



Rawson, 21 de abril de 2023.

Ref. “Reclamo presentado por la Cámara Argentina de la Construcción” (Expte.
40.762/2022)

Sr. Presidente del Tribunal de Cuentas

Provincia del Chubut

Dr. Tomás Maza

En las presentes actuaciones se solicita dictamen legal (fs. 316) en relación al trámite de consulta (art. 18, inc. e, ley V N° 71) promovido por el IPVyDU (nota de fs. 45) en relación al proyecto de resolución agregado a fs. 46/49 por el cual el mencionado Organismo propicia el reconocimiento de la distorsión operada en relación a la ecuación económico-financiera del contrato, respecto de la redeterminación de precios prevista contractualmente y en relación a las obras correspondientes al Programa Federal RECONSTRUIR, con sistema constructivo Steel Frame, individualizadas como “15 Viviendas en Gualjaina” (Lic. Púb. N° 6/19); “6 Viviendas de Telsen” (Lic. Púb. 7/19); “24 Viviendas en Rawson” (Lic. Púb 3/19 R/2); “36 Viviendas en Rawson” (Lic. Púb. N° 3/19 R/1); “35 Viviendas en Rawson” (Lic. Púb. 3/19 R/2); “5 Viviendas en Camarones” (Lic. Púb. 1/19); “10 Viviendas en Gobernador Costa” (Lic. Púb. 9/19) y “28 Viviendas en Trevelin” (Lic. Púb. 4/19).

Las actuaciones se inician con la nota de fs. 3, en la que el Presidente de la Delegación Chubut de la Cámara Argentina de la Construcción solicita el reconocimiento de las variaciones de costos producidas en las obras del Programa Federal Reconstruir, en las que se utiliza el sistema Steel Frame. Agrega en la nota que si se toma el valor mes base de las licitaciones mencionadas y se compara con los que resultan de llevarse a cabo en la actualidad se comprueba un desfase superior al beneficio de las empresas.

A solicitud del Asesor Legal del IPVyDU (fs. 5), a través del Departamento de Cómputos y Presupuestos del Organismo se elaboró un informe que analiza la variación de costos en los contratos involucrados. Las conclusiones del estudio están plasmadas en el informe de fs. 14, donde el Director de Certificaciones del IPVyDU sostiene que si se hace el pasaje de los montos en pesos a la cantidad de UVI (Unidades de Vivienda) equivalentes –teniendo en cuenta que ese es el método de actualización para las obras en cuestión–, se sigue que el valor UVIs no acompaña la evolución del costo en pesos. En el informe mencionado se atribuye tal consecuencia al hecho de que la unidad UVI se calcula en base a un prototipo de construcción tradicional con un balance de materiales y mano de obra que no se condice con el sistema Steel Frame y

que a su vez dicha unidad no refleja los aumentos en dólares que es la moneda que rige la mayoría de los materiales del sistema de construcción tradicional.

En su completo dictamen legal de fs. 37/44 el Asesor Legal del IPVyDU explica y desarrolla por qué se verifica un quiebre en la ecuación económico-financiera del contrato y los fundamentos normativos y jurisprudenciales que tornan viable su reconocimiento a fin de mantener la remuneración pactada del contratista. Su evaluación es realizada tomando como caso testigo la obra “Proyecto y construcción de 24 Viviendas Sociales en la localidad de Gaiman” correspondiente a la Licitación Pública N° 2/19. En ese caso en particular, existe una diferencia en más de 220.838,92 UVIs, teniendo en cuenta que contractualmente estaba previsto el precio equivalente a 1.871.816,27 UVIs y que alcanzaba a valores de octubre de 2022 la cantidad de 2.092.655,19 UVIs, que constituye una diferencia en pesos aproximada de \$22.124.183,45. Asimismo, el Asesor Legal efectúa una importante observación en su dictamen, a saber, que cualquier reconocimiento destinado a restablecer la ecuación económico-financiera del contrato deberá abarcar el periodo postconcurzal y no tomado en conjunto sino determinando la distorsión producida en cada certificado de obra emitido en unidades de vivienda (UVIs, suscribiendo un contrato en particular con cada empresa. No puedo hacer más que coincidir con lo expresado claramente por el abogado del Organismo, en relación al fundamento legal del reconocimiento que se propicia en virtud del quiebre en la ecuación económico-financiera de los contratos.

En fs. 317/318 obra el dictamen del Asesor Técnico del Tribunal de Cuentas.

En cuanto al monto que se propicia reconocer a las empresas afectadas, hay que advertir que tratándose de circunstancias ajenas a la voluntad de las partes (Estado y Contratista) las que afectaron la mencionada ecuación económico-financiera de los contratos de obra pública señalados, por lo que encuadra en la “teoría de la imprevisión”, la obligación de resarcir al empresario por parte de la Administración no es integral, es decir, no es obligación de la Administración mantener la indemnidad del empresario ni garantizar su “ganancia”; por el contrario la extensión del reconocimiento tiene por finalidad en estos casos otorgar una ayuda al empresario a efectos de disminuir los efectos de las pérdidas que tornan imposible la continuidad del contrato por efecto de la pulverización de la ecuación económico-financiero. Aclarado ello, también conviene advertir que no existe una fórmula concreta para determinar el monto a reconocer en estos casos, quedando sujeto ello al principio de razonabilidad y legalidad a los que deben ajustarse la actuación administrativa. En el presente caso, con el fin de mantener la ecuación contractual, se recurre a comparar la actualización de la obra mediante el sistema UVIs con la actualización prevista en el decreto 458/2014 y con el índice elaborado por la Cámara Argentina de la Construcción, donde resulta patente la



pérdida de valor de la actualización por sistema UVIs en relación a los otros sistemas de actualización (ver gráficos fs. 311/312). En este punto, coincido por lo expresado por el Asesor Técnico del Tribunal de Cuentas en su dictamen (fs. 317/318) en cuanto sostiene, la razonabilidad de reconocer un porcentaje de los incrementos sólo respecto de los ítems que generaron un desfasaje en el precio de la obra (aquellos que contienen materiales de Steel Frame).

Por último, considero que es necesario en el presente trámite, darle intervención a la Comisión de Redeterminación de Precios y Renegociación de Contratos de Obra Pública creada por el I N° 11, en virtud de lo dispuesto en el art. 55, segundo párrafo, que lo establece como requisito obligatorio previo a la aprobación del reclamo, en cuanto establece textualmente que *“Todos los organismos públicos de la Administración Central y Descentralizados, Autárquicos y Autofinanciados que ejecuten obras encuadradas en el marco de la presente ley, **quedan obligados a remitir a esta Comisión, como paso previo a su aprobación, todas las reclamaciones que se efectúen en el marco del artículo 53, la cual emitirá opinión a lo actuado para su resolución**”*. En virtud del mandato legal citado, entiendo que es ineludible darle intervención en el presente trámite a la Comisión creada en la ley.

Es todo cuanto opino.

DICTAMEN N° 11/2023.

Alejandro Rey Pugh
Asesor Legal
Tribunal de Cuentas