

LAS OBRAS PÚBLICAS

SU REGLAMENTO ACTUAL

POR DOMINGO CASANOVA O.

A fin de obtener cuanto ántes la reforma del Reglamento para los Contratos de Obras Públicas, aprobado por decreto supremo de 31 de Marzo de 1893, i de obtener que los contratos mismos se redacten con mas precision, me voi a permitir llamar la atencion de mis colegas sobre tan interesantes temas.

El Reglamento en cuestion es deficiente por una parte i por otra, contiene contradicciones que convendria hacer desaparecer. Estos defectos del Reglamento obligan a los pobres ingenieros de la Direccion de Obras Públicas a hacer prodijios de ingenio para defender los intereses públicos que les están confiados, i a asumir el oficio de consumados tinterillos, con mengua i descrédito del papel que les corresponde.

A su turno, la redaccion de los contratos de Obras Públicas es, por lo jeneral, oscura o ambigua, prestándose para que los contratistas eludan las responsabilidades que deben recaer sobre sus bolsillos.

Para probar lo anterior me bastará recorrer rápidamente los artículos del Reglamento i para evitar polémicas, no entraré a examinar los contratos ya firmados.

ART. 3.º El inciso 3.º dice: «Cualquier error que se notare en estos (los planos) no podrá ser alegado por el proponente a quien se adjudiquen los trabajos, para exonerarse de cualquiera de las obligaciones que le imponga el contrato ni para pedir aumento de precio, aumento de plazo o indemnizaciones de cualquier jénero: *la base de la propuesta debe ser el estudio hecho por el propio proponente.*

Si se trata de obras contratadas por precio alzado, la disposicion contenida en el artículo 3.º es lójica, pues de otra manera dicho precio, en vez de conservarse inamovible, variaria dia a dia, segun los errores i discrepancias que se fueran encontrando entre los datos del presupuesto i los planos, i entre estos i el terreno.

Al estudiar los artículos 5.º i 7.º veremos con sorpresa, que el Reglamento contiene ideas diametralmente opuestas a la base que fija con tanta claridad el artículo 3.º

ART. 4.º El inciso 3.º dice: «Cuando se trate de construcción de líneas férreas o cuando la naturaleza de las obras lo aconseje, en los formularios deberá espresarse, además, el número mínimo *de peones*, sin contar los empleados, artesanos i otros operarios, que el contratista se compromete a mantener en los trabajos como término medio en cada mes».

Puedo citar varios formularios, que a pesar de esa disposición tan clara del Reglamento, con respecto a la clase de individuos que entran a formar el término medio, contienen una cláusula que dice mas o ménos: «el contratista se compromete a mantener en los trabajos, el siguiente promedio *de operarios* en cada uno de los meses que a continuación se espresan...».

De aquí resulta que los ingenieros que representan al Fisco están obligados a tomar en cuenta toda clase de operarios. Mas todavía, como el Reglamento no dice que sólo deben contarse los peones ocupados en los trabajos, los contratistas exigen que se cuenten también los que se ocupan ya en la corta de leña para las locomotoras, ya en la corta de adobes i ladrillos, i a poco mas hasta los operarios que en Europa se ocupan en fabricar los rieles, las locomotoras, las vigas metálicas, etc.

El artículo 29 corrobora lo establecido por el artículo 4.º i asimila las espresiones «número de trabajadores», «nómina de la jente» con «número de peones».

ART. 5.º Este dispone en su primera parte, que «los cubos i cantidades de obras que consulta el presupuesto oficial se considerarán sólo como datos ilustrativos», lo cual está conforme con lo que estatuye el artículo 3.º

Por desgracia, el artículo 5.º termina con la siguiente frase: «*la base del contrato será el precio por unidades de obra, tal como se determina en el artículo 6.º de este Reglamento*».

Esta base, cuando se está reglamentando contratos por precio alzado, es un contrario sentido i está en pugna con la base que ha fijado ya el artículo 3.º

La cita del artículo 6.º es errónea, pues este habla del plazo i no de los precios. El artículo que trata de los precios es el 7.º, que luego examinaremos.

El contrasentido que encierra el artículo 5.º, con el resto del Reglamento ha sido notado por el Consejo de Defensa Fiscal, el que en un informe de fecha Abril 12 de 1902, discute su interpretación. A su turno el Gobierno, con fecha Octubre 23 de 1902, dictó el decreto número 2,672, que contiene, entre otras cosas, una modificación del artículo 5.º, modificación cuyo inciso 2.º dice: «El contratista deberá ejecutar por el precio alzado de su propuesta todas las obras indicadas en los planos i en los pliegos de condiciones correspondientes, i de ningún modo tendrá derecho a indemnización, si en la ejecución de los trabajos los datos del presupuesto oficial no concuerdan con los referidos planos i pliegos de condiciones».

Esta modificación está mal concebida. En efecto, puede haber falta de concordancia no sólo entre el presupuesto i los planos, sino lo que es mas grave, entre los planos i el terreno. De este caso no previsto, surge un semillero de reclamos para los contratistas.

Lo conveniente para el Fisco es mantener la base que fija el artículo 3.º: «el estudio hecho por el propio proponente».

ART. 6.º Este artículo, como ya se ha dicho, trata del plazo para la ejecución de las obras i de las multas o primas por los días de atraso o anticipo con relacion a las 12 del día fijado para la entrega de ellas.

Es curioso que se hable del día fijado para la entrega de las obras, día que es materialmente imposible prefijar, pues el mismo Reglamento (art. 54) determina los casos en que se prorrogará el plazo i no se habla del día inicial del plazo.

Cuál será este día? Los contratistas lo fijan segun sus conveniencias: a veces coincidiendo con la firma de la escritura pública, otras con el día en que se da comienzo a los trabajos, o bien con el de entrega de las espropiaciones, etc.; mientras los representantes del Fisco solo tienen las reglas jenerales i vagas del derecho civil en que basarse.

No es el día de entrega, sino el día inicial del plazo el que debe fijarse perentoria i claramente, estatuyendo que solo habrá prórrogas en los casos taxativamente descritos en el Reglamento o en las cláusulas complementarias.

Sobre las multas volveremos a hablar al tratar el artículo 43.

ART. 7.º Este artículo ha sido detenidamente examinado por el Consejo de Defensa Fiscal en su informe de fecha 12 de Abril de 1902, i el Gobierno ha tratado de aclarar las dudas que sujere, modificándolo por medio del decreto número 2 672, de 23 de Octubre de 1902.

El primitivo inciso 1.º de este artículo, decia: «las propuestas deberán hacerse por precio alzado, con relacion a los cubos i cantidades de obra *que comprenda el presupuesto oficial*».

Los redactores del decreto, para evitar dificultades en el caso de existir diferencias entre los datos del presupuesto i los que arrojan los planos, dijeron: «las propuestas deberán hacerse por precio alzado, con relacion a los cubos i cantidades de obras *que indiquen los planos* i pliegos de condiciones formados al efecto». Para prevenir el caso de que no hubiese planos, agregaron el inciso 2.º, que dice: «Cuando no existan planos para la ejecución de determinadas obras, las propuestas se harán en conformidad con los cubos i cantidades de obras, que consulten las especificaciones i pliegos de condiciones especiales»; i suprimieron el inciso 3.º primitivo que prevenia el caso de las diferencias entre las cifras del presupuesto i las que arroja el terreno. El inciso 3.º primitivo decia: «Las diferencias entre los cubos i cantidades de obras del presupuesto oficial i los que resulten en el hecho, se abonarán o descontarán del valor total de la propuesta, segun la serie de precios unitarios fijada con arreglo a lo dispuesto en el inciso anterior». Esta redaccion hace ilusoria la invariabilidad del precio alzado i está en pugna con lo dispuesto en el artículo 3.º, inciso final.

La supresion está bien consultada, puesto que así se evita que el contrato a precio alzado se convierta en un contrato a precio unitario; pero da motivo a reclamos, cuando los planos i el terreno no concuerdan.

La diverjencia entre los planos i la realidad pueden resultar de errores cometidos al hacer los planos o de órdenes justificadas de los ingenieros fiscales. Los errores de los planos, si no hubiera tantos artículos contradictorios en el Reglamento, caerian dentro de la prescripcion del artículo 3.º, que dice: «la base de las propuestas debe ser el estu-

dio hecho por el propio proponente». Las diferencias que provengan de órdenes justificadas de los ingenieros fiscales, a mi juicio, deben pagarse o descontarse a *precio unitario*. En materia de profundidad i calidad de las fundaciones especialmente, los representantes del Fisco deben tener facilidades para introducir modificaciones en los planos, pues sabido es que los mejores reconocimientos del subsuelo dejan dudas acerca de su homogeneidad i resistencia.

En equidad absoluta creo que el precio alzado sólo puede estipularse para la porcion sobre cimientos de las obras. El *estudio propio del proponente* puede ser concienzudo en esa porcion de las obras, i le permite, en consecuencia, fijar con exactitud su precio alzado. No pasa lo mismo con las fundaciones; donde el mejor ingeniero o el mejor contratista pueden cometer errores de apreciacion. Luego los cimientos deben contratarse a precio unitario.

ART. 23. Su inciso 1.º dice: «una vez firmada la escritura del contrato, la Direccion de Obras Públicas entregará al contratista una copia de los *planos i piezas del proyecto* i comunicará por escrito el dia que deba tener lugar la entrega de la obra». Es necesario detallar cuáles son los planos i piezas del proyecto. En el caso contrario los contratistas, para probar que el Fisco no ha cumplido sus obligaciones, principian a pedir planos de innumerables detalles, que no son indispensables.

A juzgar por el inciso final del artículo 17, que dice: «con la escritura se protocolizarán tanto los pliegos a que se acaba de hacer referencia, como *los planos jenerales*, piezas del proyecto i serie de precios», bastaria entregar copia de los planos jenerales; pero es preferible indicar su lista.

Como se han fundado reclamos en el hecho de que *todos los planos* no se han entregado en el acto mismo de firmarse la escritura, convendria, ademas, variar la redaccion del inciso 1.º en este sentido: «sólo despues de firmada la escritura se entregará...»

ART. 27. El inciso 2.º dispone que «no serán de abono al contratista ningun aumento de trabajo ni alteracion en la calidad de las obras que no estén comprendidos i autorizados en el contrato, aun cuando hayan sido ordenados por el Inspector fiscal». Esto es justo tratándose de la porcion sobre cimientos; pero no lo es con relacion a los cimientos mismos. Así, por ejemplo, si con las honduras de escavaciones previstas en los planos del contrato, las alcantarillas de un ferrocarril van a quedar fundadas sobre fango, ningun ingeniero permitirá que se inicien los cimientos i dará orden de que se siga profundizando hasta donde se lo indiquen las reglas del arte.

Se dirá que el artículo 31 del Reglamento soluciona la cuestion, puesto que obliga al Inspector fiscal a proponer a la *autoridad correspondiente* las modificaciones que considere conveniente introducir en los planos; pero qué contratista va a estar esperando la aprobacion de estas modificaciones, cuando ve amenazadas de ser rellenadas las escavaciones de las alcantarillas, por ser necesario ubicarlas precisamente en el paso de las aguas?

Para contrapesar esto seria preciso introducir en el Reglamento un artículo que penara al Fisco, o mejor a la *autoridad correspondiente*, con el pago de los perjuicios que se irroguen al contratista con el papeleo.

Ya se ha dicho mas arriba: en materia de fundaciones dése amplias facultades para que el ingeniero fiscal resuelva como autoridad correspondiente, sea que se gaste en mas o en ménos de lo previsto.

¡Cuántos puentes i cuánto dinero se habria economizado en ellos si en vez de clavar los pilotes hasta 4 o 5 m. de hondura como se habia previsto en los planos, se hubiese dejado clavarlos hasta donde el terreno lo indicaba en cada caso particular!

Lo repito: nada de precio alzado para los cimientos, todo debe pagarse allí a precio unitario.

«ART. 28. Todos los aumentos que no dependan de las cantidades de obra i que importen un alza en el valor del contrato, i todas las obras nuevas que no estén previstas en éste, deberán ser materia de un nuevo contrato, aprobado por la autoridad que haya intervenido en el contrato primitivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 39 de este Reglamento.»

Invirtiendo la frase se puede ver claro qué es lo que dispone este artículo. Quedaria en resúmen, así: «todos los aumentos que dependan de las cantidades de obras, no serán materia de un nuevo contrato». Es decir, que admite la posibilidad de los aumentos del precio alzado, con lo cual se desvirtúa totalmente lo que se entiende por esta clase de precio.

ART. 30. «El inspector fiscal podrá exigir la separacion de cualquier sub-contratista, empleado u operario del contratista, por insubordinacion, desórdenes, incapacidad u otro motivo grave...»

En la práctica ha pasado que, ordenada la separacion de un empleado por insubordinacion, por ejemplo, el contratista se niega a ello i niega redondamente que ha habido insubordinacion. Para evitar que quede burlada la atribucion que el artículo confiere al inspector fiscal, como no es posible levantar un sumario en cada caso, debe variarse la redaccion en este sentido: «el contratista separará cualquier sub-contratista..... que el inspector fiscal tache de insubordinado.....»

ART. 31. Este artículo trata de la calidad, proveniencia i admision o rechazo de los materiales. Es necesario agregar otro, para dar cabida a la atribucion que debe tener el inspector fiscal para ordenar la demolicion de una obra no sólo por la mala calidad de los materiales, sino tambien por defectos en la mano de obra, por discrepancias en sus dimensiones, o por mala orientacion o ubicacion.

Esto último induce a introducir un artículo que obligue al contratista a verificar i valisar los estacados que reciba del inspector fiscal, de lo cual debe dar constancia escrita en cada caso.

ART. 32. Trata de la obligacion que tiene el contratista de retirar los materiales desechados del sitio de la obra; del plazo que se le concede para ello, i de las penas por falta de cumplimiento.

Por desgracia la redaccion es vaga, pues si se trata de un ferrocarril, por ejemplo, hai que entrar a discutir con el contratista que se entiende por «sitio de la obra» o «sitio en que se prosiguen los trabajos». El inspector fiscal sostendrá que «la obra» no es la alcantarilla tal, o el edificio cual, sino la totalidad del ferrocarril contratado, para evita

que el cemento, por ejemplo, rechazado en el km. m, sea trasportado al km. n i al fin harneado i usado de una u otra manera, en un descuido.

Del mismo modo, cuando el artículo establece la pena de suspension del pago «de los dividendos parciales» el inspector fiscal sostendrá que está autorizado para suspender los pagos parciales en todo el ferrocarril, i el contratista dirá que solo se le debe suspender el pago parcial de la alcantarilla, edificio... en donde se ha notado el material malo. Al tratar el artículo 37 veremos cómo se remedia esto.

Finalmente, cuando el artículo 32 faculta al inspector fiscal para «paralizar los trabajos», este entenderá que puede paralizar todos los trabajos del ferrocarril o de una seccion, i el contratista se opondrá diciendo que solo se le puede dar orden de paralizar los trabajos del punto donde se ha notado el material malo.

ART. 37. La redaccion del artículo primitivo ha sido modificada por el decreto número 2672, de Octubre 23 de 1902, pero el artículo modificado no ha resultado mas claro que el orijinal.

El inciso 1.º modificado dice: «la base de las cuentas entre el contratista i el Fisco, serán las cantidades proporcionales de obra que haya ejecutado, en conformidad a los planos i con relacion al total que debe ejecutar, debiendo aplicarse a dichas cuentas los precios unitarios del contrato, formados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7.º de este reglamento».

Si se trata de las cuentas finales, para la recepcion de la obra contratada, la base no debe ser la cantidad de obra hecha, sino el precio alzado.

Si se trata de las cuentas parciales, o sea de los estados o situaciones de pago, de que habla el artículo 40, el oficio número 142, de Febrero 3 de 1903, del Ministerio del ramo, establece que solo tendrán «el carácter de un anticipo concedido al contratista a cuenta del valor de la obra». Estos anticipos son, pues un medio de conceder fondos fiscales al contratista para que con ellos prosiga i termine la obra que ha contratado. Semejante liberalidad no debe acarrear al Fisco ningun reclamo, para lo cual es menester que pueda fijar su monto o cuantía parcial, arbitrariamente si lo desea. No hai que basar, entonces, los abonos sobre las cantidades proporcionales de obra; ni debe permitirse al contratista que presencie la mensura parcial que hace el inspector fiscal, en conformidad al artículo 40; ni hai que dejarlo firmar los estados, con o sin reservas. Todo esto no sirve mas que para oscurecer las cosas, pues si se paga de ménos que el trabajo hecho, hai reclamos de los contratistas; i tambien se conocen casos de reclamos porque se les ha concedido dinero de mas.

Es evidente que lo que conviene es pagar exactamente el trabajo parcial hecho; pero esto debe quedar entre las órdenes e instrucciones privadas que el Fisco tiene necesidad de dar a su representante, sin que se haga figurar en el contrato mismo.

El inciso 2.º del artículo que examino ha sido modificado tambien, por el decreto citado. Dice así la modificacion: «no se abonará suma alguna al contratista por la colocacion de los materiales al pié de la obra ni por otra circunstancia semejante, sino en los casos en que se haya así espresamente estipulado en el contrato».

Establecido el carácter de concesion de fondos dado a los abonos parciales, este inci-

so debe pasar a formar parte de las instrucciones privadas que se den al inspector fiscal.

ART. 39. Principia así: «siempre que se disponga por la administración la ejecución de obras nuevas..... o el empleo de materiales de mejor clase que los que estén previstos....., *los precios unitarios* serán convenidos anticipadamente»....

Si se está reglamentando contratos por suma alzada, no debe hablarse de precios unitarios para nada.

ART. 40. Ha sido interpretado por el oficio número 142, de Febrero 3 de 1903, del Ministerio i debe ser modificado en conformidad a las ideas espuestas a propósito del artículo 37.

ART. 41. Dice así: «ademas del trabajo realmente efectuado será de abono al contratista en los estados o situaciones a que se refiere el artículo anterior, el 10% del valor segun el contrato, de los materiales que haya acumulado al pié de la obra para emplearlos en los trabajos sucesivos».

Debe suprimirse para mantener el carácter de concesion dado a los abonos parciales.

ART. 43. Trata del descuento de 10% que se hará en cada situacion de pago, como garantía de la buena ejecución de los trabajos.

Convendria agregar que las multas por atraso en la terminacion de las obras, se deben descontar tambien de los abonos parciales. Ademas se deberia obligar a quien corresponda, a pasar inmediatamente el monto de esas multas, a fondos jenerales de la nacion.

Faltan aun por examinar los capítulos VI i VII del reglamento; pero estimo que lo dicho basta para probar la conveniencia de que se ordene la revision inmediata de tal semillero de pleitos.
