



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



# Régimen legal de las contrataciones del estado: análisis y crítica del capítulo VI de la ley de contabilidad y su reglamentación

Rabboni, Arturo Rizieri

1965

Cita APA: Rabboni, A. (1965). Régimen legal de las contrataciones del estado, análisis y crítica del capítulo VI de la ley de contabilidad y su reglamentación. Buenos Aires: s.e.

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

**ORIGINAL**

REGIMEN LEGAL DE LAS

CONTRATACIONES DEL ESTADO

**CATALOGADO**

Análisis y Crítica del Capítulo VI de la Ley de Contabilidad  
y su Reglamentación



17 MAR 1985

RIZIERI ARTURO RABBONI  
Callao 1442 Piso 11 Dpto. 44 Cap. Fed.  
N\* de registro: 9937

1501/0803

## I N D I C E

	Pág.
I - INTRODUCCION (Consideraciones Generales y Exposición del Problema)	1
II - AUTORIDADES COMPETENTES	16
III - LICITACIONES PUBLICAS Y PRIVADAS, REMATE PUBLICO	25
IV - CONTRATACIONES DIRECTAS	35
V - REGISTRO DE PROVEEDORES DEL ESTADO	56
VI - GARANTIAS	64
VII - TRAMITE DE LAS PROPUESTAS	72
VIII - RECEPCION Y PAGO	101
IX - CONCLUSIONES	110
BIBLIOGRAFIA	114

I - INTRODUCCION (Consideraciones Generales y Exposición del Problema)

El Estado requiere satisfacer sus necesidades. Para ello debe recurrir, cuando no actúa con su poder de imperio, a procurarse tal satisfacción mediante las contrataciones.

Dice el Dr. Juan Bayetto (1):

"Dos son las formas por las cuales el Estado se procura los elementos necesarios para el desarrollo de su actividad: a) Mediante actos coactivos, fundados en su potestad de imperio, como la exacción de tributos y contribuciones, la expropiación por causa de utilidad pública, la requisición en tiempo de guerra, la exigencia del servicio militar, etcétera; b) Mediante actos convencionales bilaterales que, por vía semejante a la usada por los particulares, le permiten obtener de terceros el suministro de dinero o cosas, la prestación de servicios, la realización de obras, etc."

El Dr. Eugenio A. Matocq (2), por su parte, expresa:

---

(1) BAYETTO, Juan - Apuntes de Contabilidad Pública - Imprenta de la Universidad de Buenos Aires - Buenos Aires - la. Edición - 1936/1944 - Fasc. VII Pág. 11.

(2) MATOCQ, Eugenio A. - Tratado de Contabilidad Pública - Edic. Abeledo-Perrot - Buenos Aires - la. Edición - 1962 - Pág. 232.

"Lo que materialmente necesita la administración, no es "el dinero, sino las cosas y los servicios personales "que se han de resolver en la prestación de los servi- "cios públicos. Ello ha de ser adquirido por la vía con- "tractual, contraprestando con dinero equivalente a las "cosas y servicios personales recibidos".

En síntesis, el suministro, "que puede ser una com- praventa o una locación" (3), se concreta mediante un acto con- tractual.

Al referirse a estos contratos, Fernández de Velas- co (4) los define, desde un punto de vista doctrinal como "aquellos mediante los cuales las Administraciones pú- "blicas se proveen, por mediación de un contratista, de "objetos muebles, productos o materias o aún de servi- "cios (por ejemplo, servicios de transportes marítimos "o, incluso, servicios de transportes terrestres por au- "tobuses), siempre mediante una operación que se descom- "pone en una venta o que, si se considera como arrenda- "miento de obra, no dá por resultado la creación de una "obra pública, según Hauriou, y para Gascón se diferen-

---

(3) BIELSA, Rafael - Ciencia de la Administración - Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políti- cas de la Universidad Nacional del Litoral - Rosario - 1937 - Pág. 209.

(4) FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo - Los Contratos Administrati- vos - Instituto de Estudios de Administra- ción Local - Madrid - 2a. Edición - 1945 - Pág. 206.

"cian de la concesión de obra o servicios en que aquellos significan la prestación de ciertos objetos que, aún cuando en ocasiones puedan constituir un servicio público, en muchas no lo es, quedando reducido a un mero contrato de compraventa."

En cuanto a la determinación jurídica del contrato de suministro no ofrece duda: puede ser administrativo, o no, según el grado de interés público que su objeto tenga -Bielsa (5).

El mismo Bielsa (6) expresa:

"Huelga advertir que el suministro debe ser reglado por el derecho administrativo en razón de la naturaleza del servicio, de su continuidad y de su carácter especial. Solamente cuando se trata de adquisición de cosas destinadas al consumo o fabricación del propio Estado en concurrencia con los particulares, el suministro es un mero contrato de compraventa."

Finalmente, a este respecto deben recordarse palabras del Dr. Matocq (7):

"La relación contractual, según lo vimos, no reviste

---

(5) BIELSA, Rafael - Derecho Administrativo - Editor: Roque De palma - Buenos Aires - 5a. Edición - 1955 Tomo II - Pág. 174.

(6) BIELSA, Rafael - Ciencia de la Administración - Op. cit. Pág. 210.

(7) MATOCQ, Eugenio A. - Tratado de Contabilidad Pública - Op. cit. - Pág. 232.

"la misma paridad jurídica que en el caso de las re  
"laciones de los particulares, pues el Estado, al  
"contratar, tutela un interés público inmediato, que  
"como tal, debe prevalecer sobre el interés privado  
"de la contraparte. De ahí que tales contratos se ha  
"gan sobre la base de la reserva de ciertos derechos  
"por parte del Estado que no entran a discutirse en  
"la negociación, sino que la contraparte debe acep-  
"tarlas o no tal cual se las propone."

Resumiendo, el contrato de suministros es la forma-  
lización del acto por el cual el Estado requiere y el contratis-  
ta se compromete a facilitarle cosas o servicios. Reviste un ca-  
rácter, podríamos decir "sui generis", ya que si bien, según los  
casos, es un mero contrato de compraventa, la presencia del Es-  
tado siempre le dá una fisonomía especial en razón del interés  
público que persigue el mismo como tal.

Al entrar a considerar concretamente el presente tra-  
bajo, debemos dar como objetivo del mismo el análisis, -y conse-  
cuente crítica-, del Capítulo VI de la Ley de Contabilidad y su  
reglamentación.

La Ley de Contabilidad vigente fue aprobada por el  
Gobierno Provisional, en reemplazo de la Ley N° 12.961 que en-  
tonces regía, por Decreto-Ley N° 23.354 de fecha 31 de diciem-  
bre de 1956 y modificada, más tarde, por Decreto-Ley N° 3453 de  
fecha 21 de marzo de 1958. Asumido el gobierno por las autorida-  
des constitucionales en el año 1958, como consecuencia de la Ley  
N° 14.467 dictada por el H. Congreso de la Nación fue ratifica-  
da la vigencia de ambos decretos-leyes.

En lo que hace al tema de nuestro estudio, el Decre

to N° 9400 de fecha 12 de agosto de 1957, aprobó la reglamentación del Capítulo VI de la Ley de Contabilidad -De las Contrataciones-, artículos 55 al 64. Posteriormente, sucesivas medidas introdujeron diversas modificaciones a esas disposiciones legales. Dicha reglamentación tuvo vigencia hasta el 31 de octubre de 1963.

Con fecha 19 de agosto de 1963 el Poder Ejecutivo dicta el Decreto N° 6.900, por el cual se aprueba una nueva reglamentación para el Capítulo VI de la Ley, a regir desde el 1° de noviembre de 1963, derogándose la anterior.

A través del análisis de las distintas medidas, es dable apreciar una frondosidad en la reglamentación de la Ley de Contabilidad, en lo que hace a nuestro tema. Tal circunstancia atenta, no sólo contra la agilidad del trámite en la Administración Pública sino, y eso es lo más grave, contra el principio de autoridad, jerarquía y responsabilidad que debe reconocerse al funcionario público.

No obstante la exagerada minuciosidad referida, las disposiciones actuales no impiden, en última instancia, el abuso de la función pública por parte del funcionario inescrupuloso y el consiguiente perjuicio fiscal por el uso indebido de los caudales públicos.

Es menester convencerse de la necesidad de elevar el nivel de la jerarquía y responsabilidad del funcionario público. No es posible dictar una disposición legal partiendo de la base que el funcionario es por principio incorrecto. Es imprescindible hacer renacer el sentido de la responsabilidad perdido, en muchos casos, por el mismo. Ello producirá amplia satisfacción a un país tan deprimido y desorientado por la crisis

que al respecto ha debido soportar, como consecuencia de tristes ejemplos recibidos de algunos gobernantes.

Al funcionario se le debe exigir idoneidad y otorgarle entonces, en forma efectiva, la jerarquía necesaria.

A este respecto, no está demás recordar lo dicho por Bielsa (8):

"La idoneidad con relación al empleo o función consis  
"te en la aptitud intelectual, profesional, técnica en  
"suma, para el desempeño de las funciones inherentes  
"al cargo. La demostración de esta calidad puede ha-  
"cerse, según hemos dicho, por posesión de título de  
"estudio, por examen de competencia u otra forma aná-  
"loga. Pero, al lado de la idoneidad que llamaremos  
"técnica, debe comprobarse otra no menos importante:  
"la idoneidad moral del funcionario. Ambas son condi-  
"ciones esenciales, no sólo de la admisibilidad a los  
"empleos públicos, sino también del derecho a ser as-  
"cendido y a permanecer en la Administración."

En cuanto a las limitaciones a la libre acción del Poder Administrador, el Dr. Bayetto (9) comenta lo mucho que se ha discutido en el terreno teórico sobre la conveniencia o no de atribuir facultades discrecionales a la Administración. Indica los argumentos de los que favorecen la primer medida, en los que se sostiene que al ser los administradores respon-

---

(8) BIELSA, Rafael - Ciencia de la Administración - Op. cit.  
Pág. 118 y 119.

(9) BAYETTO, Juan - Op. cit. - Fasc. VII - Pág. 16 a 18.

sables de la buena marcha de los servicios, debe reconocérseles el derecho de examinar libremente los distintos aspectos que hacen a los contratistas y decidir, al respecto, también libremente. Por el contrario, quienes se oponen a tal temperamento señalan las mayores ventajas económicas que pueden surgir para el Estado del llamado público; el evitarse colisión entre contratistas y agentes administradores, así como alejar a éstos de sospechas infundadas; y la obligación moral por parte del Estado de permitir una concurrencia que coloque en pié de igualdad a todos los miembros de la comunidad que quieran contratar con él. Encuentra como único argumento incontestable para quienes sostienen esta tesis, el último referido. De los otros, los acepta en principio, con la salvedad que el sistema de licitación pública no elimina la posibilidad de maniobras perjudiciales para las partes.

De cualquier manera, termina el Dr. Bayetto señalando que la idea de reglamentar la elección de la contraparte ha existido siempre. El sistema, ya conocido por los romanos, forma parte hoy, en diversas formas, de la legislación mundial.

Nosotros, por nuestra parte, creemos en la bondad del mismo, pero también creemos que la reglamentación que lo rija no debe ofrecer mayores complicaciones y debe tener una cierta elasticidad que, sin destruir respetables intereses, beneficie en última instancia al Estado contratante.

Estimamos, entonces, que tanto la Ley de Contabilidad como su reglamentación deben ser breves, claras y concisas. Deben facilitar el manejo de la cosa pública por los agentes responsables del Estado.

Resultan muy apropiados, a este respecto, los conceptos expresados oportunamente por el Dr. Matocq (10):

"La ley de contabilidad constituye el aspecto procesal de un mandato, que para no entorpecer la acción del mandatario, debe ser escueta.", agregando en otro párrafo: "Con hombres probos, poco es lo que debe decir la ley de contabilidad. Sin ellos, ni las cárceles al canzan."

De cualquier manera, no es posible esperar que todo funcionario ha de cumplir leal y correctamente con sus obligaciones. Para quien no actúe como corresponde, el castigo debe ser severo y riguroso, en defensa de la comunidad y, más especialmente, de los demás funcionarios públicos que cumplan con su deber.

Por ello, unido al sentido de responsabilidad amplio a confiar a los mismos, resulta menester la modificación drástica y sustancial -necesidad advertida, además, en todos los ordenes de la vida del país- de la legislación penal vigente, en la mayoría de los casos excepcionalmente benigna, cuando no inhoperante.

---

(10) ANTECEDENTES y Despacho producido por la Comisión nombrada por Resolución n° 37 del 9/12/955 de la Intervención de la Facultad de Ciencias Económicas para proyectar las reformas más urgentes que requiere la Ley de Contabilidad n° 12961 - Universidad de Buenos Aires - Facultad de Ciencias Económicas - Buenos Aires - 1956 - Disidencia Dr. Eugenio A. Matocq - Pág. 10.

Por otra parte, un fundamento del sistema está dado por el concepto de que el funcionario público carece de la necesaria competencia comercial para comprar por sí, aún mediante consulta de precios en plaza, en la forma más conveniente para el Estado. Este argumento tiene asidero, sin lugar a dudas, frente a la incompetencia que pudieran tener los agentes públicos responsables de esa tarea. A este respecto, cabe recordar lo señalado anteriormente en cuanto se refiere a la idoneidad del funcionario.

Asimismo, no vemos esa pretendida diferencia entre el agente del Estado y el de una empresa comercial privada. No debemos olvidar que, con el advenimiento de las grandes empresas privadas en manos casi exclusivas de los técnicos, cada vez es menor la diferencia de organización y burocracia que existe entre éstas y el Estado.

Bielsa (11), nos dice:

"Actualmente se nota cierta convergencia de la organi  
"zación burocrática del Estado y la de las grandes em  
"presas particulares: el Estado tiende a lo técnico y  
"eficaz, sin abandonar el formalismo, al paso que las  
"grandes empresas privadas, sobre el presupuesto de lo  
"técnico y eficaz, se hacen más formalistas."

El Dr. Matocq (12), al referirse a la incapacidad

---

(11) BIELSA, Rafael - Ciencia de la Administración - Op. cit.  
Pág. 115.

(12) MATOCQ, Eugenio A. - Tratado de Contabilidad Pública -  
Op. cit. - Pág. 234.

que la ley atribuye al agente del Estado expresa:

"Es obvio que lo dicho no se refiere a la incapaci-  
"dad del agente por el agente mismo, sino a la in-  
"capacidad a que lo lleva el absurdo sistema a que  
"se lo sujeta."

En síntesis, si existe la necesaria competencia personal, las funciones técnicas en nuestra materia se acercan y tocan en ambos sectores (público y privado). Todo es cuestión de organización en el control.

Bielsa (13) al referirse a ello, expresa:

"en el contralor administrativo, desde el punto de  
"vista económico financiero, o patrimonial, etc.,  
"puede comprenderse la apreciación de la eficien -  
"cia y de la moralidad de la gestión administrati-  
"va."

Son del caso también las palabras de Ripa Alberdi (14)

"Una buena organización que fiscaliza los ingresos  
"y egresos, propenderá a que el Estado a su vez ob  
"tenga mayores beneficios. El Estado se defiende  
"controlando sus funcionarios y evitando el discre

---

(13) BIELSA, Rafael - Ciencia de la Administración - Op.  
cit. Pág. 246

(14) RIPA ALBERDI, Vicente - El Presupuesto y su Control -  
Editorial Ideas - Buenos Aires - 1947  
Tomo I - Pág. 16.

"cionalismo. El funcionario necesita del control a su vez, porque así justificará su conducta."

El mismo autor (15), en otra parte de su obra agrega:

"La reforma del sistema de contabilidad, haciéndolo más práctico dentro de la necesaria sencillez, y que en parte ha sido emprendido, resulta indispensable para obtener ventajas en el control y rapidez."

Es evidente que nadie puede discutir la necesidad de disposiciones legales que reglamenten los distintos actos del Gobierno. Sin ellas, no existiría contralor posible.

Decían Selko y Payne (16):

"Los conflictos entre funcionarios de administración y funcionarios contralores han surgido, en su mayoría, sobre contratos públicos con respecto a suministros, obras y bienes raíces. Es de conocimiento general que se han desarrollado situaciones escandalosas en el pasado con respecto a la forma de contratos públicos. Para evitar la repetición de tales situaciones, el Congreso ha sancionado leyes regla-

---

(15) RIPA ALBERDI, Vicente - Op. cit. - Tomo II - Pág. 61.

(16) SELKO, Daniel T. - PAYNE, John B. - La Administración financiera de los EE.UU. de Norte América - Editorial Argentina de Finanzas y Administración - Buenos Aires - 1945 - Pág. 75.

"mentando en detalle el procedimiento con respecto a  
"contratos."

Lo que nosotros intentamos señalar, y así se rei  
tera, es la conveniencia de que las reglamentaciones sean  
lo suficientemente ágiles para permitir, a la vez que una e  
ficaz gestión, el control adecuado.

En nuestra legislación, y desde la vigencia de la  
actual Ley de Contabilidad, una parte importante del con -  
trol concomitante y ulterior está delegada en el Tribunal de  
Cuentas de la Nación.

Conforme lo dispone la Ley, es atribución de di-  
cho Cuerpo fijar la norma de fiscalización a los distintos  
organismos del Estado.

Es así que, de no existir establecido para los  
mismos el control previo por el Tribunal de Cuentas, el pro  
blema general se diluye en el juicio de cuentas.

No obstante, debemos recordar que la regla es la  
de someter previamente al Tribunal de Cuentas los distintos  
actos administrativos que se refieren a la hacienda pública.

Y aquí es donde, como consecuencia de la ya seña  
lada frondosidad en las disposiciones legales vigentes y mu  
chas veces por restringida interpretación de las mismas, se  
dilatan y/o anulan las posibilidades de concretar oportuna-  
mente determinados actos.

Es evidente que muy pocas veces, por no decir  
practicamente nunca, se tiene en cuenta el problema del cos  
to en la administración pública, dentro de su real importancia.

Recordemos lo expresado por el Dr. Matocq (17):  
"Por un vicio muy común en la administración, se uti  
liza el término costo como sinónimo de precio de com  
pra ....." y "El costo del artículo recibido es i-  
"gual al precio de compra más todos los gastos incu-  
"rridos hasta el momento de recibirlo."

Si se efectuara un prolijo análisis general, com  
probaríamos que son innumerables los trámites de contratacion  
es que se inician por los organismos del Estado y que no al  
canzan a concretarse, muchas veces por impedirlo -en su al-  
cance restrictivo- las normas legales que rigen.

Ello resulta mucho más grave si consideramos que,  
en gran parte, tales normas prevén situaciones normales y co  
munes, desconociendo las extraordinarias y más especialmente  
las de carácter particular.

Es decir que, en definitiva, se dejan sin efecto  
actos y se resuelve una nueva tramitación, por apartarse de  
las disposiciones -no siempre en aspectos fundamentales-, y  
sin considerar el importe de la contratación en relación al  
costo definitivo de la misma.

Resultaría impresionante, en algunos casos, la de  
terminación del valor de costo frente al valor de compra. Y  
todo esto sin considerar la importancia que puede tener, en  
época de constante inflación, la suba permanente de los pre-

---

(17) MATOCQ, Eugenio A. - Tratado de Contabilidad Pública -  
Op. cit. - Pág. 310 y 311.

cios.

De otra parte, la posibilidad de contratación directa, prevista por nuestra legislación y a la que nos referiremos oportunamente, sólo es aconsejable utilizarla como excepción. Las circunstancias expuestas conducirían, finalmente, a transformarla en norma.

Concretando nuestro pensamiento en materia de control, consideramos adecuado que éste se realice por el procedimiento de auditoría, sin interferencia en la gestión. Pero, al propio tiempo, es necesario que ese control deje de ser exclusivamente la constatación del cumplimiento de disposiciones legales, para avanzar en el campo de determinación de la conveniencia económica del acto ejecutado.

Es esta la única forma de alcanzar un control eficaz en un sistema de gestión dinámica.

En el comentario de la actual Ley de Contabilidad, respecto de nuestro tema, hubiera resultado un elemento de incuestionable utilidad -de existir- la discusión parlamentaria del proyecto, ya que, presumiblemente, en tal forma podía conocerse el espíritu que animaba a sus disposiciones.

Sin embargo, la circunstancia ya referida de que dicho acto se efectuó por una medida del Gobierno Provisional, en ausencia del H. Congreso de la Nación, nos obliga a recurrir a los considerandos del respectivo Decreto-Ley.

En éstos, el apartado 7) expresa:

"En materia de contrataciones se refirma el princi-

"pio fundamental de la licitación pública, determinándose taxativamente los casos especiales en los cuales podrán efectuarse en forma directa."

Como vemos, nada se señala aquí digno de destacar como una innovación al régimen hasta entonces vigente.

Sintetizando este primer capítulo, decimos que con disposiciones claras, breves y concisas, el funcionario responsable podría actuar con mayor libertad en defensa de los intereses confiados a su custodia, conociendo al tomar cualquier determinación la responsabilidad que le incumbe y el juzgamiento posterior de todo acto contrario a la conveniencia de su mandante.

Es decir, entonces: autoridad, jerarquía y responsabilidad al funcionario público; contralor de sus actos sin entorpecimientos en la gestión y juzgamiento severo y efectivo, cuando corresponda, a hechos probados o de presunción firme.

## II - AUTORIDADES COMPETENTES

Las contrataciones deben ser sustanciadas y aprobadas por autoridades que tengan competencia para ello.

Fernandez de Velasco (18) dice:

"Es inexistente el acto realizado por quien legalmente carece de facultades para dictarle o amplía ilegalmente las que le corresponden."

Y en otro sentido, expresa Bielsa (19):

"El acto administrativo es, según lo hemos definido, decisión de autoridad administrativa; pero no basta que él emane de una autoridad administrativa, sino que es necesario, además, que ella tenga competencia para realizar el acto, o que lo ejecute en cumplimiento de sus propias funciones y atribuciones legales."

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Nacional, en su calidad de administrador general del país, corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo concretar las contrataciones del Estado. Tal atribución puede ser ejercida directamente o por medio de sus agentes delegados.

Señala Bayetto (20) que esa atribución del Poder

---

(18) FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo - Op. cit. - Pág. 68.

(19) BIELSA, Rafael - Derecho Administrativo - Op. cit. - Tomo II - Pág. 13.

(20) BAYETTO, Juan - Op. cit. - Fasc. VII - Pág. 13.

Administrador está sujeta a ciertas limitaciones. En general, la conclusión de contratos se subordina a cierta intervención previa -aunque raramente directa- del Poder Legislativo. Por otra parte, respecto a determinados contratos, la legislación financiera ha impuesto normas de preparación, elección de la contraparte, formalización, ejecución, etc., de las que aquél no puede apartarse.

Como norma, los contratos de los que se derivan gastos -como el de suministros- son autorizados por el Congreso por vía indirecta, al fijar en forma global los créditos del presupuesto.

Respecto de la venta o locación de bienes del Estado, sólo en lo que respecta a inmuebles la Constitución Nacional adjudica al Congreso la atribución de disponer el uso y enajenación de las tierras de propiedad nacional (artículo 67, inc. 4º). Aún en estos casos, por medio de leyes puede éste autorizar al Poder Ejecutivo a proceder por sí, en las circunstancias que determinen las mismas.

Los artículos 57 a 60 de nuestra Ley de Contabilidad se refieren a las autoridades competentes en materia de contrataciones.

El artículo 57 de la ley, en su texto actual, determina que corresponde al Poder Ejecutivo aprobar las contrataciones que excedan de cinco millones de pesos y al respectivo ministro, para su jurisdicción, las que superen los tres millones de pesos.

Por su parte, el artículo 58 establece que el Poder Ejecutivo determinará, para cada jurisdicción, los funcio

narios facultados para autorizar las contrataciones, cualquiera sea su monto y para aprobar las que no excedan de tres millones de pesos.

Originariamente, la ley fijaba los límites del artículo 57 en un millón de pesos y cien mil pesos respectivamente, y el del artículo 58 en cien mil pesos.

Sin embargo, el artículo 143 del mismo cuerpo autoriza al Poder Ejecutivo para modificar, con carácter general, los límites referidos, cuando existan razones fundadas.

Aquí cabe hacer un comentario sobre la delegación de facultades determinadas por la ley.

Si el texto del artículo respectivo no hubiera fijado límite alguno, consignando que correspondía al Poder Ejecutivo establecer los mismos por vía reglamentaria, el problema, aún cuando pudiera discutírselo en su alcance, no merece ría observación respecto de su consideración por la ley.

Pero, en cambio, frente a la expresa disposición legal, no parece un sano principio la delegación amplia de facultades -lamentablemente muy utilizada desde hace años- incluida en las disposiciones complementarias y transitorias de la ley, ya que dá a la medida de fondo que ella misma establece, una vigencia teórica y sujeta a la voluntad del poder administrador.

Los límites a que nos estamos refiriendo, han sufrido modificaciones por dos veces consecutivas y casi simultáneas. Y de esto surge un hecho que llama la atención.

En efecto, la Ley n° 15.796 que aprobara el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio 1961, determinó

en su artículo 51 sustituir el texto de los artículos 57 y 58 de la Ley de Contabilidad, modificando entonces los límites llevando los del artículo 57 a cinco y un millón de pesos respectivamente, y el del artículo 58 a un millón de pesos.

Pareciera que, en esa circunstancia, el Poder Ejecutivo hubiera olvidado la facultad que poseía, o bien, con acertado criterio, optado por no hacer uso de la misma, dejando en manos de la legislatura la medida.

Pero, casi inmediatamente, con fecha abril 4 de 1961 dicta el Decreto nº 2554 y, sin mayores consideraciones que justifiquen tan rápida reforma, se modifican los límites llevándolos a los que hoy rigen, ya citados más arriba.

La lógica daría como explicación a la circunstancia expuesta, que el Poder Ejecutivo, advertido de su primera omisión, dictó la nueva medida para obviar posibles futuras interpretaciones acerca de las facultades que, al respecto tenía acordadas.

Sintetizando, el criterio de los artículos comentados muestra que se deja en manos del Poder Ejecutivo las aprobaciones de contrataciones que superen una determinada suma de importancia, delegando en los ministros y otros funcionarios menores -en orden decreciente- las que correspondan a importes menores a aquella. En cuanto a la autorización de las contrataciones, por su menor importancia al no haberse comprometido aún al Estado, la ley deja a criterio del poder administrador determinar los funcionarios que procederán a la respectiva sustanciación.

El artículo 59 de la Ley de Contabilidad determin

na que los poderes legislativo y judicial y el Tribunal de Cuentas designarán los funcionarios que autorizarán y aprobarán sus contrataciones. La independencia de poderes justifica la medida, y en el caso del Tribunal de Cuentas, la necesaria independencia del poder Ejecutivo, atento su misión específica.

El artículo 60 de la ley fija una delegación de competencia. En efecto, establece que en las entidades descentralizadas, la autorización y aprobación de las contrataciones serán acordadas por las autoridades que sean competentes según la respectiva ley y sus reglamentos.

Estas entidades, no obstante su situación, que dan sujetas a todo el régimen de la Ley de Contabilidad -salvo excepciones legales-, y como tal necesitan, para un más ágil desenvolvimiento, la delegación de competencia que se les acuerda.

Recordemos a Villegas Basavilbaso (21) cuando di  
ce:

"La organización descentralizada no significa una inde  
pendencia absoluta y sin restricciones del poder cen-  
tral. La competencia que el Estado (latu sensu) atri-  
buye a sus organos descentralizados es siempre relati  
va y su ejercicio debe ajustarse al ordenamiento jurí  
dico."

---

(21) VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín - Derecho Administrativo  
Tipográfica Editora Argentina -  
Buenos Aires - 1950 - Tomo II- Pág.  
306.

El Decreto n° 6900/63 reglamenta los artículos 57 y 60, dejando aclarado que los artículos 58 y 59 quedan reglamentados por el 57.

La citada reglamentación del artículo 57 establece que la competencia para aprobar a que se refieren los artículos 57 al 60 de la ley, estará determinada por el importe de la mayor adjudicación individual.

Es decir que en una contratación, si los distintos renglones fueran adjudicados en forma atomizada a diversas firmas, se tomaría el importe de la mayor adjudicación para determinar la competencia. En tal forma, una licitación que por su monto total correspondiera, por ejemplo, ser aprobada por el Poder Ejecutivo, al dividirse la adjudicación podría suceder que la mayor adjudicación fuera de una suma cuya competencia alcanzara al ministro. En ese caso quedaría eliminada la intervención del Poder Ejecutivo.

Evidentemente, esta es una muy forzada interpretación de la ley. Es más, avanza sobre la misma. Practicamente, la medida -sin juzgar el fin perseguido- desvirtúa totalmente el espíritu de aquella.

Cabe presumir, con visos de suficiente lógica, que cuando la norma ha fijado determinados límites referidos a autoridades competentes, lo ha hecho en virtud de la importancia de la contratación a efectuar en cada caso. La eventual división en la adjudicación de una licitación de volumen, burlearía en esa forma la verdadera intención de la medida de fondo.

Es probable que los motivos que movieron al Poder Ejecutivo a reglamentar en tal forma tengan, en su esencia, la

explicación de una imperiosa y razonable necesidad. Pero, en ese caso, lo correcto era propiciar la modificación de la ley.

La reglamentación del artículo 60 expresa que cuando las autoridades de las entidades descentralizadas fueran competentes para autorizar y aprobar sus contrataciones, podrán delegar tales facultades dentro de los límites previstos en el artículo 58 de la ley. En los demás casos esa delegación será determinada por el Poder Ejecutivo.

Es decir que se reconoce a tales entidades la facultad de delegar, por sí, la competencia de sus autoridades, en los límites referidos. Fuera de ellos, deberá intervenir el Poder Ejecutivo.

Indudablemente, en materia de autoridades competentes en relación con nuestro tema, una apreciación que no es la más adecuada ha influido en las distintas leyes de contabilidad que nos han regido. La situación ha tendido a complicarse notablemente con los años, ante el constante y creciente desarrollo de las actividades a cargo del Estado.

No es razonable que una contratación común deba ser aprobada por el Poder Ejecutivo. Ni siquiera por los ministros correspondientes. La función debe estar a cargo de funcionarios no políticos, ya que la esencia misma del acto carece de todo fondo de ese carácter.

Es interesante citar lo expresado por el Dr. Matocq (22):

"Hay una tarea que es necesario dividir: la tarea po

---

(22) MATOCQ, Eugenio A. - Tratado de Contabilidad Pública -  
Op. cit. - Pág. 282.

"lítica y la administrativa. No es lo mismo la una  
"que la otra; y si bien es dable reconocer que hay  
"puntos de contacto imposibles de diferenciar, tam  
"bién debe reconocerse que hay diferenciaciones que  
"no deben confundirse, como no se confunde el día  
"con la noche aunque haya determinados momentos de  
"imposible diferenciación.

"Si el funcionario político debe ocuparse de pro -  
"yectar la ley, es necesario quitarle todas las  
"preocupaciones concernientes a la adquisición de  
"los elementos materiales que necesita para proyec  
"tarla. El que se ocupe de cualquier otra función  
"política, debe quedar ajeno a la tramitación admi  
"nistrativa de los suministros requeridos para el  
"cumplimiento de sus propósitos."

Y agrega en nota al pié:

"Por no ser así las cosas, el país padece al momen  
"to de graves males burocráticos."

Para las fuerzas armadas, la Ley n° 3305 de In-  
tendencias Militares de Suministros, implantó comisiones com  
puestas por un presidente y cuatro vocales, entre cuyas fun-  
ciones se encuentran las de realizar las compras que autori-  
ce el Poder Ejecutivo.

Un criterio similar podría resultar adecuado pa  
ra la administración civil.

No obstante, debe cuidarse mucho la constitución  
de esas comisiones, ya que la inclusión de funcionarios supe-  
riores -con otras tareas específicas a su cargo- en cuerpos

que, por su naturaleza, adquirirían carácter deliberativo, podría conspirar contra la efectividad de la medida.

Estimamos que resultaría apropiado constituir dichas comisiones con funcionarios, renovables estrictamente por períodos establecidos, designados por el Poder Ejecutivo para los ministerios y por la autoridad superior correspondiente en las entidades descentralizadas.

Esas comisiones aprobarían las contrataciones, medidas que tendrían fuerza ejecutoria si dentro de un plazo establecido el ministro correspondiente o la autoridad superior en las entidades descentralizadas, por sí o a propuesta del servicio administrativo y contable respectivo no procede a observar la resolución, en cuyo caso volverían las actuaciones a la comisión que adjudicó. De insistir ésta en su criterio y la autoridad superior en su veto, la adjudicación se efectuaría -por vía excepcional- bajo su total responsabilidad, por el Poder Ejecutivo para los distintos ministerios y sus dependencias o la pertinente autoridad superior en las entidades descentralizadas.

En esta forma, los funcionarios políticos, sin perder el derecho indiscutible que en última instancia les corresponde, se desprenderían en la práctica de un volumen de actividad burocrática ajena a su misión directa.

### III - LICITACIONES PUBLICAS Y PRIVADAS. REMATE PUBLICO.

Como ya hemos comentado en otra parte de este mismo trabajo, la idea de reglamentar la elección de contraparte por la administración y utilizar el sistema de adjudicación pública -ya conocido por los romanos- ha predominado siempre.

En sus diversas formas, lo encontramos hoy incorporado en todo el mundo.

Bayetto (23) señala:

"El remate o subasta con adjudicación automática al me  
"jor postor; la licitación pública -propuestas escri-  
"tas, abiertas en acto solemne, formuladas por los inte  
"resados con referencia a un pliego de condiciones bá-  
"sicas prefijado- con reserva por parte de la adminis-  
"tración de aceptar la mejor de esas propuestas o de re  
"chazarlas todas; la misma licitación combinada con pos  
"terior puja verbal de mejora de precios; la licitación  
"concurso, sistema aplicable a determinados trabajos  
"públicos, y por el cual, definido el objeto de la obra  
"y el monto máximo que se desea invertir en ella, se in  
"vita a proponer, al propio tiempo, el proyecto técni-  
"co y las condiciones de ejecución, son la regla. La li  
"citación privada entre determinados contratistas o pro  
"veedores, y la adjudicación directa, son excepciones  
"autorizadas sólo para contratos de menor cuantía, o ca  
"sos especialísimos como el de operaciones secretas de

---

(23) BAYETTO, Juan - Op. cit. - Fasc. VII - Pág. 18

"orden militar, fracaso reiterado del llamado público,  
"co, etc."

En la legislación española, por ejemplo, -Fernandez de Velasco (24)-, la subasta pública constituía la regla, previéndose, asimismo, el concurso, administración y contratación libre.

Nuestra ley 428 incorporó entonces como norma para las compras el remate público. Debe destacarse, sin embargo, lo impreciso del lenguaje del legislador al emplear, indistintamente, las palabras "remate" y "licitación", cuyo significado sabemos que es bien diferente.

En el anteproyecto del Dr. Bayetto, año 1934 (25), se propiciaba que tanto en las licitaciones públicas como en las privadas, fuera facultad de la administración -una vez abiertas las propuestas- a llamar a los concurrentes a remate de precios.

En la subasta o remate las ofertas se hacen a viva voz, y la adjudicación se efectúa al mejor postor. Dice Arevalo (26):

"Es un procedimiento de antiguo origen y empleado por

---

(24) FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo - Op. cit. - Pág. 107.

(25) INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA - Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires - Tres Proyectos de Nueva Ley Nacional de Contabilidad Pública - Buenos Aires - 1944  
Pág. 60.

(26) AREVALO, Alberto - Contabilidad Pública - Editorial Prometeo - Buenos Aires - 1ª. Edición - 1954 - Pág. 219.

"los romanos para la venta del botín de guerra (que  
"se anunciaba colocando sobre los efectos una lanza;  
"de ahí la expresión latina sub-asta). Ofrece am -  
"plias facilidades para concurrir y competir en la  
"operación y no requiere el previo cumplimiento de  
"formalidades especiales, pero sólo en determinados  
"casos puede emplearse con ventaja."

Nuestra Ley de Contabilidad vigente adopta, en su artículo 55, como regla general en materia de contrataciones, la licitación pública.

Bielsa, al referirse a este sistema expresa (27):  
"En el derecho privado toda persona capaz puede con  
"tratar sin otros límites que las leyes de orden pú  
"blico; pero en el derecho público los contratos es  
"tán sujetos a limitaciones fundadas en principios  
"esenciales, siempre de interés público, v.gr., de  
"moralidad y conveniencia administrativa; la licita  
"ción es, a este respecto, una institución típica de  
"garantía de ese interés público".,

agregando más adelante (28):

"La licitación pública hace posible el contralor re  
"cíproco de los proponentes, claro está cuando no  
"hay combinación o confabulación secreta para impe  
"dir una concurrencia sincera."

---

(27) BIELSA, Rafael - Derecho Administrativo - Op. cit. - To  
mo II - Pág. 165.

(28) BIELSA, Rafael - Derecho Administrativo - Op. cit. - To  
mo II - Pág. 167.

Esto último indica -como ya lo expresáramos anteriormente- que el funcionario inescrupuloso tiene abiertas las puertas, aún con toda la reglamentación, al uso abusivo de su mandato. Aquí es donde se demuestra una vez más la necesidad de un control eficiente, pero que vaya más allá de las disposiciones legales en sí y considere, para juzgar, la conveniencia económica del acto ejecutado.

El principal objetivo que se persigue con la licitación pública es, considerando la importancia de lo que se licita conforme a su valor, dar la mayor difusión posible al llamado para facilitar la mejor concurrencia de oferentes al acto y -consecuentemente como derivación de la competencia- obtener el más ventajoso resultado.

De acuerdo a nuestras disposiciones vigentes, es obligatoria la licitación pública cuando el valor estimado de la contratación exceda los cien mil pesos, con las excepciones previstas en el artículo 56, apartados 2) y 3), a las que nos referiremos oportunamente.

El límite referido precedentemente, sin duda alguna desactualizado hoy en su importancia, puede ser directamente modificado en cualquier momento por el Poder Ejecutivo, con carácter general y por razones fundadas, conforme a la delegación de facultades del artículo 143 de la ley, al cual ya nos hemos referido con anterioridad.

Base del sistema de licitación pública es la publicidad. Todas las legislaciones contienen, al respecto, expresas disposiciones.

El artículo 62 de nuestra Ley de Contabilidad, que se refiere exclusivamente a las licitaciones públicas, determi-

na la obligatoriedad de publicar el anuncio por lo menos en el Boletín Oficial, sin perjuicio de utilizar, complementariamente, otros medios. La publicación, conforme a las modificaciones introducidas por el Decreto nº 915/62 en virtud de la recordada autorización del artículo 143 de la ley, deberá efectuarse por diez días y con quince de anticipación a la de la fecha de apertura respectiva, cuando el monto de la contratación exceda de dos millones quinientos mil pesos (antes quinientos mil pesos), computándose tres y cinco días, respectivamente, en el caso que no exceda de dicho importe.

En cuanto a invitación directa a firmas proveedoras para participar en las licitaciones públicas, si bien no es obligatoria por las disposiciones legales, podrá hacerse en la forma prevista que comentaremos seguidamente al referirnos a las licitaciones privadas, y sin límite de ninguna naturaleza.

Al reglamentarse el citado artículo 62 se incurre, inclusive, en las licitaciones privadas y contrataciones directas.

Se establecen los requisitos de invitación a firmas del ramo, con la aclaración que éstas deberán estar inscriptas en el Registro de Proveedores del Estado y que, además, las invitaciones se harán en forma rotativa dentro de todas las inscriptas.

Este último agregado merece una crítica, ya que, presumiblemente, al aplicarse la rotación no se invitará en muchas licitaciones a firmas que puedan resultar una total garantía por todos sus antecedentes. Ello puede redundar, en la práctica, en un posible fracaso del acto o en un perjuicio final

para el Estado, especialmente en las licitaciones privadas.

Las restantes normas que prevé la reglamentación del artículo 62 se refieren a datos que deberán contener los anuncios, publicación en boletines oficiales provinciales en su caso (o diario de la capital de la provincia si no los hubiere), no consideración del día de la apertura como cómputo de plazos, posibilidad de usar, complementariamente, cualquier otro medio de difusión así como ampliar los términos fijados para la anticipación y cantidad de publicaciones, y posibilidad de efectuar, por intermedio de las representaciones diplomáticas, publicaciones en el exterior.

Cuando el monto de las contrataciones no excedan del límite fijado para las licitaciones públicas (actualmente cien mil pesos), podrán efectuarse licitaciones privadas.

Al referirse a este aspecto, el Dr. Matocq (29) expresa que al decir la ley "podrá" es posible que por un monto inferior a cien mil pesos se llame a licitación pública, máxime al ser ésta la "regla general". Agrega que si bien es cierto que el llamado público puede despertar una oferta no común en el mercado, los gastos de la licitación pública sólo se justifican pasados ciertos límites, Consideraba como más razonable hacer obligatoria, dentro del límite, la licitación privada, dejando como excepción -debidamente justificada- el

---

(29) MATOCQ, Eugenio A. - Crítica al Decreto-Ley Nacional de Contabilidad N° 23.354/56 - Ediciones Macchi - Buenos Aires - la. Edición - 1957 - Pág. 75.

llamado público en ese monto, no ya para comprar mejor, sino pa ra descubrir -a través de la oferta- la posible existencia de la cosa.

Para las licitaciones privadas desaparece el requi sito obligatorio de la publicidad (nada impide que, optativamen te, se utilice), pero en cambio se hace obligatorio invitar a un mínimo de seis casas del ramo inscriptas en el Registro de Provedores del Estado. A este respecto, es de destacar que la re glamentación derogada a partir del 1º de noviembre de 1963, ag regaba que la obligatoriedad del mínimo fijado era siempre que las hubiere. Correcto razonamiento. Sin embargo, la nueva regla mentación lo ha omitido.

Cabe entonces preguntar cual sería el camino si existieren menos de seis firmas en un ramo. No podría realizarse el acto? O debería recurrirse, quizá, a la contratación di recta? La solución parece absurda.

En los siguientes capítulos de este trabajo, se a nalizarán otros aspectos particulares relacionados con las lici taciones públicas y privadas.

Sin embargo, cabe aquí una consideración especial para la re glamentación del artículo 55.

En efecto, la misma establece que a los fines del procedimiento a seguir para las contrataciones (licitación pú blica, privada o contratación directa, según el monto) se consi derará el importe total en que se estimen las adjudicaciones, in cluídas las opciones de prórroga previstas, agregando que será válido el procedimiento licitatorio seguido de acuerdo con dicha estimación, siempre que el importe de la preadjudicación no supere el 20% del límite fijado.

El Dr. Matocq (30), aún antes que la nueva reglamentación lo hubiera incorporado, ha encontrado razonable un régimen de tolerancia de tal naturaleza, poniendo como ejemplo la aceptabilidad de un exceso del 10% sobre la estimación, para hacer factible la adjudicación.

De cualquier manera, y aunque las previsiones actuales al respecto son bastante suficientes, no estaría demás establecer que, en circunstancias excepcionales, y bajo la responsabilidad del funcionario competente, se acepte la adjudicación de una licitación privada aún cuando se exceda el límite de tolerancia fijado, siempre que se den las condiciones de haber existido una correcta previa estimación y que, por causa suficientemente valedera, esté en alguna forma justificado el mayor monto. Ello evitaría nuevos trámites que aumentarían, presuntivamente, los costos. Por otra parte, la situación quedaría debidamente ponderada al efectuarse el control en la forma que hemos propiciado oportunamente.

Nos queda por comentar el remate público. El mismo está previsto en el artículo 56, inciso 2º) de la Ley de Contabilidad. A este respecto, el Dr. Matocq (31) dice:

"El inciso 2, al autorizar la excepción del remate pú-  
"blico, si se analiza bien, no constituye tal excepción

---

(30) MATOCQ, Eugenio A. - Crítica al Decreto-Ley Nacional de Contabilidad N° 23.354/56 - Op. cit. Pág. 75.

(31) MATOCQ, Eugenio A. - Crítica al Decreto-Ley Nacional de Contabilidad N° 23.354/56 - Op. cit. Pág. 75 y 76.

"pues si comprar en licitación pública, es proyectar  
"se por todo el campo vendedor, vender en remate pú-  
"blico es proyectarse por todo el campo comprador. Am  
"bos procedimientos persiguen el mismo fin, pues se  
"trata de resolver y demostrar la economía del nego-  
"cio de la venta como la del negocio de la compra."

La citada disposición legal se refiere unicamen-  
te a la venta de bienes que haya autorizado el Poder Ejecutivo,  
o la autoridad competente en los poderes legislativo y judicial,  
en el Tribunal de Cuentas y en las entidades descentralizadas,  
las que deberán efectuarse -al seguirse este sistema- por medio  
de las oficinas del Estado Nacional, provincial o municipal, es  
pecializadas en la materia.

Al reglamentarse este artículo se estableció que  
"la autorización indicada por el inciso 2º de la ley, por refe-  
"rirse a la facultad de enajenar, será necesaria cualquiera sea  
"el procedimiento que se adopte para la venta, salvo cuando se  
"trate de bienes declarados en condición de rezago."

Vemos aquí que, no obstante referirse el inciso de  
la ley exclusivamente al remate público, el Poder Ejecutivo re-  
glamentó fijando la necesaria autorización para todas las ventas,  
aún cuando se efectúen por cualquier otro de los procedimientos  
legales previstos.

También aparece el remate público entre las con -  
trataciones directas -art. 56, inciso 3º, apartado b) de la Ley  
de Contabilidad-, al referirse a la compra de inmuebles en tal  
forma.

Evidentemente, si la compra se efectúa en remate

público no hay una contratación directa, ya que no se elige libremente la contraparte, sino previo una puja con otros posibles compradores.

Más razonable hubiera sido que la ley hubiera considerado por separado el remate público en su aspecto integral, es decir, como escribe el Dr. Matocq (32)

"contemplando y diferenciando las formas activas y pasivas de la operación."

---

(32) MATOCQ, Eugenio A. - Crítica al Decreto-Ley Nacional de Contabilidad N° 23.354/56 - Op. cit. Pág. 77.

#### IV - CONTRATACIONES DIRECTAS

En nuestra legislación la contratación directa constituye la excepción. A ella nos referiremos.

Bielsa (33), al comentar este punto, reduce metódicamente a tres aspectos fundamentales, las causas por las cules puede contratarse directamente:

- "a) inoportunidad de la licitación (operaciones secretas, o compras en el extranjero, o razones de urgencia);
- "b) imposibilidad (adquisición en remate público, licitación sin proponentes);
- "c) ineficacia (artículos de fabricación exclusiva en razón de marca o privilegio, obras científicas o artísticas determinadas, falta de concurrencia en el mercado)."

Nuestras disposiciones legales vigentes, aún cuando han incorporado nuevos incisos referidos a diversas otras causas, aceptan perfectamente la división en estos tres grandes conceptos.

Así, podríamos mostrar la siguiente clasificación:

##### Inoportunidad de la licitación

- cuando la operación no exceda de cinco mil pesos;
- cuando las circunstancias exijan que las operaciones del gobierno se mantengan secretas;

---

(33) BIELSA, Rafael - Derecho Administrativo - Op. cit. - Tomo II - Pág. 383 y 384.

- por razones de urgencia, en que a mérito de circunstancias imprevistas no pueda esperarse la licitación;
- las compras y locaciones que sea menester efectuar en países extranjeros, siempre que no sea posible realizar en ellos la licitación;
- la venta de productos perecederos y de elementos destinados al fomento de las actividades económicas del país o para satisfacer necesidades de orden sanitario;
- la reparación de vehículos y motores.

#### Imposibilidad

- la compra de inmuebles en remate público, previa fijación del precio máximo a abonarse en la operación;
- cuando una licitación haya resultado desierta o no se hubiesen presentado en la misma ofertas admisibles.

#### Ineficacia

- las obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución debe confiarse a empresas, personas o artistas especializados;
- la adquisición de bienes cuya fabricación o venta sea exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que solo posea una determinada persona o entidad, siempre y cuando no hubiera sustitutos convenientes;
- entre reparticiones públicas o en las que tenga participación el Estado;
- cuando exista notoria escasez en el mercado local de los bienes a adquirir, circunstancia que deberá ser acreditada en cada caso por las oficinas técnicas competentes;
- la compra de semovientes por selección.

Procederemos, en el presente capítulo, al análisis individual de cada uno de los casos en que se justifica la contratación directa, conforme al artículo 56, apartado 3º de la Ley de Contabilidad.

"a) Cuando la operación no exceda de cinco mil pesos."

Este límite puede ser modificado, con carácter general y por razones fundadas, por el Poder Ejecutivo, en virtud del recordado artículo 143.

Evidentemente, se trata de una disposición razonable. A simple vista es dable comprender que en montos de escasa importancia resulta inoperante cualquier diferencia de precio que se pueda obtener, frente al costo que resultaría del llamado a una licitación.

La reglamentación de la Ley dispone para este caso, así como para los incisos d) y e) que deberá solicitarse cotización a tres firmas, indicándose, en caso contrario, los fundamentos que impidieran hacerlo.

La medida no se discute, en cuanto esa consulta se realice por cualquier medio ágil, ya que corresponde a quien tiene a su cargo la responsabilidad, tomar las providencias necesarias para adquirir la mejor calidad en los más bajos precios posibles.

La reglamentación del Decreto N° 9400/57, hoy derogada, consideró a las contrataciones directas, en el caso de consultas de precios, sujetas a igual régimen que las licitaciones privadas. Practicamente, la diferencia se reducía a que, en lugar de invitar a seis firmas, sólo se invitaría a tres. El objetivo, por consiguiente, no se lograba. Se mantenía el alto cos

to del trámite en contraposición con el bajo importe de la contratación (no mayor de m\$n. 5.000.-).

Las disposiciones vigentes han salvado el inconveniente. El apartado 3) de la reglamentación al artículo 56, expresa:

"Las contrataciones que no superen los montos fijados para los gastos de "caja chica", siempre que no excedan el límite establecido en el inciso 3º apartado a) de la ley, quedan excluidas de las disposiciones del Reglamento de las Contrataciones del Estado."

Actualmente, los montos fijados para los gastos de caja chica son de cuatro mil pesos por cada uno, que podrán extenderse a seis mil pesos en caso de urgencia. En este último caso, cabe destacar que, pese a lo dispuesto, al superarse el límite de \$ 5.000.-, la adquisición queda sujeta a una contratación dentro del Reglamento de Contrataciones del Estado. En tal sentido, incluso, se ha expedido ya el Tribunal de Cuentas de la Nación (Informe nº 45/64 - C. y T.P. - D.A.T.C.N. 728 - C. nº 195).

De todas maneras, la crítica que hemos formulado al respecto a la anterior reglamentación, volverá a tener actualidad con la nueva, en cualquier momento en que, en virtud del artículo 143, se eleve el límite de \$ 5.000.-, y en tanto no se adecúe al nuevo monto que se fije, el tope de gastos posibles a efectuar por el régimen de Caja Chica.

Esto, sólo con respecto al presente inciso, ya que, por ejemplo, si nos referimos a contrataciones directas por razones de urgencia, en las cuales no existe límite, los argumen-

tos citados tienen vigencia ya.

Finalmente, diremos que resulta a todas luces lógica la exclusión del Reglamento de Contrataciones del Estado para montos tan reducidos como el fijado por este inciso, ya que, en la mayoría de los casos, el empresario privado se abstiene de cotizar por tales importes, ante las exigencias de un minucioso y complicado reglamento.

De otro lado, entendemos que el importe máximo de m\$n. 5.000.- ya ha quedado desactualizado.

"b) La compra de inmuebles en remate público, previa fijación del precio máximo a abonarse en la operación."

Recordemos aquí lo dicho al tratar en el capítulo respectivo el remate público, en el sentido de que este inciso no estaría del todo adecuado en su ubicación entre las contrataciones directas.

Este inciso se refiere únicamente a la compra de inmuebles en remate público. Como vemos, queda excluida la posibilidad de adquirir muebles en tal forma.

La reglamentación de la ley determina la obligación de requerir la intervención del Tribunal de Tasaciones para la adquisición de inmuebles, quien determinará el valor máximo a ofrecer o pagar.

Sin embargo, la misma reglamentación acuerda a los agentes intervinientes, bajo su responsabilidad personal, la facultad de superar el valor tasado, cuando la ubicación y características del inmueble o impostergables necesidades del servicio así lo justifiquen.

Aún cuando no criticamos la medida por la medida

misma, apreciamos que, en este caso, la reglamentación se ha excedido en sus posibilidades. El Poder Ejecutivo carece de facultades para determinar la excepción citada. La modificación debió introducirse directamente en la ley por la vía constitucional respectiva.

Respecto de este inciso, citaremos conceptos del Dr. Matocq (34):

"Comprar en remate público, no es lo mismo que vender en  
"remate público, pues la venta desde el punto de vista de  
"la garantía del procedimiento llevará consigo -con ex-  
"cepción de los casos anormales- la seguridad de que la  
"operación se hizo con el que se allanó a pagar el mejor  
"precio. Pero en el caso de la compra, el asunto cambia,  
"pues es suficiente que el comprador -que por represen-  
"tar intereses de terceros no sufrirá las consecuencias  
"del mal negocio- se ponga en contacto con el vendedor,  
"al efecto de crear una oferta ficticia por sobre el pre  
"cio de mercado, para finalmente efectuar el negocio su-  
"perándola, y distribuyéndose el lucro resultante de la  
"colusión.

" No es suficiente el resguardo de la ley, al or  
"denar la "previa fijación del precio máximo a abonarse  
"en la operación", pues en la fijación de este precio o  
"con el conocimiento del mismo, puede operarse la colusión,  
"en la medida de que dicho precio exceda el del interés no

---

(34) MATOCQ, Eugenio A. - Crítica al Decreto-Ley Nacional de  
Contabilidad N° 23.354/56 - Op. cit.  
Pág. 77.

"coalicado."

Por otra parte, y como bien lo aclara el Dr. Matocq, si fuera imprescindible adquirir un determinado inmueble, en el que su propietario insistiera en el remate público, queda siempre al Estado la vía de la expropiación.

"c) Cuando las circunstancias exijan que las operaciones  
" del gobierno se mantengan secretas."

En este caso, la ponderación de esas circunstancias corresponde, indiscutidamente, a las pertinentes autoridades y bajo su responsabilidad.

Decía el Dr. Bayetto (35):

"contra el abuso del "secreto" no hay practicamente otro  
"freno que la discreción del propio P.E."

La mayor parte de las legislaciones contienen cláusulas con excepción similar a la que nos ocupa.

El Dr. Matocq (36) entiende que este inciso no está justificado. Se funda en que hacer algo en secreto debe ser para que el secreto pueda ser mantenido. Agrega que si bien la ley puede arbitrar lo necesario para que el Estado no divulgue el secreto, no podrá conseguir que el secreto lo guarde la contraparte. Al referirse a la posible sustracción que hubieron de soportar los EE.UU. sobre secretos de la bomba atómica y técnica del satélite artificial, expresa:

---

(35) BAYETTO, Juan - Op. cit. - Fasc. VII - Pág. 32.

(36) MATOCQ, Eugenio A. - Crítica al Decreto-Ley Nacional de Contabilidad N° 23.354/56 - Op. cit. Pág. 77 y 78.

"si esto que podemos considerar el summum del secreto,  
"no fue posible ser mantenido, cual es la consistencia  
"jurídica de la disposición en estudio, que permite que  
"por la apreciación subjetiva de quien tiene autoridad  
"suficiente para discernir el secreto, pueda abrir la  
"vía de la compra directa?"

De modo alguno es posible discutir lo que antecede -  
de, ya que se basa en una verdad irreversible. Sin embargo, po-  
drían caber las siguientes consideraciones:

1º.- No es posible arbitrar las medidas legales para mantener o  
bligada a la contraparte a mantener el secreto, en igual  
forma a la obligación de los funcionarios? Todo ello, se so-  
breentiende, mediante la necesaria y severa legislación pe-  
nal que corresponda.

2º.- Aún cuando implantadas las disposiciones precedentemente es-  
tablecidas; si pudiera existir trascendencia del secreto no  
sería quizá -por lo menos en muchos casos-, menos peligro-  
sa dicha trascendencia que si la operación fuese pública?  
Siempre podría caber la posibilidad de llegar a controlar  
el secreto divulgado, con más facilidad en el primer caso  
que en este último.

"d) Por razones de urgencia, en que a mérito de circuns-  
" tancias imprevistas no pueda esperarse la licita -  
" ción."

Para justificar la aplicación de este inciso es im-  
prescindible que la necesidad resulte de algo imprevisto y no in-  
tencionado. En caso contrario, corresponde arbitrar las medidas  
para deslindar las pertinentes responsabilidades.

El Dr. Matocq ha dicho (37):

"Si bien en caso de urgencia se abre la excepción de la compra directa, es necesario distinguir, para fijar la responsabilidad administrativa de los agentes, la urgencia que proviene de una demora deliberada o negligente, de la urgencia que proviene de una situación imprevisible. En el primer caso, simultáneamente a la compra, deberá sustanciarse el sumario tendiente a determinar el grado de responsabilidad y perjuicio sobreviniente, por la culpa o negligencia del agente encargado de la gestión."

En cuanto a la urgencia en sí, cabe ponderarla a los funcionarios responsables, a fin de determinar si el pago de un eventual mayor precio queda justificado por la ventaja económica que producirá satisfacer en término el servicio público (38).

"e) Cuando una licitación haya resultado desierta o no se hubiesen presentado en la misma ofertas admisibles."

Para las contrataciones directas de este inciso, la reglamentación dispone que cuando se trate de licitaciones en las que no se hubiera obtenido ofertas admisibles (es decir, a-

---

(37) MATOCQ, Eugenio A. - Tratado de Contabilidad Pública - Op. cit. - Pág. 236.

(38) MATOCQ, Eugenio A. - Tratado de Contabilidad Pública - Op. cit. - Pág. 236.

justadas a las bases de la contratación pero rechazadas por pre cio inconveniente), deberá invitarse a todas las firmas concu - rrentes a retirar las condiciones que las hicieran desestima - bles.

Al referirse a esta excepción, el Dr. Matocq (39) dice:

"..... no será de aplicación extensiva sino restric - tiva, pues sería comercialmente antiético, y final - mente antieconómico, declarar con cierta liberali - dad inadmisibles un precio, para comprar a un precio menor, pues esto sería comunmente factible, pero tam - bién llevaría consigo la deserción de los concurren - tes que no dejarían de percibir la maniobra."

En lo que hace a este inciso, la obligación que es tablece la reglamentación de pedir precios a tres casas del ramo, sólo alcanza a las licitaciones desiertas.

Es interesante recalcar que la doctrina del Tribunal de Cuentas de la Nación ha establecido que las contrataciones directas emergentes del fracaso de una licitación deben realizarse conforme a los mismos pliegos que rigieron la licitación fracasada, pues de lo contrario se trataría de otra contratación y haría necesaria una nueva puja (Informe n° 345/61 C. y T.P. - D.A. T.C.N. n° 671 - C. n° 189).

En este punto cabe mencionar un problema bastante

---

(39) MATOCQ, Eugenio A. - Crítica al Decreto-Ley Nacional de Contabilidad N° 23.354/56 - Op. cit. Pág. 78.

común. Que pasa cuando resulta de extraordinaria conveniencia una determinada contratación con una firma, en razón de precio o de ser la única que en ese momento puede efectuar el suministro, y la misma condiciona su oferta, negándose a retirar la condi - ción? Queda imposibilitada la compra.

Existen, principalmente en las actuales circunstan - cias y por motivos diversos que resulta obvio consignar, gran cantidad de empresarios privados que, en resguardo de sus inte - reses, colocan condiciones en sus ofertas que las hacen inacep - tables desde el punto de vista del Reglamento de las Contrata - ciones del Estado.

Como hacer, ante la negativa de retiro de las mis - mas, para lograr la previsión, si aún para las contrataciones directas -incluso las de los casos que no requieren consulta de precios- rigen todas las disposiciones del referido reglamento?

La solución estaría dada en una interpretación del Tribunal de Cuentas de la Nación (Expediente 60.988/58 - Informe n° 309/58 - C. y T. Públicos - D.A. T.C.N. n° 202 - C. 96) que dice:

"En el caso de contrataciones directas en que el oferen - te propone cláusulas que se apartan sustancialmente del pliego, colocando al Estado en la disyuntiva de acep - tarlas o prescindir del servicio, corresponde que el Po - der Ejecutivo sea quien decida sobre la contratación."

Sin embargo, estimamos que lo adecuado sería que el funcionario competente tuviera la atribución, bajo su respon - sabilidad personal y en casos excepcionales, de determinar la concreción del contrato de suministros, en cuanto resulte de él una ventaja efectiva para el Estado.

"f) Las obras científicas, técnicas o artísticas cuya  
" ejecución debe confiarse a empresas, personas o ar  
" tistas especializados."

En este caso, la determinación de la empresa, persona o artista especializado, queda en manos del funcionario en forma poco menos que discrecional.

El Dr. Matocq, decía (40) que dicha excepción es aceptable sobre la base de un mínimo de responsabilidad incuestionable, ya que resultaría inoperante una licitación al no tratarse de un servicio fungible sino de un servicio que sólo puede ser prestado por determinada persona.

La reglamentación a este inciso, requiere la fundamentación con antecedentes que acrediten la capacidad del contratado, quien actuará con responsabilidad propia y exclusiva, y sin relación de dependencia con el Estado.

"g) La adquisición de bienes cuya fabricación o venta  
" sea exclusiva de quienes tengan privilegio para e  
" llo o que solo posea una determinada persona o en  
" tidad, siempre y cuando no hubieran sustitutos con  
" venientes."

La reglamentación establece que la marca no constituye causal de exclusividad, salvo la inexistencia de sustitutos convenientes, esto último basado en los necesarios informes técnicos. Agrega que la contratación directa con un fabricante

---

(40) MATOCQ, Eugenio A. - Crítica al Decreto-Ley Nacional de Contabilidad N° 23.354/56 - Op. cit. Pág. 78 y 79.

exclusivo procederá cuando éste tenga reservado el privilegio de venta.

Es incuestionable que, cuando se trata de algún bien de fabricación o venta exclusiva, resultaría absurdo recurrir a la consulta de precios, ya que una sola sería la oferta y se perdería, consecuentemente, tiempo y dinero en un trámite inútil encareciendo, innecesariamente, el costo de la contratación.

Sin embargo, respecto de esta excepción, cabe señalar que la elección de marca determinada por eliminación de sustitutos convenientes, queda reservada al conocimiento de los técnicos y, en muchos casos, a su arbitrio personal. El Dr. Bayetto (41) expresaba que

"cabrá siempre la duda de si se habrá considerado la posibilidad de utilizar objetos similares, no protegidos por patentes de invención u otro privilegio, o no poseídos por un solo individuo."

De cualquier manera es un hecho inevitable que solo permite el uso de la cordura en quienes tienen a su cargo la responsabilidad.

"h) Las compras y locaciones que sea menester efectuar en países extranjeros, siempre que no sea posible realizar en ellos la licitación."

Se trata de una disposición razonable, ya que, presumiblemente en la mayoría de los casos, la realización de una licitación en países extranjeros con legislación diferente a

---

(41) BAYETTO, Juan - Op. cit. - Fasc. VII - Pág. 33.

nuestras normas, puede resultar del todo inoperante. En tal circunstancia, y para el conocimiento de la situación en cada país, es importante la intervención de las correspondientes oficinas técnicas de nuestras representaciones diplomáticas.

"i) Las contrataciones entre reparticiones públicas o en  
" las que tenga participación el Estado."

En este caso, el problema merece dos consideraciones diferentes.

En primer lugar, y con referencia a las contrataciones entre reparticiones públicas, no son pocas las veces en que consultados precios en forma simultánea a firmas privadas y organismos del Estado, se constata una diferencia, a veces muy importante, de la cual importaría beneficio contratar con particulares. Se aduce que, de cualquier manera, esa diferencia quedaría en el Estado. Pero, es de preguntarse si no sería del caso estudiar lo económico de la explotación de que se trate, cuando exista suficiente actividad privada para realizarla.

El Dr. Matocq (42) dice:

"Es la ley del mínimo esfuerzo la que se tiene en cuenta, cuando se sostiene la conveniencia de que las cosas sean producidas en el seno de la Hacienda Pública, en lugar de ser gestionadas por la vía contractual?  
"Hasta el momento no abundan las pruebas y es muy difícil encontrarlas, pues surgiendo únicamente de la contabilidad de costos, el Estado ha preferido no tenerla."

---

(42) MATOCQ, Eugenio A. - Tratado de Contabilidad Pública - Op. cit. - Pág. 282.

Es evidente que el problema requiere que se lo considere en los límites de su verdadera importancia.

Mucho es lo que se ha discutido y discute aún sobre la justificación del Estado empresario.

No cabe duda que, en determinadas circunstancias ello constituye una necesidad a la cual está obligado en función del bienestar general que persigue.

Sería el caso de las explotaciones con fines de fomento.

Einaudi (43) escribe:

"Causa más razonable para la constitución de empresas públicas se encuentra en la necesidad que el Estado tiene en ciertos casos de alcanzar fines extraeconómicos, no asequibles a las empresas privadas . . . . .  
"Pero hay muchas empresas que los particulares sólo ejergerían si se prometieran el lucro corriente en colocaciones análogas, mientras el Estado puede tomarlas a su cargo proponiéndose finalidades distintas de las lucrativas".

Pero exceptuando esos casos, o cuando mediara alguna importante razón de defensa o aún de extremado interés nacional, no consideramos adecuado asignar al Estado una función ajena a su propia misión.

---

(43) EINAUDI, Luigi - Principios de Hacienda Pública - Editor: M. Aguilar - Madrid - Traducción 2a. Edición Italiana 1940 - 1946 - Pág. 30.

Recordemos palabras de Von Eheberg (44):

"En los tiempos actuales se propende a extender la actividad del Estado a todos los terrenos .....; pero aún hoy puede considerarse como un principio de sabiduría política (de no querer lastimar el sentimiento de iniciativa y de propia responsabilidad de los ciudadanos), que el Estado solamente debe hacer gastos para satisfacer aquellas necesidades que no podrían satisfacerse o no se satisfarían de un modo adecuado por la actividad de los ciudadanos o de sus asociaciones libremente constituidas."

Y, por otra parte, si se pensara con un fin estrictamente fiscal, cabrían las consideraciones de Einaudi (45):

"De los entes privado o público cual está más capacitado para rebajar los costos de producción, supuesta la igualdad de precio de consumidor? Tenemos que contestar a favor del primero. Con lo cual se reconoce la inconveniencia de que el Estado asuma una Empresa económica basado en esta única razón fiscal."

El otro aspecto a considerar en esta excepción legal, es la contratación directa con empresas en las que tenga participación el Estado.

---

(44) VON EHEBERG - Hacienda Pública - Editor: Gustavo Gili -  
Barcelona - Traducción 19a. Edición Alemana  
1929 - Pág. 47.

(45) EINAUDI, Luigi - Op. cit. - Pág. 34

Para el primer caso visto, aún con todos los fundamentos y argumentaciones limitativos que hemos expuesto, cabía sin embargo, en última instancia, que toda la operación se concretaba entre organos exclusivamente estatales.

Pero aquí las circunstancias cambian. Ya es posi-ble, y así está sucediendo, que a empresas privadas, en las cuales el Estado solo tiene una parte (muchas veces pequeña) de participación, se les pueda contratar directamente por todas las reparticiones estatales. En tal forma, no se tienen en cuenta los precios del mercado y así se posibilitaría, al arbitrio oficial, pagando precios superiores a los normales, sostener empresas que quizá resultaren antieconómicas, a la vez que ele-  
var el costo de los servicios de la Administración.

Como bien dice el Dr. Matocq (46):

"En el fondo, lo que la ley permite, es que se sostenga  
"una institución parasitaria, mediante el vicio de una  
"subvención oculta."

La disposición legal, en este aspecto, debería ser modificada. En todo caso, y como alternativa, cabría restrin-  
gir por vía de la reglamentación -que guarda silencio al res-  
pecto- la libre discrecionalidad de los organismos oficiales  
al hacer uso de la atribución.

"j) Cuando exista notoria escasez en el mercado local  
" de los bienes a adquirir, circunstancia que debe-  
" rá ser acreditada en cada caso por las oficinas

---

(46) MATOCQ, Eugenio A. - Crítica al Decreto-Ley Nacional de  
Contabilidad N° 23.354/56 - Op. cit.  
Pág. 80.

"técnicas competentes."

Se trata de una disposición razonable. Llamar a li citación para proveer un artículo escaso en el mercado puede traer como consecuencia difundir el conocimiento de la escasez con un consiguiente aumento en el precio y, asimismo, como bien lo agrega el Dr. Matocq (47) posibilitar el entendimiento de los pocos posibles oferentes, encaminado a igual fin.

Por otra parte, frente a la escasez se producen co munmente fracasos en las licitaciones que obligan igualmente, en última instancia, a la contratación directa, produciéndose como consecuencia del fracaso un encarecimiento en el costo fi nal del suministro.

Finalmente, es de destacar que, con acertado cri- terio, la ley determina que en cada caso deberán avalar la ci runstancia las correspondientes oficinas técnicas que resulten competentes.

"k) La venta de productos perecederos y de elementos de g  
" tinados al fomento de las actividades económicas del  
" país o para satisfacer necesidades de orden sanita-  
" rio."

En primer lugar, este apartado se refiere a la ven ta de productos perecederos como excepción que hace factible la contratación directa. Aquí, como bien lo señala el Dr. Ma

---

(47) MATOCQ, Eugenio A. - Crítica al Decreto-Ley Nacional de Contabilidad N° 23.354/56 - Op. cit. Pág. 80.

toq (48), debería mediar la circunstancia de ser imprevistamente percederos. En efecto, el sólo hecho de ser percederos no hace imposible la licitación, si tal característica es anticipadamente conocida. En todo caso, el problema radica exclusivamente en torno a la fecha de entrega.

En cuanto a la segunda parte de este apartado, es decir la venta de elementos destinados al fomento de las actividades económicas o para satisfacer necesidades de orden sanitario, merece la crítica de no dar bases para la fijación del precio, permitiendo vender por debajo del costo, creando así un régimen de subsidios ocultos (Matoq - 49).

Con referencia a las ventas de fomento, caben citar los conceptos de Bielsa (50):

"Como expediente "financiero", la venta de bienes del patrimonio del Estado (desde luego, del patrimonio disponible) es, en general, inconveniente e impropia de aquél. Pero la venta de esos bienes, con un fin "social" o "económico-social" puede ser recomendable en ciertos casos, es decir, cuando con ello se contribuye al progreso de la economía general."

---

(48) MATOCQ, Eugenio A. - Crítica al Decreto-Ley Nacional de Contabilidad N° 23.354/56 - Op. cit. Pág. 80.

(49) MATOCQ, Eugenio A. - Crítica al Decreto-Ley Nacional de Contabilidad N° 23.354/56 - Op. cit. Pág. 80

(50) BIELSA, Rafael - Ciencia de la Administración - Op. cit. Pág. 194.

Al reglamentarse el apartado que consideramos, se ha establecido que la autoridad superior de cada ministerio, secretaría de Estado o entidad descentralizada, fijarán los precios o forma en que los mismos serán establecidos y las condiciones en que se efectuarán dichas ventas.

A este respecto, la reglamentación vigente ha omitido conceptos de importancia que contenía la anterior.

En efecto, aquella decía que los elementos destinados al fomento de las actividades económicas o para satisfacer necesidades sanitarias, solo podrían ser enajenados por quienes los adquirieran, sin lucro alguno, reservándose el Estado a su favor, cualquier beneficio o diferencia que se hubiere obtenido.

No se advierte cual ha sido el criterio que ha imperado para suprimir tal medida.

Si el Estado resuelve otorgar un beneficio para fomento, no es dable aceptar que quienes lo reciban en forma directa, obtengan por una eventual reventa utilidad de ninguna especie.

En todo caso, si en alguna circunstancia pudiera ser justificada la reventa con un margen de beneficio, en este caso debería ser el Estado mismo quien fijara dicho margen.

"1) La reparación de vehículos y motores."

La reglamentación determina que esta excepción sólo podrá ser utilizada cuando resulte indispensable el desarme total o parcial del vehículo o motor para determinar las necesarias reparaciones.

Es evidente que de mediar el desarme, resultaría

impracticable el trámite de una licitación.

Pero, por otra parte, la medida posibilita toda clase de abusos. Solo queda, frente a la disposición, la necesidad del mayor control posible y la participación directa de la responsabilidad de los funcionarios.

El Dr. Matocq (51), al analizar este apartado consideró como más eficaz la creación de un taller de reparaciones, agregando que todo el problema gira alrededor de la eficacia administrativa de su acción. Como otra posible solución, indicó la vía del sistema de "costo y costas".

"m) La compra de semovientes por selección."

Este apartado no tiene razón de ser, ya que nada impide para estas adquisiciones realizar licitación y, en su caso, si se tratara de una sola persona poseedora, podría aplicarse el pertinente apartado dentro de las contrataciones directas.

En general, y para dar término a este capítulo, solo resta recordar que, siendo la contratación directa una excepción, debe cuidarse mucho del uso que de ella se haga, ya que podría significar, aplicada en forma abusiva, un desaliento para los proveedores no beneficiados con ella y su eventual retrai-miento para las futuras contrataciones, en perjuicio final del Estado.

---

(51) MATOCQ, Eugenio A. - Crítica al Decreto-Ley Nacional de Contabilidad N° 23.354/56 - Op. cit. Pág. 80 y 81.

V - REGISTRO DE PROVEEDORES DEL ESTADO.

El artículo 61 de la Ley de Contabilidad establece que "el Poder Ejecutivo, con intervención del Tribunal de Cuentas, reglamentará los requisitos básicos que deben regir las contrataciones por cuenta del Estado, debiendo cuidar especialmente que ellas se hagan por grupos de artículos de un mismo ramo y que los pliegos de condiciones favorezcan la concurrencia de la mayor cantidad de postores."

La reglamentación de este artículo abarca, entonces, el tema del presente capítulo y subsiguientes.

Al referirse al Registro de Proveedores se establece que el mismo estará a cargo de la Dirección General de Suministros del Estado.

Sin limitar otras condiciones que se estimen indispensables, se establece la obligación de llevar un legajo individual de cada firma habilitada, con todos los antecedentes acumulados, solvencia, incumplimiento de contratos, sanciones, etc. Asimismo, deberá consignarse el número de orden de cada proveedor inscripto y clasificar a los mismos según el ramo de explotación; tipo de actividad y cualquier otra especificación que se estime conveniente.

Si bien la reglamentación no es limitativa al respecto, es de destacar que la anterior que rigió hasta el 31 de octubre de 1963 obligaba a clasificar la importancia y volumen de producción o venta, el lugar de ubicación y radio de actuación.

Estimamos que no debió de ser obligatorio lo

que antecede. Especialmente el conocimiento de la importancia y volumen de producción o venta, pueden asegurar en contrataciones de gran importancia la mayor certeza respecto al eficaz cumplimiento de quien resulte adjudicatario.

Combatimos la minuciosidad exagerada, pero no al extremo de sacrificar condiciones básicas para todo el trámite de las contrataciones.

En cuanto a los requisitos para la inscripción, se requiere tener capacidad para obligarse, cumplir con los artículos 33 y 44 del Código de Comercio, suministrar todo informe o referencia que se solicite y tener casa de comercio o fábrica establecida en el país, con autorización o patente que habilite para comerciar en los renglones en que opera o ser productor, importador o representante con poder de firmas establecidas en el extranjero.

En este punto es importante destacar la necesidad de rigidez en su aplicación, por parte de las autoridades correspondientes de la Dirección General de Suministros del Estado.

En efecto, existen firmas inscriptas que no cumplen estrictamente el requisito. Es suficientemente conocido que los contratos de sociedad, por ejemplo, al redactarse abarcan una gama de renglones poco menos que ilimitada. Por otra parte, poco cuesta montar un local como sede del negocio.

De ahí que encontramos firmas que, sin ser en la práctica realmente productores o vendedores normales de diversos renglones, cotizan los mismos aún tratándose muchas veces de los bienes más disímiles.

Como excepción, la reglamentación admite la ins  
cripción sin los requisitos del Código de Comercio a los parti  
culares productores, los comerciantes que comunmente no cumpli  
menten tales requisitos (apreciación a cargo de la Dirección Ge  
neral de Suministros del Estado), los artesanos y obreros, y  
las sociedades en formación durante un lapso de seis meses, pro  
rrogables en otros seis a juicio de la Dirección General.

No se admitirá la inscripción de sociedades cu  
yos componentes o miembros del directorio estén sancionados por  
la Dirección General de Suministros del Estado, ni a los cónyu  
ges de los mismos. Tampoco a firmas sucesoras de las sanciona-  
das, cuando mediaran indicios de simulación para eludir los e-  
fectos de las respectivas sanciones.

Evidentemente, con ello se persigue evitar la  
burla al castigo impuesto por el incorrecto cumplimiento de o-  
bligaciones.

Están inhibidos de la inscripción, asimismo,  
los corredores, comisionistas y, en general, los intermedia -  
rios.

Es esta una sana disposición. Lamentablemente,  
en la práctica, es muchas veces ignorada. El celo de los fun -  
cionarios responsables puede hacer efectiva medida tan plausi-  
ble.

Tampoco pueden inscribirse los agentes del Es-  
tado o firmas integradas por los mismos.

Hay en ésto básicamente un principio de moral  
idad. Permitir lo contrario podría dar lugar, en innumerables o  
casiones, a manejos de todo carácter con el consiguiente per-  
juicio para los demás oferentes y, en última instancia, para el  
propio Estado.

Finalmente, son asimismo causales de inhibición para inscribirse el estado de convocatoria, quiebra o liquidación; la inhibición y concurso civil; ser deudor del Estado por obligaciones emergentes de contrataciones con el mismo; ser representante a título personal de firmas establecidas en el país; y ser condenado en causa criminal (salvo que en atención a circunstancias de diversa naturaleza, la Dirección General acordara que la condena no es incompatible con la condición de proveedor del Estado).

Practicamente se deja en manos de la Dirección General de Suministros del Estado los requisitos a cumplimentar por las firmas para su inscripción, reservándose a dicho Organismo el derecho de inspección previo y aún a posteriori, en cualquier momento, a fin de verificar si continúan vigentes las condiciones iniciales aceptadas.

Esto es extraordinariamente importante. Sólo una correcta fiscalización y preocupación, pueden hacer que el Registro de Proveedores se convierta en el instrumento sano e indispensable para una eficaz contratación. Debe extremarse el cumplimiento de la medida, con funcionarios realmente capacitados para esa misión.

Presentada por el interesado la solicitud de inscripción, la Dirección General de Suministros del Estado procederá a efectuarla dentro de los treinta días. En caso de que mediara rechazo de la misma, cabe al interesado -dentro de los quince días de la notificación- recurso de apelación ante la Secretaría de Estado de Hacienda, cuya decisión será definitiva.

Con respecto a las sanciones se establece que,

sin perjuicio de las correspondientes penalidades contractuales (multa, pérdida de garantía, etc.), se aplicarán a los oferentes o adjudicatarios, según corresponda, apercibimiento, suspensión o inhabilitación.

Corresponde apercibimiento a quien incurriere en incorrecciones que no constituyan hechos dolosos y a quien, reiteradamente y sin causa justificada, desistiere de oferta o adjudicación, o no cumpliere con las respectivas obligaciones contractuales. La repetición dentro del año de las causales precedentes, dá lugar a una suspensión de hasta dos años.

Procede sancionar con suspensión hasta tres años a quien, cumplida la suspensión a que hemos hecho referencia en el párrafo anterior, reincida dentro de los dos años en nueva infracción reprimida por apercibimiento; al que no cumpliere en tiempo la integración de la garantía para la que fuera intimado, así como la falta de cumplimiento oportuno de toda otra intimación referente a sus obligaciones. La reincidencia, dentro del término de cinco años, a cualquiera de estas causas, dará efecto a suspensión de tres a cinco años.

La efectivización de hechos dolosos será sancionada con suspensión de cinco a diez años.

La inhabilitación para inscribirse en el Registro de Proveedores del Estado, procede al oferente o adjudicatario no inscripto que incurriera en alguna infracción reprimida con suspensión, durando la misma el tiempo equivalente al de aquella.

Si durante la vigencia de las sanciones impuestas mediaran nuevas infracciones, las mismas podrán ser ampli

das hasta un máximo de diez años.

La prescripción para imponer sanciones, opera a los cinco años de la fecha de cometida la infracción.

Las disposiciones reglamentan el procedimiento, con vistas al interesado para su descargo o aclaraciones, en los casos de denuncias por infracciones.

Todas las sanciones alcanzan tanto a las firmas respectivas como a sus componentes individuales, excepto en las aplicadas a sociedades anónimas o en comandita, que sólo alcanzan a ellas y a los miembros del directorio o socios colectivos, respectivamente.

Quienes hayan sido sancionados y pertenecieren, asimismo, a cualquier otra firma inscrita, deberán ser desvinculados de la misma durante todo el tiempo de la sanción, so pena de alcanzar a ella los efectos de la medida.

Finalmente, las disposiciones prevén que cuando la sanción se originó en la falta de integración de la garantía, y la misma se efectiviza dentro de los términos de dicha sanción, podrá limitarse la pena a tres meses posteriores al pago, salvo que la medida venciere antes.

En cuanto a las relaciones entre organismos, la reglamentación establece que, así como todo organismo de la administración nacional y sociedades de economía mixta puede ser requerido de las informaciones pertinentes por la Dirección General de Suministros del Estado, ésta deberá suministrar a los mismos cualquier antecedente sobre proveedores inscritos que le soliciten.

La publicidad de la inscripción, modificacio-

nes o suspensiones en el Registro de Proveedores del Estado se efectuará por el Boletín Oficial, siendo atribución de la Dirección General de Suministros del Estado arbitrar un sistema distinto de publicidad y notificación.

Complementariamente, la citada Dirección General llevará un registro de reparticiones y entidades públicas y de sociedades de economía mixta que puedan efectuar provisiones o prestar servicios a organismos del Estado.

Dispone, por último, la reglamentación, que deberá llevarse en cada organismo una réplica actualizada del Registro de Proveedores del Estado, sin perjuicio del propio interno, circunscripto unicamente a los proveedores no obligados al requisito de inscripción (propietarios de mercaderías no dedicados habitualmente a su venta; artistas y profesionales; oferentes en concesiones estatales; transportistas y distribuidores de correspondencia y encomiendas postales; postores en pública subasta u oferentes en ventas del Estado; firmas extrangeras sin sucursal o representación en el país y locadores o locatarios de inmuebles).

Cabe destacar que en la reglamentación vigente se ha suprimido una medida que contenía la anterior. Aquella permitía la presentación -sujeta a las referencias satisfactorias correspondientes- de firmas que tenían en trámite el pedido de inscripción. Asimismo, era posible aceptar proponentes no inscriptos, considerando que por ese solo acto se conceptuaban solicitantes de su inscripción, debiendo cumplimentar a continuación los requisitos pertinentes.

Es posible que este concepto tan amplio haya da

do lugar a muchos abusos. No se discute. Pero cabe hacer la siguiente consideración. Si al procederse a la apertura de una licitación pública, por ejemplo, cotiza únicamente una firma un elemento que se necesite con urgencia, y la misma no está inscripta, no podrá aceptarse la propuesta. Esto define por sí solo el inconveniente de una rigidez, sin dejar ~~-insistimos-~~ resolver situaciones, con responsabilidad, a los funcionarios competentes.

Es cierto que, aún cuando no muy definido el concepto por la reglamentación, pareciera que resultaría posible formalizar en tal caso la contratación directa sin ser imprescindible la inscripción del oferente (el requisito se refiere a la concurrencia a licitaciones). Pero a qué un nuevo trámite, por más sencillo que éste sea. Sigue sin preocupar el problema del costo.

Generalizando en cuanto a este capítulo, estimamos como adecuada e imprescindible la existencia de un completo y ordenado Registro de Proveedores del Estado, pero, se recalca una vez más, nada se logrará si dicho registro no responde en la práctica a una total efectividad. Solo el estudio conciente de cada aspirante permitirá su clasificación, y luego deberá tenerse muy en cuenta ésta según la importancia de la contratación de que se trate.

De lo contrario, nos encontraremos con oferentes que, pese a una solvencia restringida, pueden cotizar en licitaciones de un volumen mucho mayor y desproporcionado respecto de la misma, debiendo admitírsele por tener su número de inscripción y estar clasificado en el ramo respectivo. Los problemas vienen después.

## VI - GARANTIAS

El objeto de las garantías en el régimen de contrataciones, es afianzar el cumplimiento de sus obligaciones por parte de oferentes y adjudicatarios.

Fernandez de Velasco (52) expresaba:

"Los contratos administrativos van precedidos y acompañados de aquellas medidas que aseguran, con el depósito previo a la subasta, la seriedad del ofrecimiento, y con la fianza definitiva, la garantía de que la obra se ha de ejecutar o de cumplir y realizar el servicio, prestando, en su defecto, la indemnización por los perjuicios que haya sufrido el Estado."

El mismo autor (53) cita palabras del Ministro de Fomento de España, quien al explicar un Real decreto-ley de 26 de Julio de 1926, señalaba:

"Los licitadores, en su deseo de obtener una adjudicación, suelen hacer bajas al tipo de subasta, que muchas veces resultan incompatibles con la posibilidad económica de ejecutar las obras o realizar el servicio en las buenas condiciones que hay derecho a exigir. Esto da lugar a enojosas cuestiones que pueden llegar a tener el carácter de litigiosas y aún a ocasionar declaraciones de rescisión de las contrataciones; medida cuyo menor incon-

---

(52) FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo - Op. cit. - Pág. 116.

(53) FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo - Op. cit. - Pág. 120 y 121.

"veniente es el muy importante de retrasar, tal vez de "un modo considerable, la terminación de las obras o el "establecimiento del servicio correspondiente."

En nuestra legislación, la reglamentación vigente ha modificado, al respecto, las disposiciones existentes al 31 de octubre de 1963.

Por de pronto en cuanto a la garantía de oferta, si bien mantiene el uno por ciento del valor total de la oferta para los casos de suministros o servicios, eleva a un cinco por ciento la misma tratándose de concesiones o ventas por el Estado. Por otra parte, la referida garantía de oferta, anteriormente, sólo procedía en el caso de las licitaciones públicas. Actualmente alcanza a las licitaciones en general (es decir que también quedan incluidas las privadas).

Esta última medida puede parecer -y ser-, a más que justa, beneficiosa para el contratante, ya que le asegura el cumplimiento de su oferta por parte del oferente. Pero nos preguntamos si no complicará esto las cosas y retraerá, aún más, a los interesados en estos actos, no obstante la excepción que comentaremos más abajo. A veces, hay medidas que pueden ser adecuadas según el momento en que se dicten. Y creemos que éste, por razones perfectamente conocidas y de actualidad, no es el mejor para innovar con exigencias -quizá no del todo imprescindibles- frente al forzado incumplimiento del Estado con sus proveedores.

En cuanto a la garantía de adjudicación, que antes alcanzaba al cinco por ciento del valor total de la adjudicación, ha sido elevada al veinte por ciento de ese valor.

Caben acá las mismas consideraciones expresadas más arriba, aún cuando quizá incrementadas en su importancia.

Nos referiremos seguidamente a las formas de las garantías.

- "a) En efectivo, mediante depósito en el Banco de la Nación Argentina, acompañando la boleta pertinente.
- " En aquellos lugares donde no exista sucursal de dicha institución se depositará en el organismo licitante."

La anterior reglamentación no preveía, en el caso de tratarse de efectivo, el depósito en el Banco en forma directa por el oferente o adjudicatario.

- "b) En cheque contra una entidad bancaria del lugar o de las cercanías en donde se realiza la licitación.
- " El organismo depositará el cheque dentro de los plazos que rijan para estas operaciones."

La nueva reglamentación ha agregado que la entidad bancaria puede ser, asimismo, de las cercanías en donde se realiza la licitación. Un poco ambiguo el concepto, estimamos que el mismo tiene relación con el clearing bancario. Presumiblemente, debe considerarse "cercanías" cuando las respectivas instituciones bancarias estén sujetas a similar régimen que las del lugar, en cuanto al tiempo.

- "c) En títulos aforados a su valor nominal, bonos del Tesoro emitidos por el Estado, bonos hipotecarios a cargo del Banco Central de la República Argentina, o cualquier otro valor similar nacional, pro-

" vincial o municipal, siempre que estos dos últimos  
" se coticen oficialmente en la Bolsa de Comercio de  
" Buenos Aires.

" En caso de ejecución de los valores a  
" que se refiere este apartado, se formulará cargo  
" por los gastos que ella ocasione y por la diferen-  
" cia que resultare si se liquidaren bajo la par. El  
" eventual excedente queda sujeto a las disposicio -  
" nes de los incisos 39) y 40)."

Estimamos adecuada esta forma de garantía, no mereciéndonos consideración especial.

"d) Con aval bancario u otra fianza a satisfacción del  
" organismo licitante."

La inclusión del aval bancario constituye un nuevo concepto que no contenía la anterior reglamentación. Respecto de toda otra fianza a satisfacción del organismo licitante, consideramos que es una razonable facultad, pues nadie mejor que el mismo para ponderar su aceptabilidad.

"e) Mediante la afectación de créditos que el proponen  
" te o adjudicatario tengan liquidados y al cobro en  
" organismo de la administración nacional, a cuyo e-  
" fecto el interesado deberá presentar a la fecha de  
" la constitución de la garantía la certificación per  
" tinente."

Este apartado es una innovación. Su concepto es perfectamente razonable, máxime en las actuales circunstancias que los proveedores tienen a su favor créditos en organismos del Estado, que no han podido ser satisfechos por las difi

cultades financieras conocidas.

"f) Con pagaré suscripto por quienes tengan el uso de  
" la razón social o actúen con poder suficiente del  
" adjudicatario, de acuerdo con el siguiente mode -  
" lo: ..... Cuando la garantía de la adjudica -  
" ción excediera de m\$. 100.000.- (cien mil pesos  
" moneda nacional), el excedente del respectivo pa-  
" garé será afianzado en cualquiera de las formas  
" previstas en los apartados a), b), c), d) y e) de  
" este inciso."

Esta forma de garantía se ha convertido en una de las más usuales y permite, especialmente en determinadas circunstancias, la presentación de muchos oferentes que, de no existir tal posibilidad, presumiblemente se abstendrían por las dificultades financieras que podría acarrearle otra forma en licitaciones simultáneas.

La reglamentación al referirse al depósito de garantía de adjudicación, determina que su integración debe formalizarse dentro de los ocho días de recibida la pertinente notificación.

En cuanto a las excepciones, se ha eliminado la anteriormente existente que no obligaba a constituir garantía en las ofertas de hasta m\$. 100.000.- y adjudicaciones de hasta m\$. 20.000.-. Referente a las ofertas, la supresión que da, en cierto modo, obviada, con la excepción incorporada a que nos referiremos seguidamente. Pero, en lo que hace a adjudicaciones hasta m\$. 20.000.- no sucede lo mismo. Es decir que se ha agregado este nuevo requisito a contrataciones menores, pre

cisamente en momentos en que la desvalorización de la moneda ha hecho, incluso, insignificante el monto que regía.

Dijimos de una innovación respecto a la garantía de oferta en los casos de suministros o servicios. En efecto, la disposición establece que no es necesario constituirla en el momento de su presentación, significando que el sólo hecho de cotizar el oferente, lo obliga a hacer efectivo el importe a simple requerimiento del organismo licitante. La excepción precedente, así como el uso del pagaré como garantía, no rigen para las firmas no inscritas en el Registro de Proveedores del Estado, ni tampoco para las ventas o concesiones.

Merece un comentario favorable la excepción a que nos hemos referido. Muchas veces, la omisión de la garantía de oferta invalidaba propuestas convenientes, perjudicando así al propio organismo contratante.

En lo que hace a devolución de garantías, la reglamentación expresa que las de oferta serán devueltas de oficio a los oferentes que no resulten adjudicatarios, una vez decidida la contratación. Anteriormente, en cambio, se autorizaba su devolución inmediata, aún antes de definir la contratación, a aquellos oferentes que no resultaren probables adjudicatarios. Ello era razonable, ya que al tratarse, por ejemplo, de una garantía en efectivo, que objeto puede tener mantenerla inmovilizada, con el consiguiente perjuicio del interesado, cuando se conoce que no existe la menor posibilidad de adjudicación al oferente. De cualquier manera, la medida pierde importancia frente a la referida excepción de constituir la garantía en el momento de la presentación. Todo depende del eventual requerimiento del organismo licitante. Y este, muy probablemente no al

canzará nunca a quienes no tengan posibilidad de adjudicación.

En cuanto a las garantías de adjudicación, se devolverán una vez cumplido el respectivo contrato.

Agrega la reglamentación que podrá procederse a la devolución parcial -excepto para los pagarés no afianza dos-, en proporción a lo ya cumplido. La disposición en sí no resulta del todo razonable, ya que lo importante en muchas contrataciones, es el cumplimiento integral de las mismas. Sin embargo, al haberse elevado en forma tan considerable el porcentaje de las garantías de adjudicación, evidentemente no queda otro recurso que considerar aceptable el temperamento.

En otro orden, se establece que el Estado no abona intereses por los depósitos de garantía, pero los que los títulos o valores devenguen por sí, pertenecerán a sus depositantes. Tampoco se efectuarán restituciones por acrecentamiento de los valores, motivados por compensaciones en operaciones de conversión o por valorización derivada de cotizaciones de Bolsa.

La reglamentación vigente dejó sin efecto una disposición de la anterior, por la cual existía la posibilidad de acordar a una firma proveedora, por intermedio de la Dirección General de Suministros del Estado y dentro de las disposiciones previstas, una excepción que la eximiera de presentar garantías en el futuro hasta una suma máxima de m\$. 100.000.--.

En cambio, fija un procedimiento especial de exención de fianza complementaria. A firmas inscriptas con cumplimiento satisfactorio en los últimos cinco años, se puede acordar por la Dirección General de Suministros del Estado, para cada contratación, una exención para eximirla de la obligación

de afianzar los pagarés en garantía, hasta un monto máximo de m\$. 500.000.--. Todo esto, previo estudio por la referida Dirección General de los correspondientes antecedentes y en relación con la responsabilidad neta de las firmas.

Es decir que, siempre será menester constituir la garantía, ya que la exención sólo puede alcanzar al afianzamiento del excedente en los pagarés.

A un buen proveedor, la anterior reglamentación lo premiaba con la confianza del Estado. Hoy, para el mismo, y aún cuando no le resulte desembolso efectivo, la confianza se le ha restringido. Precisamente cuando es el Estado quien ha perdido la confianza de sus proveedores.

Para terminar, diremos que el afianzamiento de ofertas y adjudicaciones con suficientes garantías resulta adecuado.

Quizá, si se diera al funcionario efectiva responsabilidad y jerarquía, podría intentarse convenientemente, dentro de lineamientos generales, dejar en sus manos, de acuerdo a la importancia y características de la contratación, así como de las circunstancias, los montos y formas de las garantías a constituir.

## VII - TRAMITE DE LAS PROPUESTAS.

La existencia de normas muy minuciosas y a veces extremadamente rígidas origina no pocas dificultades en el trámite de las contrataciones.

Por un lado, la reglamentación vigente ha contemplado algunos aspectos negativos que contenían las disposiciones que rigieron hasta el 31 de octubre de 1963. Sin embargo, en muchos casos, no solo no mejoró el Decreto n° - 9400/57, sino que complicó -y la práctica lo demostrará- ciertas etapas de la contratación.

En primer lugar nos referiremos a los requisitos que deben contener los pedidos al iniciar los trámites.

Como mínimo es necesario que las respecti - vas oficinas formulen el pedido por escrito; que se establezca si los elementos deben ser nuevos, usados o reacondicionados, con indicación de cantidad, especie y calidad, de acuerdo a la terminología usual en el comercio -ajustado, cuando correspon- da, a las normas I.R.A.M.-; que se den las razones justificativas de la fijación de condiciones que difieran de las comunes o restrinjan la concurrencia de oferentes; que se estime su costo conforme a las cotizaciones de plaza; y que se agregue cualquier otro antecedente que se estime necesario.

La reglamentación vigente ha incorporado la obligación, cuando corresponda, de sujetarse a las normas I.R. A.M., es decir cumplimiento del requisito de elemento racionalizado.

Es razonable, asimismo, que se exija plena

justificación de las razones que muevan a fijar condiciones no comunes, ya que ello puede dar motivo a abusos de diversa naturaleza, impidiendo así, en muchos casos, una amplia competencia.

En otro orden, se establece que las autoridades competentes fijarán los plazos dentro de los cuales deben e llevarse los pedidos de contrataciones habituales, que podrán ser en una sola vez para cada ejercicio o períodos determinados, salvo razones, debidamente expuestas, que obliguen a apartarse de la norma general.

La reglamentación incluye, en este aspecto, la presunción del desdoblamiento, con responsabilidad a los funcionarios autorizantes, cuando en un plazo de tres meses se realicen contrataciones de elementos pertenecientes a un mismo agrupamiento.

Es indudable que, como norma, resulta conveniente dividir lo menos posible las contrataciones, a efectos de obtener en la mayor cantidad, las mejores condiciones y precios, así como disminuir el costo de los trámites y, como consecuencia, el del suministro.

De cualquier manera, corresponderá al organismo encargado de juzgar el acto, cuando éste deba apartarse de la regla, ponderar las circunstancias que puedan justificarlo.

En razón de que los pedidos deben abarcar renglones afines o de un mismo rubro comercial, se encomienda a la Dirección General de Suministros del Estado fijar la nomenclatura y forma de agrupamiento de todos los materiales, mercaderías, artículos, servicios, etc., pudiendo los organismos licitantes establecer los suyos en caso de adquisiciones no incluidas en el

nomenclador.

Por otra parte, los artículos de uso común de clarados así por el Poder Ejecutivo para la administración pública, deberán ser adquiridos obligatoriamente a la Dirección General de Suministros del Estado por todos los organismos, cualquiera sea su naturaleza jurídica.

Respecto de esto último, estimamos prudente de tenernos y analizar con cierta amplitud un punto que resulta de vital importancia -por lo menos en su intención- para el aprovisionamiento de la hacienda pública.

Es conveniente, en primer lugar, establecer si resulta aceptable la centralización de compras en un organismo. Evidentemente, y como principio, la respuesta debe ser afirmativa.

Ripa Alberdi (54) sintetiza así las ventajas de un sistema de centralización de las compras perfectamente organizado:

- Economía en los gastos (adquisición de grandes cantidades con reducción del precio de costo; cotización directa del fabricante o productor y reducción de gastos por una mejor organización y fiscalización).
- Fácil fiscalización para el Estado (al concentrarse en una sola repartición sólo debe fiscalizarse a la misma).
- Constitución de un organismo adecuado para esa función (al

---

(54) RIPA ALBERDI, Vicente - Op. cit. - Tomo I - Pág. 66 a 68.

ser su objeto principal el suministro, contará con todos los medios y organización especializada).

- Fiscalización de los consumos (centralizar las compras importa crear organismos de control de los consumos, fiscalizando cada repartición y estableciendo el gasto global por cada concepto).
- Unificar los tipos de consumo (cuando el comprador es solo uno, puede establecerse el tipo único conveniente para todos, con beneficio económico para el fisco).
- Posibilidad de centralizar los depósitos y organizar una contabilidad de especies (centralizar almacenes permite controlar la recepción y llevar una rigurosa contabilidad del movimiento de especies).
- Reducción de los gastos de publicidad (como consecuencia del menor número de licitaciones).
- Reducción del número de licitaciones y por tanto del expe -  
dienteo.
- Supresión de las compras directas (al unirse necesidades me-  
nores de cada repartición, que así alcanzarán una inversión  
importante justificando el concurso de precios con sus consi  
guientes ventajas).
- Facilita al comercio sus ventas (en vez de entenderse con múl  
tiples oficinas compradoras, lo harán con una sola reparti-  
ción).
- Facilita la organización de una estadística que sirva de ba-  
se para la formación del presupuesto (conocimiento para cada  
ejercicio de lo que la administración requiere para sus nece  
sidades y el valor a que asciende cada renglón).

- Eliminación de oficinas de compras.

El Dr. Bayetto (55) al referirse a este tema dice:

"La centralización absoluta no es quizás aconsejable, dada la variedad de los artículos a adquirir -a veces en escala que no justificaría la designación de técnicos- y la necesidad de mantener reservadas, dentro de los órganos correspondientes, ciertas compras como la de implementos destinados a la defensa nacional. El mismo Provisorato General del Estado italiano, modelo de centralización, no interviene en todas las compras (Véase Ingrosso, op.cit., tomo Iº, pág. 323, notas 1 y 2, y De Rossi, op. cit., pág. 86 y siguientes). El procedimiento aconsejado sería, a nuestro juicio, centralizar totalmente la adquisición de ciertos elementos, como papelería, muebles de oficina, etc., a usar por las reparticiones de cualquier dependencia, y concentrar en las Direcciones de Administración de cada Ministerio, las demás adquisiciones, con la sola excepción de los útiles menores a costearse con las partidas de gastos de cada oficina, hasta un límite fijo, y de las que deben efectuar en el exterior, con destino a uso o consumo propios, las misiones diplomáticas, consulares o especiales y los buques en viaje."

---

(55) BAYETTO, Juan - Op. cit. - Fasc. VI - Pág. 61 y 62.

Por su parte, el Dr. Matocq (56) ha expresado:

"La consecución de los propósitos de la homogeneidad del suministro y de la unidad de acción, sólo es posible me diante la intervención de un solo órgano. Se trata de es cindir de los funcionarios políticos y administrativos, lo concerniente a las compras, para hacer que de ello se ocupe exclusivamente un órgano específico.

"Un órgano de la Administración, deberá ocuparse del apro visionamiento, y el resto, solamente de su uso." agregando en nota al pié:

"Se entiende, de los elementos de uso común y homogéneo, pues sería absurdo v.g., que la compra de un barco de guerra o mercante fuera hecha por el órgano central."

Es indudable que tipificar elementos de uso común presupone buen sentido de organización y racionalización. Pero, también, no debe caber duda de que ésta es tarea muy delicada y que requiere una atención muy especial.

Es necesario que toda tipificación se base en adecuados y detenidos estudios, con intervención de todos los técnicos indispensables. No hacerlo así, ocasiona luego fatales consecuencias en el uso que, obligatoriamente, de esos ele mentos deben efectuar las distintas dependencias de la adminis tración pública.

Convenientemente tipificados, entonces, re-

---

(56) MATOCQ, Eugenio A. - Tratado de Contabilidad Pública - Op. cit. - Pág. 305.

sultará de indudable eficacia la centralización de las adquisiciones y almacenamiento en un único organismo. Los costos disminuirán y el control de la calidad quedará en manos de personal especializado, con la consiguiente garantía.

Decimos que los costos disminuirán, y ello es de fácil apreciación. La contabilidad de costos, prácticamente inexistente en el Estado, confirmaría este principio. No puede ofrecer duda que, convenientemente organizado, al efectuarse compras de volumen puede obtenerse mejor precio y una notable disminución de los sobre-cargos burocráticos. En resumen, una licitación en lugar de varias y mejor selección por la capacidad técnica del personal especializado (justificado en una repartición cuyo objeto está definido al tema y no en las demás en que constituye solo un complemento de otros fines).

El Dr. Matocq (57) al hacer, en este aspecto, referencia al problema del costo, ha dicho:

"La tipificación del suministro y el abastecimiento centralizado sería un importante factor de posibilitación.  
"Se han hecho críticas a las tentativas centralizantes respecto de este problema del costo. Por ejemplo: se ha dicho que recibíéndose del órgano central a m\$. 10.- ese mismo artículo puede comprarse en el mercado a m\$. 9.--.  
"Al así hablar, se confunden dos cosas: se confunde el precio de compra con el costo.

---

(57) MATOCQ, Eugenio A. - Tratado de Contabilidad Pública - Op. cit. - Pág. 311.

"En un régimen de centralización, el precio de m\$n. "10.-- es aproximadamente precio de costo para el ór "gano usuario; pero en un régimen de descentraliza- "ción, el precio de m\$n. 9.-- es de compra, al que "habrá que sumarle todos los gastos que ella insume "para conocer el precio de costo."

Como ejemplo de centralización y tipifica - ción en otros países, citaremos el caso de Inglaterra e Italia, respecto de la papelería, impresos y otros artículos de escri- torio, cuya adquisición se confió, respectivamente, a la "Sta- tionary and Printing" y la "Proveditorato dello Stato" (Baye - tto - 58 -). En E.E.U.U., en el año 1921 se organizó la "Fede- ral Purchasing Board" que logró centralizar, al estudiar el de partamento de la Tesorería, en una sola oficina de compras to- do lo referente a adquisiciones con solo dos excepciones: la o ficina de impresiones y grabados y las necesidades de las tro- pas en campaña. Otras comisiones, como la "Interdepartamental Board of Contracts" y la "Federal Specifications Board" procu- raron la estandarización de artículos (Ripa Alberdi - 59 -). En el año 1933, se creó la División de Adquisiciones, depen - diente del Ministerio del Tesoro, pero con jurisdicción en to- da la Administración civil (Bayetto - 60 -). En 1949 se esta - blece la Administración de Servicios Generales, que constituye la oficina principal de suministros, tanto de los generales de

---

(58) BAYETTO, Juan - Op. cit. - Fasc. VII - Pág. 47.

(59) RIPA ALBERDI, Vicente - Op. cit. Tomo I - Pág. 36 y 37.

(60) BAYETTO, Juan - Op. cit. - Fasc. VII - Pág. 48.

oficina como de equipos y hasta de edificios (Collazo - 61 -).

En nuestro país, a partir de 1917, y por algunos años, las leyes de presupuesto autorizaban la creación de una oficina central de suministros, iniciativa que entonces no se llevó a cabo. En 1934, la Comisión de Racionalización de la Administración Nacional proponía centralizar en una "Superintendencia de Servicios Generales" la adquisición de todos los materiales o artículos de cualquier naturaleza requeridos por el Estado, excepto los comprendidos en la ley 3305 (Bayetto - 62 -).

En la provincia de Buenos Aires durante la gobernación del Dr. Vergara, se centralizaron las adquisiciones del Estado en la "Intendencia General de Suministros", ensayo que, quizá por razones de organización, no tuvo éxito (Ripa Alberdi - 63 -).

En el orden nacional, la Dirección General de Suministros del Estado, creada por Decreto del Poder Ejecutivo n° 94.477 de fecha 26 de junio de 1941, depende en la actualidad de la Secretaría de Estado de Hacienda.

Desde su origen, sus funciones eran las de efectuar todas las compras y contrataciones destinadas a las distintas reparticiones del Ministerio de Hacienda, agregándose

---

(61) COLLAZO, Oscar J. - La Gestión Financiero Patrimonial y su Control en la Hacienda del Estado Federal Norteamericano - Buenos Aires - 1960.

(62) BAYETTO, Juan - Op. cit. - Fasc. VII - Pág. 50.

(63) RIPA ALBERDI, Vicente - Op. cit. - Tomo I - Pág. 37 y 38.

luego las de la administración civil de la Nación, incluyendo las descentralizadas. Asimismo, debía realizar las que le fueran requeridas por las administraciones y reparticiones municipales, provinciales, sociedades mixtas o empresas de servicios públicos.

Hoy, este organismo continúa ocupándose de las compras de la actual Secretaría de Estado de Hacienda, y ha procedido a tipificar diversos elementos (uniformes, papelería, útiles, etc.), cuya adquisición se hace obligatoria para todas las dependencias del Estado en dicha Repartición. Además, tiene a su cargo el Registro de Proveedores del Estado, al cual ya nos hemos referido en otro capítulo de este trabajo.

Ya hemos señalado con anterioridad la conveniencia de una correcta tipificación. Sin embargo, cabe señalar que no siempre los elementos tipificados por dicha Dirección General, son adquiridos en la calidad conveniente, produciendo en muchos casos, los trastornos propios de tal circunstancia a las distintas reparticiones obligadas a su uso, cuando no también, y en última instancia, una mayor erogación, al tener que repetir con mayor aceleración la compra. Debe cuidarse mucho este aspecto. No olvidemos que no siempre el más bajo precio significa el más bajo costo de utilización. Por otra parte, cuando se habla de menor precio, se entiende que debe ser dentro de la calidad requerida.

Asimismo, diversos organismos ajenos a la jurisdicción de la Secretaría de Estado de Hacienda, han utilizado los servicios de la referida Dirección General. Sin embargo, en muchas oportunidades, no ha resultado satisfactoria la gestión.

Razones de organización -que escapan a la crítica de este trabajo- han sido el motivo de reiterados fracasos de distintas contrataciones, y además, en la mayoría de los casos, de una dilatación excesiva del trámite con los consiguientes perjuicios de toda naturaleza.

Evidentemente, una Dirección General de Suministros del Estado convenientemente programada y organizada, que centralice todas las compras comunes del Estado, resulta un ideal beneficioso y práctico en la evolución de éste.

Sólo las compras técnicas o muy especiales podrían quedar a cargo de reparticiones específicas.

El Dr. Jacobo Wainer ha propiciado (64):

"La creación, por Ley, de la Dirección Nacional de Suministros, sobre las bases de la Ley de Intendencias, que tendría a su cargo, salvo en lo que se refiere a los departamentos militares y de Obras Públicas, todas las adquisiciones normales del Estado, sin perjuicio de delegar en Consejos departamentales las funciones esenciales que le compete."

---

(64) ANTECEDENTES y despacho producido por la Comisión nombrada por Resolución N° 37 del 9/12/955 de la Intervención de la Facultad de Ciencias Económicas para proyectar las reformas mas urgentes que requiere la Ley de Contabilidad N° 12.961 - Universidad de Buenos Aires - Facultad de Ciencias Económicas - Buenos Aires - 1956 - Disidencia Dr. Jacobo Wainer - Pág. 21.

Nos referiremos, seguidamente, a las normas aplicables a las contrataciones.

Se establece que las mismas se registrarán por las disposiciones del reglamento y por las cláusulas particulares que fijen los organismos licitantes.

En cuanto a las cláusulas particulares se establecen como requisitos esenciales:

- "a) Lugar, día y hora donde se presentarán y abrirán  
" las ofertas."
- "b) Plazo de mantenimiento de las mismas, cuando sea  
" distinto al determinado en el inciso 64)."

El citado inciso establece la obligación, por parte del proponente, de mantener sus ofertas por 30 días, cuando las cláusulas particulares -por causas debidamente justificadas- no hubieren fijado otro término. Agrega, asimismo, que en el caso de impugnación, el plazo se considerará automáticamente ampliado en cinco días. Queda siempre la posibilidad de obtener prórrogas del proponente, si éste las concede, en los casos que no se hubiere llegado en tiempo a la adjudicación.

Todas estas disposiciones son, evidentemente, necesarias. Por menor que sea el trámite y aún cuando se le imprima la mayor agilidad, es necesario un mínimo de tiempo, máxime en determinadas contrataciones en razón de volumen y/o características especiales. Por ello, fijar 30 días resulta razonable. Sin embargo, es también adecuada la autorización de modificar dicho plazo en casos especiales, ya que muchas veces, por ejemplo, hay que atender a necesidades exigidas por el mercado que, en caso contrario, imposibilitarían el éxito final del acto.

"c) Lugar y forma de entrega y recepción de lo adjudicado."

"d) Plazo máximo de entrega, en cuanto su fijación fuere  
" indispensable según las necesidades del servicio y no  
" implicare una restricción artificial de las ofertas."

Se trata de una medida que debe aplicarse con cautela. Cuando no es absolutamente imprescindible contar con los elementos para una fecha muy determinada, restringir el plazo podría retraer -conforme a sus posibilidades- a muchos oferentes que quizá pudieren cotizar mejores precios. Por otra parte, y de acuerdo a la demanda del momento, un aceleramiento exigido en el plazo de entrega, puede producir el encarecimiento del suministro.

"e) Si será requerida la conformidad del organismo licitante antes de la entrega."

Esto se justifica en algunos casos, a fin de evitar la inútil pérdida de tiempo que significaría el rechazo de una provisión ya recibida. Evidentemente, su aplicación sólo alcanza a determinadas contrataciones (v.g. la construcción de una máquina según planos).

"f) Lapsos en los que podrán recabarse entregas parciales y cantidades que se han de suministrar en cada una de ellas, cuando se requieran entregas sujetas a pedidos del organismo licitante."

Lo dispuesto precedentemente procederá según la característica del suministro de que se trate.

"g) Plazo máximo en que el organismo licitante efectuará la apertura del respectivo crédito documentario, si se previera esa forma de pago para las contrata

"ciones de elementos a importar."

La disposición es nueva. La práctica ha hecho necesaria su incorporación. Significa, en última instancia, una seguridad de plazo para el adjudicatario.

En lo que hace a características, tolerancias y muestras, también se advierten innovaciones en la actual reglamentación.

En efecto, se establece que las condiciones particulares deben incluir en forma precisa e inconfundible las características y calidad mínimas esenciales de la prestación, así como las tolerancias que se aceptarán, dentro de márgenes fijos o aproximados según necesidades del servicio y en cuanto no mediaran impedimentos científicos o técnicos debidamente justificados.

Esto último, no existía en forma expresa en la anterior reglamentación. No cabe duda que su inclusión cubre un importante vacío. La falta de previsión, en muchos casos, ha hecho perder ventajosas contrataciones al Estado.

Respecto de las muestras, se permite, cuando resulte dificultosa la especificación de ciertas características externas del elemento requerido, remitirse a una muestra patrón en poder del organismo licitante. Sin embargo, la actual reglamentación -no así la anterior- aclara que tales características no deberán referirse a la calidad intrínseca del elemento sino a las particularidades que expresamente se indiquen, como color, acabado, forma, etc. Disentimos con esto. Entendemos que la muestra patrón, en su caso, correspondería ser respetada íntegramente y no en aspectos parciales.

También se autoriza a requerir la presentación de muestras por parte de los oferentes. Pero aquí se produce una importante diferencia entre el actual reglamento y el anterior.

El Decreto n° 9400/57, a nuestro juicio más acertadamente, obligaba como condición, cuando así se hubiera establecido, la presentación de las muestras juntamente con las ofertas. Ello permitía, luego, la correspondiente comparación, incluso técnica y de laboratorio cuando procediere. Se posibilitaba así, una segura y correcta adjudicación de los elementos licitados, beneficiándose el Estado al no poner en peligro la calidad de los bienes a recibir.

El reglamento vigente, si bien mantiene la posibilidad de solicitar las muestras, agrega que la no presentación de las mismas por los oferentes no dará lugar a rechazo de oferta, si éstas se ajustaren a las características y tolerancias fijadas en las condiciones particulares y no hubiera observación alguna a la reglamentación y cláusulas particulares. No compartimos el criterio, ya que los problemas vienen luego en el momento de la recepción. La práctica ha demostrado lo inapreciable que resultan -cuando es imprescindible o conveniente, se entiende- las muestras presentadas a consideración de quienes han de intervenir en la adjudicación. Creemos que esta modificación, lejos de agilizar, puede entorpecer los fines de alcanzar un resultado adecuado. En todo caso, y siempre sobre la base de los principios que sustentamos, hubiera sido más razonable dejar ponderar, en cada circunstancia y bajo su responsabilidad, al funcionario competente la aplicación de esta norma.

Con referencia a la exigencia de marca se establece que, excepto razones científicas o técnicas debidamente fundadas, no podrá solicitarse una determinada. Es posible, no obstante, referirse a alguna marca o tipo al sólo efecto de señalar las características generales del elemento requerido, sin imposibilitar por ello la presentación -y en su caso consideración- de artículos similares de otras marcas.

Pero aquí, y con muy acertado criterio, la reglamentación autoriza para que, en el caso de aparatos, máquinas o motores pueda solicitarse repuestos denominados "legítimos". Con esta medida, se soluciona un problema frecuentemente presentado en las contrataciones: por menor precio del oferente en una reparación, tener que aceptar repuestos similares pero que, al no ser los legítimos, no ofrecen la total garantía necesaria para el más eficiente funcionamiento del respectivo bien.

En otro orden, las cláusulas particulares deberán establecer preferentemente que las entregas se harán en lugar de destino, siendo a cargo del adjudicatario los gastos de flete, acarreo, descarga y estiba en depósito. Sin embargo, de ser necesario o conveniente, podrá establecerse la aceptación de ofertas sobre vagón u otro medio de transporte, con flete por cuenta del organismo licitante.

En cuanto a la forma de presentar las propuestas se mantiene la clásica del sobre cerrado, admitidas hasta el día y hora fijados para la apertura del acto. La propuesta deberá contener el número de inscripción en el Registro de Proveedores del Estado y estar firmada por el oferente o su repre

sentante legal, acompañando -cuando correspondiere- la respectiva garantía. El sobre no contendrá inscripción alguna que no sea la indicación de la contratación de que se trata y fecha y hora de apertura. La anterior reglamentación decía que las ofertas podían entregarse personalmente bajo recibo o remitirse por pieza certificada con la anticipación indispensable. Nada aclara al respecto el reglamento vigente, pero se estima que cualquier medio que permita hacer llegar la oferta en tiempo, podrá ser aceptado.

Se determina, asimismo, que la presentación de ofertas sin observación al reglamento y/o cláusulas particulares, aún cuando estas últimas no estén firmadas por el propo -nente, significará la aceptación lisa y llana de todas las estipulaciones que rigen la contratación.

Esta clara medida tiende a evitar posibles problemas por la falta de firma en las cláusulas correspondientes. No pocos inconvenientes ha costado, anteriormente, la falta de una similar disposición.

En cuanto a la forma de la oferta, el proponente puede formular la misma por todo o parte de lo solicitado, y aún por parte de renglón. Inclusive, si ello no se prohibió en las cláusulas particulares, puede ofrecer como alternativa el total de los efectos sobre la base de su adjudicación íntegra.

Se trata de una disposición conveniente, ya que en determinadas oportunidades, razones de uniformidad -entre otras- pueden aconsejar adjudicación íntegra a un solo oferente, posibilitando, si se hubiera hecho uso de la facultad, un menor precio total de adquisición.

La oferta deberá especificar el precio unitario en números y total general de la propuesta en letras y números; origen del producto (de no indicarse se entenderá de industria argentina) y la cotización neta y libre de envases y gastos de embalaje (salvo disposición contraria de las cláusulas particulares).

En los productos a importar, cuyas ofertas se rán admitidas, sólo se considerarán las cotizaciones en moneda extranjera cuando ello hubiera sido previsto por las cláusulas particulares. No es posible estipular precio en oro o valor oro, ni hacer referencia alguna a la eventual fluctuación del peso moneda nacional.

También en materia de invariabilidad de precios la nueva reglamentación ha introducido, respecto de la que le precedió, modificaciones tendientes a agilizar el trámite.

Como principio los precios son invariables. Sin embargo se admitirá el reajuste cuando existiendo autorización del Poder Ejecutivo, el organismo licitante hace uso de esta facultad incluyéndola en las condiciones particulares.

De no dictarse otras normas, el reajuste se hárá en función de las variaciones establecidas en sus tablas por la Dirección General de Estadística y Censos de la Nación, o de no figurar en las mismas, previa información del organismo oficial competente. Los períodos de prórroga acordados quedan excluídos del reajuste.

Antes de iniciarse la apertura de la licitación, los proponentes podrán retirar o presentar nuevas ofertas y efectuar aclaraciones, reclamaciones y observaciones que

las que se remitan a muestras, cuando éstas no fueran exigidas.

Esto último merece una mención especial. Quizá, en más de un caso, pueda perderse una conveniente oferta por no haber aceptado la muestra. Entendemos que hubiera sido más a decuado dejar en manos de la autoridad competente ponderar las circunstancias, a fin de decidir sobre la aceptación o nó de ofertas referidas a muestras.

En cambio, se establece que no se rechazarán ofertas con defectos de forma como ser la falta de precio unitario o de totalización de la propuesta; error en el monto de la garantía, en su caso; omisión de duplicado u otros defectos que no impidan la exacta comparación.

La reglamentación aclara que, en caso de que el total cotizado para cada renglón no correspondiere al precio unitario, se tomará este último como precio cotizado. Y agrega, que en caso de error evidente, denunciado por el oferente antes de la adjudicación y debidamente comprobado a exclusivo juicio del organismo licitante, se desestimaré la oferta sin aplicar penalidades.

Consideramos muy acertada la medida. El error es humano. Y advertirlo tarde también. Que ganaría el Estado obligando a cumplir un suministro basado en un error de importancia? O bien perjudicar a un proveedor por su equivocación, o, en todo caso, sufrir las consecuencias de un suministro deficiente, con los consiguientes problemas posteriores.

Las propuestas presentadas deberán ser volcadas, para su análisis, a un cuadro comparativo de precios y condiciones.

Para comparar ofertas en moneda extranjera se calcularán los precios cotizados al tipo de cambio vendedor vigente al cierre del día anterior al de apertura de las ofertas.

En los casos de cotizaciones F.O.B., C.I.F. u otras modalidades habituales, se adicionará en la forma que corresponda, fletes, seguros, impuestos, recargos de cambio, derechos aduaneros y demás gastos, como si se tratase de elementos a entregar en el lugar de recepción (excepto en los bienes con gravámenes liberados en razón de su procedencia). Similar procedimiento se seguirá para comparar las ofertas, en los casos de flete, acarreo, descarga y estiba en depósitos por cuenta del Estado.

En cada organismo deberá crearse una Comisión de Preadjudicaciones, que deberá estar integrada -como mínimo- por tres miembros. La misma podrá solicitar a organismos estatales o privados competentes los informes que estime necesario. Además, deberá integrarse con un técnico de la dependencia regpectiva, en los casos de contrataciones que requieran un conocimiento especializado.

El reglamento considera especialmente el caso de empate de oferta. Para tal evento, la preadjudicación recaerá en la propuesta que ofrezca elementos de mejor calidad, si ello surgiera de las características especificadas en la oferta. Razonable concepto -no incluido en la anterior reglamentación- ya que no debemos olvidar que el principio básico es el de menor precio dentro de la mejor calidad y de lo solicitado.

De no mediar diferencia de calidad se solicitará a los respectivos proponentes que formulen mejora de pre-

cio, por escrito y dentro del término de tres días.

Al comentar medida similar a la precedente, contenida en disposiciones vigentes en la época en que regía la Ley de Contabilidad n° 428, el Dr. Bayetto expresaba (65):

"El llamado a mejorar precios, a raíz de una licitación, es un procedimiento que en la Administración Federal y en virtud de disposiciones reglamentarias o de cláusulas insertas en los pliegos de bases y condiciones, sólo se usa cuando existe coincidencia entre las propuestas más convenientes para el Estado."

Y agregaba más adelante:

"A nuestro juicio, convendría que el Estado se reservara siempre el derecho de llamar a mejora de precios, exista o no coincidencia entre las propuestas más bajas; y, por las razones expresadas en el punto anterior, convendría también que la puja -a la que serían invitados todos los concurrentes a la licitación- fuera verbal (remate)."

En el anteproyecto de nueva Ley de Contabilidad elaborado por el mismo autor (66), al respecto se preveía:

"Art. 107.- Tanto en las licitaciones públicas como en las privadas, será facultativo de la administración, después de abiertas las propuestas, llamar a los concurrentes a remate de precios, que se produ

---

(65) BAYETTO, Juan - Op. cit. - Fasc. VII - Pág. 44 y 45.

(66) INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA - Op. cit. - Pág. 60

"cirá en día y hora determinados con cinco días de an  
"ticipación, por puja verbal. La puja durará media hoo  
"ra y se levantará acta de su desarrollo. Es siempre  
"facultativo de la administración rechazar todas las  
"propuestas, aún después de la puja."

Tal temperamento no ha tenido entrada en nuestra  
legislación.

Volviendo a las disposiciones contempladas por  
el reglamento, de subsistir el empate luego del llamado a mejora  
de precio, se dará preferencia a la propuesta que hubiere a  
cordado descuento por pago en el plazo fijado. Estimamos ade-  
cuada la medida.

Si se mantiene la igualdad, se dará preferen-  
cia a los elementos nacionales sobre los extranjeros, y de queue  
dar aún así sin resolver la adjudicación se procederá a sorteo  
público.

Cuando el renglón empatado no exceda de m\$n.  
5.000.- no se solicitará mejora de precios. En tal caso se a-  
plicarán las demás soluciones.

Será válida la preadjudicación, aún cuando huu  
biere una sola oferta ajustada al pedido. Evidentemente, en tal  
caso, procedería que los funcionarios correspondientes anali-  
cen, por su conocimiento de plaza, la conveniencia de la coti-  
zación ponderando, frente a las necesidades del servicio y e-  
ventual costo del trámite, si resultaría justificable un nuevo  
llamado.

Los descuentos por pago dentro de plazo deterter  
minado, no deberán computarse para la comparación de ofertas.

El criterio es razonable. En primer lugar, porque el descuento por pago es una medida que hace, exclusivamente, al aspecto financiero. Y, en segundo lugar, por la imposibilidad material, en muchos casos, de ganarlo.

No obstante no considerarlo a estos efectos, evidentemente el mismo conserva su validez para la oportunidad del pago.

Previamente a la adjudicación, podrá ser dejada sin efecto la licitación, rechazar toda o parte de las propuestas o preadjudicar todos o algunos de los renglones licitados. Incluso, podrá preadjudicarse parte de un renglón previa conformidad del oferente, la que no es necesaria si la diferencia no excede de un diez por ciento.

Dice la reglamentación que la preadjudicación deberá recaer en la propuesta que, ajustada a las bases de la contratación, sea la de más bajo precio.

Se ha procedido, en este caso, a eliminar una importante facultad contenida en el reglamento que rigió hasta el 31 de octubre de 1963.

En efecto, aquél establecía que por vía de excepción podría adjudicarse por razones de calidad, dentro de las características o condiciones mínimas que debiera reunir el objeto de la contratación, previo dictamen fundado del organismo correspondiente en el cual se justificara la ventaja de la preadjudicación a precio superior al menor cotizado, con indicación si la mejor calidad era imprescindible para el objetivo a que se destinaba el elemento y compensaba la diferencia de precio.

Estimamos que la medida era acertada. No vemos argumentos efectivos que justifiquen su exclusión.

Si bien es cierto que el nuevo reglamento incluye la necesidad de fijar, al efectuar el llamado, límites de tolerancia además de la correcta descripción del bien licitado, también lo es que en infinidad de oportunidades puede surgir, del análisis de las propuestas, una diferencia de calidad que justifique, en ese momento, inclinarse por una adjudicación selectiva. Es evidente que si se pensara en reconocerle efectiva responsabilidad y jerarquía al funcionario, lejos de haberle eliminado una facultad tan razonable se la hubiera mantenido y aún perfeccionado. Se ha dado un paso atrás en este aspecto.

También prescinde la reglamentación de la posibilidad de preadjudicar a propuestas que ofrezcan menor plazo de entrega aún cuando el precio no fuera el menor, si lo justifican necesidades del servicio y beneficio por la más pronta entrega. Presumimos que la reglamentación recientemente aprobada se basa en que, al no haber fijado el límite en las condiciones particulares, el organismo licitante no tiene urgencia en la disposición de los bienes. En parte ello sería exacto. Pero, que sucede si aún no existiendo esa urgencia, la firma oferente propone una entrega a dos años? Es posible que mucho antes de entonces, hubiere aparecido la urgencia. Se sigue así dificultando el proceso de contratación y agudizando la desconfianza en los agentes del Estado que intervienen en el mismo.

En otro orden, se ha dejado actualmente sin efecto la obligación del informe producido por el servicio administrativo, previo a la adjudicación. Si bien, es facultad de ca

da autoridad competente establecer todos los asesoramientos que estime pertinentes, estimamos que no debió omitirse la obligatoriedad de la intervención del respectivo organismo de administración.

Las preadjudicaciones deberán anunciarse como mínimo durante dos días en lugar o lugares visibles, con acceso al público, del organismo licitante.

Las actuales disposiciones han dejado de lado, asimismo, la exigencia de comunicar la preadjudicación al presunto adjudicatario, con la cual no quedaba comprometido aún el Estado y cuyo carácter era exclusivamente informativo.

Los oferentes pueden formular impugnación fundada dentro del plazo fijado por las cláusulas particulares (nunca inferior a un día) a contar del vencimiento del término fijado para los anuncios. La misma será resuelta por la autoridad competente para aprobar la contratación, antes de la adjudicación. En caso de impugnaciones totalmente infundadas, sin perjuicio de las sanciones legales a que hubiere lugar, se hará pasible el responsable de las sanciones de apercibimiento, suspensión o inhabilitación para actuar como proveedor del Estado.

El perfeccionamiento del contrato de suministros se efectúa con la adjudicación -dentro del plazo de mantenimiento de la propuesta- por la autoridad competente y la comunicación que debe efectuarse al interesado.

Fernandez de Velasco (67) dice al respecto:

---

(67) FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo - Op. cit. - Pág. 66.

"El consentimiento se manifiesta por el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y la causa que han de constituir el contrato",

y agrega (68):

"El contrato de suministros se perfecciona cuando la cosa se entrega o cuando el consentimiento se presta formalmente."

De acuerdo a nuestro reglamento, la comunicación al interesado deberá hacerse por carta certificada con aviso de retorno, remitida dentro de los siete días de acordada, mediante orden de compra, provisión o venta y, excepcionalmente, en cualquier otra forma documentada. Esa comunicación, cualquiera fuera la fecha de recepción, constituye la orden para cumplimentar el compromiso en las condiciones estipuladas.

Si hubiera vencido el plazo legal para comunicar la adjudicación, el interesado podrá requerirla, caducando automáticamente la oferta si la respectiva comunicación no se efectuara dentro de los tres días siguientes al reclamo precitado.

La orden de compra, provisión o venta debe contener las estipulaciones básicas de la contratación, las que prevalecen aún en el caso de error u omisión en el referido documento.

Elementos que constituyen el contrato son las disposiciones del reglamento de contrataciones, las cláusulas particulares, la oferta adjudicada, las muestras correspondien

---

(68) FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo - Op. cit. - Pág. 210.

tes, la adjudicación y la orden de compra, provisión o venta.

Respecto al aumento o disminución de la pres  
tación, será facultad del organismo licitante, previa autori-  
zación de la autoridad competente, aumentar o disminuir hasta  
un diez por ciento el total adjudicado, en exactas condicio -  
nes a lo pactado. Antes, las disposiciones preveían esta posi-  
bilidad, pero condicionada a su inclusión en las cláusulas par  
ticulares. Estimamos oportuna la modificación efectuada.

Fernandez de Velasco (69), en este aspecto,  
expresa:

"..... el particular, contratista, debe la presta-  
ción íntegramente, según resulte del contrato y de  
"las modificaciones ulteriores; pero la Administra -  
"ción no debe más que lo que ordena, y esto, lo orde-  
"nado, puede ser lo convenido, puede ser más de lo con  
"venido, puede ser menos de lo convenido."

Conforme al reglamento en vigor, también po-  
drá prorrogarse, en iguales condiciones y precios pactados,  
los contratos de prestaciones de cumplimiento sucesivo (abas-  
tecimiento de víveres, forrajes, combustibles) por un plazo  
que no excederá la décima parte del término establecido para  
el contrato, con obligación de emitir la correspondiente or -  
den antes del vencimiento de la vigencia del mismo. La ante -  
rior reglamentación preveía medida similar, pero con un carác  
ter más general. La actual, restringe el concepto exclusiva -  
mente a lo mencionado. Otra sujeción que puede, en su caso, re  
sultar inoportuna.

---

(69) FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo - Op. cit. - Pág. 103.

El organismo licitante, con la autorización de la autoridad competente podrá, si así lo estima conveniente, aceptar entregas en más que no excedan de un veinte por ciento de lo contratado, si se tratare de elementos especialmente fabricados para uso oficial o con marcas o señales identificatorias de dicho uso. Para ello, el adjudicatario deberá practicar un descuento no inferior al diez por ciento sobre el precio convenido, en lo que exceda del aumento posible del diez por ciento del contrato al que nos hemos referido más arriba. Lo dispuesto, a más de evitar posibles perjuicios al adjudicatario, puede significar una buena operación para el Estado.

Cierran este capítulo las disposiciones referentes a cuestiones de interpretación, las que serán resueltas conforme al reglamento, cláusulas particulares y legislación subsidiaria, sin poder estipularse el juicio de árbitros o amigables componedores; la prohibición de transferencia o cesión del contrato por el adjudicatario sin previa anuencia de la autoridad competente; y el derecho, por parte del adjudicatario, en caso de rescisión por el Estado no prevista en el reglamento, para que se le reconozcan los gastos directos e improductivos incurridos con motivo del contrato y posteriormente a la adjudicación, sin lugar a reclamo alguno por lucro cesante o intereses de capitales requeridos para financiaciones.

Agreguemos que el reglamento contiene disposiciones especiales referentes a locación de inmuebles, ventas y concesiones, que responden a las características propias de esas contrataciones.

### VIII - RECEPCION Y PAGO.

El cumplimiento de la prestación por parte del adjudicatario deberá ajustarse a las formas, plazos, lugar y de más especificaciones contractuales.

La recepción de mercaderías en depósitos tendrá siempre el carácter de provisional.

La actual reglamentación del Capítulo VI de la Ley de Contabilidad, autoriza al adjudicatario para solicitar, hasta un máximo de dos oportunidades, ampliación en el plazo de entrega, la que será considerada por el organismo licitante dentro de los diez días. De no expedirse en tal lapso se tendrá por concedida la prórroga. El total de prórrogas acordadas no puede exceder de un término equivalente al fijado para el cumplimiento del contrato.

Vencido el plazo correspondiente -de contrato o prórrogas en su caso- sin cumplimiento del suministro, se produce la rescisión de pleno derecho, sin necesidad de intimación o interpelación judicial o extrajudicial. En el caso de contratos por provisión de artículos como carne, leche, pan, etc.; servicios de vigilancia, transporte, limpieza de locales, etc., el incumplimiento en más de dos ocasiones da derecho a la rescisión por parte del organismo licitante.

Cabe aquí hacer un comentario respecto de estas disposiciones. Es posible que, en materia de prórrogas, pueda haber habido abusos por parte de adjudicatarios. Pero también es exacto que, en muchos casos, hay razones más que fundadas para acordar la medida. Nos preguntamos que pasará si, por

fuerza mayor comprobada y ajena a su culpa, el adjudicatario no puede satisfacer la contratación ni aún después de concedidas las dos prórrogas? Entendemos que, categoricamente, se produce la rescisión del contrato. Y que hace el Estado? Una nueva contratación? Una pérdida nueva de tiempo, aumento de costo y perjuicio en sus servicios por carecer del suministro en el momento adecuado? Y agreguemos que, podría suceder que la nueva contratación demorara la entrega mucho más allá que cualquier nueva prórroga concedida.

Creemos que la medida es demasiado drástica. Resultaría aceptable como norma general, si se dejara librado a la responsabilidad de las autoridades competentes ponderar, en su caso, excepciones debidamente justificadas.

En tal sentido, la anterior reglamentación contenía más elasticidad.

Desde luego, es imprescindible que la fuerza mayor a que nos hemos referido sea real y no aparente. Fernandez de Velasco (70), hace mención de los siguientes elementos esenciales de la fuerza mayor:

"imprevisión, pues si una de las partes la hubiera pre-  
"visto, ciertamente producirá un caso de responsabili -  
"dad, y no habría fuerza mayor; inevitabilidad del he-  
"cho; imposibilidad física de cumplir la obligación."

El reglamento de contrataciones ha incorporado en forma bastante detallada el procedimiento a seguir respecto de los análisis en lo que hace a productos perecederos y no

---

(70) FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo - Op. cit. - Pág. 177.

perecederos, pericias, ensayos y otras pruebas, derechos de apelación y control por parte de los adjudicatarios e imputación del costo de las pruebas.

Probablemente, hubiera sido más aceptable fijar al respecto una regla muy general, dejando que, en cada caso, las cláusulas particulares contengan los requisitos adecuados a las circunstancias.

Previo a cualquier conformidad definitiva, se confrontará el suministro con las cláusulas particulares y, si correspondiere, con la muestra patrón, la presentada por el adjudicatario o con los resultados de las respectivas pruebas.

Repitiendo disposiciones anteriores, se aclara que el cumplimiento inmediato se entiende dentro de los cinco días (excepto fijación de plazo menor en las cláusulas particulares). Asimismo se considera posible de aceptar diferencias en más o en menos, cuando por la naturaleza del suministro resulte imposible fraccionar unidades para entregar cantidad exacta.

Con criterio acertado, las medidas citadas han incorporado un inciso en salvaguarda de los derechos del adjudicatario, frente al incumplimiento por parte del Estado en satisfacer requisitos contractuales que le permitan cumplir en tiempo con el suministro.

Es el caso, por ejemplo, de la necesidad de entrega por el organismo licitante de determinados elementos, devolución de pruebas conformadas, etc. Las cláusulas particulares deberán fijar específicamente los respectivos plazos. De no ser cumplidos éstos por el Estado, el adjudicatario tendrá dere

cho a reclamo por mayor costo de mano de obra o rescisión del contrato. Para hacer uso de esta opción, es menester que la misma se efectúe dentro del tercer día de vencido el plazo, ya que en caso contrario se tendrá por aceptada automáticamente como prórroga la demora en que se incurra.

La recepción definitiva del suministro se hará por inspectores o comisiones, de carácter permanente o accidental, debiendo, salvo excepciones por imposibilidad material, no intervenir en tal caso los funcionarios que hayan actuado en el trámite de la adjudicación, sin perjuicio de su asesoramiento si se les requiere.

Si se tratare de elementos a manufacturar, el adjudicatario tiene la obligación de permitir el libre acceso a los inspectores del organismo licitante, a efectos de la verificación del cumplimiento de los compromisos contractuales.

La conformidad definitiva se acordará dentro de los siete días de la entrega de los elementos, salvo otro plazo fijado en las cláusulas particulares en razón de análisis o pruebas. Vencido el plazo sin haberse expedido el organismo licitante, el adjudicatario tiene derecho a intimar pronunciamiento, teniéndose por acordada la recepción si no se manifestara dentro de los dos días.

Se ha producido también en este punto un agregado a la anterior reglamentación. En efecto, al no haberse establecido entonces la necesidad previa de intimación, vencido el lapso debía computarse como automática la recepción. Por otra parte, es posible ahora fijar, en virtud de circunstancias especiales, un plazo distinto en las cláusulas particulares. A-

decuada inclusión de estas disposiciones, ya que su falta originó no pocos inconvenientes en este aspecto.

En caso de rechazo, el adjudicatario deberá retirar los elementos dentro de los treinta días. De lo contrario, se procederá a su venta por el Estado, reservándose éste un treinta por ciento del precio en concepto de almacenaje y gastos administrativos. El excedente quedará a disposición del interesado.

Se entra así en la etapa final que precede al pago. Para comenzar el trámite que posibilite el mismo, es menester la presentación de las facturas conjuntamente con la orden de compra o provisión y el remito pertinente.

Si las cláusulas particulares no dispusieren lo contrario, serán aceptadas facturas por entregas parciales. Esto último modificó el concepto antes imperante. En efecto, durante la vigencia del Decreto N° 9400/57, sólo se admitían facturaciones parciales si estaban previstas en las cláusulas particulares. Nos parece mucho más razonable la nueva disposición.

Otra innovación introducida -completamente justificable-, es la que establece la liquidación de las facturas por cantidades enteras, sin centavos.

Los pagos deberán ser efectuados dentro de los treinta días de la fecha en que se certificare o produjere la conformidad de las prestaciones, salvo plazo menor previsto en las cláusulas particulares bajo responsabilidad del organismo licitante. Dichas cláusulas podrán prever el "pago contra entrega", a efectuarse una vez operada la conformidad definitiva de la recepción. Acertada inclusión en las normas vigentes, ya que

su inexistencia en las anteriores motivó, en no pocos casos, serios inconvenientes y pérdida de ofertas ventajosas.

Se entiende, por otra parte, que si las ofertas contienen cláusulas del tipo "pago contado", "pago a treinta días", "pago a treinta días fecha entrega de mercaderías o de presentación de facturas", o similares, debe entenderse que significan aceptación del plazo que fija el reglamento y a que nos hemos referido más arriba.

Salvo en el caso que la demora en el pago obedeciera a culpa del acreedor, en cuya circunstancia no le caben derechos adicionales, cuando al vencimiento del plazo establecido no se hubiera hecho efectiva la deuda, el interesado podrá reclamarlo a partir de ese momento, en la Tesorería respectiva, la cual de no poder satisfacerlo entregará en el acto la correspondiente certificación. Nace aquí un derecho al acreedor para solicitar intereses, a la tasa fijada por el Banco de la Nación Argentina para los descuentos en general, los que correrán desde la fecha de la referida certificación hasta el momento en que se remita al acreedor la comunicación de que los fondos se encuentran a su disposición. Sin embargo, para no perder el derecho a percibir esos intereses, el acreedor deberá reclamarlos, indefectiblemente, dentro de los cinco días siguientes al momento en que efectivizó el cobro de su crédito.

Vemos aquí introducidas algunas modificaciones a la anterior reglamentación, en general -y, evidentemente criticable- dirigidos a cercenar más el indiscutible derecho del acreedor. En efecto, ahora sólo tendrá cinco días para reclamar los intereses desde el momento del pago de la deuda, extinguién

dose, en caso contrario, todo derecho respecto a ellos. Estimamos que cinco días es un plazo excesivamente breve. Si bien puede aducirse que el reclamo puede ser algo casi automático, también puede afirmarse que en razón de su característica, el plazo puede extenderse en forma considerable. Creemos que se ha perseguido confundir a los acreedores, en beneficio de un Estado mal pagador, en tanto aquellos no dominen a fondo el trámite impuesto por la reglamentación.

Los descuentos especiales ofrecidos por los proveedores en sus ofertas, sólo operarán en el caso de cumplimiento del pago conforme a las condiciones fijadas para esos descuentos.

Finalmente, y para terminar con este capítulo y entrar en las conclusiones finales, consideraremos el régimen de penalidades.

Al referirse a este aspecto, Bielsa (71) expresa:

"En el derecho administrativo, es decir, en los contratos administrativos, como el de suministros especialmente, las penalidades establecidas en el pliego de condiciones, más que al resarcimiento de los daños causados por la demora tienen por objeto constreñir al contratante a cumplir en tiempo la obligación. Todo el régimen de las penalidades tiende a eso."

Desistir de la oferta antes del vencimiento del

---

(71) BIELSA, Rafael - Derecho Administrativo - Op. cit. - Tomo II - Pág. 381.

plazo fijado a la misma, significará para el oferente la pérdida parcial o total de la garantía, según el carácter de dicho de sistimiento.

Por otra parte, la falta de integración de la garantía de adjudicación, dentro de los ocho días de recibida la pertinente comunicación, producirá la rescisión del contrato y pérdida de la garantía. Como excepción, el nuevo reglamento in corpora la posibilidad de no integrar la garantía, si dentro del respectivo plazo de ocho días dá cumplimiento a la prestación, salvo rechazo de la misma.

Si no mediara causas de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente documentado por el interesado y aceptado por el organismo licitante, en los casos de prórroga concedida se aplicará una multa por mora del uno por ciento del valor de lo satisfecho fuera de término originario del contrato, por cada siete días de atraso o fracción mayor de tres días.

La causa fortuita o de fuerza mayor debe ser puesta en conocimiento del organismo licitante dentro de los diez días de producida, excepto cuando el plazo fijado para satisfacer el suministro no exceda de ese lapso, en cuyo caso la comunicación deberá efectuarse con una anticipación no inferior a los dos días del vencimiento.

En caso de rescisión del contrato, corresponderá la pérdida de la garantía de adjudicación en proporción a lo no cumplido, con más las multas por mora a que hubiere lugar.

Tratándose de prestaciones de carácter especial (provisión de artículos como carne, leche, pan, etc.; servicios de vigilancia, transporte, limpieza de locales, etc.), la

sanción será la rescisión parcial del contrato con la pérdida de garantía por un importe equivalente al veinte por ciento del valor de la prestación no cumplida.

Las multas o cargos afectarán, por su orden, a las facturas emergentes del contrato que estén al cobro o en trámite y luego a la garantía correspondiente. En este caso, entendemos que la medida hubiera podido hacerse extensiva a facturas provenientes de otras contrataciones del mismo organismo, que tuviera el adjudicatario para su cobro, ya que la ejecución de la garantía, -por ejemplo en el caso de un pagaré-, implica -de no cumplirse al simple requerimiento-, la formulación del correspondiente juicio.

Para terminar, diremos que la actual reglamentación ha eliminado una importante cláusula que contenía la anterior, por cuyo motivo es ahora el Estado el perjudicado.

Decían las disposiciones del Decreto N° 9400/57, que en todos los casos el adjudicatario era responsable por la ejecución parcial o total del contrato por un tercero y sería a su cargo la diferencia de precio que pudiera resultar. Desaparecida hoy la disposición, esa diferencia queda a cargo del Estado, sin ser culpable de la situación creada. Nos encontra-mos pues, ante una modificación injustificable.

## IX - CONCLUSIONES.

Y llegamos así al capítulo último de este trabajo. En realidad, el mismo ha de ser sintético, ya que a través del contenido de todos los anteriores, a más del comentario y crítica respectivos, hemos formulado en forma especial para cada caso las conclusiones que estimábamos procedentes.

Cerraremos, entonces, la tarea, con un esbozo general de esas conclusiones ya expuestas, basadas todas en un principio general que sostenemos como básico para el perfeccionamiento del régimen de contrataciones destinado al aprovisionamiento del Estado.

Propugnamos que, en esta materia, la Ley de Contabilidad debe ser escueta, dando normas de carácter muy general y asignando especial importancia a la función del agente del Estado, con expresa jerarquización y asignación de la responsabilidad que le compete, para resolver situaciones, en todos los casos, en beneficio de los intereses de su mandante. Consecuentemente, modificación de la legislación penal, con la introducción de las más severas sanciones por delitos cometidos en el ejercicio de la función pública.

La reglamentación que se dicte, respecto de las contrataciones, debe seguir un criterio semejante al de la ley.

No debemos olvidar que la minuciosidad en las reglamentaciones no evitan, en su caso, el incorrecto cumplimiento del funcionario público. En cambio crean, casi siempre, dificultades que, en última instancia, perjudican al Estado im-

pidiéndole la más beneficiosa contratación o aumentando en forma considerable el costo de la misma.

Respecto de las autoridades competentes, insistimos en la necesidad de deslindar tales funciones, en las contrataciones, de los funcionarios políticos. Sería conveniente la creación de Comisiones de Adjudicaciones, con facultades de adjudicar el suministro, salvo observación, si correspondiere, que dejaría, en última instancia, al Poder Ejecutivo o autoridad superior en las entidades descentralizadas, la decisión final para los casos que pudieran ofrecer cualquier duda.

La contratación directa debe constituir una verdadera excepción. Al agilizarse el trámite general, ésta debe tender a disminuir hasta quedar circunscripta a sus verdaderas necesidades. Y, en tal caso, no debe tener traba alguna su concreción.

El Registro de Proveedores del Estado debe estar adecuadamente organizado y actualizado. Las firmas deben estar perfectamente clasificadas, con la correspondiente verificación, por renglón real de su actividad y por su capacidad económico-financiera de contratación.

Fijadas normas generales, las garantías podrían estar condicionadas a las circunstancias de cada contratación, bajo responsabilidad de las autoridades respectivas.

El trámite de las propuestas debe ser totalmente ágil. Deben existir, indudablemente, normas generales. Pero, fundamentalmente, debe jugar el más importante papel la responsabilidad del funcionario. El único objetivo que interesa es beneficiar al Estado. Y ello se consigue con la mejor contratación al más bajo costo posible. Y recalcamos que hablamos de cos

to y no de precio de compra.

Consideramos ideal e inobjetable la creación de un almacén central y oficina de compras de igual característica, que contrate los suministros comunes y tipificables del Estado. Pero dicho organismo debe ser poco menos que perfecto. Debe eliminar la burocracia, ser extremadamente veloz en los trámites, contar con adecuada organización y elemento humano suficientemente capacitado. Así podrá ganarse en calidad, rapidez del aprovisionamiento y disminución de los costos.

Respecto de la recepción y penalidades, establecidas las disposiciones de carácter general que correspondan, debe quedar en manos de los funcionarios responsables ponderar las circunstancias que puedan alterar las mismas.

Finalmente, el trámite de liquidación de las facturas y posterior pago debe ser lo suficientemente rápido como para interesar a los proveedores y, en su caso, obtener los más bajos precios posibles.

Indiscutiblemente, razones financieras como las del momento actual, pueden dificultar este ideal. Pero a ello debe propenderse, ya que, a más de respetar el legítimo derecho del acreedor, lograremos hacer del Estado que se lo considere un buen cliente, en su propio beneficio.

Creemos haber realizado con el presente trabajo un análisis más o menos completo del Capítulo VI de la Ley de Contabilidad y su reglamentación.

Diremos que en dicho reglamento, comparado con el anterior vigente hasta el 31 de octubre de 1963, no encontramos diferencia a favor de nuestra tesis. Continúa la excesiva

minuciosidad y, aún cuando en algunos casos se ha tendido a una ligera agilización, en muchos otros se ha complicado aún más el problema.

Estimamos que es necesaria una solución. El Estado puede ser tan ágil como cualquier importante empresa privada. Y debe demostrarlo.

BIBLIOGRAFIA

- ANTECEDENTES y despacho producido por la Comisión nombrada por Resolución N° 37 del 9/12/955 de la Intervención de la Facultad de Ciencias Económicas para proyectar las reformas más urgentes que requiere la Ley de Contabilidad N° 12.961 - Universidad de Buenos Aires - Facultad de Ciencias Económicas - Buenos Aires - 1956.
- AREVALO, Alberto - Contabilidad Pública - Editorial Prometeo - Buenos Aires - la. Edición - 1954.
- BAYETTO, Juan - Apuntes de Contabilidad Pública - Imprenta de la Universidad de Buenos Aires - Buenos Aires - la. Edición - 1936/1944.
- BIELSA, Rafael - Ciencia de la Administración - Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de la Universidad Nacional del Litoral - Rosario 1937.
- BIELSA, Rafael - Derecho Administrativo - Editor: Roque Depalma - Buenos Aires - 5a. Edición - 1955.
- COLLAZO, Oscar J. - La gestión financiero patrimonial y su control en la hacienda del Estado Federal Norteamericano - Buenos Aires - 1960.
- EINAUDI, Luigi - Principios de Hacienda Pública - Editor: M. Aguilar - Madrid - Traducción 2a. Edición Italiana 1940 - 1946.
- FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo - Los Contratos Administrativos Instituto de Estudios de Administración Local - Madrid - 2a. Edición - 1945.

- INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA - Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires - Tres Proyectos de Nueva Ley Nacional de Contabilidad Pública - Buenos Aires - 1944.
- MATOCQ, Eugenio A. - Crítica al Decreto-Ley Nacional de Contabilidad N° 23.354/56 - Ediciones Macchi - Buenos Aires - 1a. Edición - 1957.
- MATOCQ, Eugenio A. - Tratado de Contabilidad Pública - Edición Abeledo-Perrot - Buenos Aires - 1a. Edición 1962.
- RIPA ALBERDI, Vicente - El Presupuesto y su Control - Editorial Ideas - Buenos Aires - 1947.
- SELKO, Daniel T. - PAYNE, John B. - La Administración Financiera de los EE.UU. de Norte América - Editorial Argentina de Finanzas y Administración - Buenos Aires - 1945.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín - Derecho Administrativo - Tipo gráfica Editora Argentina - Buenos Aires - 1950.
- VON EHEBERG- Hacienda Pública - Editor: Gustavo Gili - Barcelona - Traducción 19a. Edición Alemana - 1929.

**REGIMEN LEGAL DE LAS  
CONTRATACIONES DEL ESTADO**

**Análisis y Crítica del Capítulo VI de la Ley de Contabilidad  
y su Reglamentación.**

**R E S U M E N**



17 MAR 1965

**RIZIERI ARTURO RABBONI**  
Callao 1442 Piso II Dpto. 44 Cap. Fed.  
N° de registro: 9937.

El Estado satisface sus necesidades, cuando no actúa con su poder de imperio, mediante las contrataciones.

Analizaremos el Capítulo VI de la Ley de Contabilidad y su reglamentación.

La Ley de Contabilidad debe ser, estimamos, clara, breve y concisa. La reglamentación debe seguir un criterio semejante. Las normas generales son necesarias e imprescindibles. Pero la minuciosidad, lejos de producir beneficios, entorpece la gestión y encarece los costos.

Nuestra reglamentación es en extremo frondosa. De ahí los graves inconvenientes reportados por aplicación de este régimen.

Entendemos que es menester asignar especial importancia a la función del agente del Estado. Es necesario darle la jerarquía que le corresponde, determinando en forma expresa su responsabilidad, a fin de que, actuando con la agilidad necesaria, pueda cumplir en la forma más eficiente y beneficiosa la gestión de su mandante. Consecuentemente, la legislación penal debe modificarse en forma sustancial, a efectos de garantizar el ejercicio de la función pública con hombres probos.

Creemos conveniente que en las contrataciones se separe del funcionario político la responsabilidad de actuar como autoridad competente.

Propiciamos la creación de Comisiones de Adjudicaciones, con facultades de adjudicar la contratación tramitada, sin perjuicio de resolver, en última instancia y cuando así se justifique, cualquier excepción por la respectiva ag

toridad política.

La contratación directa debe ser la excepción. Y como tal, cuando se justifique, no debe encontrar traba alguna.

Con la agilización del trámite de las licitaciones, estimamos que las contrataciones directas disminuirán en forma notable, hasta quedar circunscriptas a su verdadera razón de existir.

Es necesario organizar adecuadamente el Registro de Proveedores del Estado, con una actualización permanente. Debe clasificarse correctamente a los interesados en contratar con el Estado, teniendo en cuenta en forma muy especial su real actividad así como su capacidad económico-financiera de contratación.

El régimen de garantías debe responder a normas de carácter muy general. Correspondería a las respectivas autoridades, bajo su responsabilidad, adecuar a las circunstancias de cada contratación dichas normas.

El trámite de las propuestas debe ser ágil. Indiscutiblemente respondería a disposiciones generales. Pero, especialmente, lo más importante ha de ser la actuación responsable del funcionario. A éste debe dotársele de los elementos necesarios para poder lograr la más beneficiosa contratación para el Estado y al más bajo costo. Y recordemos que no es lo mismo "costo" que "precio de compra".

Consideramos conveniente la creación de un almacén central y oficina de compras de igual característica que contrate los suministros comunes y tipificables del Esta-

de. Ese Organismo debe estar desprovisto de toda burocracia, agtuando con extrema velocidad en los trámites, contar con adecuada organización y con el elemento humano capacitado necesario para cumplir eficientemente su cometido. Obtendríamos así mejor calidad, rápidos de aprovisionamiento y disminución en los costes.

En cuanto a la recepción y penalidades, sólo deberían existir normas generales de aplicación. Los funcionarios responsables ponderarían, en cada caso, las circunstancias especiales que alterarían las mismas.

Finalmente, estimamos que el trámite de liquidación de las facturas y pago pertinente debe agilizarse al máximo. Solo así se logrará interesar a los proveedores sanos para ofrecer la más ventajosa contratación para el Estado.

Es posible que razones financieras como las actuales dificulten este norte. Sin embargo, debe tenderse con la mayor urgencia a ello. Respetaremos así el legítimo derecho del acreedor y levantaremos, al propio tiempo y en su exclusivo beneficio, el crédito que debe merecer el Estado.

Esperamos la pronta solución al problema. Creemos que el Estado puede probar ser tan ágil como cualquier importante empresa privada.