



Base de Dictámenes

contratos obras. convenios mandatos, contratistas, obligaciones laborales

NÚMERO DICTAMEN	FECHA DOCUMENTO
E422380N23	30-11-2023
NUEVO:	REACTIVADO:
SI	NO
RECONSIDERADO:	RECONSIDERADO PARCIAL:
NO	NO
ACLARADO:	ALTERADO:
NO	NO
APLICADO:	CONFIRMADO:
NO	NO
COMPLEMENTADO:	CARÁCTER:
NO	NNN
ORIGEN:	
DICOF	
CRITERIO:	
GENERA JURISPRUDENCIA	

DICTAMENES RELACIONADOS

aplica dictámenes 39173/2009, 43268/2014

Acción	Dictamen	Año
Aplica	039173N	2009
Aplica	043268N	2014

FUENTES LEGALES

[ley 18091 art/16 inc/1](#) [ley 18091 art/16 inc/2](#) [ley 18091 art/16 inc/3](#) [ley 18091 art/16 inc/4](#) [ley 18091 art/16 inc/6](#) dfl 850/97 moopp art/102 dto 75/2004 moopp art/131 dto 75/2004 moopp art/132

MATERIA

Conforme al artículo 16 de la ley N° 18.091, el pago de las obligaciones laborales y/o previsionales adeudadas por el contratista a sus trabajadores debe ser efectuado por la entidad mandante de la obra en el caso que indica.

DOCUMENTO COMPLETO

N° E422380 Fecha: 30-XI-2023

I. Antecedentes

El Ministerio de Obras Públicas (MOP), en el marco de la ejecución de los contratos de obras encomendados a esa secretaría de Estado mediante convenios mandatos completos e irrevocables que regula el artículo 16 de la ley N° 18.091, consulta sobre cuál es la repartición a la que le corresponde efectuar el pago de las obligaciones laborales y/o previsionales adeudadas por las empresas contratistas a sus trabajadores.

Agrega, que tales pagos debieran ser efectuados directamente por la entidad pública mandante de la obra, pues debe considerarse la normativa especial que regula la materia, que dispone que quien encarga la obra mantiene en exclusiva la atención financiera de la misma.

Requerido su informe, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda manifiesta que concuerda con la opinión del MOP.

II. Fundamento jurídico

Sobre el particular, el inciso primero del artículo 16 de la ley N° 18.091, dispone que las entidades a que alude “que recurran obligada o voluntariamente a alguno de los organismos técnicos del Estado para el estudio, proyección, construcción y conservación de obras de cualquier naturaleza, no podrán encomendar a éste la atención financiera de la obra mediante la provisión de recursos, debiendo limitarse la acción del organismo a la supervisión técnica correspondiente”.

Sus incisos segundo y tercero regulan el convenio mandato simple, en tanto que su inciso cuarto norma el convenio mandato completo e irrevocable señalando que tales entidades “podrán alternativamente, encomendar a los organismos técnicos del Estado, por medio de un mandato completo e irrevocable, la licitación, adjudicación, celebración de los contratos y la ejecución de estudios, proyección, construcción y conservación de obras de cualquier naturaleza que hayan sido previamente identificadas. El cumplimiento del mandato quedará sujeto a los procedimientos, normas técnicas y reglamentarias de que dispone el organismo mandatario para el desarrollo de sus propias actividades”.

Luego, su inciso sexto, establece que “Cualquiera sea la alternativa utilizada para encomendar el estudio, proyecto u obra, la entidad mandante pondrá a disposición del organismo técnico correspondiente, solamente el total de los fondos destinados al pago de los gastos administrativos derivados de las funciones encomendadas a dicho organismo que se acordarán previamente”.

Como se aprecia, a través de este tipo de acuerdos, el mandante encomienda a un organismo técnico del Estado la realización de acciones encaminadas a la ejecución de un estudio, proyecto u obra por un valor determinado, pero sin dejar de asumir la responsabilidad por la atención financiera de aquel (aplica dictamen N° 39.173, de 2009).

Además, de la propia naturaleza de dicha convención se desprende que el encargo constituye su elemento esencial y que el monto máximo de recursos que dispone para su financiamiento es un aspecto que incidirá en el contrato que posteriormente celebre el organismo técnico con el contratista, sin que exista transferencia de esos caudales entre las partes del convenio mandato, radicándose únicamente en el mandante las obligaciones económicas de aquel (aplica dictamen N° 43.268, de 2014).

Precisado lo anterior, cabe consignar que el artículo 102 del decreto con fuerza de ley N° 850, de 1997, del Ministerio de Obras Públicas, prevé que “Los funcionarios autorizados para formular estados de pago correspondientes a contratos de estudios o de ejecución de obras quedan facultados para no darles curso, cuando el contratista no acredite el pago oportuno de los sueldos, salarios o imposiciones de previsión del personal de empleados y obreros” o “bien para ordenar retener de aquéllos las cantidades adeudadas por dichos conceptos, las que serán pagadas por cuenta del contratista a las personas o las instituciones que corresponda”.

A su turno, el decreto N° 75, de 2004, de dicho ministerio, dispone en su artículo 131, que en el evento que el contratista o un subcontratista no diere cumplimiento a la obligación de pagar las remuneraciones a sus trabajadores, “el inspector fiscal queda facultado para pagar, a través de la Dirección de Contabilidad y Finanzas, con cargo a los estados de pago pendientes”, “los sueldos, jornales o tratos adeudados a los trabajadores ocupados en la obra”.

Su artículo 132 señala que “Los funcionarios autorizados para aprobar estados de pago quedan facultados para no darles curso, cuando el contratista no acredite el pago oportuno de las remuneraciones, imposiciones previsionales y el pago de cotizaciones de la ley 16.744”, o bien, “podrán ordenar que se retenga de dichos estados de pago las cantidades adeudadas por tales conceptos, las que serán pagadas por cuenta del contratista a las personas o a las instituciones que corresponda a través de la Dirección de Contabilidad y Finanzas”.

III. Análisis y conclusión

De la normativa señalada se aprecia que los convenios mandatos completos e irrevocables regulados por el artículo 16 de la ley N° 18.091, no consideran el traspaso de dinero entre las partes -salvo los correspondientes a los gastos administrativos-, radicándose únicamente en el mandante la responsabilidad financiera de la obra.

Asimismo, el cumplimiento del citado convenio quedará sujeto a los procedimientos, normas técnicas y reglamentarias de que dispone el mandatario para el desarrollo de sus propias actividades.

Ahora bien, existiendo un incumplimiento de las obligaciones laborales y/o previsionales por parte de las empresas contratistas con los trabajadores de una obra encomendada al MOP -completa e irrevocablemente-, esa repartición está facultada para no dar curso a los estados de pago o bien ordenar la retención de los montos adeudados por dichos conceptos.

Sin embargo, el MOP no se encuentra facultado para pagar directamente las obligaciones laborales y/o previsionales adeudadas, ni tampoco procede que el mandante ponga a disposición del servicio ocurrente caudales para que pague por cuenta del contratista las deudas antes indicadas, toda vez que ello no resulta compatible con la normativa especial que rige los convenios mandatos y con la naturaleza jurídica de dicho encargo.

En consecuencia, en la hipótesis antes indicada, el pago de las obligaciones laborales y/o previsionales adeudadas por las empresas contratistas a sus trabajadores debe ser efectuado por la entidad pública mandante de la obra -y no por el MOP en su calidad de mandatario-, ya que a esa entidad es a la que le corresponde la atención financiera de la misma.

Lo anterior, además resulta armónico con el deber de los órganos públicos involucrados de actuar de manera coordinada y eficiente, con miras a satisfacer las necesidades públicas de que se trate.

Saluda atentamente a Ud.,

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS