de adicionales.

1. Disconformidad del contratista en tiempo oportuno con la orden de Servicio que requiere la ejecución de trabajos extracontractuales.

¹⁴⁴ La jurisprudencia afirmó que, “(...) los gastos adicionales de un contrato no comportan una alteración de las alternativas, contempladas originalmente en el contrato, sino que se presentan como una labor exigida para contemplar la satisfacción de las finalidades en mira al decidir la contratación” (Confr. Está cámara, sala 1ª, causa 8410/89 del 3/2/2000, Barra, Rodolfo C., Contrato de Obra Pública, t. 3, Ábaco, Buenos Aires, 1998, ps. 1107 y 1108) y siempre en el marco de las obligaciones asumidas por el contratista”, C. Nac. Cont. Adm. Fed., 24/8/2007, “Item Construcciones SA v Empresa Nacional de Telecomunicaciones s/contrato de obra pública”. Asimismo Dromi, José R., “Excepciones a la licitación pública por monto menor y trabajos adicionales” ED 59-847 y ss.

¹⁴⁵ PTN Dictámenes 209:262

¹⁴⁶ Sup. Corte Bs. As., 11/4/1995 “Gualtieri, Victor Américo v. Municipalidad de Dolores. Tercero: Fiscalía de Estado. Demanda contencioso administrativa”, RAP, nro 205, p.127.

¹⁴⁷ PTN Dictámenes 209:262

El Art. 29 de la Ley 13064 y los Pliegos, establecen que toda orden de servicio está comprendida dentro de las estipulaciones del contrato y no importan modificaciones a lo pactado ni encomiendan trabajos adicionales, salvo que en ella se manifieste explícitamente lo contrario.

Es así que los pliegos establecen plazos perentorios en los cuales se puede recusar una orden de servicio. La omisión de la disconformidad de la orden de servicio de ejecutar tareas extracontractuales o, en su caso, reclamaciones extemporáneas del contratista, constituyen, en principio, un obstáculo al reconocimiento y pago del pretendido adicional. Es más, podría entenderse que aquellas omisiones y la ejecución pacífica de las tareas presumirán que el contratista admitió que las tareas involucradas en la orden de servicio integraban la encomienda original y su costo está contemplado en el costo total de los trabajos cotizado oportunamente.¹⁴⁸

2. Trabajos indispensables para la obra en marcha y cuya realización efectiva fuera comprobada por la inspección.

Constituyen requisitos habilitantes de su certificación y pago al contratista que los trabajos ejecutados a título de adicionales fuesen necesarios a juicio del comitente y que su efectiva realización, calidad y precio justo se encuentran avalados por la inspección.

Cabe aclarar que los trabajos extracontractuales innecesarios, superfluos o no funcionales, ejecutados por iniciativa de la contratista, nunca podrían ser encuadrados como adicionales y correspondería su demolición o remoción, por cuenta de aquel.

3. Trabajos que reconocen la participación del comitente en punto a la concurrencia de su voluntad.

Difícilmente el comitente se entere sorpresivamente de la ejecución de tarea adicional, sin que el contratista haya realizado una comunicación fundada sobre su necesidad, mediante nota de pedido. La concurrencia de la comitente y su voluntad pueden darse, aun de manera imperfecta, en forma orden de servicio o instrucciones verbales, o excepcionalmente, a partir de la conformidad expresa de la Administración con la ejecución de trabajos extracontractuales, cuya ejecución fue anticipada por el contratista y convalidada por la Administración.

4. Existe causalidad entre la necesidad de ejecutar trabajos adicionales y el obrar culposo del contratista. Improcedencia de su pago.

Estará vedado el reconocimiento y pago de trabajos adicionales cuya ejecución se derive de las conductas aprehendidas en los artículos 37 y 39 de

¹⁴⁸ La PTN no considero jurídicamente viable la solicitud de reconocimiento y pago de tareas pretendidas como adicionales y considero que los trabajos debían considerarse realizados con sujeción y dentro del monto total del contrato, a mérito de las siguientes razones: a) falta de reclamación de contratista frente a la orden de servicio; b) extemporaneidad del reclamo del contratista con relación a la época de ejecución de los trabajos que se pretenden como adicionales, y c) el conocimiento que tenía o debió tener el contratista del procedimiento previsto en el pliego en los supuestos de realización de trabajos que pudo considerar como adicionales. PTN Dictámenes 200:60

la Ley 13064 en sus primeros párrafos o del incumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por el Contratista.

Si los trabajos adicionales se presentan por consecuencia necesaria e inevitable de la inejecución de una obligación contractual, la PTN entendió que el pretendido adicional no era susceptible de reconocimiento de pago.

Cabe aclarar que no cabe la interpretación literal, estricta o rigurosa del artículo 31 de la Ley 13064, ya que la doctrina de la PTN¹⁴⁹ admite, en supuestos de excepción, la procedencia de la orden verbal de trabajos adicionales, “(...) cuando las condiciones de celeridad y urgencia no permiten la adopción de forma escrita, que siempre significan demora (...), pues ello supone una conducta de la contratista dirigida a obtener, luego de superada la urgencia, el reconocimiento de la tarea desarrollada en tiempo y forma a ser prestada”¹⁵⁰

Es preciso destacar que si la contratista pide la conformidad de la inspección, previo ejecución de trabajos extracontractuales, disminuye el riesgo de que la Administración interprete, cuando las obras estén concluidas, que estas eran innecesarias o que, pese a ser indispensables, el costo pretendido no se corresponde con los precios ofertados para trabajos similares o con los de mercado, o que estaban comprendidos dentro de la encomienda original y, por ende, su retribución comprendida dentro del precio de lo pactado.

No obstante, existen casos excepcionales donde por causas sobrevinientes e imprevisibles, generalmente vinculadas a fenómenos climáticos extraordinarios, resulte necesario adoptar medidas que importan la inmediata ejecución de trabajos no contemplados en el diseño y no admitan la demora que implicaría el trámite de su comunicación fundada y autorización formal por parte del funcionario competente.

En esos casos nada impide el pago, en el supuesto caso que la Administración, mediante informes técnicos fundados y objetivos de la inspección, llegara a comprobar que los trabajos ejecutados resultaron indispensables, que se considera razonable su monto y debidamente acreditada la realización de las obras con los comprobantes respectivos.

De la necesidad de de la ejecución de los trabajos adicionales podría verse modificado el cronograma de tareas según contrato, al condicionarse las obras allí previstas a la ejecución de los adicionales.

En este sentido al PTN ha considerado procedente modificar el plan de trabajos contractual, siempre y cuando la “(...) autoridad competente tenga por acreditada la alegada dependencia de los trabajos originales de que se trata, respecto de la previa ejecución de los adicionales (...)”, circunstancia esta que justifica colocar en dicho cronograma los trabajos originalmente contratados dependiente de los trabajos adicionales, en forma posterior a estos¹⁵¹.

Art. 32. – Cuando el contrato establezca que el contratista debe aportar los materiales, éstos deberán ajustarse estrictamente a las especificaciones que de los mismos haga el pliego de condiciones.

¹⁴⁹ PTN Dictámenes 99:312

¹⁵⁰ PTN Dictámenes 209:262 y 167:566. Ver dictámenes 161:452; 167:369

¹⁵¹ Mó, F.F. Régimen..., cit., p. 90, con cita a Machado. Marienhoff, M.S., Tratado... cit., t. III-B, p. 556

En los contratos de obra pública puede proveerse solo la mano de obra o también los materiales. Esta cuestión se encuentra regida para la locación de obra privada por el artículo 1629 del Código Civil y, asimismo, resulta del carácter de la provisión del material como “(...) contrato de obra pública por *accesoriedad*, ya que el supuesto planteado transmutaría una convención compleja donde el elemento de obra pública es fundamental y determinante de la esencia misma de la convención (...)”¹⁵². Asimismo la Corte Suprema de la Nación indicó el contrato de locación con suministro de materiales no es un contrato mixto sino una locación ya que el negocio incluye la provisión de materiales pertenecientes al locador, es decir, en la transferencia onerosa de ellos al locatario.¹⁵³ Esto redundaría en efectos prácticos, ya que al existir un contrato de construcción y no uno de compraventa, rige la garantía especial del artículo 1646.

Los materiales son todo aquello que se agregue al objeto de la obra ya sea de origen natural, comercial o industrial. En cuanto a la calidad en general los pliegos exigen que los materiales a utilizar sean de primer uso y la mejor calidad en plaza entre los de su clase, aparte de reunir una serie de calidades establecidas en los pliegos de especificaciones técnicas.

Por vía de la excepción, los pliegos en general contemplan el reemplazo de materiales cuyas condiciones no respondan estrictamente a lo establecido en estos, siempre y cuando las pruebas y ensayos realizados a juicio de la inspección arrojen valores satisfactorios. En estos casos, podrá efectuarse el cambio de material, siempre que se efectúe un ajuste de precios.

En cuanto a la aprobación, sustitución o rechazo de los materiales, podemos decir que, todos los materiales deben ser examinados y aceptados en forma documentada por la inspección mediante un análisis previo, verificaciones o ensayos realizados al pie de obra o en laboratorios autorizados. Para aquellos materiales prefabricados, el estudio de materiales y verificaciones puede realizarse complementariamente en taller.

Aun así el comitente tiene el derecho de hacer verificaciones una vez incorporados los materiales a la obra a través de la extracción de testigos o muestras del material acopiado.

En general los pliegos contienen la forma de proceder en cuanto a la aceptación o rechazo de materiales, pudiendo la contratista controvertir fundadamente la decisión de la inspección por la que se decida el rechazo o sustitución del material, sin perjuicio de su derecho a solicitar que la inspección autorice la corrección del material defectuoso, siempre que su naturaleza lo hiciera practicable.

Es de práctica que los pliegos asignen a los contratistas el carácter de depositarios de los materiales acopiados hasta el momento de su aplicación en obra, asumiéndose éste, en dicha condición., la correspondiente responsabilidad que deriva del artículo 2203 del Código Civil, siempre y cuando se paguen certificados de acopio. Actualmente esta práctica está en desuso.

El contratista es responsable por la falla de los materiales, por lo cual éste deberá corregirla, de ser posible, o en su caso, demolerla o reconstruirla a su costa, dentro de los

¹⁵² Marienhoff, M.S. Tratado ..., cit., t III-B, p 556

¹⁵³ Corte Suprema de la Nación 7/4/1948 , “Compañía General de Obras Públicas v. Fisco Nacional (Dirección Nacional de Impuestos a los Réditos)”, Fallos 210:562

plazos que la inspección le fije; o en caso que no lo hiciera la Administración podrá hacerlos por cuenta de aquel.

Desde ya la falta de comprobación de la falla del material no libera al contratista de su responsabilidad – aún después de la recepción definitiva de los trabajos – de la ruina parcial o total de la obra que determina el Código Civil en los supuestos del artículo 1646.

Es improcedente, el embargo por terceros acreedores del contratista, de los materiales acopiados por él, independientemente si estos fueron o no certificados y pagados, por parte de la Administración.

Si el pago se efectivizó, pertenecen a la Administración, por lo cual no pertenecen al constructor ni a su prenda embargable por parte de sus acreedores.

En cuanto a la inembargabilidad de los materiales la PTN se expresó diciendo que, no por que la administración todavía no paso a ser propietario de los materiales o atento a lo previsto en el artículo 47 de la Ley 13064, sino que del hecho que los materiales acopiados se encuentran afectados al privilegio que la Administración tiene sobre los mismos en los casos de rescisión del contrato previstos en el artículo 50 de la Ley 13064, con excepción de lo previsto en el inciso c), para tomar si lo cree conveniente, previa valuación convencional, sin aumento de ninguna especie, los equipos y materiales necesarios para la continuación de la obra (artículo 51, inc. b), Ley 13064)¹⁵⁴. Tal privilegio complementa con la previsión del inciso c) del artículo 51 de la citada Ley, que declara que los créditos que resulten por los materiales que la administración reciba (...) quedarán retenidos a la espera de la liquidación de los trabajos.

Art. 33. – Cuando sin hallarse estipulado en las condiciones del contrato, fuese conveniente emplear materiales pertenecientes al Estado, se descontará al Contratista el importe que resulte del estudio equitativo de valores, cuidando que la provisión no presente una carga extracontractual para el contratista, y se reconocerá a éste el derecho a indemnización por los materiales acopiados y contratados en viaje o en construcción, si probare fehacientemente la existencia de los mismos.

La Administración, previo al llamado a licitación puede tomar la decisión de entregar una parte o la totalidad de los materiales necesarios para ejecutar la obra. En ese caso los Pliegos deberán contemplarlo expresamente, detallando tipo, cantidad y calidad, según los cómputos métricos del diseño.

Los materiales entregados por la Administración deben ser estudiados, analizados y ensayados por la contratista, previa a su entrega, para verificar si cumplen con lo especificado.

Debe quedar establecido en los pliegos si la entrega de los materiales es sobre camión y/o en playón y/o sobre tren y a quien corresponde el costo de la carga y descarga y del transporte desde el punto de origen hasta el lugar de emplazamiento de la obra.

Estos métodos imponen un deber de advertencia por parte del contratista al comitente sobre cualquier desperfecto, vicio oculto, imperfección o mala calidad de los materiales, dejando expresado las reclamaciones y notificando de estas a la inspección.

¹⁵⁴ Dictámenes 65:71. Se justificó el criterio en que “(...) estas medidas y disposiciones legales que son inherentes al contrato de obra pública, deben tener aplicación preferentemente respecto de cualquier norma dispuesta en leyes de carácter común o general”

Esta modalidad no hace desaparecer la responsabilidad del contratista que resulte emergentes del artículo 1646 del Código Civil.

Existe la posibilidad que la Administración, aunque no haya estado prevista originalmente en los pliegos, por razones de interés público o conveniencia, disponga de la utilización de materiales provistos por ella.

La entrega de los materiales debe ser en tiempo y forma, sin que genere por esta causa demoras en el cronograma de tareas contractual. Caso contrario la Administración deberá reconocer a la contratista los mayores gastos provocados por la suspensión o paralización de los trabajos con causa en los suministros de los materiales.

La sustitución de los materiales por los de la Administración debe contemplar por lo menos: i) un informe técnico que funde el cambio y acredite la conveniencia o el interés público, ii) que el suministro no importe una carga contractual al contratista, iii) un cálculo equitativo de los valores de los materiales cotizados por la contratista y aportados por la Administración, a fin de calcular el descuento, iv) reconocimiento al contratista por los materiales acopiados o contratados, que puedan ser probados, a efectos de indemnizarlo.

Art. 34. – Si para llevar a cabo las modificaciones a que se refiere el artículo 30, o por cualquier otra causa, se juzgase necesario suspender el todo o parte de las obras contratadas, será requisito indispensable para la validez de la resolución, comunicar al contratista la orden correspondiente por escrito, procediéndose a la medición de la obra ejecutada, en la parte que alcance la suspensión y a extender acta de resultado.

En dicha acta se fijará el detalle y valor del plantel, del material acopiado y contratado, en viaje o construcción, y se hará una nómina del personal que deba quedar a cargo de la obra. El contratista tendrá derecho, en ese caso, a que se le indemnice por todos los gastos y perjuicios que la suspensión ocasione, los que deberán serle certificados y abonados.

Los trabajos no deben suspenderse a no ser que exista orden expresa de la administración, ya que existe el principio de continuidad de ejecución. La suspensión es de carácter excepcional y de carácter temporal, puesto que lo normal es que la obra se ejecute en forma continua y acompasada por el contratista. Es así que la suspensión, tanto parcial o total, de los trabajos podría generar el riesgo de que el contratista no termine los trabajos en el tiempo previsto.

Como la suspensión de los trabajos, a la que refiere este artículo, es por causas ajenas al contratista, la misma podría originar consecuencias económicas que deberán ser soportadas por el comitente.

Las causales de suspensión se pueden agrupar en dos grandes grupos: i) Alteración del proyecto y ii) otras causas.

En cuanto a la primera, el comitente se encuentra facultado a suspender los trabajos en el supuesto de alteración del diseño original objeto del contrato. Este criterio se entiende correcto, por cuanto sería contrario al interés público continuar con la realización de los trabajos que luego resultarían innecesarios, inútiles o superfluos o, en definitiva no compatibles con el proyecto ya modificado. Con la suspensión de la obra se busca prevenir, en su caso, eventuales perjuicios que podrían irrogar su continuidad y realización, sobre la base de la concepción original del proyecto.

En cuanto a la segunda causa, el artículo que se comenta, otorga un amplio margen de discrecionalidad a la Administración, al disponer que “(...) por cualquier otra causa (...)” se podrá suspender la ejecución de todo o parte de la obra contratada. Por cualquier otra causa se debe entender como situaciones intrínsecas del contrato (imposibilidad del comitente de entregar el lugar de emplazamiento, materiales, replanteo, yacimientos, terrenos o equipos a los que se hubiese comprometido, etc.). Por otro lado las causas exógenas a la voluntad de las partes contratantes estarían relacionadas con razones generales de orden presupuestario, prohibiciones temporarias de importación de elementos, materiales o equipos necesarios para la ejecución de la obra o cualquier otro comportamiento estatal indirecto que imposibilite transitoriamente el cumplimiento del contrato.

Como el presente artículo habla de obras contratadas, se entiende que la suspensión de la misma puede darse antes del inicio efectivo de las mismas, por ejemplo del resultado que arroje la realización del replanteo, por ejemplo que se acredite no poder entregar los terrenos o bien que se encuentren vicios del proyecto que impidan la ejecución de la obra en la manera prevista. Ya con la obra en ejecución, la suspensión puede ser parcial o total.

La vigencia de la suspensión puede tener un alcance temporal o no, dependiendo en cada caso la conveniencia o no de fijarlo. La ponderación de tal circunstancia se encuentra dentro de las facultades discrecionales del comitente.

Si la suspensión alcanza los extremos previstos en el inciso b) del artículo 53, el contratista se encuentra en derecho a solicitar la rescisión del contrato. La no ejecución de este derecho, no le impide el reclamo y percepción de los daños y perjuicios por suspensión de los trabajos.

Si bien no está expreso en el presente artículo el comitente podría ordenar la disminución del ritmo de trabajos previsto en el plan de trabajos y la curva de inversión. Esto en los hechos es una suspensión parcial de los trabajos lo que daría lugar al contratista a reclamar los daños y perjuicios correspondientes.

El comitente o la inspección, cuando se le haya atribuido esta facultad, son los facultados a disponer la suspensión de las obras. La orden de suspensión será válida siempre y cuando cumpla los extremos previstos en el artículo 7° de la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley 19.549).

El acta de suspensión a suscribirse entre las partes deberán expresarse los extremos del presente artículo, teniendo singular relevancia la firma del acto, como que su contenido sea completo suscripto por funcionario competente y el representante técnico de la contratista. Dicha acta servirá de base para la determinación posterior del perjuicio o fijación de las consecuencias patrimoniales que derivan de la aplicación del artículo en estudio, sin dejar de lado cualquier otra prueba que pueda presentar el contratista, acreditante de los perjuicios que se derivaron de la orden de suspensión y se nexa de causalidad con ella.

Las consecuencias económicas derivadas de la suspensión se conocen como “gastos improductivos” los cuales comprenden todas las erogaciones inherentes a la obra efectuadas por el contratista, carentes de productividad y no lucrativas, con causa en hechos, actos o incumplimientos contractuales que no le son imputables a la contratista.

Estos gastos comprenden los gastos directos como los indirectos y fueron reconocidos por la doctrina¹⁵⁵, la jurisprudencia¹⁵⁶ y la PTN¹⁵⁷.

Los costos directos son aquellos relacionados directamente con el avance de la obra (insumos, mano de obra, amortización de equipos, etc), mientras que los indirectos no se vinculan con el progreso de las obras (sereno, alquiler de obrador y equipos, personal administrativo, oficinas, etc.).

Es usual que la Administración condicione legítimos pagos o prorrogas de plazo, a la expresa renuncia del contratista a percibir gastos improductivos. Dichas renunciaciones serían procedentes en un marco de concesiones recíprocas, Fuera de este marco no es concebible la imposición de renunciaciones.¹⁵⁸

El artículo en estudio reconoce el derecho del contratista a reclamar “gastos y perjuicios” que se deriven de la suspensión. Cuando existió la oportunidad de interpretar la norma se ha expresado que “(...) el comitente responde por el total de las erogaciones efectuadas, entre otros conceptos, por los gastos improductivos, sueldos y jornales, reclamos de subcontratistas, etc., lo que resulta una manifestación más del principio de intangibilidad de las retribuciones del contratante de la Administración”. Y “(...) que como consecuencia de ello, ante la situación objetiva de suspenderse las obras sin culpa del contratista, se impone compensarle el desembolso real hecho, con pago de una cantidad suficiente de moneda que equivalga a dichos costos retribuyéndolo a una situación patrimonial idéntica a la que hubiese tenido de no producirse el evento que la modifico”¹⁵⁹

El cuanto o la cantidad de la indemnización ha sido regulado de ordinario en disposiciones de carácter reglamentario¹⁶⁰ o convencional¹⁶¹.

Dichas previsiones acotan los conceptos y porcentajes en función de las tareas suspendidas e incluso fijan topes máximos indemnizatorios, otorgándole un carácter

¹⁵⁵ Diez, M.M., Derecho..., cit., t.III, ps. 86 y 87; Mó, F.F., Régimen..., cit., p. 39; Bezzi, O.M., El contrato..., cit., ps. X-1/X-2; Barra, R.C., Contrato ..., cit., t. 2, p. 847 y ss.

¹⁵⁶ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala 2ª 31/3/1993, in re “Esuco SA v CONET – Ministerio de Educación – s/Contrato de obra pública”. La doctrina judicial, con cita en la doctrina científica, ha reconocido “(...) en relación con el contrato de obra pública, “el gasto improductivo” considerado específicamente como tal, es decir, (...) como figura autónoma existe, dando lugar a la respectiva acción de resarcimiento, cuando (...) se produce como resultado de la conducta o comportamiento imputable a la autoridad estatal” (Marienhof, M.S., “Contrato...”, cit., p. 796), C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 4ª, 24/4/1980, in re “Riva SA v. Banco de la Nación Argentina” (Consid. VI), LL 2001-B-480

¹⁵⁷ PTN Dictámenes 246:125; 194:147. Allí el órgano asesor reconoce que doctrina y semánticamente “gasto improductivo” en sentido amplio comprende costos directos, indirectos y generales, aunque reconoce que existía una aceptación estricta del término “gastos improductivos” en la legislación reglamentaria de la Ley 12910, que omite llamar improductivos a los gastos directos de obra y generales de empresa”

¹⁵⁸ PTN Dictámenes 121:296. El órgano asesor expresó que la exigencia de la Administración de condicionar pagos de rubros conocidos a la expresa renuncia de la empresa, a todo derecho, resulta manifiestamente ilegítima, violatoria del elemental derecho de defensa del administrado y lesiva del derecho de propiedad.

¹⁵⁹ C.Nac. Cont. Adm. Fed., sala 3ª 24/4/1980 “Vialco SA v Gobierno nacional (Secretaría de Estado Transporte y Obras Públicas)” (consid., 3º), ED 89-497.

¹⁶⁰ Decreto 4124/1964 y Decreto 2347/1976

¹⁶¹ Pliego de Condiciones Generales, Subterráneos de Buenos Aires Sociedades del Estado, cláusula 1.12.7

compensatorio no integral en torno al concepto de “gastos improductivos”¹⁶². No existiendo regulación expresa en los pliegos acerca de montos indemnizatorios, el contratista podría optar por la indemnización tasada prevista por la reglamentación que se encuentre vigente¹⁶³, a la hora de reclamar el reconocimiento y pago de gastos improductivos, o bien tratar de lograr una indemnización mayor, demostrando el efectivo perjuicio sufrido¹⁶⁴.

Esta última hipótesis plantea se en la indemnización se reconoce o no el lucro cesante. Al respecto la diferentes autores se expresan a favor (Barra) y en contra (Mó).

Señala Barra no “(...) impone limitación alguna con respecto a los alcances de la indemnización, que cubrirá entonces el daño emergente (fundamentalmente gastos improductivos) y también el lucro cesante, de acuerdo con el principio de reparación integral, entre otras normas, por el artículo 519 del Código Civil”¹⁶⁵. Por el contrario Mó, entiende que sólo procede el reclamo del daño emergente¹⁶⁶.

La doctrina judicial ha se expidió entendiendo que no es procedente incluir dentro de los gastos improductivos el concepto “lucro cesante”, dado que este es “(...) la legítima ‘ganancia, utilidad o provecho’ esperada por el actor con un ritmo de obra determinado. ‘Gasto’ es un desembolso que debe realizar alguien y los ‘improductivos’ son los desembolsos que se realizaron por el actor (...) y que deben limitarse a ese concepto – improductividad – (...)”.

No obstante de lo resuelto en ese caso, el tribunal admitió la eventual procedencia del reconocimiento del rubro “lucro cesante”, planteando como exigencia para su tratamiento: i) que el concepto “lucro cesante” integre la pretensión del actor, con independencia del rubro “gastos improductivos”, ii) la necesidad de probar dicho perjuicio, y iii) la determinación de la causal rescisoria o consideración de las cuestiones acaecidas en la ejecución contractual¹⁶⁷

La jurisprudencia ha descalificado la cantidad del monto indemnizatorio en diversos pronunciamientos, atento al que monto reclamado igualaba el monto de las obras, interpretando que la magnitud reclamada no era razonable¹⁶⁸.

El reconocimiento de los gastos improductivos, se basan en informes técnicos siempre que estos sean “(...) serios, precisos y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (...).”¹⁶⁹

¹⁶² PTN Dictámenes 84:25, Dictámenes 140:362

¹⁶³ En la actualidad se no existe un reglamento general que predetermine montos en concepto de gastos improductivos para contratos de obra pública.

¹⁶⁴ C. Nac. Adm. Fed., sala 1ª, 29/4/1999, in re “Constructora Conalsi SAIC y de Mandatos v. Dirección General de Fabricaciones Militares S/contrato de obra pública (Consid. VI).

¹⁶⁵ Barra, R. C., Contrato..., cir., t.2, ps. 843 y 852

¹⁶⁶ Mó, F. F., Régimen ..., cit., p. 238

¹⁶⁷ Cfr. C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 4ª, 28/12/1989, in re “Alesa SA v. Empresa de Ferrocarriles Argentinos” (Consid., VI), LL 1989-D-392.

¹⁶⁸ Corte Sup., 11/12/2001, in re “Trevisiol Hnos. SA v. Provincia de Buenos Aires (OSBA) s/demanda contencioso administrativa” (considerandos 8º y 9º. C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 5ª 7/3/2001, in re “Supercimiento SA v M.D.” (Consid. XXV), LL 2001-E-86.

¹⁶⁹ PTN Dictámenes 246:118

Fueron observados los reconocimientos por inconsistencias en la documentación: inexistencia de la orden o decisión de suspensión emanada por el comitentes, insuficiencia de la documentación agregada para establecer de manera precisa “los plazos de corrimiento”, la falta de acompañamiento de las actas de medición de las obras alcanzadas por la suspensión, ni en las que se fijase detalle y valor del plantel del material acopiado y del contratado, en viaje o en contracción.

La procuración del tesoro de la nación recomendó la revocación por razones de ilegitimidad del acto que dispuso el reconocimiento en sede administrativa de gastos improductivos que no habían sido acreditados efectivamente por el contratista.¹⁷⁰

La paralización de las obras, son aquellas suspensiones de trabajos dispuestas unilateralmente por el Contratista ante la imposibilidad de continuar con la ejecución de la obra, ya sea por motivos climáticos adversos, demora en la entrega de materiales a suministrar por el comitente o en la comprobación del replanteo, alteración geológica de los suelos derivada de factores climáticos extraordinarios adversos sobrevinientes a la celebración del contrato, etc. Este supuesto de paralización por parte del contratista no está contemplado en el artículo 34, ya que toda suspensión de los trabajos necesita la conformidad de la contratista y la comunicación formal a la contratista.

En estos casos el reconocimiento de los gastos improductivos está condicionada a la oportuna denuncia y prueba precisa de las causas determinantes de la paralización, salvo que los acontecimientos causales sean de público conocimiento o que la naturaleza de los hechos sugiera conocimiento por parte del comitente.

Además de la denuncia, la contratista deberá citar a la inspección de obra a fin de medir las tareas ejecutadas en la parte afectada por la suspensión y extender el acta de resultado. También es necesario la acreditación de las medidas adoptadas por la contratista para evitar la paralización total o parcial de los trabajos.

Asimismo la paralización de las obras en curso de ejecución a iniciativa del contratista y sin que exista una decisión y comunicación previa de la Administración, puede darse por: i) factores económicos coyunturales externos que se generen durante la ejecución de las obras, distorsión sobreviniente y significativa de los precios, desabastecimiento de insumos, hiperinflación, incremento desmesurado de los insumos de obra, emergencia de la contratación pública, económica, administrativa, cambiaria, etc. ii) causas imputables a los actos de los poderes públicos que tengan incidencia directa en la economía del contrato.

Las paralizaciones de hecho o fácticas en situaciones de quebrantamiento de la ecuación económica, financiera y obligacional, tiene sustento en la preservación, por parte de la contratista, de su capital de trabajo y propia subsistencia, dado que seguir ejecutando las obras en esas condiciones lo llevarían a una situación de falta.

Es así que en caso de paralizaciones no imputables a la contratista, conforme el criterio de la Procuración del Tesoro de la Nación, el reconocimiento de gastos improductivos podría fundarse en lo estipulado en el artículo 34 y 39. Este último criterio quita relevancia a la comunicación al oferente por parte de la Administración¹⁷¹.

¹⁷⁰ PTN Dictamene 240:44

¹⁷¹ PTN Dictámenes 246:118 y 246:254

Art. 35. – Las demoras en la terminación de los trabajos con respecto a los plazos estipulados, darán lugar a la aplicación de multas o sanciones que serán graduadas por el Poder Ejecutivo de acuerdo a la importancia del atraso, siempre que el contratista no pruebe que se debieron a causas justificadas y éstas sean aceptadas por autoridad competente.

El contratista quedará constituido en mora por el solo hecho del transcurso del o de los plazos estipulados en el contrato y obligado al pago de la multa aplicada, pudiéndosele descontar de los certificados a su favor, de las retenciones para reparo o bien de la fianza rendida.

Esto tiene fundamento en el carácter obligatorio de los plazos en el contrato de obra pública y la obligación del contratista de atenerse a ellos, conforme lo analizado en el artículo 25.

Sobre la multa la Doctrina ha ensayado varias interpretaciones: i) La multa no apunta al resarcimiento pecuniario por parte de la contratista, o sea al resarcimiento de los perjuicios, solo sanciona conductas o comportamientos, sin vinculación con los daños y perjuicios que pudiera reclamarse por el incumplimiento¹⁷², ii) constituye una verdadera cláusula penal, sustitutiva de cualquier otra indemnización por retardo¹⁷³, iii) importa una penalidad o sanción pecuniaria, iv) es una pena convencional.

Por ende la calificación de las sanciones pecuniarias, ya sea como cláusula penal sustitutiva de cualquier otra indemnización por retardo o multa adicionable a otras indemnizaciones a favor del comitente, queda definido por el alcance del régimen sancionatorio estipulado por la Administración en cada Pliego.

En este sentido la Procuraciones del tesoro de la Nación admite la procedencia de dos tipos de multas, a) multas sin limitación, excluyendo otro resarcimiento, conteniendo en una sola penalidad sanción obligatoria y reparación, o b) multas limitadas, estrictamente obligatorias, pero con más la responsabilidad por los daños y perjuicios que se produzcan por la demora¹⁷⁴.

Las multas deben estar expresamente previstas en la documentación contractual, dado que pretender sancionar un incumplimiento contractual con una penalidad no integrante del contrato implicaría apartarse del mismo.

Por lo general los pliegos prevén un régimen de multas progresivas en función de la gravedad del incumplimiento, cuyo límite cuantitativo oscila entre el 10% y 15% del

¹⁷² Marienhoff, M.S., Tratado, cit. t.III – A, p.413 – Se distingue dentro de las sanciones pecuniarias: a) la cláusula penal mediante la cual las partes pueden prever y fijar ab initio el monto de los daños y perjuicios que representará dicho incumplimiento, “[c]on ello el interesado se libera del cargo de probar los daños sufridos y su valor en dinero; por su parte, el infractor sabe anticipadamente a cuanto ascenderá la indemnización respectiva, sin exponerse a un cobro exagerado o superior a los recursos que dispone”; b) las multas que “(...) solo tienen en cuenta el acto mismo del incumplimiento, pero sin tomar en consideración lo atinente a ‘daños y perjuicios’, los cuales se regularían por la ‘cláusula penal’. Todo lo atinente a ‘daños y perjuicios’ queda, entonces, excluido del régimen de ‘multa’”

¹⁷³ Barra, R.C., Contrato ..., cit., t.2, ps 812 a 814 – Este autor entiende a la multa como un medio de autoprotección de la Administración impuesto en el contrato, para garantizar cumplimiento y en caso contrario, compensar o resarcir al Comitente, “(...) la cláusula de multa en el contrato de obra pública encuadra en el marco de ‘cláusula penal’, y que cobrada la multa el Comitente no podría pretender acumular, a el valor de dicha multa, la indemnización por daños y perjuicios.

¹⁷⁴ Dictámenes 217:115

monto del contrato, dejando a salvo el derecho del comitente de imponer otro tipo de sanciones o cargos por el retardo de los incumplimientos de cláusulas contractuales.

Las multas reguladas en el contrato, cuya función es sancionar incumplimientos en materia de plazos, es un estímulo al contratista a mantener el ritmo óptimo de obra e inversión, de manera de cumplir con el cronograma de obras comprometidos.

La Procuración del Tesoro de la Nación ha indicado la naturaleza estimulante de la multa al calificarla como un medio “(...) para constreñir al adjudicatario al cumplimiento estricto de la provisión y no para constituir un ingreso económico a expensas del cumplimiento del contrato (...)”¹⁷⁵ o cuyo fin es “(...) garantizar el cumplimiento en término de las obligaciones asumidas por el contratista (...), o actuar en forma compulsiva sobre el contratante”.¹⁷⁶

La norma contempla la mora automática, ya que el contratista incurrirá en mora parcial o total del plazo con solo vencerse los mismos, sin la necesidad de interpelación judicial o extrajudicial¹⁷⁷.

No obstante ello, la disposición brinda la posibilidad al contratista de exonerar su responsabilidad por incumplimiento. Dicha exoneración correspondería si existieran causas justificadas de la demora debidamente probada, aunque éstas no reúnan los requisitos para subsumirlas en los conceptos de caso fortuito o fuerza mayor¹⁷⁸. En cada caso debe valorarse las “(...) razones aducidas por el empresario con fundamento suficiente como para eximirlo de la responsabilidad de la demora (...)”¹⁷⁹.

La Procuración del Tesoro de la Nación interpretó que las causas justificantes del retardo a que se hace mención en la norma “(...) no deben necesariamente configurar casos fortuitos o de fuerza mayor, bastando que revistan tal naturaleza que a juicio de la Administración justifiquen la medida, siendo inaplicables las multas por mora durante la prórroga concedida (...)”¹⁸⁰.

El artículo en comentario brinda al poder ejecutivo las más amplias facultades en orden a ponderar si las causas invocadas por el contratista, y su acreditación, justifican otorgar una prórroga de los plazos contractuales libres de penalidades¹⁸¹.

¹⁷⁵ PTN Dictámenes 57:220 y 78:12

¹⁷⁶ PTN Dictámenes 217:115

¹⁷⁷ PTN Dictámenes 60:196

¹⁷⁸ Incluso se admitió que aunque no existan causas eximentes de la responsabilidad del contratista por el retardo en la ejecución “(...) la Administración – como gestora del bien común – puede válidamente no imponer multas en determinados supuestos, porque al ser facultativo para ella aplicar sanciones, en hipótesis como las del caso, del hecho de que no las imponga no puede inferirse válidamente que no habría podido hacerlo” C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 5ª, 7/3/2001, in re “Supercemento v. M.D., LL2001-E-86.

¹⁷⁹ PTN Dictámenes 78:12

¹⁸⁰ PTN Dictámenes 138:331

¹⁸¹ La PTN del tesoro entendió, que frente a la existencia justificada y la posibilidad de prórroga del plazo que contempla el artículo 43 de la LOP, no se está ante una condonación de multa, sino que se trata de un supuesto en la que la ley habilita la prórroga de los plazos sin penalidades. Dictámenes 78:12. Y Que la justificación de la mora constituye una cuestión en parte discrecional. Dictámenes 138:331. Se ha reconocido que, “(...) la Administración – como gestora del bien común – puede válidamente no imponer multas en determinados supuestos, porque al ser facultativo para ella aplicar sanciones [...] del hecho que las imponga no puede inferirse válidamente que no habría podido hacerlo. Más bien tal proceder del comitente aparece

Algunos de los elementos decisorios a efectos de valorar la procedencia de la prórroga del plazo “La actitud y conducta del contratista, la posibilidad de subsanar con la prórroga las dificultades reales y serias que, no obstante, no hayan alcanzado a configurar la hipótesis de fuerza mayor o caso fortuito, la falta de perjuicios por el retardo y los inconvenientes que podría significar para la administración decidir la rescisión inmediata del contrato por incumplimiento del término (...)”. Ello con fundamento en que es esencial para la Administración en materia contractual el cumplimiento del objeto del contrato en la que se halla interesada “(...) y no la percepción de aquellas sanciones, creadas precisamente, para constreñir al adjudicatario al cumplimiento estricto de la provisión y no para constituir un ingreso económico a expensas del cumplimiento del contrato¹⁸²

La contratista cae en mora automática por incumplimiento de plazos y ella debe justificar que dicha mora tiene fundamentes en causas ajena a ella. Este es el criterio seguido por la LOP.

Del deber de cooperación y denuncia se deriva la obligación del contratista de comunicar a su comitente, en tiempo oportuno, las circunstancias imprevistas¹⁸³ y aportar las pruebas necesarias.

La multa tiene límites, los cuales se encuentran en su razonabilidad, en su no confiscatoriedad, que se impongan cuando estén plenamente justificadas y que no sea un acto de abuso de derecho.

Entiendo que, es razonable, cuando está destinada a asegurar el cumplimiento del contrato, descartando todo propósito de lucro desmedido. Asimismo entiendo que es confiscatoria, cuando el monto de la multa excede el monto de la ganancia del contratista. Sobre los otros aspectos ya he hablado anteriormente.

La multa no puede destruir el capital de trabajo de la Contratista y con ello la imposibilidad material de ejecutar la obra. Los topes establecidos en los pliegos operan como topes más allá de los cuales resulta improcedente seguir aplicando multas, sin perjuicio, del derecho rescisorio e indemnizatorio a favor del comitente consagrado por la LOP o contrato.

Asimismo, otro límite opera cuando la obra tiene recepciones parciales de porciones de obra, por cuanto las penalidades por mora en que pudiera incurrir el contratista por incumplimientos posteriores deben ser solamente sobre el monto de obra faltante, luego de dicha recepción, y no sobre el monto total del contrato.

guiado por el fin de dar prioridad a la conclusión de la obra, como medio de satisfacer necesidades generales, que a sancionar al contratista (...)”, C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 5ª, 7/3/2001, in re “Supercemento SA v. M.D.” (consid. XVIII), LL 2001-E-86.

¹⁸² PTN Dictámenes 57:220; 78:12

¹⁸³ Respecto del plazo de denuncia en el pliego de las “causas justificadas” de la demora, se ha considerado que, pese a su incumplimiento, “(...) debe prosperar el pedido de prórroga si la causa invocada es perfectamente comparable (...)” o si la Administración ha tenido conocimiento del carácter extraordinario del evento ocurrido y de la veracidad de las causas invocadas. Ello, sobre la base de aplicación del principio de la buena fe. PTN Dictámenes 138:73. En el mismo orden de ideas la PTN ha sostenido que “(...) habiéndose acreditado que la inspección tuvo conocimiento diario y preciso de los hechos (...)” la comunicación de que se trata, “(...) cuya finalidad evidente es poner de inmediato en conocimiento de la Inspección las circunstancias ocurridas, para permitirles una eficaz comprobación de las mismas, queda cumplido con el conocimiento cabal que ha tenido la Administración de los hechos (...)”. Dictámenes 77:311

En caso de mora de la Administración en emitir el acto Administrativo que declare la rescisión. La penalidad debe calcularse, sin tener en cuenta el periodo que va desde que estaban establecidas las causales de la rescisión por culpa de la contratista y el momento que se notifica del acto administrativo¹⁸⁴.

En caso de rescisiones por culpa concurrente sin culpa para las partes, se ha entendido que se produce una cierta compensación en las respectivas responsabilidades que justifica la no aplicación de multas u otras sanciones¹⁸⁵

Se ha considerado que por razones de equidad resulta improcedente calcular la multa por mora sobre el monto total del contrato cuando “(...) lo que restaba ejecutar era una mínima parte de ella [la obra] que finalmente se cumplió”¹⁸⁶.

Por otro lado de verificarse el atraso en tareas adicionales autorizados por el comitente, el importe de la multa no debe calcularse sobre el monto total del contrato, sino sobre el importe de las obras adicionales¹⁸⁷.

En cuanto al límite temporal, la liquidación final y cierre de cuentas sin que el comitente hubiera aplicado efectivamente la penalidad, produce la purga de la mora y consecuentemente la imposibilidad de aplicar multas por incumplimiento de plazos.

Al respecto, la PTN ha sostenido que “(...) las recepciones provisionales y definitivas sólo ponen en término a las obligaciones técnicas del contratista relacionadas con el estado y la calidad de la obra, pero no liberan de las multas devengadas con anterioridad a ambas recepciones (...)”¹⁸⁸ en otra oportunidad agrego, “(...) lógicamente ello será cuando aún estuvieran pendientes la certificación y liquidación final de trabajos, pues, distinta sería la situación si estos últimos actos se hubieran llevado a cabo y la Administración no hubiera formulado reserva alguna”¹⁸⁹

A partir del acto facultativo de la Administración en materia de descuentos de multas surge del artículo en comentario que el comitente no tiene obligación de efectivizar la multa sobre el primer certificado a emitirse con posterioridad a la imposición de la sanción pecuniaria.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado que, “(...) la ausencia de cobro inmediato de la multa no genera – salvo situación de excepción – ningún perjuicio ni para la administración comitente si hay todavía obra por ejecutar y, por ende, certificados para emitir o pagar, o certificados ya emitidos impagos, ni para la contratista, ya que se aleja de una posible insolvencia futura”¹⁹⁰.

¹⁸⁴ PTN Dictámenes 111:1

¹⁸⁵ C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 3ª, 31/8/1989, in re “Consultora G. Grimauz y asoc. SAT v. Dirección Nacional de Vialidad s/nulidad de resolución, C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 3ª, 15/12/1986, in re, “Almagro Luis Ángel v Estado Nacional (M° Obras y S. Públicos) Serv. Nac. De Arquitectura s/nulidad de resolución”; PTN Dictámenes 82:220; 91:57;94:33;106:251;110:105;166:18, entre otros.

¹⁸⁶ Dictámenes 130:554

¹⁸⁷ En el caso de haberse recepcionado la obra original, con anterioridad a la contratación del adicional la PTN entendió que la forma en que se había fraccionado el cumplimiento del adicional. PTN Dictámenes 133:196.

¹⁸⁸ PTN Dictámenes 187:19 y 117:297

¹⁸⁹ PTN Dictámenes 121:416

¹⁹⁰ Corte Sup., 21/12/1999 “Tecs SA v. SEGBA s/contrato de obra pública” (consid.14)

Devengada la multa la norma en comentario es susceptible de dos interpretaciones; i) que el comitente pueda optar, a su elección, por descontar el importe de la multa, ya sea en los certificados pendientes de pago, del fondo de reparo o de la fianza y ii) que la LOP establece un orden de prelación obligatorio.

Art. 36. – El contratista deberá mantener al día pago el personal que empleé en la obra y no podrá deducirle suma alguna que no responda al cumplimiento de leyes o de resoluciones del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, y dará estricto cumplimiento a las disposiciones sobre legislación del trabajo y a las que en adelante se impusieran. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 39, toda infracción al cumplimiento de estas obligaciones podrá considerarse negligencia grave a los efectos de la rescisión del contrato por culpa del contratista y en todos los casos, impedirá el trámite y el pago de los certificados de obra.

Aquí se le impone al Contratista el cumplimiento de las obligaciones laborales, y en particular la del pago puntual y completo del salario que le corresponde percibir al personal que emplea en la obra, admitiéndole solamente las deducciones expresamente autorizadas por normal de rango legal o reglamentario.

Cuando se habla de personal, no solo es el personal obrero, sino que también contempla el personal administrativo y técnicos afectados a la obra¹⁹¹.

En esta norma también queda estipulado que el contratista que incumpla será pasible de: i) suspensión del cobro del precio del contrato, mientras se mantenga la omisión de cumplimentar sus obligaciones contractuales ii) exclusión al derecho de percibir indemnizaciones con fundamento en el artículo 39, cuando los daños fueran causados por los incumplimiento de las obligaciones laborales, y iii) la extinción del vínculo contractual por su culpa.

Si se verifican los incumplimientos la Administración se ve obligada a suspender los pagos. No obstante debe existir una proporcionalidad entre el incumplimiento y la afectación cuantitativa del importe de los certificados, a efectos que no poner al contratista en una situación incumplimiento con sus prestaciones.

Por último, es dable mencionar que ha sido intención del legislador facultar al comitente a que aplique la máxima sanción de extinción del vínculo al contratista infractor de las disposiciones de orden laboral que amparan los derechos de los trabajadores, dejando al arbitrio de la Administración, en cada caso concreto, la calificación de conducta de aquel como negligencia grave a efectos de su encuadramiento en la causal de rescisión prevista por el artículo 50 inc., a) de la LOP.

Art. 36. – El contratista no podrá, bajo el pretexto de error u omisión, reclamar aumento de los precios fijados en el contrato.

Las equivocaciones del presupuesto, en cuanto a extensión o valor de las obras, se corregirán en cualquier momento hasta la terminación del contrato.

En estos casos el contratista tendrá los derechos que le acuerdan los artículos 38 y 53.

¹⁹¹ PTN – Dictámenes 95:104 La PTN que los pagos del artículo 36 se refiere a “(...) aquellos que deben efectuarse directamente a los empleados y obreros que trabajan en las obras y no a aquellas otras erogaciones a cargo del contratista que solo indirectamente los puede llegar a beneficiar o que tienen destino distinto (v.gr. impuestos de aprendizaje, aportes jubilatorios, contribuciones sindicales, etc.)”

En este artículo se sienta el carácter prohibitivo que impide al contratista ejercer la pretensión revocatoria o modificatoria del precio contractual, con fundamento en el error u omisión de su parte.

El presupuesto factico de este artículo está asociado a hechos o situaciones preexistentes a la formulación de la propuesta – que el oferente, devenido en contratista, debió contemplar en aquella oportunidad de haber actuado con la debida diligencia – o a la mala praxis del contratista en la etapa de ejecución del contrato.

Valga recordar que la presentación de la oferta, presupone que el oferente estudio exhaustivamente el pliego de licitación y que, además para la determinación del precio tuvo en cuenta los condicionamientos de todo orden existente y que debieron conocerse de haber actuado diligentemente al momento de ofertar, por lo que él “(...) el error de la preparación de la oferta, no imputable al comitente, no puede sino ser soportado por la contratista (...).¹⁹²”

La seriedad y relevancia de la propuesta justifica una diligencia que excede la ordinaria o común.¹⁹³, y que el error no es excusa cuando proviene de la negligencia culpable o cuando pudo haber sido evitado por el oferente¹⁹⁴. Incluso el error material en la confección de la oferta se ha considerado improcedente de subsanación¹⁹⁵.

También alcanza a aquellos casos en que el contratista cotizo los trabajos, a sabiendas y en calidad de oferente, por debajo de sus costos con el fin de resultar ganador en el proceso de selección y con las expectativas de acceder a ilegítimos reajustes en el precio básico durante la ejecución.

A diferencia de imposibilidad de reclamar aumento de los precios fijados en el contrato originados en su error u omisión, se prevé un amplio régimen de subsanación de errores cometidos por la administración, del cual puede derivarse la revisión o ajuste de los precios básicos del contrato, lo cual se autoriza expresamente en el presente artículo.

Si bien conceptualmente es un supuesto distinto a lo estipulado en el artículo 30 de la Ley 13064, la consecuencia jurídica, sería la misma ya que se inscribe en la misma lógica de que la determinación inicial del precio cede ante las exigencias técnicas de la realización de la obra.

La cusa justificante de la corrección del presupuesto, mediante elementos de juicio que determinan la magnitud de la obra y su valoración en función de volumen, cantidad, calidad, etc. Obedece a que el error presupuestario no puede afectar la propia viabilidad o funcionalidad del proyecto, o dicho de error haga imposible o inconveniente al iteres publico la realización del diseño en su concepción original¹⁹⁶.

¹⁹² La Corte Suprema de Justicia por aplicación del artículo 37 rechazo un reclamo de flexibilidad laboral. Corte Suprema 24-5-1993 “Bricons SA v. Estado Nacional (Ministerio de Obras y Servicios Públicos – Secretaría de Comunicaciones) s/ordinario” (consid. 9º)

¹⁹³ PTN Dictámenes: 117:627; 107:260; 90:156; 49; 409

¹⁹⁴ PTN Dictámenes 145:111 “(...) la cotización del precio debe hacerse sobre la base de los costos reales, no pudiendo ignorar el oferente los costos del mercado, los que debe analizar para la formulación de la oferta”.

¹⁹⁵ PTN Dictámenes 49:409; 51:111; 90:156; 107:260; 117:627; 134:371; 158:76.

¹⁹⁶ PTN Dictámenes 82:268, la PTN admitió que el error del presupuesto oficial en la estimación sobre el volumen de terraplén a ejecutarse y omisiones del proyecto a la fijación de cotas de altimetría y otras

Art. 36. – Si en el contrato de obras públicas celebrado, la administración hubiera fijado precios unitarios y las modificaciones o errores a que se refieren los artículos 30 y 37 importasen en algún ítem un aumento o disminución superiores a un 20 % del importe del mismo, la administración o el contratista tendrá derecho que se fije un nuevo precio unitario de común acuerdo. En caso de disminución, el nuevo precio se aplicará a la totalidad del trabajo a realizar en el ítem, pero si se trata de aumentos, sólo se aplicará a la cantidad de trabajo que exceda de la que para este ítem figura en el presupuesto oficial de la obra. Si no se lograra acuerdo entre los contratantes la administración podrá disponer que los trabajos del ítem disminuido o los excedentes del que se ha aumentado, se lleven a cabo directamente o por nuevo contrato, sin derecho a reclamación alguna por parte del contratista.

La supresión total de un ítem, sólo dará al contratista el derecho que le confiere el artículo 53.

Este artículo regula explícitamente los supuestos de modificaciones de obra o errores del presupuesto que importan aumento o disminución superior al 20 % del importe de algún ítem contractual para el cual exista un precio acordado; y el caso de la eliminación total del ítem. Dichas modificaciones se desprenden de lo estipulado en el art. 30 de la LOP o bien del art. 37 de la misma Ley.

- i) Modificación en el que el aumento o disminución del ítem no supera el 20%

En el caso que las modificaciones del diseño original no supongan aumento o disminución de un ítem superior al 20% del monto de este; y además que; no implique un aumento del 20% del monto contractual – art. 30 LOP – el contratista está obligado a aceptarlas y a realizar los trabajos inherentes a la modificación, correspondiendo que se le abone solamente el monto del aumento, sobre la base y régimen de los precios establecidos en el contrato y sin derecho a percibir compensación económica alguna en caso de disminución.

- ii) Modificaciones que suponen aumento o disminución del ítem mayor al 20% del importe de este.

Se reconoce en favor de las partes el reconocimiento de un nuevo precio que podría ser mayor o menor que el original.

Resulta irrelevante, a los efectos de abrir la etapa de negociación, que la disminución o aumento en un porcentaje superior al 20% represente un aumento o disminución del total de las obras en la misma proporción, sin perjuicio de lo estipulado en el art. 53 inc., a) de la LOP¹⁹⁷.

indicaciones que puedan permitir la estimación de la enorme diferencia existente entre la cantidad fijada en el computo métrico oficial y la que realmente se debía ejecutar, con posterioridad a la iniciación de los trabajos, torna viable la modificación de los precios unitarios ya sea porque el supuesto se encuadre en el artículo 30 o, en el artículo 37 de la LOP.

¹⁹⁷ En las aclaraciones parlamentarias al proyecto de ley 13064 se expresó “En el caso aquel de que la administración proceda a modificar cada ítem, sin aumentar el 20% porque los aumentos se compensan con reducciones, puede ocurrir que dentro del mismo contrato los rubros donde el contratista ha calculado sus ganancias vayan desapareciendo, mientras que aumenten aquellos que les produce pérdidas, Esta situación se produce en algunos casos, originando un desequilibrio total de la economía de la obra. Por ello se arbitra la solución del presente artículo” Aclaraciones parlamentarias al proyecto de la ley 13.064, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Reunión 42ª, 24/9/1947, p. 874

La búsqueda del precio adecuado de los ítem que aumentan o disminuyen en más del 20% implica una actividad mutua de cooperación entre comitente y contratista, impuesta por el deber ser de las partes de conducirse con lealtad y buena fe en la ejecución del contrato.

En caso de no lograr un acuerdo la administración está facultada a que las tareas que varían en más o menos del 20% se ejecuten por administración o por terceros. En el último caso deben observarse los procedimientos estipulados en el artículo 9º de la LOP.

En caso de llamarse a licitación pública o privada debe garantizarse al contratista originario la participación en los procesos de selección de oferentes en igualdad de condiciones que los demás.

Es dable destacar que principios de la buena administración o correcta gestión administrativa impiden que la adjudicación de los trabajos relativos a la modificación sea discernida a favor de una oferta económicamente más gravosa que la que hubiera resultado de encomendar la ejecución de los trabajos al contratista a cargo de la obra.

iii) Supresión total del ítem

La supresión de un ítem no habilita a la instancia negociadora ni al derecho al contratista para renegociar los precios de los ítem no suprimidos.

Art. 39. - El contratista no tendrá derecho a indemnización por causas de pérdidas, averías o perjuicios ocasionados por su propia culpa, falta de medios o errores en las operaciones que le sean imputables. Cuando esas pérdidas, averías o perjuicios provengan de culpa de los empleados de la administración, o de fuerza mayor o caso fortuito, serán soportados por la administración pública.

Para los efectos de la aplicación del párrafo anterior se considerarán casos fortuitos o de fuerza mayor:

a) Los que tengan causa directa en actos de la administración pública, no previstos en los pliegos de licitación;

b) Los acontecimientos de origen natural extraordinarios y de características tales que impidan al contratista la adopción de las medidas necesarias para prevenir sus efectos.

Para tener derecho a las indemnizaciones a que se refiere este artículo, el contratista deberá hacer la reclamación correspondiente dentro de los plazos y en las condiciones que determinen los pliegos especiales de cada obra.

En caso de que proceda la indemnización, se pagará el perjuicio de acuerdo, en cuanto ello sea posible, con los precios del contrato

El contratista como experto de la construcción y dado su deber de actuar proactivamente en la determinación anticipada de los hechos que puedan incidir negativamente en el contrato, lo hace pasible de soportar cualquier pérdida, avería o perjuicio que provenga de su accionar negligente y la Administración tiene prohibida el otorgamiento de compensaciones que lo dejen indemne en esta hipótesis.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Corte Suprema, 12-8-2003, in re “José Cartellone v. Dirección Nacional de Vialidad s/contrato de obra pública” (consid. 15)

A través del tiempo y mediante la resolución de casos particulares mediante fallos administrativos y jurisprudenciales se fueron determinando los alcances en los cuales los contratistas, por su accionar negligente, quedan excluidos del derecho a ser indemnizados, entre los cuales podemos mencionar:

- a) Mayores erogaciones originadas en la falta de previsión del contratista en oportunidad de confeccionar su propuesta.

Ante una solicitud del contratista que perseguía el reconocimiento de los mayores gastos ocasionados por la prolongación del recorrido carretero para el transporte de materiales necesarios para la ejecución de la obra, a raíz del estado intransitable de una ruta nacional. En este caso, la PTN rechazó la petición por las siguientes razones; i) el mal estado de la ruta era anterior al ofertar y por ende conocido por el contratista, ii) no existió intransitabilidad de orden general y absoluta, iii) la actuación diligente imponía la consulta antes de ofertar sobre el estado de la ruta, y iv) “no consta en la documentación acompañada – correspondiente a la licitación (...) -, ninguna mención suya al tránsito (...) que pudiere merecer ‘observaciones’ por parte del licitante”¹⁹⁹

- b) Error de interpretación en la documentación contractual, en las operaciones o en las decisiones.

La libertad del contratista para interpretar las normas y pautas contractuales a efectos de ejecutar las obras, tiene como contrapartida, en caso de error, la asunción de su responsabilidad por los juicios o pérdidas que ocasione ese proceder equivocado.

- c) Pérdidas ocasionadas por atraso en la ejecución de obras derivado de la actuación negligente del contratista.

Cuando las pérdidas se originan en conductas morosas del contratista, al no cumplir con los cronogramas de obras previstos en el contrato sin causa que lo justifique, resulta improcedente cualquier reconocimiento por cargo del comitente.

Es así que existe jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, denegando el reclamo del contratista enmarcado en el inciso b) del artículo 39 de la Ley 13.064, mediante el cual pretendía el cobro de daños y perjuicios sufridos en el atraso de la ejecución de los trabajos fundamentados en la falta de provisión de cemento portland.²⁰⁰

- d) Asunción del riesgo por la administración: Actos propios y acontecimientos de origen natural extraordinarios

En esta parte se pone de manifiesto las consecuencias perjudiciales del comitente derivados de actos culposos de sus empleados de la Administración o del acaecimiento de la fuerza mayor o caso fortuito.

¹⁹⁹ PTN Dictámenes 141:409

²⁰⁰ Corte suprema 27/8/1996 “J.J. Chediack SA v Estado Nacional (Fuerza Aérea Argentina) s/nulidad de resolución” (consid 19), Fallos 319:1681

En general los contratos de obra pública, pone en cargo del Estado las secuencias de los daños producidos en la obra por caso fortuito o fuerza mayor.²⁰¹

Poner este riesgo en el Estado esta justificado en el imperativo legal que se justifica en:

- a. Carácter que guarda de la legislación de obra públicas de la capacidad productiva del contratista. Esto tiene a mantener la capacidad productiva de las empresas de construcción, poniéndolas a cubierto de acontecimientos que puedan provocar la paralización de las actividades, con perjuicio para el estado el que perdería la capacidad de impulsar el desarrollo económico del país por causas que escapan a toda previsión humana²⁰².
- b. Preservar el capital de trabajo. Los capitales de trabajo de las empresas constructoras son, por lo general, menores que los costos de las obras públicas que realizan. Por lo que la destrucción total o parcial de la obra pública debe absorberla el estado, cuando sea por causas fortuitas o fuerza mayor, ya que es la única forma que tienen las empresas de afrontar su futuro económico, con un mínimo de seguridad, sin riesgo de perderlo todo²⁰³.
- c. Mantenimiento del equilibrio financiero del contrato. La PTN ha sostenido que el artículo 39 de LOP modifica los principios del derecho común y pone a cargo de la Administración la reparación de los perjuicios ocasionados al contratista por acontecimientos naturales de origen extraordinario, procurando de tal modo – sin duda - mantener el ‘equilibrio financiero del contrato’²⁰⁴.
- d. Evitar el encarecimiento de la contratación. Este aspecto analiza la posibilidad de que las ofertas se encarezcan por indemnizabilidad de los daños en caso de fuerza mayor y la repercusión que ello tendría en las ofertas, por las primas de los seguros, entendiéndose que la en última instancia, la Administración es autoseguro de aquellos riesgos siendo beneficiada, pues la pone en una posición ventajosa.
- e. La fisonomía propia del contrato de obra pública que excluye la matriz de aleatoriedad. Ya que este riesgo no es soportado por el Contratista, sino por el Comitente
- f. Promover la concurrencia de los interesados a los procesos licitatorios. Además de la conveniencia de ejecutar la obra pública, que por su magnitud, obligan a trasladar riesgos a la Administración, siempre que estos sean derivados de casos fortuitos o fuerza mayor; el no absorber los

²⁰¹ Marienhoff, Miguel S. “Contrato de obra pública. ‘Gasto improductivo’ y ‘daño’: su resarcimiento. Fuerza mayor o caso fortuito. Teorías de la ‘voluntad’ y del ‘riesgo’ ”. LL 1983-A-796.

²⁰² Aclaraciones parlamentarias al proyecto de Ley 13064, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Reunión 42ª, 24/9/197 p. 889

²⁰³ Mó Fernando F., Régimen legal de la Obra Pública 2da edición actualizada y aumentada, reimp., inalterada, De palma, Buenos Aires cit. P. 283)

²⁰⁴ Dictámenes PTN 84:240

daños y perjuicios derivados de estos, la administración no contaría con oferentes para llevar estas obras adelante.

Mas allá de lo expuesto en la interpretación del presente artículo, el reconocimiento y pago de la pertinente indemnización siempre estará sujeta a la producción de la prueba relativa al daño y demostración del perjuicio²⁰⁵.

e) Régimen especial o de excepción

Tanto la Corte Suprema de la Nación²⁰⁶ como la Procuración del Tesoro de La Nación²⁰⁷ entienden que los alcances de los previsto en el inc., a) actos propios de la administración no previstos en los pliegos, del presente artículo merece una interpretación restrictiva, ya que la pauta indemnizatoria que impone el art. 39 LOP supone una relevante excepción a la regla que rige en materia de locación de obra privada, ya que el Código Civil, establece que la fuerza mayor impide absolutamente el cumplimiento de la obligación exonera al deudor de su responsabilidad, quedando el acreedor exento de cualquier indemnización.

Con base en otras pautas interpretativas, se admitió la procedencia de la indemnización a favor del contratista ante supuestos que resultan subsumibles en los mencionados a) y b)

En este punto es necesario realizar la definición de ciertos conceptos que hacen a la interpretación del presente artículo: Concepto de Perdida, Avería o Perjuicio.

Perdida o Avería no solo se refiere a los daños materiales en la obra sino, además, a los materiales acopiados.²⁰⁸

En cuanto a Perjuicio se podría interpretar, salvo pacto en contrario, engloba todos aquellos daños sufridos por el contratista que puedan afectar los medios de producción destinados directamente a la realización de las obras, emplazados en el lugar de trabajo y directamente afectados a la ejecución, entre los que se encuentran equipos, herramientas, instalaciones y obrador.²⁰⁹

Entre los supuestos que hacen procedente el pago de indemnizaciones a favor del contratista podemos encontrar:

1. Culpa de los empleados de la Administración

Durante la ejecución de las obras pueden observarse conductas negligentes, ya sea por acción u omisión del comitente o del inspector que tiene a su cargo la supervisión de las obras. Indefinición de la Administración sobre aspectos técnicos de la obra en

²⁰⁵ La PTN exigió para la procedencia del reconocimiento y pago de las indemnizaciones el cumplimiento de las exigencias previstas por los art. 34 y 39 de la LOP. Dictámenes 140:166; 93:345; 74:367

²⁰⁶ Corte Suprema, 27/8/1996 J.J. Chediack SA v. Estado Nacional s/nulidad de resolución, Fallos 319:1681 (consid. 11)

²⁰⁷ Dictámenes 185:93; 186:034; 198:37; 233:521; 234:174; 167:266

²⁰⁸ PTN Dictámenes 67:30. Se resolvió que en virtud de lo dispuesto en el art. 39 LOP debe reconocerse a la contratista los daños que fueron ocasionadas a los materiales acopiados "(...) siempre que, el informe técnico que de producirse no resulte que ha mediado culpa de la nombrada en la ubicación y cuidado de dichos materiales y que la lluvia producida, por sus características, impidió a la contratista la adopción de las medidas necesarias para prevenir sus efectos (...)"

²⁰⁹ En igual sentido. Servicio de Asuntos Jurídicos Permanente de la Dirección Nacional de Vialidad, dictamen 106.173, Colección de dictámenes, 1975.

marcha²¹⁰, las obras contratadas²¹¹, ausencias del inspector reiteradas que imposibiliten las mediciones, omisión de dar respuesta a las notas de pedido de la empresa e imposibilidad consiguiente de dar solución inmediata a problemas de obra que requieran la conformidad del inspector; omisión injustificada en suscribir fojas de medición de una porción de obra, etcétera.

2. Supuestos art. 39 LOP incisos a) y b)

Uno tiene causa propia en la actuación de la Administración, hechos estos que no pueden ser previstos por la Contratista, y el otro en circunstancias o eventos exógenos a la voluntad de las partes contratantes, hechos de origen natural y extraordinario. Ambos supuestos tienen para el contratista el carácter de irresistibilidad²¹² e imprevisibilidad²¹³.

a. Actos de la Administración no previstos en los Pliegos de Licitación

Involucra a los hechos, actos o comportamientos directos del comitente²¹⁴, como a los hechos, actos o comportamientos de alcance particular o general²¹⁵, normativos o no, de órganos administrativos que impongan al contratista obligaciones o cargas de naturaleza extracontractual²¹⁶.

De dichos hechos, actos y conductas se derivan, por lo general, alteraciones al marco obligacional acordado originariamente entre las partes, que encarece los trabajos del contratista distorsionando el equilibrio de las prestaciones acordadas de origen.

Los actos pueden ser, directos²¹⁷, del propio comitente o de otro órgano perteneciente a la administración nacional, provincial²¹⁸ o

²¹⁰ PTN Dictámenes 234:174 – Demora en la aprobación de mayores gastos.

²¹¹ PTN Dictámenes 106:71 y Dictámenes 144:115

²¹² Para la Procuración del Tesoro de la Nación “(...) en el artículo 39 de la LOP la irresistibilidad significa únicamente imposibilidad de impedir que el acontecimiento se produzca, pero no imposibilidad de ejecutar el contrato” – Dictámenes 75:394

²¹³ Acto o acontecimiento que “(...) no pudo razonablemente ser considerado por el cocontratante en el momento de celebrar el contrato (...)” – Marienhoff, M.S., Tratado del derecho administrativo, cit., t. III-A, p. 356

²¹⁴ PTN Dictámenes 233:525, considero procedente el pago de indemnizaciones del art. 39 LOP ante las paralizaciones provocadas por mora en el pago en los términos del Decreto 1186/1984. En igual sentido Dictámenes 287:180.

²¹⁵ PTN Dictámenes 233:525 - Instauración de feriado nacional con posterioridad a la celebración del contrato.

²¹⁶ PTN Dictámenes 147:4 - En lo atinente a la responsabilidad extra contractual del hecho del príncipe, la PTN expresa que, “(...) la doctrina ha señalado que el acto del poder público que lo configura dese ser imprevisible y unilateral (Marienhoff, M.S., Tratado de derecho administrativo, t. III-A, p. 494; Díez, M.M., Derecho Administrativo, t. II, p. 556)”. Concluyo la PTN que el hecho del príncipe no se verifica.

²¹⁷ Servicio de Asuntos Jurídicos Permanentes de la Dirección Nacional de Vialidad, Dictamen 91.094, colección de dictámenes, 1971, t. V. – Fueron reconocidos los gastos de reparación de una obra vial en construcción que debió afrontar el contratista, originados en la orden dada por el comitente de liberar la cazada en construcción al tránsito para satisfacer la necesidad de usuarios y facilitar el tránsito, al entenderse

municipal, sin perjuicio de que siempre debe estar demostrada la causalidad directa entre el comportamiento señalado y los daños que se reclaman²¹⁹.

- b. Acontecimientos de origen natural extraordinarios y de características tales que impidan al contratista la adopción de las medidas necesarias para prevenir sus efectos.

Conforme lo previsto en inc. b) cuando los hechos provenientes de la naturaleza salen de su curso normal y sus efectos provocan perjuicio real y probado al contratista, se genera la obligación de indemnizar a cargo del comitente. Dicha reparación exige:

- i. Comprobación del hecho extraordinario o imprevisibilidad de su ocurrencia, para lo cual debe meritarse, la perdurabilidad de sus efectos²²⁰.
 - ii. Verificación de la existencia del daño y justificación de su monto²²¹
 - iii. Acreditación del nexo de causalidad entre el evento y el daño²²²
 - iv. Cumplimiento del Contratista del procedimiento previsto en el pliego para denunciar el hecho extraordinario ante el Comitente y la prueba de los daños
3. Supuestos en los que la pérdida o perjuicio del contratista no proviene del acaecimiento de las conductas o hechos mencionados por los incs., a) y b) del art. 39.

que tal necesidad de interés público no puede satisfacerse a expensas del patrimonio del contratista. En este caso no estaba previsto en el pliego la ejecución del trabajo con la calzada habilitada al tránsito.

²¹⁸ Servicio de Asuntos Jurídicos Permanentes de la Dirección Nacional de Vialidad, Dictamen 94.499, colección de dictámenes, 1972, t. IV. – Indemnización por dictado de una resolución de la Dirección de Hidráulica de la provincia de Córdoba, dictada con posterioridad a la firma del contrato, prohibiendo la extracción de arena del lecho del río sito en jurisdicción provincial, obligando al contratista en incurrir en mayores gastos originados en una mayor distancia de transporte a la prevista en la oferta.

²¹⁹ Cámara Nacional Contencioso Administrativa Federal, sala 4ª, 10/10/2002, in re “CPC SA v Dirección Nacional de Vialidad s/contrato de obra pública” (Considerando VIII) – Resolvió que los incrementos salariales emergentes de convenios colectivos homologados por autoridad pública no encuadran en los supuestos contemplados por el art. 39, toda vez que i) no revisten las características de caso fortuito o fuerza mayor, ii) son ajenos a la actora, iii) la medida del aumento salarial no fue expresión alguna de los órganos del estado.

²²⁰ PTN Dictámenes 105:99 – “(...) un hecho no deja de ser extraordinario porque ya se haya producido antes, [...]. Lo extraordinario de un hecho, que hace imposible a su respecto toda razonable previsión, reside no ya en que ocurra por primera vez, sino que este fuera de los límites de lo normal (...)”, creciente de un río en el año 1961, cuyo registro solamente había sido superado en los años 1921 y 1929. Ver además PTN - Dictámenes 150:504, mediante los cuales se negó el resarcimiento solicitado por lluvias, no habiéndose el carácter de extraordinarias de las mimas. Dictamen 110:307

²²¹ PTN Dictámenes 103:290; 106:71, entre otros.

²²² PTN Dictámenes 198:37 y los allí citados. “(...) no basta la invocación de hechos alegados, sino que debe acreditarse fehacientemente la relación causal existente en las circunstancias que hubieran configurado el caso fortuito y la imposibilidad de llevar a cabo los actos que constituyen la obligación del adjudicatario”.

Es necesario aclarar que, y en contrario de lo expuesto, en la primer parte del artículo 39, se podría interpretar que no entraría en juego el concepto de caso fortuito o fuerza mayor.

Se trata de acontecimientos no aferrados por los incs. A) y b) del artículo 39, pero que de darse, poseen efectos análogos a los causados por caso fortuito o fuerza mayor, conforme lo establecido en la Ley 13064.

Al no estar previsto en los incisos a) y b) cabe la duda si es conducente su resarcimiento a la contratista. La doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación, entendió que correspondía el resarcimiento al amparo de lo estipulado en el Código Civil, en lo atinente al caso fortuito o fuerza mayor. Así se concluyó ante el reclamo interpuesto por el contratista por los daños ocasionados a obras en construcción con motivo de un hecho que se tribuyera a un atentado terrorista, por la que se destruyó parte de la obra física en construcción²²³

Con el mismo criterio se produjo el resarcimiento de un contratista por el incendio causado a los encontrados por un tercero²²⁴

Para tener derecho al reconocimiento del reclamo, la contratista debe formular el mismo dentro de los plazos y condiciones establecidos en los pliegos.

Esto radica en que el comitente debe tener la oportunidad de verificar la existencia real del evento, su imprevisibilidad y si los daños cuya indemnización se reclama se han verificado en la realidad de los hechos y posen la magnitud que se pretenden. Asimismo, debe poder apreciar el impacto que tiene en el curso de los trabajos y el nexo de causalidad entre los perjuicios reclamados y el hecho extraordinario de la naturaleza, o hecho o acto de la administración que fuera denunciado por la contratista.

En orden de atenuar el rigorismo de los plazos de los pliegos para la denuncia del hecho la PTN fijó una serie de pautas: i) Carácter público y notorio de los hechos invocados²²⁵, ii) la prórroga de plazos otorgada por el comitente con fundamentos en el hecho perturbador²²⁶, iii) el abandono voluntario de la contratista de su derecho a reclamar²²⁷, iv) la distinción entre el plazo de la denuncia y de fundamentación de la reclamación²²⁸.

²²³ Dictámenes 130:27 Procuración del Tesoro de la Nación.

²²⁴ Servicio de Asuntos Jurídicos de la Dirección Nacional de Vialidad, dictamen 105.213, colección de dictámenes, 1975, t.IV

²²⁵ Dictámenes 183:183 donde la procuración del tesoro de la nación indica que, si bien la presentación fue extemporánea en una lectura estricta de la letra contractual, debe considerarse y tratarse el recurso presentado, puesto que, si no se caería en un formalismo por demás riguroso y excesivo, máxime teniendo en cuenta el carácter público y notorio de los hechos invocados. Cabe aclarar que en el caso de modificación de gravámenes se consideró que por su carácter público y notorio, se concluyó que deben disponerse los reajustes de los gravámenes de oficio si el precio de la obra resulta modificado por aumento o disminución de gravámenes Dictámenes 100:207

²²⁶ La PTN expresó que si la Administración extendió los plazos contractuales libre de penalidades con fundamentos en el acaecimiento de hechos encuadrados en el art. 39 inc c), luego no puede desconocer la existencia del hecho natural. Dictámenes 194:160

²²⁷ Se interpreta que cuando existe un error la falta de coincidencia de la voluntad y la forma de hacer en la reclamación el transcurso de los plazos prolongados que hagan presumir el abandono voluntario del

Más allá de lo expuesto, recientemente la Procuración del Tesoro de la Nación siguió la tesis rigorista y formal, interpretando que los plazos establecidos en los pliegos para denunciar el hecho y acompañar la prueba de los perjuicios son de caducidad, por lo que de no formalizar el reclamo en tiempo y forma, el constructor perderá el derecho²²⁹.

Ahora bien, para proceder a la indemnización y posterior pago se deberán cumplir los siguientes requisitos: i) individualización de la causa o evento, ii) demostración del carácter imprevisible del evento o ausencia de culpabilidad del contratista en la producción de daños²³⁰, iii) prueba sobre la existencia del hecho y la relativa al daño a cargo de quien la invoca²³¹, iv) detalle y monto de los perjuicios²³², v) nexo de causalidad entre evento y los daños denunciados.

CAPITULO VI

De la recepción de Obras.

Art. 40. -Las obras podrán recibirse parcial o totalmente, conforme con lo establecido en el contrato; pero la recepción parcial también podrá hacerse cuando se considere conveniente, por autoridad competente.

La recepción total o parcial tendrá carácter provisional hasta tanto se haya cumplido el plazo de garantía que se hubiese fijado.

La recepción de la obra conforma el acto final mediante el cual la Comitente comprueba, in situ, que la obra fue realizada en un todo de acuerdo al diseño.

Por la misma, se da inicio al proceso de extinción del contrato, el cual no es un proceso instantáneo y debe darse cierre a una serie de etapas posteriores, las cuales son:

El período de garantía.

La Recepción Definitiva

La liquidación final o de cierre de cuentas, pago del saldo del precio de la locación de obra y devolución de garantías, de corresponder.

El contrato de locación de obra busca el cumplimiento de una obligación de carácter indivisible, se prevé que el contrato pueda ser recibido mediante una recepción total o mediante una recepción parcial, de alguna porción, tramo, unidad o sección que integre el

derecho a reclamar conforme lo prevé el art. 1) inc c) de LNPA. Por lo cual se debería verificar los hechos denunciados. Dictámenes 198:37 y 205:210.

²²⁸ PTN Dictámenes 103:290 en el cual se indicó que habiendo cumplimentado el plazo de la denuncia, pero no el de prueba del perjuicio, siempre y cuando el incumplimiento del plazo sea justificado, dicho incumplimiento no obsta para el reconocimiento del perjuicio, siempre fundado en el principio de buena fe y que se encontraba cabalmente cumplido el fin de la norma, siendo que el comitente pudo a partir de la denuncia efectuar las verificaciones pertinentes. Ver Dictámenes PTN 105:99 en igual sentido.

²²⁹ PTN Dictámenes 234:58. Ver, también, Corte Sup., 20/1/1997, “

²³⁰ PTN Dictámenes 234:58

²³¹ dictámenes 67:30. Se exige que las características extraordinarias del evento le hayan impedido al contratista la adopción de las medidas necesarias para prevenir sus efectos

²³² PTN dictámenes 140:166; 93:345; 74:367) donde la procuración entendió que para el reconocimiento de los gastos generales e indirectos fundados en ampliaciones de plazo dispuestas por el contratista, era necesaria la producción de la prueba relativa a al daño sufrido

todo del contrato; esto queda librado al análisis particular de cada contrato, evaluando la conveniencia o no, de proceder a una recepción parcial o total.

Si bien no existe condicionamiento alguno para que la Administración ejerza la facultad de una recepción parcial, es razonable que estas estén asociadas a la necesidad de disponer de las obras antes del tiempo previsto cuando razones de interés público lo aconsejen.

La inclusión de la modalidad de recepción provisoria en los pliegos, es una facultad que tiene la Administración; la recepción parcial, queda justificada en aquellos casos en el que el sistema de contratación empleado o la propia naturaleza de las obras contratadas, permita o haga conveniente este tipo de recepción. En el caso de que en el plan de trabajos, se hayan establecido plazos de terminación y entrega parcial, aunque no se haya establecido previamente en el Pliego, vuelve una obligación la recepción para el comitente.

La LOP, plantea dos instancias de recepción de la obra: una provisoria, sujeta a pruebas posteriores; y una definitiva, una vez agotado el periodo de garantía.

La recepción provisional es el acto mediante el cual el comitente:

Comprueba que la totalidad de la obra o una porción de ella ha sido concluida de acuerdo con la encomienda y de conformidad con los ajustes posteriormente acordados, si los hubo y órdenes impartidas.

Verifica que se han efectuado los controles de calidad satisfactoriamente.

Dispone su recibo.

Con la recepción provisional se busca verificar la correcta ejecución de los trabajos realizados, pudiéndose encontrar fallas que condicionen el uso normal de la obra o fallas menos subsanables durante el plazo de garantía. No se exonera de responsabilidad al Contratista por los vicios de construcción de la obra cubierta, ni de su obligación de conservación hasta la recepción definitiva.

La recepción provisional abarca también aquellos trabajos que fueron aprobados anteriormente, por lo que el plazo de garantía es uniforme y correrá desde la fecha en que se verifica la recepción provisoria o, en su caso, desde la fecha de terminación efectiva de la obra sujeta a recepción.

La verificación de los trabajos se lleva a cabo mediante comprobaciones técnicas, muestras, ensayos y análisis previstos en las especificaciones técnicas, y todo otro tipo de prueba o controles, parciales o integrales, que decida efectuar el comitente a tal fin, concluyendo con un juicio positivo o negativo respecto de la obra terminada por la Contratista.

Una vez verificados los trabajos, se suscribe entre las partes, el Acta de Recepción Provisional de los Trabajos, pudiéndose, según el caso:

Constatar que la Obra se encuentra en estado de recibo sin deficiencia alguna, operando así la recepción provisional sin reservas.

Recibir provisionalmente la obra dejando constancia de que esta presenta imperfecciones subsanables durante la etapa de garantía.

Rechazar la recepción provisional si se considera que la obra no se encuentra en condiciones de ser recibida.

Se refiere a recepciones tácitas el caso en el cual la Administración, a partir de actos, conductas o comportamientos materiales, toma posesión de la obra y de su emplazamiento o la habilita al uso, formalmente de hecho, sin formular cuestionamiento alguno sobre la bondad de la Obra construida, es decir que es un acto que inequívocamente revelan la voluntad de considerarla bien realizada y útil para el fin previsto.

Sus acciones deben equipararse a los de las recepciones de obra realizadas en un todo de acuerdo con los procedimientos contractuales, debiendo la Administración soportar las consecuencias de la inseguridad jurídica que provoca su proceder no ajustado a los términos del Pliego, aclarándose que el acta de recepción no es un requisito constitutivo de ella, motivo por el cual se puede demostrar por otros medios que hubo recepción provisional, hablándose entonces de recepciones tácitas o presuntas.

De la recepción provisional sin reservas, se derivan distintos efectos relacionados con la entrega efectiva de la obra, el inicio del período de garantía y la purga de los vicios aparentes.

Entrega de la posesión de las Obras al Comitente: Con la recepción provisional de la obra se materializa la entrega de la posesión de las Obras al comitente, quien durante el plazo de garantía se encuentra en condiciones de usarla para provecho propio o uso ajeno.

Esta entrega de posesión de la obra, con o sin reservas, no significa el retiro de la contratista del lugar, ello se concreta al momento de la recepción definitiva.

Inicio del período de Garantía: En principio el período de garantía es determinado por la recepción provisional, sin embargo, ante una eventual mora del comitente en recibir provisionalmente la obra, una forma de preservar los derechos del contratista es prever en los Pliegos las siguientes alternativas:

Necesidad de la confección de un acta de terminación de la obra y su posterior recepción provisional, retrotrayendo el inicio del período de garantía a la fecha de terminación efectiva de los trabajos consignada en dicha acta.

Facultar al contratista a solicitar a la inspección la entrega de una constancia de la fecha de terminación de la obra de carácter provisional, la que se consolidará o no, al momento de la recepción provisional.

Que el acta de recepción provisional deba consignar la fecha efectiva de terminación de los trabajos, especificándose que el plazo de garantía comenzará a correr a partir de esa fecha.

Liberación por los vicios aparentes: La recepción provisional sin reservas de ninguna naturaleza, a la vez que exime a la contratista de seguir ejecutando obras, lo libera de vicios aparentes que pudiera presentar el contrato, no pudiéndosele oponer a posteriori la disconformidad con los trabajos ejecutados.

La recepción provisional no purga los vicios ocultos que pudieran manifestarse durante el período de garantía, ya sean estos graves o no, o cualquier otro tipo de vicio que pudiera provocar la rotura total o parcial de la obra.

Multas por demora y premios por terminación anticipada: Si el contratista, previo a la recepción provisional, se ha hecho pasible de multas por incumplimiento de los plazos parciales o totales previstos u otro tipo de sanciones por otros motivos fundados, la recepción provisional de los trabajos no purga dichas sanciones.

En el caso de premios por terminación anticipada, a dicha anticipación deberá correlacionársela con la fecha de terminación efectiva de la obra constatada por el comitente o, en su caso, con la fecha de recepción provisional, sin reservas.

Art. 41. -La recepción definitiva se llevará a efecto tan pronto expire el plazo de la garantía que se hubiese fijado en el contrato, siendo durante este plazo el contratista responsable de la conservación y reparación de las obras salvo los efectos resultantes del uso indebido de las mismas.

Durante el período de garantía la comitente comprueba el comportamiento y la funcionalidad de la obra ya sometida al uso, siendo que durante ese plazo se concreta la reparación de las fallas detectadas en oportunidad de operarse la recepción provisional o de las que se manifiesten durante el período de garantía; vencido dicho plazo y subsanadas las fallas detectadas, se procede a la recepción definitiva de la obra.

Esta responsabilidad alcanza a deficiencias ya sean constructivas o de los materiales utilizados. Asimismo, la conservación debe ser continua y eficaz a juicio del comitente, de modo que se mantengan las condiciones, atributos y características que tenían en el momento que fueron recibidas provisionalmente.

Durante el período de Garantía, la contratista es responsable de mantener y conservar las obras construidas, así como también reparar todos los daños, deterioros y averías que pudiera sufrir la obra, total o parcialmente, sean estos originados por una causa imputable a la contratista o por el uso normal de ellas, siendo estas tareas parte del oportuno contrato.

Atento a ello no corresponde una compensación adicional; en el caso de que las fallas se produzcan por el mal uso de las obras, el contratista no deberá responder, de igual modo, en el caso de una conducta irregular o no diligente de la Administración.

Es de aclarar que el plazo de garantía quedará ampliado si una parte cualquiera de la obra tuviera que ser reconstruida, modificada o sustituida debido a vicios de construcción u otras causas, mientras que el plazo deberá ser interrumpido hasta tanto se subsanen las deficiencias.

Si se encontrara defectos o averías durante el plazo de garantía, el mismo puede suspenderse, si no el comitente perdería la posibilidad de verificar las obras ejecutadas. Si las averías se manifiestan por el mal uso, por ejemplo: deterioros en rutas por circulación sobre banquetas de tránsito pesado, o circulación de vehículos excedidos en su carga, el contratista no debe responder por ella.

Asimismo, si los deterioros se originan en la conducta irregular o no diligente de la propia Administración, tampoco debe responder el contratista.

Durante este período la comitente conserva su poder sancionatorio.

Se procede a la recepción definitiva una vez vencido el plazo de garantía y previa comprobación de que la comitente ha cumplido con las obligaciones que asumiera al momento de la contratación.

Es decir que la recepción definitiva²³³ solo pone termino a las obligaciones técnicas del contratista relacionadas con el estado de calidad de la obra y constituye el acto jurídico que extingue la obligación de resultado asumida por el contratista a excepción de la responsabilidad establecida en el Artículo N° 1646 del Código Civil el cual expone que:

²³³ Procuración del Tesoro de la Nación Dictamen 80:225

“Tratándose de edificios u obras en inmuebles destinados a larga duración, recibidos por el que los encargó, el constructor es responsable por su ruina total o parcial, si ésta procede de vicio de construcción o de vicio del suelo o de mala calidad de los materiales, haya o no el constructor proveído éstos o hecho la obra en terreno del locatario”.

“Para que sea aplicable la responsabilidad, deberá producirse la ruina dentro de los diez años de recibida la obra y el plazo de prescripción de la acción será de un año a contar del tiempo en que se produjo aquélla”.

“La responsabilidad que este artículo impone se extenderá indistintamente al director de la obra y al proyectista según las circunstancias, sin perjuicio de las acciones de regreso que pudieren competir”.

Es de aclarar que la relación jurídico sustancial formalizada entre comitente y contratista no se extingue con la concreción de la recepción definitiva, dicha extinción queda sujeta a la liquidación final o cierre de cuentas, cancelación total del precio de la locación de obra y liberación de garantías

En si la Recepción Definitiva es un acto formal, positivo que exterioriza la conformidad del Comitente a las obras, el cual se concreta con el Acta de Recepción Definitiva rubricada por el Representante Técnico y el Inspector de Obras²³⁴.

Así como puede verificarse una recepción provisional tácita, la definitiva tiene el mismo carácter cuando, transcurrido el plazo de garantía sin observaciones de ninguna naturaleza, la comitente, previa habilitación, permanecen en el uso y goce las obras²³⁵.

Bajo la óptica del comitente, la recepción expresa, resulta indispensable si se pretende dar mayor seguridad jurídica, en especial, sobre los aspectos que hacen a la eventual ejecución de las garantías

El contratista se verá beneficiado con la certeza que da la recepción definitiva expresa en lo atinente a: i) la exoneración de su responsabilidad por los vicios ocultos que no acarrearán ruina parcial o total de la obra, ii) El inicio del plazo de prescripción de diez años previstos en el Art. 1646 del Código Civil, iii) el derecho del contratista a la restitución de las garantías y fondos de reparo.

Por lo cual la recepción definitiva expresa tiene beneficios para ambas partes, comitente y contratista, eliminando las incertidumbres sobre la cancelación y procedencia de la devolución de garantías, según lo previsto en el artículo 44 de la LOP.

Vencido el plazo de garantía de una obra recibida provisionalmente sin reserva u observación alguna y sin que medien observaciones posteriores durante el plazo de garantía se produce de hecho la recepción definitiva.

²³⁴ La PTN ha considerado que la acreditación sobre las condiciones de recibo de una obra consideradas en la recepción definitiva, suscripta con posterioridad al vencimiento del plazo de garantía, no pueden a posteriori ser enervadas por consideraciones de orden general tendientes a acreditar que hubo apartamiento de las condiciones del pliego. Dictámenes 115:226

²³⁵ La PTN reconoce la Recepción Tácita de las Obras mediante los Dictámenes 112:147 y 109:262, en este último la PTN expuso que habiéndose vencido el plazo de garantía desde sin que se hayan efectuado observaciones por parte del comitente, el contratista queda liberado de la responsabilidad de los vicios ocultos sin perjuicio de lo establecido en el art. 1646 del Código Civil. Es así que no procede la sanción al contratista con la pérdida del fondo de garantía del contrato por vicios ocultos detectados una vez vencido el plazo de garantía, infiriendo en este caso que no hubo recepción definitiva expresa.

La Recepción Definitiva tiene los siguientes efectos:

1. Liberación del contratista por la ejecución de la obra: El primer efecto que produce la recepción definitiva es liberar al contratista de la ejecución de las tareas de reparación, mantenimiento o conservación a las que se obligó durante el período de garantía; dado que con la recepción provisional se da la liberación de las obligaciones de ejecución, no quedan obligaciones pendientes de cumplimiento por la contratista, salvo lo expuesto en el Artículo N° 1646 del Código Civil.
2. Entrega del emplazamiento: la Contratista debe efectuar la entrega del emplazamiento de la obra con el objeto del traspaso de la obra libre de efectos u ocupantes.
3. Liberación por vicios ocultos: Se libera a la contratista de los vicios que pudiera presentar el opus contractual, salvo los correspondientes al Artículo N° 1646 del Código Civil, definiéndose como vicios ocultos a aquellos que no se evidencian a simple vista aplicando una diligencia razonable, no pueden ser apreciados por una persona con conocimientos “estándar”, es decir aquellos que con una revisión cuidadosa y atenta no son perceptibles.
4. Liberación de la fianza y restitución del fondo de reparo: Se procede a la liberación o cancelación de fianzas o garantías de fiel cumplimiento del contrato y devolución del fondo de reparo.

En cuanto a lo estipulado en el art. 1646 del Código Civil, y más allá de la falta de regulación en la LOP a la responsabilidad del contratista, director de obras y autor del proyecto por ruina parcial o total, en los casos de ruina total o parcial, en los supuestos de ejecución de estructuras destinadas a larga duración la doctrina²³⁶ y jurisprudencia²³⁷ se inclina por la aplicación el Artículo N° 1646 del CC, al contrato de Obra Pública, aún en aquellos casos en que los supuestos por ruina estén previstos en el pliego.

El Concepto de ruina

Por ruina parcial o total se refiere a la pérdida de solidez o estabilidad de la obra, tanto que la alcance de una manera completa o bien a partes trascendentes de la misma o la hipótesis obvia de la destrucción parcial o total de la cosa ya producida; asimismo la hipótesis de grave daño de la obra que si bien no signifique su destrucción actual, implique una degradación que compromete su conservación o provoca su destrucción gradual, generando la imposibilidad de un aprovechamiento racional de la cosa o que haga necesario realizar trabajos costosos para reacondicionarla.

²³⁶ Mó, F.F., Régimen legal de las obras públicas, 2ª ed. Actualizada y aumentada, reimpresa. Inalterada, Depalma, Buenos Aires 1982, cit. P, 308. Barra, R.C., Contrato de obra pública, ts. 2, Ábaco, Buenos Aires, 1984, 1986, 1988, respectivamente, pag. 785, comparte la aplicación del art. 1646 del C.C. con las salvedades de lo estipulado en los art. 4° y 39° de la LOP. En igual sentido que Barra, opina Diez, Manuel M., Derecho Administrativo, t. III, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1967.

²³⁷ PTN Dictámenes 140:119 y 102:67

Algunos antecedentes jurisprudenciales han dado interpretación a la palabra ruina del art. 1646 del Código Civil no siendo ella en términos absolutos de destrucción, sino que se emplea figurativamente también para significar grave daño de las cosas²³⁸.

Respecto de la responsabilidad, establecida en el art. 1646 del Código Civil, algunos autores afirman que se trata de una responsabilidad subjetiva²³⁹ y otros, objetiva²⁴⁰.

A efectos de atribuir una responsabilidad objetiva al contratista por ruina de la obra se utilizan los siguientes fundamentos: i) la especial o cualificada responsabilidad del locador que supone el art. 1646 del Código Civil, ii) la Naturaleza de la obligación que asume el contratista y por ende, la necesidad de que éste obtenga el producto encomendado por el comitente.

Es en base a ello que se expone que, si el resultado no se alcanzó, como en el caso en que la obra no fue apta para su fin, el deudor debe responder ya que no llegó a demostrar su falta de responsabilidad por tal incumplimiento²⁴¹.

Asimismo, se indica que si el comitente pretende imputar al contratista la responsabilidad por ruina, debe demostrar la existencia del vicio y su relación de causalidad con el estado ruinoso de la obra, y el contratista, por su parte, tendrá a cargo la acreditación de la inexistencia del vicio, y por ende, de la ruina o, en su caso, que ésta se produjo por caso fortuito o fuerza mayor por actos propios de la administración o de un tercero por quien el empresario no debe responder.

Del plazo de responsabilidad o garantía del contratista de diez años previsto en el citado Artículo se indica:

Constituye un plazo de caducidad que no está sujeto a vicisitudes de la suspensión e interrupción propias del instituto de la prescripción.

Su cómputo comienza a correr a partir de la recepción definitiva de la obra o bien de la mora del comitente en recibirla.

El plazo es indispensable o irrenunciable dada su condición de orden público que le asigna el Artículo 1646, pudiendo acordarse una ampliación pero nunca una reducción.

²³⁸ Cámara Nacional Civil y Comercial, 16/2/1961 “Gobierno Nacional vs Roggio, Benito e Hijos SRL”, LL 107-135

²³⁹ Barra, R.C., Contrato de Obra Pública ts. 1, 2 y 3, Ábaco, Buenos Aires, 1984, 1986 y 1988, respectivamente – Afirma que dicho carácter objetivo se pierde porque la responsabilidad por ruina sobre el constructor solo podrá ser ejercida por el Comitente, cuando de los hechos y circunstancias del caso y de acuerdo a los principios y normas del sistema jurídico de la obra pública, haya imputabilidad subjetiva en el constructor por los vicios que hayan provocado la ruina parcial o total.

²⁴⁰ Bueres, A.J. – Highton, E.H., Código Civil y normas complementarias. Análisis Doctrinal y jurisprudencial, ts. 2-A y §-a, Hammurabi, Buenos Aires, 2007 – Para ellos son supuestos de responsabilidad objetiva, por un lado, por ser una responsabilidad contractual asumida por el empresario, y por otro, porque surge del propio artículo

²⁴¹ Sentencia de primera instancia, Juzg. Con. Adm. Fed. N° 10, 20/8/1992, “Dirección Nacional de Vialidad v. Sitrá Vial SA s/juicio de conocimiento” (consid. 7°); confirmada parcialmente por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, sala 1ª, 3/2/1993. Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal, sala 1ª 31/8/1989, “Ing. Martínez Construcciones SAIYC v. Estado Nacional”. Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal, sala 1ª 26/5/2008, “José Cartellone Construcciones Civiles SA v. DNV s/contrato de obra pública”, sostuvo que el art. 1646 del C.C. instituye una especie de responsabilidad objetiva del constructor aun por vicios del proyecto que puedan llevar a la ruina parcial o total de la obra (ver consid. 5°)

Art.42. -En los casos de recepciones parciales definitivas, el contratista tendrá derecho a que se le devuelva o libere la parte proporcional de la fianza y de la garantía para reparo, con arreglo a lo dispuesto en los Artículos 20, 44 y 46.

Recepciones parciales definitivas: Restitución Proporcional de Garantías.

Con la recepción parcial definitiva nace el derecho del contratista a solicitar la liberación proporcional de las garantías y del fondo de reparos.

Es razonable que el criterio de reducción o devolución proporcional esté vinculado al factor de inversión en obra y que las garantías disminuyan tomándose en cuenta el porcentaje del monto contractual ejecutado, siendo este el mismo criterio que el utilizado por la contratista al momento de la retención de un porcentaje del monto de cada certificado para reparos.

Art. 43. -Si las obras no estuviesen ejecutadas con arreglo a las condiciones del contrato, se podrá suspender la recepción provisional hasta que se halle en ese estado, sin perjuicio de la aplicación de los artículos 35 y 50 si correspondiera.

Facultad del comitente de suspender la recepción de las obras que no estén en condiciones de recibo.

Si los trabajos presentan fallas importantes o un número considerable de defectos menores que puedan dificultar el uso normal de la obra o menoscabar su aptitud, esta debe considerarse no terminada, por lo que corresponder postergar la recepción provisional hasta que todas las imperfecciones estén corregidas.

No obstante, se admitió la posibilidad de recibir obras provisionalmente pese a existir trabajos de envergadura pendientes de ejecución, al interpretar lo dispuesto por el Art. 43 – suspensión de la recepción decidida por el comitente – atento a que es una disposición de carácter facultativo y no obligatorio, por lo que los trabajos podrán ser recibidos provisionalmente pese a su imperfección, bajo el compromiso del contratista de subsanar los defectos en el período de garantía²⁴².

Antes de comenzar el procedimiento de recepción de las obras o durante las comprobaciones ejercidas con el propósito de recibirlas la comitente tiene la facultad de no recibirlas; en el primer caso la comitente tendrá que comunicar al contratista su decisión fundada de no iniciar la recepción y en el segundo se deberá levantar el acta respectiva suscripta entre las partes acreditando las causas que impiden llevar adelante la recepción.

La comitente tiene la facultad de aplicar las multas que correspondan y en su caso, declarar rescindido el contrato cuando las obras no estén en condición de recibo, pudiéndose distinguir las siguientes situaciones:

Que se prorrogue la fecha de recepción provisional hasta que las obras estén en condición de recibo, fijándose plazo al efecto y se apliquen, de corresponder las multas conforme art. 35 de la LOP.

Que, ante la gravedad de las imperfecciones, la administración disponga directamente la rescisión del contrato según art. 50 de la LOP.

²⁴² Corte Suprema, 7/10/2013, in re “Petersen Thiele y Cruz S.A. y otros c/ Cámara de Diputados de la Nación” (consid. 6°)

Que en el plazo que se fijara al contratista en oportunidad de suspenderse la recepción provisional, éste no subsane los efectos de la obra, pudiendo la comitente declarar la rescisión según art. 50 inciso a) y e) de la LOP.

Que transcurrido el plazo que se fije la comitente sin que los vicios de la obra fuesen subsanados, se proceda a la recepción provisional dejando a salvo las imperfecciones habidas y disponiendo que éstas sean subsanadas por administración o por terceros, con cargo al contratista, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias e incluso extintivas del contrato.

Es de aclarar que la suspensión de la recepción provisional no deriva en la caducidad del derecho de la contratista a la concesión de la prórroga del plazo contractual por causas justificadas y consiguiente neutralización de las sanciones que se prevén en el art. 35 de la LOP.

Art. 44. -No se cancelará la fianza al contratista hasta que no se apruebe la recepción definitiva y justifique haber satisfecho la indemnización de los daños y perjuicios que corran por su cuenta.

La fianza a la que hace relación el presente artículo se refiere a: i) la de fiel cumplimiento del contrato prevista por el art. 21 de la LOP, ii) el fondo de reparo constituido por una retención, generalmente de un porcentaje del 5% al 10%, aplicado sobre el monto de cada certificado de obra.

La devolución de garantías se concreta una vez que se apruebe la recepción definitiva, siempre y cuando el contratista haya satisfecho los daños y perjuicios que corran por su cuenta, sin perjuicio de la regulación especial existente en la LOP para los casos de recepciones parciales definitivas – Art. 42 de la LOP – o de liberación de garantías correspondientes a las liquidaciones parciales de los trabajos según artículo 46; una vez liberadas las mismas se entiende que no quedan obligaciones pendientes de cumplimiento a cargo del contratista.

En lo que respecta a la exigencia de aprobación de la recepción definitiva por instancias superiores, podría interpretarse que la devolución de las garantías y fondo de reparos no se concrete hasta que se apruebe la recepción definitiva por la autoridad competente o que dicha devolución se habilite con la misma recepción definitiva otorgada por la inspección, sin necesidad de la existencia de actos posteriores de aprobación de aquella, siendo que no resulta obstáculo para la indemnización reclamada el hecho de que la recepción definitiva estuviera pendiente de aprobación²⁴³.

En cuanto a la mora del comitente se debe distinguir si se trata de devolución del fondo de reparo o devolución de garantía de fiel cumplimiento del contrato:

La restitución en mora del fondo de reparo es analizada en el comentario del art. 46.

En cuanto a la mora de la devolución de la garantía de fiel cumplimiento del contrato le corresponde a la contratista percibir una indemnización en los términos del art. 39 de la LOP²⁴⁴.

²⁴³ PTN Dictámenes 80:225 “... no resulta obstáculo para la indemnización reclamada el hecho de que la recepción definitiva estuviera pendiente de aprobación...”

²⁴⁴ PTN Dictámenes 80:225

CAPÍTULO VII

De los pagos de las obras

Art. 45.-Las condiciones de pago se establecerán también en los pliegos de condiciones generales y en los particulares para cada obra.

PRECIO DEL CONTRATO

El precio y el derecho del contratista a percibirlo constituyen un componente esencial del contrato de obra pública, siendo su pago la obligación principal del comitente. El precio debe ser el resultado de un procedimiento de búsqueda de una oferta de mercado, competitiva y ajustada al tipo de prestación realizada, con previa determinación legal o contractual de sus posibles variaciones²⁴⁵. Involucra el costo de aquello que resulte imprescindible proveer o ejecutar para que la obra resulte concluida con arreglo a su fin y a la letra y al espíritu del contrato, más el beneficio empresario, siendo su pago obligación del comitente, constituyendo así el correlativo de la prestación de la contratista.

Por otro lado, se distingue entre:

Precio determinado, total o global, invariable y previo. (Ajuste alzado “Absoluto”)

Precio determinable, sujeto a posteriores ajustes (redeterminaciones) en la medida en que se verifiquen incrementos en el costo de la obra.

En el supuesto de precio determinable, lo que el comitente debe, en concepto de precio de la locación de obra, no sólo es la cantidad de dinero establecida en la propuesta adjudicada (precio básico del contrato) sino también, un valor a determinar por la aplicación de los mecanismos de ajuste o redeterminación del precio previsto en el contrato. Este valor también integra el concepto de precio²⁴⁶.

A partir de la sanción de la ley 12.910 se incorporó un sistema por el cual se contemplaban variaciones en más o en menos de los costos concurrentes a la realización de las obras, ocurridos durante la etapa de su ejecución²⁴⁷.

Éste régimen histórico permaneció vigente hasta la sanción de la Ley de Convertibilidad, momento en que fue reemplazado por otros denominados de redeterminación de precios.

La citada Ley de Convertibilidad (Ley 23.928) en su Artículo 8° prohibía la indexación de los precios²⁴⁸, esto dio lugar a diferentes figuras estabilizadoras del precio,

²⁴⁵ Rivero Ortega, Ricardo – El precio de los contratos públicos en Cassagne, Juan C. – Rivero Yersen, Enrique – La contratación pública 2, Hammurabi, Buenos Aires, 2006

²⁴⁶ Barra, R.C., Contrato de Obra Pública, ts. 1, 2 y 3, Abaco, Buenos Aires, 1984, 1986, 1988, respectivamente, cit, t. 3, p. 892 – “...es la remuneración integral e intangible a que el contratista tiene derecho, es decir, el precio básico contractual adicionado o disminuido por el juego de circunstancias que van a determinar el valor real de la obra, considerada en referencia a aquel valor básico por el cual se celebró el contrato”

²⁴⁷ Lo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación calificó como un sistema de estabilización que tiende a remediar los efectos del fenómeno inflacionario ya producido pero que no incorpora inflación a la deuda y que, por lo demás, es susceptible de receptor tanto el incremento como el descenso del proceso inflacionario. 6/4/1993, “Dos Arroyos vs Dirección Nacional de Vialidad s/ordinario” (consid. 7°)

no asociadas a mecanismos indexatorios puros a los que se denominó redeterminación de precios.

El primero fue el decreto 1312/1993²⁴⁹ de redeterminación de precios, de donde se pueden extraer algunas características:

- i) Redeterminación: alude a la reexpresión del precio del contrato en marcha a una fecha determinada, respecto de la obra pendiente de ejecución.
- ii) El contratista debía solicitar su aplicación
- iii) Se aplicaba cuando, conforme lo expuesto en el art. 4° del Decreto, el costo de los factores principales enumerados taxativamente, en dicho artículo, reflejaban una variación promedio superior al 10%
- iv) En caso de mora imputable al contratista no se redeterminaban los precios
- v) Se aplicaba sobre el 80% del precio cotizado, quedando excluidos los rubros costo financiero, combustibles y lubricantes, transportes, gastos generales directos e indirectos y beneficio.

Por el artículo 1° del Decreto 1295/2002 se derogo el decreto 1312/1993 instruyéndose un nuevo régimen de redeterminación de precios, bajo la premisa que con la sanción de Ley 26.561 se produjeron cambios difícilmente previsibles por los oferentes antes del 6 de enero de 2002 y significativos incrementos de precios en el rubro de la construcción, que provoca desajuste en la estructura de costos. Sus principales características eran:

- i) No se aplica de oficio, lo solicitaba la contratista si se verificaban los supuestos facticos exigidos por la norma
- ii) Se tornaba exigible cuando el costo de los factores principales enumerados en el artículo 4° del decreto reflejan una variación promedio de los precios de estos insumos superior al 10% de los precios básicos del contrato o el precio surgido de la última redeterminación. Se consagro así un sistema de cláusula gatillo o umbral de revisión.
- iii) Rige únicamente para los contratos de obra pública regulado por las Ley 13.064
- iv) Los nuevos precios solo se aplican a las obras que deban ejecutarse con posterioridad al fin del periodo por el que los precios son fijos e inamovibles.
- v) En casos de moras o atrasos imputables a la contratista no aplica la redeterminación de los precios.
- vi) No se redetermina el 10% del precio atribuible al beneficio
- vii) Los incrementos de los precios afectados por la redeterminación no pueden superar los establecidos por el INDEC y/o SIGEN

²⁴⁸ Ley 23.298 art. 8° - *“Los mecanismos de actualización monetaria o repotenciación de créditos dispuestos en sentencias judiciales respecto a sumas expresadas en australes no convertibles, se aplicarán exclusivamente hasta el día 1 del mes de abril de 1991, no devengándose nuevos ajustes por tales conceptos con posterioridad a este momento*

²⁴⁹ El inicio de este Decreto se encuentra en un acuerdo suscripto entre la Cámara de la Construcción y el Gobierno Nacional aprobado por Decreto 1728/1992 (824/9/1992).

- viii) Los ítem afectado por anticipos financieros, en su proporción, no son susceptibles de redeterminación.
- ix) Se exige como requisito de admisibilidad de la oferta la inclusión de los análisis de precios.
- x) Se crea una comisión de seguimiento.

Con el objeto de mantener el equilibrio económico financiero de los contratos de obra pública y consultoría de obra pública fue reemplazado el Decreto 1295/2002, garantizando de esta manera la continuidad de su ejecución aplicando el principio de esfuerzo compartido y permitiendo, a su vez, la celebración de nuevos contratos que otorguen mayor certeza y transparencia.

Del Anexo I (Decreto 691/16) se desprende entre otras cosas que:

El régimen de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública y de Contratos de Consultoría de Obra Pública de la Administración Pública Nacional tiene por objeto el mantenimiento del equilibrio económico financiero de los contratos de obra pública y de consultoría de obra pública financiado total o parcialmente con fondos del Estado Nacional a través del establecimiento de valores compensatorios de las variaciones de los insumos.

El régimen se aplica a los contratos de obra pública regidos por la Ley N° 13.064 y sus leyes modificatorias y complementarias y a los Contratos de Consultoría de Obras Públicas regidos por la Ley de Servicios de Consultoría N° 22.460 que tengan un objeto directamente relacionado con una obra pública.

Los precios de los contratos, correspondientes a la parte faltante de ejecutar, podrán ser redeterminados a solicitud de la contratista cuando los costos de los factores principales que los componen, reflejen una variación promedio ponderada de esos precios, superior en un CINCO POR CIENTO (5%) a los del contrato o al precio surgido de última redeterminación de precios, según corresponda.

FACTORES PRINCIPALES DE LA ESTRUCTURA DE PRECIOS. Los nuevos precios se determinarán ponderando los siguientes factores según su probada incidencia en el precio total: a) El costo de los materiales y de los demás bienes incorporados a la obra. b) El costo de la mano de obra. c) La amortización de equipos y sus reparaciones y repuestos. d) Todo otro elemento que resulte significativo a criterio del comitente.

PROCEDIMIENTO. Los precios de los contratos deberán adecuarse de manera provisoria, para luego ser redeterminados definitivamente a la finalización del contrato, de acuerdo con las previsiones del presente régimen.

Ahora bien, como es la revisión del precio con fundamento en la teoría de la imprevisión. La teoría de la imprevisión consagrada por el art. 1198 del Código Civil, resulta aplicable al contrato de obra pública²⁵⁰.

La PTN sujeta la aplicación del citado artículo a que existan circunstancias ajenas a la voluntad del cocontratante e imprevisibles²⁵¹ al momento de la celebración del contrato

²⁵⁰ Cámara Nacional Contencioso Administrativa Federal, sala 3ar, 10/7/1984 “Marle Construcciones SA vs Caja Nacional de Ahorro y Seguro”, (consid. 11), se admite en doctrina que el art. 1198 del C.C. es aplicable a contratos de obra pública.

que sean de una entidad tal que trastornen de manera esencial su economía sin llegar a hacer imposible su ejecución (que no se interrumpe) y aparejan una pérdida para el cocontratante, siempre que el infortunio determinante del trastorno económico revista caracteres de generalidad²⁵². Otros requisitos exigidos se refieren a la ausencia de mora del Contratista y prueba concreta que cause convicción suficiente de la existencia real de las condiciones de aplicación del art. 1198²⁵³ y que se produzcan agravaciones sustanciales a las obligaciones contraídas.

En lo atinente a las condiciones de pago del precio de la locación de obra o modo de retribución, el artículo en análisis remite a lo que se establezca en pliegos. El modo de retribución, conforme la LOP, puede quedar atado o bien a la ejecución del opus en su totalidad o en proporción a la obra ejecutada o que pueda pactarse en relación con la duración temporal del trabajo. Por lo que la ley no exige necesariamente que el pago se efectúe de acuerdo a la obra realizada²⁵⁴.

Si bien el principio general en materia de locación de obra es el del pago contra entrega del opus concluido en su totalidad, principio este que más se adaptaría a las obligaciones de resultado de naturaleza indivisible, ello posee carácter excepcional en el régimen del contrato de obra pública. Al respecto, la doctrina vincula la obligación de resultado con la indivisibilidad, sosteniendo en algunos casos la no admisión de los pagos parciales y, en otros, que estos pagos son procedentes con independencia del carácter indivisible de la obligación de resultado.

Existen algunas razones que hacen procedente llevar adelante la cancelación parcial y provisoria del precio, a medida que avanzan las obras:

- i) Por lo general el contrato de obra pública no es un instrumento jurídico para ejecución de obras asociadas a financiamiento privado²⁵⁵.

²⁵¹ Dictámenes PTN 84:163 "...tiene plena vigencia en el derecho público argentino y que los jueces puedan aplicarla en virtud de los principios fundamentales consagrados por los art. 16 y 17 de la Constitución Nacional", caso contrario, "...será factible que so pretexto del interés general, y del beneficio público, la administración haga cargar a sus contratantes con el peso que importa el cumplimiento de sus obligaciones en condiciones lesivas e inconvenientes, por causas ajenas a los mismos, violándose de manera la igualdad y el derecho a la propiedad que inspira nuestra Ley Suprema"

²⁵² Dictámenes 110:26; 112:54; 203:201; 223:200

²⁵³ La carencia de elementos de juicio que funden la estructura de costos de la oferta y que permitan demostrar que se produjo una distorsión significativa de la ecuación económica financiera del contrato y la falta de acreditación del hecho perturbador constituyen obstáculos insalvables para la aplicación de la teoría de la imprevisión – Cámara Nacional Contencioso Administrativa Federal, sala 1ª, 3/2/1993, "Talleres Mecament-M. Santre y J. Pan Ak v. Estado nacional (Ministerio de Economía y Sec. De Int. Maritimos) s/juicio de conocimiento" (consid. II).

²⁵⁴ Gordillo, Agustín A., "Obra Pública y Contratos de Obra Pública", en AA.VV, Contratos Administrativos, t. I., Astrea, Buenos Aires, 1982. "El art. 48 de la Ley 13.064 implícitamente se refiere a este sistema de pago, por cierto, cuando dispone que los intereses a que tendrá derecho el contratista por demora en los pagos, se liquidarán a tasa fijada por el Banco de la Nación Argentina 'para los descuentos de certificados de obra', dado que los certificados de obra son precisamente constancias del trabajo realizado, que se emiten regularmente a fin de efectuar los pagos respectivos en proporción a ese trabajo u obra efectuado. Pero no obstante esa referencia tácita del art. 48 de la ley, es terminante para esta cuestión l art. 45 de la misma ley ...", "... de allí surge que nada obsta para que en contrato determinado se establezca como medio de retribución el pago en relación al tiempo trabajado..."

²⁵⁵ Guglielminetti, Ana P., "Contratos Administrativos y Financieros privados", Actualidad en el derecho Público (AeDP), nro 11, ad hoc, Buenos Aires Septiembre – Diciembre de 1999, o. 129. "Cuando el

- ii) Existe, en general, una desproporción entre el patrimonio del contratista y el nivel de inversiones que se requieren para ejecutar la obra²⁵⁶
- iii) Evitar que el interés público comprometido en la obra se vea comprometido por restricciones de acceso al crédito.
- iv) La restricción en la concurrencia al llamado que impondría la restricción de acceso al crédito y asumir integralmente el riesgo de financiación.

En resumen, en general los pliegos prevén un régimen de pagos parciales – sobre la base de mediciones y emisión de certificados – cuya efectivización no está condicionada a la ejecución total de la encomienda, si se la correlaciona con su avance con su avance o concreción física parcial.

La medición constituye una actividad previa a la emisión del certificado que se realiza sobre todas aquellas obras ejecutadas de conformidad con las exigencias del contrato y respecto de los materiales acopiados que reciban pago.

La medición se realiza con la presencia del supervisor o inspector en representación del comitente y el representante técnico, mensurando y calificando la porción de obra realizada (cuando la medición es parcial) o la totalidad de ésta, suscribiendo el Acta de Medición. (pueden ser parciales o finales – provisorias o definitivas). Las mediciones parciales y provisorias están sujetas a rectificación en oportunidad de la medición final y definitiva.

Debe preverse en los pliegos el derecho del contratista a formular observaciones, disconformidades o reservas que le merezca el procedimiento de medición y sus resultados, y plazos dentro de los cuales deba efectuar las reclamaciones pertinentes.

De práctica los pliegos establecen los pliegos para recusar o presentar la disconformidad con las mediciones realizadas, esto estaría en confronte con el carácter provisorio y parcial de las certificaciones, pero sería controvertido el derecho del contratista a la reapertura de la medición, si ha pactado expresamente en el contrato que la ausencia de reservas o disconformidades asentadas en la foja de medición impide cualquier cuestionamiento posterior²⁵⁷.

Igualmente dado el carácter de provisorio que tienen las mediciones, nada obsta que el Comitente, en la oportunidad de la medición final y definitiva y de resultar ello posible, subsane de oficio las diferencias u errores habidos en las mediciones parciales y provisorias, más allá de la existencia o no de disconformidades u observaciones del contratista.

Estado, por las características del emprendimiento o por su situación fiscal o por decisiones de política fiscal, decide ejecutar obras financiadas por el sector privado, debe acudir a otras modalidades de contratación...” como pueden ser la concesión de obra pública.

²⁵⁶ Ver Corte Suprema de Justicia de la Nación 11/9/1972 “Banco de San Juan v. Agua Energía Eléctrica s/cobro de pesos” Fallos 283:345 (consid. 12), “... en contratos de obra pública no se puede exigir que un contratista disponga, de antemano, del capital necesario para afrontar la totalidad del presupuesto. Cuenta con ello, como es lógico y natural, con las sumas que va percibiendo durante el curso de los trabajos de acuerdo con las certificaciones pertinentes previstas...”

²⁵⁷ La Corte Suprema de Justicia de la Nación conforme Fallos 301:525 y sentencia del 9/2/1989, “Marocco y Cía. SCIFICA v. Dirección Nacional de Vialidad s/ordinario” (consif. 18), hizo valer lo estipulado en el Contrato y documentos del Pliego en cuanto los plazos para presentación de disconformidades por parte de la Contratista en relación a las mediciones.

El concepto de Certificado de obra y los requisitos y modalidades de su emisión son objeto de regulación expresa de la LOP, que sólo refiere a que la cuestión relacionada con la modalidad de pago se regule en los Pliegos.

En general hay coincidencia en doctrina, en que es un instrumento fehaciente con el cual se acredita que el contratista ha realizado un determinado monto de obra, cuya existencia la Administración ha verificado y mensurado, acreditando además el monto del crédito del contratista por la porción realizada²⁵⁸.

Por otro lado, la PTN lo define como el documento que, al hacer constar los trabajos realizados durante un período de tiempo determinado, posibilitan el cobro de pagos parciales y a cuenta, sujetos al ajuste que resulte de la liquidación final²⁵⁹, por lo expuesto, se observa que el certificado es un instrumento que expresa el resultado de la medición, reflejando física y económicamente la Proción de obra ejecutada y medida.

La doctrina coincide en afirmar que el certificado de obra no es un medio u orden de pago y, consecuentemente, no importa un pago; es el antecedente inmediato de la orden de pago y, por lo tanto, el antecedente mediato del pago efectivo que se ha ordenado.

Igualmente, de manera mayoritaria, se sostiene que el certificado de obra participa de la naturaleza del “Acto Administrativo”, siendo de aplicación directa, en consecuencia, el régimen de la LNPA.

Por último, cabe aclarar que en Doctrina el Certificado de Obra no es reconocido como un título ejecutivo.

Existen diferentes tipos de certificados parciales, los cuales revisten la característica de provisorios²⁶⁰, (Básicos – De acopio – De redeterminación), sujetos al ajuste que resulte de la liquidación final, siempre que sus constancias puedan ser modificadas luego de por las mediciones que arroje la medición y liquidación final, donde en definitiva se puedan salvar los errores en los que se haya incurrido ya sean materiales o conceptuales²⁶¹.

El certificado final o definitivo es aquel que se emite luego de practicada la liquidación final o cierre de cuentas. Según la PTN el certificado final no responde a la obra ejecutada durante un mes determinado, sino que reajusta las diferencias en más o en menos que puedan haber surgido a lo largo de toda la obra²⁶² y sólo podría emitirse una vez que el contratista haya dado cumplimiento al opus, al objeto del contrato, por haber cumplido íntegramente las prestaciones a su cargo²⁶³.

²⁵⁸ M6, Fernando F., Regimen legal de las Obras Públicas, 2ª edición actualizada y aumentada, reimpres., inaterada, Depalma, Buenos Aires, 1982., pag. 322, Bezzi, Osvaldo M., El contrato de obra pública, Lez, La Plata 1977, ps. VIII-3, y Dromi, José, R. – Kemelmajer de Carlucci, Aída “La cesión de los certificados de obra pública frente a la quiebra del contratista, LL, t- 156, sección Doctrina, p. 155 y ss.

²⁵⁹ PTN Dictámenes 137:306 “...en el régimen normal de certificación y pagos del contrato de obra pública, aquellos siempre son – o lo más frecuente es que sean- provisionales y a cuenta, de modo tal que difícilmente hasta la certificación y liquidación final, pueda hablarse de situaciones jurídicamente consumadas”

²⁶⁰ PTN Dictámenes 213:314

²⁶¹ PTN Dictámenes 137:306; 117:336; 83:13; 59:330.

²⁶² PTN Dictámenes 213:314

²⁶³ PTN Dictámenes 194: 147

La certificación por acopio responde a la finalidad práctica de evitar que el contratista mantenga una sustancial porción de su patrimonio inmovilizado, constituyéndose, en forma indirecta, en agente financiero del comitente. Esta certificación está sujeta a que la inspección verifique la cantidad y calidad de los materiales acopiados y que los mismos respondan a las especificaciones técnicas y su fuera necesario a los ensayos que el comitente requiera.

El certificado de anticipo se da en supuestos en los que el contrato prevea la entrega de fondos líquidos al contratista previo a la ejecución de las obras, aunque en la práctica la modalidad de su pago no requiere por lo general la emisión formal de un certificado. Se distingue del certificado de obra, por cuanto el de anticipo no acredita la ejecución de una porción de la obra ni representa un crédito del contratista con causa en la realización de los trabajos.

Sobre el concepto de liquidación final se precisa que significa referirse a un hecho cierto que no ofrezca dudas, es así que ella supone un resultado, o que ningún crédito tienen las partes a su favor o que alguna de ellas resulta acreedora de una suma de dinero. Asimismo, es todo aquello que pudiera considerarse convenido, resuelto, contemplado y cuantificado entre las partes y que permite dar por cerrada la relación, y no quede una relación “abierta, inconclusa, ‘viva’”²⁶⁴.

Además, deben distinguirse los conceptos de recepción de la obra y liquidación, puesto que son dos conceptos que pueden no coincidir en el tiempo.

Mientras que en la recepción de obras tanto provisoria como definitiva el Comitente, a través de un acto administrativo, da por cumplidas las obligaciones del Contratista, la liquidación se vincula con la obligación del comitente, atento a que su objetivo es establecer si con lo que se ha pagado se han cancelado las deudas y sus obligaciones, o si existe alguna deuda pendiente a su cargo o un crédito a favor.

En este punto se comparte lo expresado por la PTN en cuanto a que la liquidación final debe ser contemporánea o posterior a la recepción definitiva de las obras²⁶⁵, es así que, luego de las Recepciones Definitivas los pliegos de obras establecen un plazo en el cual el Contratista puede efectuar reclamos relacionado con la ejecución de las obras.

Es así que la Procuración del Tesoro de la Nación da una serie de pautas, entre varias, para realizar la liquidación final o cierre de cuentas.

- i) Debido análisis de las cláusulas del pliego referidas a la extinción del contrato.
- ii) No es necesaria una declaración expresa de ambas partes contratantes que dé por finalizada toda diferencia.
- iii) Ha de meritarse la conducta de las partes con relación a la certificación emitida y sus conceptos - multas aplicadas, compensaciones, devoluciones de garantías, certificación negativa consentida - , de la que podría presumirse

²⁶⁴ Cámara Nacional Contencioso Administrativa Federal, sala 2ª 23/11/1995, “Promaco SA v Aerolíneas Argentinas s/contrato de obra pública”

²⁶⁵ PTN Dictámenes 194:147 – No puede considerarse que el certificado final corresponda a la liquidación final cuando la empresa tenga reclamos abiertos con el Comitente. Es así que la procuración el derecho del comitente a realizar una liquidación por pago en exceso y a compensar las sumas resultantes con sumas adeudadas al Contratista en concepto de intereses por mora. Dictámenes 65:19

la existencia en la liquidación final de obra o el consentimiento del contratista a esta²⁶⁶.

- iv) El pago total del precio con efectos cancelatorios, con los ajustes pactados y la entrega definitiva de la obra pone punto final al contrato²⁶⁷.

Por lo cual el acto administrativo de convalidación de la Recepción Definitiva de la obra de por sí, no constituye el acto conclusivo del vínculo, y que todos los pagos en oportunidad de la recepción definitiva y anteriores a ésta, con o sin reserva, tienen carácter provisorio y se encuentran sujetos al resultado de la liquidación final de cierre de cuentas, salvo que de la conducta de las partes pueda claramente extraerse con base objetiva, fundamentada y probada, que al momento de la recepción definitiva ambas partes o con posterioridad a ella, se ha producido el pago total del precio con efectos cancelatorios, o sea, que tuvo lugar el acto liquidatorio de los créditos y débitos entre ambas partes, sin reservas²⁶⁸.

Por lo cual la Recepción Definitiva es un acto donde la obra merece un cierre desde el punto de vista técnico en cuanto a la ejecución de la misma, pero la relación contractual queda abierta hasta tanto se produzca la liquidación final y cierre de cuentas, tramites que por sus características son de orden económico – financiero – legal.

En cuanto a la cesión de certificados, podemos mencionar que solo son transmisibles por vía de la cesión de créditos prevista en los artículos 1434 y concordantes del Código Civil, figura jurídica a la que se le aplican las reglas de la compraventa.

La cesión de los certificados de obra no está condicionada a la previa autorización o consentimiento del comitente en su carácter de deudor cedido, ni contiene limitante alguna en esta materia.

La cesión facilita el cumplimiento de las obligaciones del contratista, toda vez que, por la vía del descuento del certificado en instituciones financieras, el empresario anticipa la percepción de fondos líquidos necesarios para prosecución de las obras en tiempo oportuno.

La validez de la cesión dependerá del cumplimiento de las disposiciones del Código Civil relacionadas con la modalidad de su instrumentación y capacidad para adquirir y enajenar créditos.

En cuanto a los efectos entre cedente y cesionario, y respecto del deudor cedido rigen, asimismo, las normas de dicho Código en materia de transmisibilidad de créditos.

Es de práctica que el comitente se limite a tomar nota de la cesión registrando los instrumentos que la acreditan, con el fin de pagar el certificado a su vencimiento al beneficiario de la cesión, esto es, el cesionario, si correspondiere.

Por otro lado. los certificados son susceptibles de ser prendados de modo de garantizar una operación de mutuo o de descuento de certificado o adelanto en cuenta corriente y, al estar vinculada la prenda a la obtención de financiamiento, su formalización se encuentra regida por la ley mercantil.

²⁶⁶ PTN Dictámenes 213:314

²⁶⁷ PTN Dictámenes 213:314

²⁶⁸ Ver Dictámenes de la PTN 194:147

Art. 46. -Los pliegos de condiciones graduarán la imposición y liberación de garantías correspondientes a las liquidaciones parciales de los trabajos.

Los pliegos por lo general prevén la constitución de una reserva líquida denominada fondo de reparos que tiene por objeto resarcir a la Administración por todas aquellas erogaciones con causa en la ejecución defectuosa de las obras no ajustada al contrato, así como un régimen de desafectación de esta garantía, en correspondencia con la recepción definitiva parcial o total de los trabajos y/o liquidación final o cierre de cuentas²⁶⁹.

Mediante el Decreto 5742/1954 reglamentario del art. 46 de LOP se autorizó la sustitución de los fondos de reparos por fianzas bancarias de caución y su inclusión en los pliegos, lo cual luego fue instruido como inclusión obligatoria en todos los pliegos en los que se celebren contratos con sujeción a LOP, mediante Decreto 653/1958.

Esta garantía se acumula a la de cumplimiento de contrato, la cual el contratista constituyó al momento de formalizarse el vínculo contractual²⁷⁰.

El fondo de reparos, se integra con una deducción sobre el importe de todos los certificados que se abonan al contratista (incluido al de acopio) con la finalidad de afectarlo eventualmente a la reparación de fallas, roturas o vicios que pudiera adolecer la obra o parte de ella²⁷¹.

En la práctica, el monto a retener en concepto de fondo de reparos oscila entre el 5% y 10% del valor total de los certificados.

Con el fin de posibilitar la gestión financiera del contratista y evitar así la inmovilización de la porción del precio que quedaría temporariamente indisponible en poder del comitente a resultas de la recepción definitiva de las obras, se autorizaron distintas modalidades de integración del mencionado fondo:

Fianza bancaria que cubre el valor exigido, a satisfacción del comitente²⁷².

Póliza de seguro de caución a satisfacción del comitente²⁷³.

Caución de Títulos Públicos²⁷⁴.

²⁶⁹ El tercer considerando del Decreto 5742/1954 (BO 14/5/1954) reglamentario del art. 46 de la LOP indica que los fondos de reparo tienen por finalidad cubrir la responsabilidad del contratista, por vicios o defectos de los trabajos ejecutados hasta la recepción definitiva de la obra, y que la Administración cuente en cualquier momento con la disponibilidad de fondos para realizar por cuenta del empresario las reparaciones necesarias.

²⁷⁰ PTN Dictámenes 207:253, en el la Procuración señala el objeto de los fondos de reparo y entiende que la misma debe ser devuelta al momento de la recepción definitiva de la obra si no ha mediado incumplimiento alguno.

²⁷¹ Corte Suprema de la Nación, 30/6/1992, Estado Nacional v. Prudencia Cía. Argentina de Seguros Generales SA, Fallos 215:1406 (consid. 15). Mediante el cual interpreta que los fondos de reparo se suman a la garantía de contrato, ajustándose a o certificado por avance de obra y readecuación de precios. Indicando además que los fondos de reparo son una verdadera garantía contractual por todas las obligaciones del contrato, salvo expreso acuerdo en contrario.

²⁷² Decretos 5742/1954 y 653/1958

²⁷³ Conforme Ley 17.804 constitución de seguros de caución como garantía en los contratos de obra pública y su decreto reglamentario 411/1969.

²⁷⁴ Decreto Ley 15456/1957. Autoriza a la constitución de fondos de reparo mediante certificados oficiales de deuda, títulos cotizables en bolsa u otros valores.

La devolución de los importes retenidos en concepto de fondos de reparo, en casos de sustitución, deberá efectivizarse juntamente con el pago del certificado que respalda, siempre y cuando el contratista hubiera presentado la garantía con anticipación suficiente que permita a la Administración apreciar la procedencia o improcedencia, en su caso, de aceptar la situación.

La restitución se halla subordinada no sólo a la verificación de la recepción definitiva²⁷⁵ y cumplimiento del plazo previsto en el pliego para su devolución. Además, a la cancelación de cualquier suma que deba descontársele al contratista en concepto de: i) reparos de obras; ii) saldo deudor emergente de la liquidación final de créditos y débitos entre las partes (multas, cargos u otras sanciones de orden pecuniario, deducción pagos en exceso²⁷⁶, etc.), e iii) incumplimientos contractuales pendientes de subsanación²⁷⁷.

En los casos que la terminación de la relación contractual se concreta de una manera no ortodoxa, sin verificarse una recepción definitiva formal, la restitución de las sumas retenidas en concepto de fondo de reparos no podría efectivizarse antes de la toma de posesión de las obras por parte del comitente²⁷⁸.

En cuanto a la mora en la devolución de las pólizas, no hay mora del si la obra no fue recibida definitivamente y no ha transcurrido el plazo que se fijara en el pliego a favor del comitente para la devolución de dicho fondo.

La compensación por mora estará representada por los intereses por mora reconocidos por el art. 48 de la LOP.

Si el retraso fuere causado por el contratista, debido a reclamaciones sobre mediciones u otras causas con motivo de la ejecución de la obra, y ellas resultasen infundadas, o se interrumpiese la emisión o el trámite de los certificados u otros documentos por actos del mismo, no tendrá derecho al pago de intereses.

Atento a que las sumas liquidas retenidas por el comitente de los certificados de obra en concepto de fondo de reparos constituyen una Proción del precio de la locación de obra, dichas sumas de dinero gozan de la garantía transitoria de inembargabilidad prevista por el art. 47 de la LOP, las que recién podrán quedar afectadas a embargo a resultas de la liquidación definitiva de la obra.

De haberse previsto en el pliego o por decisión unilateral del comitente, la recepción definitiva de una Proción de la obra en curso de ejecución (RD parcial) corresponde la liberación proporcional del fondo de reparos y de la garantía de cumplimiento de contrato. Siempre que se cumpla lo estipulado anteriormente.

Art. 47. - Las sumas que deban entregarse al contratista en pago de la obra, quedan exentas de embargo judicial, salvo el caso en que los acreedores sean obreros empleados en la construcción o personas a quienes se deban servicios, trabajos o materiales por ella.

²⁷⁵ Cámara Nacional Contencioso Administrativa, sala 4ª, 24/4/1988, Fondo Compensador Móvil de la Dirección de Fabricaciones Militare v. La Gremial Económica Cía. de Seguros (consid., V), LL 1989-C-332.

²⁷⁶ PTN Dictámenes 71:94

²⁷⁷ PTN Dictámenes 207:253. Corte Suprema de la Nación Argentina 30/6/1992, Estado Nacional v. Prudencia Cía. de Seguros Generales SA, Fallos 315:1406 (consid. 15)

²⁷⁸ Ver PTN Dictámenes 65:237 – la administración debe verificar el estado y la calidad del opus y sus condiciones de construcción.

Este artículo impide que las sumas que deban entregarse al contratista en pago de las obras constituyan prenda común de sus acreedores, salvo los casos taxativamente enumerados en la norma, respecto de créditos que poseen estrecha vinculación con la ejecución de los trabajos, prestación de servicios y provisión de materiales vinculados al contrato.

Con ello se trata de evitar que se dañe el flujo de fondos que percibe el contratista a los efectos de la ejecución de la obra, ya que el flujo financiero, en general, depende de los pagos que recibe el contratista a medida que avanza la ejecución de las obras.

Es importante aclarar que lo estipulado en el presente artículo, no alcanza a los equipos, instalaciones que disponga el contratista para la ejecución de las obras, ni tampoco a las herramientas ni otros elementos afectados a esta.

Art. 48. - Si los pagos al contratista se retardasen por más de treinta días a partir de la fecha en que, según el contrato, deban hacerse, este tendrá derecho únicamente a reclamar intereses a la tasa fijada por el Banco de la Nación Argentina, para los descuentos sobre certificados de obra²⁷⁹.

Si el retraso fuere causado por el contratista, debido a reclamaciones sobre las mediciones u otras causas con motivo de ejecución de la obra, y de ellas resultasen infundadas, o se interrumpiese la emisión o el trámite de los certificados u otros documentos por actos del mismo, no tendrá derecho al pago de intereses.

La principal contraprestación del comitente es la de pagar a el contratista un precio de dinero según regulaciones objetivas y predeterminadas en el pliego con regularidad, en un todo de acuerdo con las exigencias del contrato, sin perjuicio del plazo que se hubiesen estipulado para la efectiva cancelación del precio.

El pago aún puede tornarse exigible no mediando prestación del contratista. Es lo que sucede con la entrega del anticipo financiero a que se hubiese comprometido el comitente en el pliego.

En los pliegos de la Dirección de Vialidad Nacional se ha dejado de utilizar el concepto de anticipo financiero hace varios años, pero en general en aquellos casos en que estaba previsto su pago, era solo contra la formalización del pedido del pago por medio del Contratista.

Los presentes artículos hacen mención a cualquier mora que pueda tener el comitente con el contratista²⁸⁰.

²⁷⁹ Párrafo sustituido por el art. 8 de la Ley 21392 (BO 26/8/2976)

²⁸⁰ PTN – Dictámenes 119:78 – En el mismo indica que corresponde interpretar un amplio alcance a lo estipulado en el art. 48 de LOP con respecto a los pagos que incluye, admitiendo por en ellos la demora incurrida en la devolución de los depósitos de garantía. En un encuadre distinto mediante Dictamen de la PTN 94:220 se indicó que no correspondía incluir los reclamos por mora en las devoluciones de garantía en lo establecido en el art. 48 de la LOP. Ello sin dejar de reconocer el derecho del contratista a la percepción de los intereses conforme lo establecido en el art. 508 del Código Civil. En otro antecedente la PTN mediante Dictamen 207:253, 80:225; 94:220 y 109:434 se reconoció el derecho del contratista a recibir intereses por mora sobre la devolución de los fondos de reparo. En el mismo sentido se reconoció el derecho del contratista a percibir intereses por mora en los certificados de cualquier naturaleza, incluidos los de mayores costos, Dictámenes PTN 152:280; 135:343, 89:353, 80:82, 46:312. Asimismo, mediante Dictámenes PTN 185:90 y 156:384 se reconoció la mora en el pago de los intereses por mora con fundamento en el art. 7° del Decreto 2611/1978. También se reconoció el pago de intereses en los certificados de acopio, pagados fuera de término, sin necesidad de constitución de mora Dictámenes PTN 83:13.

Cuando la Administración deja de pagarle a su contratista, este se ve comprometida al posible pago de intereses, y a la vez obliga a al Contratista a soportar la carga financiera extracontractual que pudiera derivar de la mora, por cuanto ello implicaría que el contratista se convierta en una especie de financiador del estado.

La finalización del plazo previsto para el pago de los certificados de obra constituye el elemento esencialmente considerado para determinar cuándo comienzan a devengarse los intereses por mora. Dicho plazo conforme la modificación establecida en el artículo 8° de la Ley 21392, se indica que los pagos deben efectuarse dentro del periodo establecido en el contrato con esa finalidad.

Con lo cual la finalización del plazo previsto para el pago de los certificados de obra constituye el elemento esencialmente considerado para determinar cuándo comienzan a devengarse los intereses por mora, siempre y cuando el Contratista haya cumplimentado sus obligaciones contractuales en tiempo y forma.

A efectos de la emisión del certificado pueden distinguirse dos tipos de plazos. A) los procedimentales incluidos en el pliego, que funcionan como una suerte de plazo de tolerancia para la Administración y permiten a ésta realizar todos los pasos y verificaciones técnicas y administrativas necesarias para estar en condiciones de expedir el certificado, hasta que el mismo es conformado mediante sus respectivas firmas por ambas partes. B) el de pago, propiamente dicho previsto expresamente en el contrato que se computa, según las previsiones más usuales, a partir de la suscripción del certificado y de su presentación al comitente, o de su aprobación por autoridad competente, o de su entrega al contratista.

Ambos plazos se encuentran a disposición del comitente en orden a concretar todas las etapas tendientes a la emisión y aprobación de la certificación y posterior cancelación del monto que arroja el certificado. Por los cuales deben ser considerados por el contratista como plazos exentos de cualquier reconocimiento de intereses o costo financiero.

Atendiendo a ello, la Dirección Nacional de Vialidad contempla en sus pliegos una estructura de costos en la cual separa el costo directo de ejecución de las tareas de los gastos generales y otros gastos, gastos indirectos, Beneficios, Gastos Financieros e IVA entre otros, a efectos de que los mismos sean explicitados al momento de la oferta y no distorsionen el costo directo de ejecución²⁸¹.

El incumplimiento de los plazos procedimentales que ocasione la emisión tardía de los certificados conlleva consecuencias jurídicas distintas a las previstas para el caso del incumplimiento del plazo de pago.

EMISIÓN TARDÍA DE LOS CERTIFICADOS

La PTN ha sentado el principio que consagra la regularidad de los procedimientos de emisión y pago de los certificados de obra a partir del estricto cumplimiento de los plazos que se ha previsto en el contrato.

Por ello se reconoce el derecho a reclamar intereses cuando los pagos se retardasen de la fecha que según contrato deban hacerse. Es de práctica que la fecha en que los pagos deban hacerse se encuentre regulada en el pliego aludiéndose a una etapa posterior a la certificación.

²⁸¹ Ver Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares para la Licitación de Obras Viales (FTN – Edición 1997) de la Dirección Nacional de Vialidad – Sección 2

Como se ve, la pauta habitual consiste en independizar la actividad administrativa previa a la emisión del certificado de la de pago, por lo que el plazo de pago recién comenzaría a computarse a partir de la suscripción o en su caso, aprobación o entrega del certificado al contratista, y sólo el incumplimiento de este pago es el que, en principio, genera derecho a percibir los intereses de este artículo.

INCUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE PAGO. CULPA DEL CONTRATISTA. INEXISTENCIA DE MORA DEL COMITENTE

el segundo párrafo del artículo en comentario prevé el supuesto en el que el retraso en el pago tenga por causa demoras en los trámites de certificación, emisión tardía de los certificados e incumplimiento de los plazos de pago, a raíz de reclamaciones infundadas del contratista.

En estos casos, se exonera al comitente del pago de los intereses previstos en este artículo al no verificarse mora imputable a este.

Ahora bien, si a postre los cuestionamientos efectuados por el contratista resultaran fundados, se procederá en consecuencia al reconocimiento de compensaciones a su favor, según lo dispuesto por el Artículo 39, inciso a).

EFECTOS DE LA MORA. INTERESES. TASA

De acuerdo con lo establecido en la norma, el incumplimiento del plazo de pago previsto en el contrato obliga al comitente al pago de los intereses fijados por el Banco de la Nación Argentina para los descuentos de los certificados de obra, esto es así exclusivamente en los casos en que no existan normas legales reglamentarias o contractuales especiales, que hayan dispuesto otra tasa de interés para el caso de mora en los pagos.

La tasa activa prevista en este artículo representó generalmente una acertada pauta de compensación del perjuicio sufrido por el contratista con motivo de la morosidad del comitente en el pago de los certificados. Sin embargo, en casos en que, por falta de adecuación a la realidad económica, se ha resuelto que cuando el resultado obtenido se vuelve objetivamente injusto debe ser dejado de lado, en tanto dicha realidad debe prevalecer sobre abstractas fórmulas matemáticas.

PERCEPCIÓN DE OTRAS COMPENSACIONES ADICIONALES

La mora hace comenzar, a favor del contratista afectado, el curso de los intereses moratorios y de actualización por la eventual depreciación monetaria, sin perjuicio del derecho a reclamar otros daños y perjuicios que la situación de mora pudo haberle acarreado.

INDEMNIZACIONES AL CONTRATISTA POR TRANSCURSO EXCESIVO DE TIEMPO HASTA LA REALIZACIÓN DEL PAGO O POR FALTA DE PAGO. INSUFICIENCIA DE LOS INTERESES PARA COMPENSAR EL SOBRECOSTO FINANCIERO.

Cuando el incumplimiento de los plazos de pago se hace reiterativo, significativo en su monto y perdurable en el tiempo, situación esta patológica que puede verse aún más agravada por la aparición de factores económicos coyunturales externos (ausencia de crédito, alta inflación, incremento desmesurado del costo financiero y de los insumos de obra) difícilmente con la percepción de la tasa prevista por el presente artículo se

compensen los daños y perjuicios que tal grosera morosidad o falta de pago le pueda haber ocasionado al contratista.

El método empleado para la cuantificación de dichos perjuicios es razonable toda vez que parte de un hecho evidente: el recurrir a un crédito tan gravoso implica como presupuesto la carencia de fondos para atender a sus necesidades.

Bajo el régimen de la Ley de Obras Públicas, la pretensión de trasladar a la esfera de los riesgos ordinarios del contratista las consecuencias patrimoniales derivadas de la morosidad de la Administración no se compadece con: A) el carácter tuitivo del capital de trabajo del empresario que se manifiesta en la letra y espíritu de la LOP frente a actos, hechos u omisiones de la Administración no previstas en el pliego. B) la naturaleza propia que posee el contrato de obra pública, como de pago directo en el que, por principio, el contrato no financia la obra, salvo pacto expreso en contrario. C) el concepto de precio cierto sobre el que debe recaer la adjudicación. D) la previsibilidad del pago puntual del precio derivada de las exigencias contenidas en los artículos 4 y 7 de la LOP. E) Las exigencias de la moral, buenas costumbres y buena fe contractual, principios de los que surge la imposibilidad que, de un flagrante incumplimiento del contrato en un aspecto esencial de éste (el pago impuntual del precio) se derive el enriquecimiento sin causa del comitente y el consiguiente empobrecimiento del contratista.

DISMINUCIÓN DEL RITMO DE EJECUCIÓN O SUSPENSIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA POR DEMORA O FALTA DE PAGO. PRÓRROGA DE PLAZO.

Sin perjuicio de la obligación del contratista de continuar con la ejecución del contrato, no obstante, el impago de las certificaciones, la morosidad del comitente justifica (bajo condiciones extremas) que el contratista disminuya el ritmo de ejecución de los trabajos o en su caso, suspenda la realización de las obras.

La simple demora no da derecho a la suspensión del cumplimiento de la obligación de ejecutar. Debe verificarse un atraso grosero del que se derive la razonable imposibilidad de cumplir, ponderada ésta con base en la situación patrimonial y financiera del acreedor.

A partir del Decreto 1186/1984 se justificaron los atrasos en que pudieran incurrir los contratistas en el cumplimiento del plan de trabajos o plazos contractuales, cuando el monto impago de los certificados o en su caso, el de los no emitidos en término, superara el 15% del valor contractual actualizado o el retardo excediera de tres meses al plazo contractualmente estipulado para el pago. El porcentaje o lapso previsto en el citado decreto importa una pauta objetiva para calificar la morosidad del comitente como generadora de la razonable imposibilidad de cumplir exigida por la doctrina judicial en orden a justificar la inejecución de las obras o de la imposibilidad de cumplir a que hace referencia el decreto 1023/2001 en su art. 13, inc. C)

Cabe destacar que la PTN ha expresado que cuando la falta de pago adquiere cierta relevancia en razón de la extensión del plazo de demora y la importancia del pago o pagos postergados, puede determinar la prórroga del plazo de ejecución de los trabajos, por encuadrar en el concepto de “Causa justificada” previsto en el art. 35 de la presente ley.

RECISIÓN DEL CONTRATO POR ATRASOS EN LA CANCELACIÓN DEL PRECIO

Se reconoce el derecho del contratista a solicitar o demandar, en su caso, la rescisión del contrato, cuando los atrasos en los pagos adquieren cierta magnitud.

La PTN, partiendo de la premisa de reconocer que entre los derechos del contratista se encuentra el de percibir el precio de la obra en la forma pactada, concluye que, “Ante un significativo atraso en los pagos, la contratista tenía la facultad de rescindir el contrato” o bien, intentar la continuación de la obra previo acuerdo con la comitente, tendiente a subsanar los inconvenientes producidos por la mora.

Por otro lado, la petición administrativa o judicial de rescisión por falta de pago no autoriza al abandono de la obra, la que continúa a cargo y bajo la responsabilidad del contratista hasta la entrega de la posesión al comitente, previa medición e inventario.

DERECHO DE RETENCIÓN

Encontrándose insoluto el pago del precio de locación de obra, le asiste al empresario al derecho a retener la cosa sobre la cual hubiese realizado la obra. Este derecho no puede ser reconocido al contratista estatal, a mérito de a) la presunción de solvencia del Estado. B) interés público comprometido en la realización de la obra y c) carácter civil de la regulación que reconoce el derecho de retención en cabeza del constructor.

RESERVA

La falta de reserva del derecho a la percepción de los intereses prevista por el artículo 624 del Código Civil en la liquidación final o cierre de cuentas entre comitente y contratista o en la oportunidad de percibir el certificado final de cierre de cuentas obsta a la percepción de los intereses.

La doctrina y jurisprudencia de manera mayoritaria coinciden en que la acción tendiente a la percepción de los intereses por retardo en los pagos prescribe a los cinco años, según lo dispuesto en el art. 4027 inc. 3 del Código Civil.

Sin perjuicio de lo expuesto en lo atinente a la omisión de reserva, se advierte que existen pronunciamientos jurisprudenciales que, interpretando las disposiciones del art. 624 del Código Civil, preservan los derechos del acreedor perjudicado por la morosidad del deudor.

CAPITULO VIII

De la rescisión del contrato

Art. 49. - En caso de muerte, quiebra o concurso civil del contratista, quedará rescindido el contrato, a no ser que los herederos, o síndico de la quiebra o concurso, ofrezcan llevar a cabo la obra bajo las condiciones estipuladas en aquél. La administración nacional fijará los plazos de presentación de los ofrecimientos y podrá admitirlos o desecharlos, sin que, en el último caso, tengan dichos sucesores derecho a indemnización alguna.

EXTINCIÓN DEL CONTRATO POR MUERTE O QUIEBRA DEL CONTRATISTA. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El contrato quedará, en principio, rescindido a la muerte o quiebra del contratista, sin que pueda estipularse una solución contraria a la prevista en la norma.

Según sus propios términos, la rescisión no se produce automáticamente por el hecho del deceso o por la quiebra, sino que tal extinción se encuentra sujeta al cumplimiento de la siguiente condición: que el comitente no concierte la prosecución de las obras con los herederos del contratista o con el síndico de la quiebra en su caso.

El derecho de proponer la continuación surge directamente del texto del artículo, y la Administración no podría rechazar ab initio una iniciativa en tal sentido.

La previa evaluación de la conveniencia de aceptar o no el ofrecimiento de continuidad constituye un recaudo elemental de la decisión que eventualmente disponga la extinción del vínculo, por cualesquiera de las causales contempladas en este artículo.

En términos generales la jurisprudencia señala que la facultad rescisoria que contempla el presente artículo no puede ser ejercida de forma “caprichosa” ni “arbitraria”, respondiendo a “impulsos subjetivos” o “sin el propósito de tutelar el interés público”.

MUERTE DEL CONTRATISTA

El contrato se extingue sin culpa del contratista, aun cuando la Administración pudiese invocar con posterioridad al deceso la preexistencia de alguna de las causales de rescisión previstas en el Art. 50 de la LOP.

QUIEBRA O CONCURSO CIVIL DEL CONTRATISTA

A diferencia del proceso concursal preventivo, la sentencia de quiebra apareja al desapoderamiento de los bienes del fallido y por ende del apartamiento de éste de la administración de sus negocios. Se coloca así al contratista fallido ante la imposibilidad jurídica y material de hacer frente a sus obligaciones contractuales, circunstancia esta que justifica en principio, la extinción del vínculo que dispone esta norma.

CONCURSO PREVENTIVO DEL CONTRATISTA

La apertura del concurso preventivo del contratista ocurrido durante la marcha del contrato, en principio, no produce su extinción.

Esto es así en tanto que no supone a diferencia de la quiebra, el desapoderamiento de los bienes del concursado, manteniéndose éste a cargo de la administración de su patrimonio y negociaciones, y, por ende, de la gestión de los contratos que lo ligan a terceros.

Aunque la LOP no dice nada al respecto, una medida de buena administración aconseja al comitente a exigir al contratista la presentación de la autorización judicial pertinente, en tanto que ésta se extiende previa vista al Síndico, quien debe ponderar la conveniencia y posibilidades del concursado de cumplir con sus obligaciones pendientes.

De no mediar autorización, y siempre que no se hubieran configurado algunas de las causales de rescisión previstas en el art. 50 de la LOP, se impone la solución rescisoria que prevé el artículo en comentario.

CRITERIO A EMPLEARSE EN LA EVALUACIÓN DE LOS OFRECIMIENTOS DE CONTINUACIÓN EN LOS SUPUESTOS DE MUERTE O QUIEBRA DEL CONTRATISTA

La evaluación de los ofrecimientos de continuación plantea, al menos, el análisis de dos extremos diversos.

Por un lado, debe considerarse en qué términos se propone la continuidad de la obra. Solo resultarían admisibles modificaciones menores de los términos del contrato que obedezcan a circunstancias en las que se encuentran los potenciales continuadores respecto del contratista original.

Por otro lado, deberán evaluarse las condiciones de quienes continuarán la obra. Deberá evaluarse la capacidad técnica y financiera, (similar al original).

CONSECUENCIAS DE LA ACEPTACIÓN O RECHAZO DE LOS OFRECIMIENTOS DE CONTINUACIÓN.

La aceptación de un ofrecimiento de continuación implicará la reanudación de la obra paralizada momentáneamente por el deceso o la quiebra del contratista original, en los plazos y conforme con el procedimiento establecido por la Administración.

El rechazo del ofrecimiento de continuación no otorga a quien o quienes lo hubieran formulado derecho a obtener una indemnización por el hecho mismo del rechazo.

EFFECTOS DE LA RESCISIÓN DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA POR LAS CAUSALES DEL ART. 49 DE LA LOP.

Aceptada la inexistencia de distinciones en la norma acerca del carácter culpable o inculpable de las circunstancias que la motivan, la PTN tiene dicho que la rescisión por muerte excluye las causales de culpabilidad del contratista previstas en el art. 50 de la LOP, y por ello, las consecuencias determinadas en su art. 51.

En el mismo sentido, se ha resuelto que la rescisión previstas en este artículo no contempla sanción alguna para cualquiera de las hipótesis allí contempladas, resultando inaplicable la pérdida de la fianza establecida en el art. 51, inc. E.

Art. 50. - La administración nacional tendrá derecho a la rescisión del contrato, en los casos siguientes.

Por este Artículo se le atribuye a la Administración potestad para extinguir unilateralmente el contrato cuando se verifiquen las causales de rescisión previstas en sus distintos incisos; esto es una muestra del poder genérico de la Administración de imponer sanciones al contratista que tengan por causa el incumplimiento de obligaciones contractuales.

Atañe entonces el ejercicio de una potestad sancionatoria o correctiva, frente al contratista, con causa en su conducta reprochable, y deriva del poder de dirección y control del que goza la Administración en el curso de ejecución del Contrato.

Entonces, la Administración, se encuentra facultada para rescindir el contrato de obra pública, sin necesidad de recurrir a la vía judicial, debiendo materializarse la decisión a través de la emisión de formal acto administrativo.

a) Cuando el contratista se haga culpable de fraude o grave negligencia o contravenga las obligaciones y condiciones estipuladas en el contrato;

Fraude: cualquier clase de maniobra, engaño o simulación en la ejecución del contrato. La PTN consideró que para que se verifique la hipótesis de "fraude", resulta necesaria la concreción de una conducta dolosa del contratista. Ello implica la pérdida de confianza en el contratista y la violación al principio cardinal de la buena fe.

() la norma no exige la producción de un daño patrimonial concreto para tener por tipificado el fraude a la Administración.*

Grave negligencia: toda conducta del contratista que, vinculada de modo directo o indirecto con las obligaciones asumidas en el contrato, cause un daño a la Administración o muestre el riesgo cierto de su producción futura, tratándose también de un supuesto de pérdida de confianza en el contratista. La PTN entendió que la grave negligencia se da ante supuestos de grave error o vicio en la construcción imputable al contratista o cuando aquella alcanza a revestir una entidad tal que pueda ser equiparable al dolo.

(*) el Artículo 36 de la Ley 13064 configura como negligencia grave los incumplimientos en los que incurra el contratista en cuanto al pago del personal empleado en la obra y en materia de legislación laboral.

Contravención de las obligaciones y condiciones estipuladas en el contrato: las transgresiones que autorizan la extinción del vínculo por esta causal deben ser graves, y tal gravedad debe sopesarse en función de los perjuicios que el incumplimiento ocasione efectivamente o pueda ocasionar a la Administración. Sólo procedería razonablemente la declaración de rescisión en la medida en que los medios empleados por el comitente destinados a compeler al contratista al exacto cumplimiento de las obligaciones a su cargo hubiesen fracasado.

b) Cuando el contratista proceda a la ejecución de las obras con lentitud, de modo que la parte ejecutada no corresponda al tiempo previsto en los planos de trabajo y a juicio de la administración no puedan terminarse en los plazos estipulados;

En el caso del inciso b), deberá exigirse al contratista que ponga los medios necesarios para acelerar los trabajos hasta alcanzar el nivel contractual de ejecución en el plazo que se le fije y procederá a la rescisión del contrato si éste no adopta las medidas exigidas con ese objeto.

Causal que sólo podría configurarse si las obras han sido iniciadas y cuando la lentitud no obedece a causales exógenas a la voluntad del contratista. Requiere la ineludible comparación entre el ritmo real de ejecución y el comprometido en el plan de trabajos.

Exige la verificación simultánea de dos condiciones:

que la parte ejecutada no haya sido construida en el tiempo previsto en los planes de trabajo.

que, a juicio de la Administración, los trabajos no puedan terminarse en los plazos estipulados, siempre que las circunstancias invocadas por el contratista, tendientes a justificar la demora no reconocieron como causa un acontecimiento fortuito, sino que reposaron en hechos conocidos o que razonablemente debió conocer aquél.

Acreditados esos extremos, previo a la extinción del vínculo, deberá corroborarse la concreción de:

que se exija al contratista el despliegue de los medios necesarios para acelerar los trabajos con el fin de alcanzar el nivel de ejecución previsto en el contrato, en el plazo que determine la Administración.

que el contratista no adopte las medidas mencionadas en iii).

Sólo en el supuesto que se estime fundadamente que la situación de morosidad impida la terminación del proyecto en el tiempo previsto, procederá considerar la alternativa de rescindir el contrato.

La Administración, con carácter previo, debe intimar bajo apercibimiento al contratista a remediar la demora incurrida, fijando un plazo suplementario razonable al efecto. La intimación debe ser “autoritaria y obviamente unilateral”, destacándose que este acto debe ser “expreso”, “categórico”, “inequívoco” e “incuestionable”. Al notificarse el contratista de su contenido, debe quedar con la certeza de que ha sido intimado en los términos del art. 50 de la LOP.

c) Cuando el contratista se exceda del plazo fijado en las bases de licitación para la iniciación de las obras;

En el caso del inciso c), se podrá prorrogar el plazo si el contratista demostrase que la demora en la iniciación de las obras se ha producido por causas inevitables y ofrezca cumplir su compromiso. En caso de que no proceda el otorgamiento de esa prórroga, o que concedida ésta el contratista tampoco diera comienzo a los trabajos en el nuevo plazo fijado, el contrato quedará rescindido con pérdida de la fianza.

Se prevé la posibilidad de que la Administración prorrogue el plazo de iniciación, en tanto que se cumplan las siguientes condiciones:

que el contratista pruebe que la demora se ha producido por causas inevitables.

que ofrezca cumplir sus compromisos, es decir sus obligaciones contractuales.

El otorgamiento de la prórroga es facultativo para la Administración, ya que podría ocurrir que el tiempo transcurrido desde la fecha en que debían iniciarse los trabajos tornase inoportuna o inconveniente su ejecución posterior.

Compete al contratista demostrar que las causas de la demora revisten el carácter de inevitables para él, o que no son imputables a su exclusivo proceder, o que se originan en actos propios del comitente. Se halla además a cargo del contratista demostrar no sólo su voluntad de cumplir con el contrato sino también la posibilidad material de hacerlo.

Si la prórroga fuere solicitada, el pedido deberá resolverse expresamente, debiendo realizarse un pronunciamiento concreto acerca de las causas invocadas para su concesión. El otorgamiento de la ampliación del plazo previsto en el contrato para el inicio de los trabajos no importa la concesión automática de la prórroga del plazo que se hubiera estipulado para la finalización de los trabajos.

d) Si el contratista transfiere en todo o en parte su contrato, se asocia con otros para la construcción o subcontrata, sin previa autorización de la administración;

Responde a las prohibiciones contenidas en el Art. 23, y agrega igual consecuencia jurídica a los supuestos de subcontratación no autorizada.

El art. 23 establece: *Firmado el contrato, el contratista no podrá transferirlo ni cederlo, en todo o en parte, a otra persona o entidad, ni asociarse para su cumplimiento, sin autorización y aprobación de autoridad competente*

e) Cuando el contratista abandone las obras o interrumpa los trabajos por plazo mayor de ocho días en tres ocasiones, o cuando el abandono o interrupción sean continuados por el término de un mes.

i) abandono

El abandono es la acción y efecto de abandonar, definido como el dejar una ocupación, un intento, un derecho, etc., emprendido ya.

El abandono de las obras importa una decisión definitiva por parte del contratista de dejarlas, privándolas de su atención, vigilancia y custodia. Desde otra perspectiva, se entiende que hay abandono cuando se deja a la obra sin la dirección o representación técnica responsable y sin que llegue a registrarse una desaparición o huida del contratista.

La PTN ha sostenido que no corresponde la aplicación de esta causal si las obras no han sido iniciadas.

ii) *interrupción*

La interrupción injustificada implica detener o paralizar los trabajos contratados sin que esta actitud patentice la voluntad del contratista de abandonarlos o dejarlos. Cuando esta paralización reúne los requisitos temporales fijados por la norma, constituye una causal autónoma de rescisión del contrato.

Art. 51. - Resuelta la rescisión del contrato, salvo el caso previsto en el inciso c) del artículo anterior, ella tendrá las siguientes consecuencias:

Este artículo regula las consecuencias de orden patrimonial que acarrea cada uno de los supuestos de rescisión previstos por el art. 50 de la LOP.

La excepción del inciso c) del art. 50 se debe a que las consecuencias patrimoniales se encuentran limitadas por la LOP exclusivamente a la pérdida de la fianza retenida.

El juego armónico del último párrafo del art. 50 con el primer párrafo del art. 51 de la LOP determina como única consecuencia la pérdida de la fianza, con exclusión de las demás indicadas en los incisos de este art. M^o afirma que en el caso en que se hubiere concedido un plazo de prórroga y el contratista no iniciare las obras, se aplican en este caso las otras sanciones establecidas por el artículo 51.

a) El contratista responderá por los perjuicios que sufra la administración a causa del nuevo contrato que celebre para la continuación de las obras, o por la ejecución de estas directamente;

La norma solo refiere a las consecuencias dañosas que para la Administración puede tener la celebración de un nuevo contrato o la ejecución por administración de las obras faltantes. La finalidad del precepto apunta a dejar indemne a la Administración por las mayores erogaciones que resulten necesarias realizar para la concreta ejecución y terminación de la obra faltante.

Para la determinación del perjuicio deberá tomarse en cuenta el monto que arroja la diferencia entre el costo de la obra pendiente de realización que arroja la diferencia entre el costo de la obra pendiente de realización según el contrato original y el que resulte de su posterior ejecución por administración o por el nuevo contratista, y cualquier otro perjuicio sufrido.

La PTN estimó impropio el cargo a ex contratistas por el mayor costo de la ejecución del contrato incumplido, cuando han mediado circunstancias que tornarían excesivamente oneroso o injusto dicho cargo, ya sea por:

el tiempo transcurrido entre la rescisión y la nueva contratación.

la demora incurrida por el comitente en adoptar la decisión rescisoria cuando ya estaban dadas las circunstancias que la hacían procedente.

la existencia de causales que atenuaban la responsabilidad del contratista por los incumplimientos habidos en la marcha regular de los trabajos, aunque no lo eximían.

b) La administración tomará, si lo cree conveniente y previa valuación convencional, sin aumento de ninguna especie, los equipos y materiales necesarios para la continuación de la obra;

Faculta a la Administración comitente a tomar los equipos y materiales necesarios con el fin de continuar la obra objeto del contrato rescindido.

La norma pareciera regular una suerte de derecho de retención de los equipos y materiales afectados a la obra en cabeza del comitente, esta vez no con la finalidad de preservar el cobro de crédito alguno, sino para usarlos con aplicación específica a la obra y así garantizar la prosecución de los trabajos por administración.

No se especifica bajo qué título jurídico el comitente podría efectivizar la toma de los equipos y materiales necesarios para la continuidad de la obra, aunque nada obsta a que la transferencia se concrete a través de la compraventa de cosa mueble, locación o leasing.

En cuanto a los materiales acopiados por el contratista, certificados y abonados por el comitente, corresponde que el contratista devuelva al comitente los materiales acopiados o su valor en dinero, atento al carácter de depositario que ostenta de estos bienes que pasaron a ser propiedad de aquél, en virtud de la cancelación del certificado de acopio.

c) Los créditos que resulten por los materiales que la administración reciba, en el caso del inciso anterior, por la liquidación de partes de obras terminadas u obras inconclusas que sean de recibo, y por fondos de reparos, quedarán retenidos a la resulta de la liquidación final de los trabajos;

Dispone una retención general de créditos del contratista incumplidor como reaseguro del cobro a este de los perjuicios mencionados en el inciso a). El importe que arroje la liquidación de los trabajos ejecutados previo a la rescisión y que fueran de recibo (concluidos o inconclusos), y los materiales y enseres aceptados al precio de la valuación convencional, conforman el crédito del contratista.

Este crédito quedará pendiente de pago hasta la terminación total y liquidación final de los trabajos contratados en su origen, para responder por el eventual incremento en el costo de los trabajos ejecutados por administración o por terceros y por otros perjuicios que la Administración podría haber sufrido con motivo de la rescisión del contrato de conformidad con lo dispuesto en el inc. a). Es natural que así sea puesto que en oportunidad de aquella terminación y liquidación final, la Administración estará en condiciones de mensurar los perjuicios derivados de la rescisión.

d) En ningún caso el contratista tendrá derecho al beneficio que se obtuviese en la continuación de las obras con respecto a los precios del contrato rescindido;

El presente inciso aclara que el contratista incumplidor no tiene derecho a reclamar una participación en las ventajas económicas que la Administración eventualmente obtenga de la celebración de un nuevo contrato.

Se trata de una aclaración superflua, pues mal podría un sujeto cuya conducta contractual, objetivamente contrario a derecho, ha motivado la rescisión de un contrato, prevalecerse de su propia torpeza para intentar participar de un beneficio sólo remotamente vinculado con su actuación previa.

e) Sin perjuicio de las sanciones dispuestas en esta ley, el contratista que se encuentre comprendido en el caso del inciso a) del artículo anterior perderá además la fianza rendida.

Prevé que en los casos en que la rescisión haya obedecido al fraude o a la grave negligencia del contratista, además de otras consecuencias previstas en el mismo art. 51, se perderá la fianza que hubiera constituido. La pérdida de la fianza, a diferencia del resto de las derivaciones patrimoniales que se encuentran enderezadas a neutralizar los perjuicios sufridos por la Administración, tiene una naturaleza estrictamente sancionatoria e independiente de la existencia o magnitud del perjuicio causado. La pérdida de la fianza

tiene un sentido claramente punitivo, es la sanción que se impone a una conducta dolosa o que entrañe incumplimiento de tal gravedad que permitan asignarle idénticas consecuencias.

La PTN limitó el alcance de esta consecuencia, sosteniendo que la pérdida de la fianza debe ser proporcional a la parte incumplida del contrato rescindido.

Otras causales de extinción no previstas en la Ley:

Extinción convencional o por mutuo acuerdo.

Rescisión por mutuo acuerdo en el supuesto de concurrencia de culpas.

Rescisión del contrato por atrasos en la cancelación del precio.

Revocación del contrato por razones de oportunidad, mérito y conveniencia.

Rescisión unilateral ilegítima.

Rescisión por prácticas corruptas.

Art. 52 - En caso de que rescindido el contrato por culpa del contratista la administración resolviera variar el proyecto que sirvió de base a la contratación, la rescisión sólo determinará la pérdida de la fianza, debiendo liquidarse los trabajos efectuados hasta la fecha de la cesación de los mismos.

El presupuesto fáctico aprehendido por la norma que libera al contratista incumplidor de cualquier otra compensación económica, se verifica si la Administración decide la modificación del proyecto original inconcluso.

Aunque el artículo carece de pauta objetiva acerca del alcance de la variación del proyecto original, la modificación del diseño en aspectos de detalle o del que se deriven diferencias insignificantes en los montos de inversión, no conllevan la liberación del contratista de las consecuencias previstas por el art. 51, inc. A) de la LOP.

La pérdida de la fianza deberá resultar proporcionada con la parte no cumplida del proyecto original.

Art. 53. - El contratista tendrá derecho a rescindir el contrato, en los siguientes casos:

Verificada alguna de las hipótesis previstas en el art. 53, el contratista no puede rescindir el contrato por sí, sino que debe solicitar a la Administración la rescisión y, si fuera denegada, será preciso acudir a la vía judicial.

a) Cuando las modificaciones mencionadas en el artículo 30 o los errores a que se refiere el artículo 37 alteren el valor total de las obras contratadas, en un 20 % en más o en menos;

Los arts. 30; 37 y 38 de la LOP le asisten al comitente la potestad de modificar el opus contractual originario y los límites a su ejercicio.

La doctrina encuentra el fundamento o justificación de la facultad rescisoria establecida a favor del contratista en la afectación de la ecuación económico-financiera del contrato sobrevenida con motivo de la modificación y el decaimiento del interés del contratista en la ejecución de la obra. El derecho a rescindir importa la concesión de una garantía al contratista que opera como contrapeso a la potestad de modificación unilateral.

Ante variaciones o modificaciones en las características de las obras que impongan prestaciones fuera del alcance de las posibilidades técnicas del contratista, y que no

conlleven la modificación cuantitativa prevista por el art. 30 ni la supresión de ítem prevista en el art. 38, podría interpretarse razonablemente que le asiste a aquél el derecho rescisorio.

En los casos de modificaciones sucesivas que individualmente no alcanzaran el porcentaje del 20%, el derecho rescisorio del contratista nace a partir de la obtención de dicho porcentaje por la sumatoria de todas ellas.

b) Cuando la administración pública suspenda por más de tres meses la ejecución de las obras;

La Administración cuenta con la prerrogativa prevista en el Art. 34 de la LOP, que autoriza al comitente a suspender el todo o parte de las obras contratadas si lo juzgase necesario. Si se mantuviera por más de tres meses la suspensión de las obras, el contratista estaría facultado a plantear la rescisión del contrato.

La suspensión impuesta, más allá del límite temporal fijado por la norma, altera el plan de obras, de certificación e inversión, elementos estos que son esenciales en la relación jurídica sustancial y que el contratista tuvo en cuenta para la determinación del precio ofertado.

Esta causal podría ser esgrimida en cualquier momento, más allá de los tres meses, en tanto se mantenga la situación de suspensión.

El presupuesto fáctico aquí previsto requiere:

orden de suspensión dada por autoridad administrativa competente.

que la suspensión no tenga causa en el acaecimiento de caso fortuito o fuerza mayor, decisión de la autoridad judicial o en la conducta culpable del contratista.

que supere el límite temporal previsto en la norma.

El artículo no distingue entre suspensión total o parcial de las obras, por lo que esta última, de disponerse por la Administración, en principio también facultaría al contratista a requerir la rescisión del contrato. Si la suspensión afectara una porción de obra divisible de la encomienda respecto de su conjunto y autónoma de ejecución, nada obstaría a que el contratista planteara la rescisión parcial del contrato.

Si levantada la suspensión el contratista reiniciara la ejecución de las obras sin haber ejercido su derecho rescisorio, no podría ulteriormente invocar la causal rescisoria de suspensión.

c) Cuando el contratista se vea obligado a suspender las obras por más de tres meses, o a reducir el ritmo previsto en más de un 50 % durante el mismo período, como consecuencia de la falta de cumplimiento en término, por parte de la administración, de la entrega de elementos o materiales a que se hubiera comprometido;

Se prevé una conducta omisiva o de falta de cumplimiento de las obligaciones que asumiera el comitente según contrato.

Si la imposibilidad de entregar materiales se originara en el acaecimiento de caso fortuito o fuerza mayor, la Administración podría declarar la rescisión del contrato con fundamento en el art. 53, inc. d) de la LOP, rechazando la eventual pretensión del contratista de resolver el contrato con base en lo dispuesto en el inc. c).

d) Por caso fortuito y/o fuerza mayor que imposibilite el cumplimiento de las obligaciones emergentes del contrato;

Si el acontecimiento no reúne los requisitos de imprevisible, exterior, irresistible, extraordinario e inevitable, no será procedente la invocación de la causal del inciso d). Para que proceda esta causal de rescisión, la norma exige además que el acontecimiento imposibilite el cumplimiento de las obligaciones emergentes del contrato.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha destacado que no se configura esta causal por falta de entrega de materiales por parte de un proveedor del contratista si era conocido y previsible su operar y el contratante pudo haber importado el material faltante por sí mismo.

El acaecimiento de hechos calificables como caso fortuito o fuerza mayor puede aparejar una imposibilidad solo temporal, o definitiva, del cumplimiento de las obligaciones que las afecte. En el primer caso, el cumplimiento de la obligación solo se posterga en el tiempo, salvo que el hiato impuesto por las circunstancias haya hecho perder todo interés en la prestación al acreedor, asimilándolo a un incumplimiento definitivo. Si el efecto de caso fortuito o fuerza mayor impide definitivamente al contratista cumplir con sus prestaciones o ejecutar el proyecto tal como fue concebido en su origen, la invocación de la causal rescisoria del inciso d) será procedente.

Respecto de la procedencia de invocar, por parte de la Administración, el caso fortuito o fuerza mayor como causa de extinción del vínculo, tanto la PTN como la doctrina, se han pronunciado favorablemente.

El hecho que hace aplicable la causal prevista en el art. 53, inc. d), puede afectar la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones a cargo de cualquiera de los contratantes, por lo que tiene para las mismas, idéntico alcance eximente de responsabilidad; y que el incluir la causal solamente en el art. 53, ha sido producto de una mala técnica legislativa.

e) Cuando la administración no efectúe la entrega de los terrenos ni realice el replanteo de la obra dentro del plazo fijado en los pliegos especiales más una tolerancia de treinta días.

La no entrega de los terrenos o realización de la comprobación del replanteo dentro del plazo fijado en los pliegos más el plazo de tolerancia previsto en la norma, impide materialmente el inicio de la ejecución de las obras, justificando así el derecho rescisorio que se reconoce al contratista.

Habilitan la rescisión del contrato tanto la falta total de entrega de terrenos y comprobación del replanteo, como aquellos casos en que se concretan estos actos parcialmente, salvo que esta última posibilidad estuviera expresamente contemplada en el pliego.

Cuando se trata de un replanteo parcial no previsto en la documentación contractual o tardío, no puede dejar de meritarse si dicho replanteo irregular, por tardío, tuvo entidad suficiente para justificar los incumplimientos en que incurrió el contratista.

Art. 54. - Producida la rescisión del contrato en virtud de las causales previstas en el artículo anterior, ella tendrá las siguientes consecuencias: indemnización a la contratista bajo el concepto de daño emergente.

Liquidación a favor del contratista, previa valuación practicada de común acuerdo con él sobre la base de los precios, costos y valores contractuales, del importe de los

equipos, herramientas, instalaciones, útiles y demás enseres necesarios para las obras que éste no quiera retener;

exclusivamente el Contratista decide si los quiere o si los transfiere a la Administración; considerándose ello justo (según Mó) dado que los inconvenientes o malestares, que genera la rescisión, no pueden ser agravados por la retención estatal de sus instrumentos de trabajo.

Dicha transferencia y pago, debe ser valuada, como base de negociación, los precios y valores a tomar son los del contrato, lo cual se encuentra limitado por la Ley, ya que la misma indica que los mismos deben ser necesarios o útiles para las obras.

En el caso de que no haya acuerdo sobre el precio, es de aplicación el artículo 55. En este punto, se señala que hay una necesidad de que se elabore un procedimiento para la liquidación de las indemnizaciones

Liquidación a favor del contratista del importe de los materiales acopiados y los contratados, en viaje o en elaboración, que sean de recibo; aquellos que, al momento de la rescisión se encontraban pendientes de pago y certificación; y son de recibo cuando se encuentren aptos y sean necesarios para los trabajos de lo rescindido.

El valor en este caso, se puede definir de dos formas: una es cuando estén los precios de contrato, a dicho valor; o, en caso de que no se acepte, utilizarlo como base de negociación. Mó, señala que en el caso de los materiales lo más conveniente es que los mismos puedan ser vendidos al precio corriente en la oportunidad de la liquidación.

Transferencia, sin pérdida para el contratista, de los contratos celebrados por el mismo para la ejecución de las obras; aplica para aquellos contratos que fueron celebrados con motivo de la ejecución de la obra, los cuales pueden ser transferidos a la Administración o a terceros. Para aquellos contratos ya celebrados, se garantiza la cobertura de los costos implicados en esas operaciones.

Si hubiera trabajos ejecutados, el contratista deberá requerir la inmediata recepción provisional de los mismos, debiendo realizarse su recepción definitiva una vez vencido el plazo de garantía; la contratista debe requerir la recepción provisoria de lo ya ejecutado, lo cual deberá cumplir con lo requerido en el Pliego, Contrato, etc. En el acto de rescisión se debe contemplar la fecha de medición final y la suscripción del Acta de RP. Para la cancelación del precio de las obras recibidas de conformidad, la Administración deberá atenerse a lo estipulado en el Contrato.

Liquidación a favor del contratista de los gastos improductivos que probare haber tenido como consecuencia de la rescisión del contrato; para la procedencia del reconocimiento y pago de gastos improductivos debe darse:

existir un nexo de causalidad directa entre la rescisión dispuesta y el gasto improductivo cuyo pago pretende la contratista.

asimismo, requiere de una acreditación fehaciente de los rubros y su monto. Se excluye el reconocimiento en caso de que se trate de un caso fortuito o de fuerza mayor. No se incluyen en la norma, los demás gastos improductivos que podrían haberse generado durante la ejecución de la obra por causas preexistentes al acaecimiento del caso fortuito de fuerza mayor. (puede reclamar en el marco del art 34)

No se liquidará a favor del contratista suma alguna por concepto de indemnización o de beneficio que hubiera podido obtener sobre las obras no ejecutadas. Básicamente, se

prohíbe el reconocimiento de concepto alguno por la obra no ejecutada. existen antecedentes en los que se ha denegado el lucro cesante al tratarse de una rescisión por fuerza mayor, y lo señalado en este inciso.

En el caso del inciso d) del artículo 53, no será de aplicación el inciso e) del presente artículo.

CAPITULO IX

Jurisdicción contencioso administrativa

Art. 55 - Todas las cuestiones a que dé lugar la aplicación e interpretación de los contratos de obras públicas, derivadas de los mismos, deberán debatirse ante la jurisdicción contencioso administrativa, renunciando expresamente los contratistas a toda otra jurisdicción.

La exigencia de este artículo será voluntaria para el contratista hasta tanto no se dicte la ley que rija el trámite en lo contencioso administrativo. En caso de someterse el contratista al actual trámite podrá convenir con la autoridad administrativa un tribunal arbitral que decida en única instancia. Ello al haberse calificado legalmente al contrato de obra pública como un contrato administrativo, (art 21), dicho fuero es el encargado de resolver las controversias relacionadas a la formalización, interpretación y ejecución de estos contratos.

Debe dejarse a salvo el derecho del Contratista a exteriorizar su propia interpretación, y a la revisión judicial de lo que pudiera hacer unilateralmente la administración de los términos del contrato. No se cuenta con reglas de interpretación, por lo que se tiene en cuenta la doctrina de la PTN y la jurisprudencia.

Así son criterios interpretativos válidos en el régimen del contrato de obra pública: la buena fe como principio rector, la corte Suprema ha expresado que los contratos deben celebrarse, interpretarse y ejecutarse de buena fe y de acuerdo con lo que verosíblemente las partes entendieron o pusieron entender. La cámara Nacional de apelaciones en lo contencioso administrativo federal, ha señalado “Toda vez que un contrato administrativo esa una forma de satisfacer intereses o necesidades públicas, el contenido de buena fe se vuelve más intenso y le impide al Estado como si se tratara de un negocio lucrativo (...) aprovechando situaciones legales o fácticas que lo favorezcan a costa y en perjuicio del Contratista(...)”; la apreciación de los hechos y la conducta del comitente y contratista durante la formalización y ejecución del contrato, la cámara Nacional de apelaciones en lo contencioso administrativo federal expresa “ es que el obrar de los contratantes valorado en forma global es el que permite desentrañar su verdadera intención, sin que la interpretación aislada de sus actos o conductas constituya un medio idóneo para su adecuada comprensión”, asimismo ha señalado “la conducta de las partes constituye la norma más segura para interpretar la relación jurídica de acuerdo con lo dispuesto por el art. 218 inc. 4º, del Código de Comercio, según el cual los hechos de la contrayentes subsiguientes al contrato que tengan relación con lo que se discute serán la mejor explicación de la intención de las partes al tiempo de celebrar el contrato”; la prevalencia de la común intención de las partes; la aplicación de las pautas de interpretación de la ley dadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a la hermenéutica de los contratos administrativos; las directivas de interpretación contextual respecto de cláusulas ambiguas o equívocas o, en caso de cláusulas dudosas u oscuras, la interpretación nenita favorable al que las redactó; el principio de conservación del contrato, deben prevalecer aquellas que le dan valor y vigencia al contrato, si dos le dan validez, la que se ajuste con más claridad a su

naturaleza"; la conceptualización del contrato de obra pública como un contrato que no es estricto derecho, de lo que se deriva la admisión de soluciones con fundamento en la equidad, buena fe y justicia, si bien la equidad no es fuente del derecho administrativo, debe ser tenida en cuenta por la Administración al resolver casos concretos sometidos a su decisión y en los cuales podrán verse comprometidos los principios que la informan"; el deber de obrar con pleno conocimiento de las cosas; la imposibilidad de dar a las cláusulas un rigor absoluto en atención al ánimo de mutua colaboración que se supone existe en la contratación administrativa; y la directiva de actuar con suma prudencia en examinar las pretensiones de las partes.

El sometimiento de las controversias a que dé lugar la aplicación e interpretación de los contratos a lo contencioso administrativo es obligatorio para las partes. Sin embargo, se subordina esta obligatoriedad al dictado de la ley que rijan el trámite en lo contencioso administrativo dejando librada la opción de la contratista del Contratista a la elección de la jurisdicción arbitral, hasta que la ley sea dictada., al momento del dictado de la presente Ley el fuero no se encontraba independiente y desarrollado como en la actualidad.

Art. 56 - Exceptúase de la substanciación dispuesta por el artículo 49 de la ley de contabilidad la contratación de cualquier provisión destinada a las obras públicas nacionales.

Se exime de la intervención del poder ejecutivo para efectuar pagos a favor de terceros respecto de las provisiones de insumos con destino a la ejecución de una obra pública, con independencia de que el monto de los pagos exceda o no el límite establecido por el art. 35 de la ley 24.165.

Entendiéndose como provisión: materiales y elementos que se incorporan definitivamente a la obra pública, elementos y mobiliarios estables y necesarios para la habilitación de la obra, transportes para las obras públicas, elementos necesarios para organizar e instalar servicios que queden fijos.

Por la presente se le atribuyen facultades al funcionario que posee la competencia para contratar la ejecución de obras públicas, a fin de que no esté limitado en razón del monto para realizar adquisiciones de insumos con destino a la obra, aunque queda limitado de cierto modo por el presupuesto.

Art. 57. - Derógase la ley 775 y toda otra disposición legal que se oponga a la presente ley, con excepción de la ley 12.737 para construcciones militares.

Art. 58. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.