

**Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado**

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR
PÚBLICO**

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

**“El Pago del Legítimo Abono: Su
Utilización en la Administración
Financiera de la Gendarmería Nacional
Argentina”**

AUTOR: LIC RICARDO DANIEL ROJAS

TUTOR: MG CRISTINA ROLANDI

E-MAIL: RICARDOROJAS33@HOTMAIL.COM

2017

Resumen

A través del establecimiento de distintas modalidades para la contratación de bienes y servicios por parte de los organismos que componen el Sector Público Nacional (Licitaciones Públicas, Licitaciones Privadas, Contrataciones Directas, entre otras), el Estado busca proveer a la población de los elementos necesarios para atender a sus necesidades, de un modo ordenado y transparente. No obstante, en la práctica, este postulado no siempre pareciera cumplirse.

Un ejemplo de ello lo constituye lo acontecido en torno de la figura del Legítimo Abono, que si bien no ha sido normada, es utilizada, sistemáticamente, por jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional, como un modo de alejamiento de las normas, controles y garantías establecidas por las normas de administración financiera estatal, relacionadas con la ejecución presupuestaria. De este modo, la figura, surgida como una excepción, acabó conformándose en regla.

Dado el cuadro existente, la presente labor académica se propone realizar una aproximación teórica a dicho fenómeno a partir del análisis de la utilización que los Servicios Administrativos Financieros Desconcentrados (SAF-D), de la Gendarmería Nacional Argentina, realizan de la figura del Legítimo Abono para la administración y ejecución del presupuesto del que disponen.

Pese a encontrarse integrada al Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, y al igual que aconteciese al interior de las distintas dependencias de la Administración Pública del país, el pago del Legítimo Abono se ha convertido en una práctica, frecuentemente, utilizada por las distintas áreas que conforman Gendarmería Nacional Argentina, ya sea para la adquisición de bienes como para la contratación de servicios.

En este marco, la necesidad de desarrollar un análisis que permita ponderar en qué modo tales prácticas se encuentran arraigadas en las formas y procedimientos de gestión administrativa de dicha entidad, así como evaluar los posibles pasos o instancias de control

a seguir para lograr subsanarlos. Es decir, de diseñar e implementar un procedimiento administrativo-financiero que reduzca la utilización del Legítimo Abono y, de esta forma, no transforme en regla aquello que debiera de ser una excepción.

Palabras clave: Erario Público - Administración Financiera Pública – Gendarmería Nacional Argentina – Legítimo Abono

Índice

1.Introducción.....	5
1.1. Fundamentación y planteamiento del roblema.....	5
1.2. Objetivos	7
2. Marco teórico	9
2.1. La relevancia de la Administración Financiera Pública.....	9
2.2. La conformación del Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional.....	10
2.3. La figura del Legítimo Abono.....	11
2.3.1. La postura de la Doctrina acerca del pago del Legítimo Abono.....	12
2.4. La Administración Financiera de la Gendarmería Nacional Argentina.....	15
3. Diagnóstico.....	18
3.1. Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional– Ejercicio 2017.....	18
3.2. Gendarmería Nacional Argentina: Compras y Contrataciones.....	23
3.2.1. GNA y el pago del Legítimo Abono.....	27
4. Propuesta de intervención	29
4.1. Síntesis del problema a resolver.....	29
4.2. Objetivos de la propuesta	30
4.3. Estrategia a implementar	30
4.4. Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar.....	32
4.5. Acciones previstas para la evaluación de la intervención	33
5. Conclusiones	34
6. Referencias bibliográficas	37

1. Introducción

1.1. Fundamentación y planteamiento del problema

En el año 1991, la Secretaría de Hacienda dependiente del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación se propuso llevar a cabo el diseño y ejecución del denominado Programa de Reforma de la Administración Financiera del Gobierno. Tal Programa tenía por finalidad implementar distintas acciones tendientes a la modernización de dicha área institucional, encargada de la administración de las finanzas públicas nacionales.

Se trataba de concebir a la administración financiera:

como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, 1991, p. 5).

Conforme lo señalado en su documento constitutivo, los principales objetivos del Programa se encaminaban a: lograr que la gestión del área se realizara con economicidad, eficiencia y efectividad; generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones; interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo, a fin de facilitar la eficacia de los mismos y realizar la gestión de los recursos públicos en el marco de mayor transparencia posible (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, 1991, p. 2).

En este contexto, es que el Poder Ejecutivo nacional preparó y envió al Congreso un Proyecto de Ley que buscaba convalidar legalmente las modificaciones expresadas. Sancionada el 30 de septiembre de 1992 y promulgada, parcialmente, el 26 de octubre del mismo año (mediante el Decreto N° 1.957/92), la Ley N° 24.156 – de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional se propone, entre otras metas, la reforma del sistema de contrataciones públicas vigente.

Siguiendo la idea rectora de que el Macro-Sistema de la Administración Financiera Pública se encuentra constituido por sistemas, cuyos componentes son acciones de producción, intermedias o indirectas, presentes, en forma horizontal, en todos los servicios que satisfacen, en forma directa, las necesidades públicas y que, por tanto, la actividad productiva pública final eficaz y eficiente, requiere necesariamente de la existencia de una Administración Financiera Pública del mismo tenor (Le Pera, 2007), el 31 de agosto de 1994, el Poder Ejecutivo nacional crea, paralelamente, mediante el Decreto N° 1.545, al Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional (art. 25) y a la Oficina Nacional de Contrataciones (art. 27), como órgano rector de dicho sistema.

A través del establecimiento de distintas modalidades para la contratación de bienes y servicios por parte de los organismos que componen el Sector Público Nacional (Licitaciones Públicas, Licitaciones Privadas, Contrataciones Directas, entre otras), el Estado busca proveer a la población de los elementos necesarios para atender a sus necesidades (ya sea de educación, salud, justicia, defensa, entre otras), de un modo ordenado y transparente.

Las contrataciones y adquisiciones efectuadas por el Estado constituyen una pieza fundamental dentro del gasto público y es por este motivo que debe velarse por la transparencia en los procedimientos de licitación y adjudicación de los proyectos, así como por la honradez en el uso de los recursos públicos. No obstante, en la práctica, este postulado no siempre pareciera cumplirse. En múltiples oportunidades, “se produce un alejamiento del principio de selección reglado y público, apartándose de ese modo de la necesaria moralidad administrativa y de una correcta administración de los intereses públicos encomendados por la sociedad” (Decreto N° 1.344, 2004).

Un ejemplo de ello lo constituye lo acontecido en torno de la figura del Legítimo Abono, que si bien no ha sido normada, es utilizada, por jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional (Ley N° 24.156, art 8, inc. a y sus modificaciones: Decreto de la Provincia de Buenos Aires N° 893/12, art. 1), produciendo: “un alejamiento de las normas, controles y garantías establecidas para la ejecución de los contratos y la recepción de los bienes y servicios, como así también de las normas de administración financiera

relacionadas con la ejecución presupuestaria” (Fallo Z. N. C/ Provincia de Río Negro S/ Contencioso Administrativo S/ Apelación, 2009).

Dado el cuadro existente, la presente labor académica se propone realizar una aproximación teórica a dicho fenómeno a partir del análisis de lo acontecido en el interior de un organismo estatal descentralizado en particular: la Gendarmería Nacional Argentina (GNA).

La Gendarmería Nacional Argentina cuenta con un Servicio Administrativo Financiero (SAF 375), el cual se encuentra a su vez dividido en distintos Servicios Administrativos Financieros Desconcentrados (SAF-D). Pese a encontrarse encargado de la administración y ejecución del presupuesto asignado a cada una de estas unidades, mediante la utilización del fondo rotatorio y las contrataciones públicas, se vislumbra en la práctica un uso frecuente de la figura del Legítimo Abono, ya sea para la adquisición de bienes como así también de servicios.

En este marco, se torna importante indagar en qué condiciones o bajo qué circunstancias es utilizada dicha figura, así como ponderar si se está en presencia de un uso excepcional o irracional de la misma, sin fundamento alguno, contrariándose, de este modo, los principios generales de la gestión de las contrataciones: eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público; transparencia en los procedimientos; publicidad y difusión de las actuaciones y promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.

1.2. Objetivos

La presente labor académica se propondrá como principal objetivo el analizar la utilización que los Servicios Administrativos Financieros Desconcentrados (SAF-D), de la Gendarmería Nacional Argentina, realizan de la figura del Legítimo Abono para la administración y ejecución del presupuesto que se les asigna.

Para ello, se tornará necesario, fijar los siguientes objetivos específicos:

- Describir la figura del Legítimo Abono.

- Ponderar bajo qué circunstancias esta figura puede ser utilizada por la Administración Financiera de los organismos estatales, en general, y de la Gendarmería Nacional Argentina, en particular.
- Es factible la realización del reconocimiento de erogaciones mediante el régimen de Legítimo Abono.
- Identificar si esta figura sólo podrá ser admitida para atender servicios esenciales o bienes, que por diversas circunstancias o contingencias, no pudieron ser renovados en tiempo y forma dentro de las normas establecidas.
- Determinar si los bienes o servicios deben resultar de carácter impostergable e imprescindible para las SAF - D, y su faltante o carencia pueda llegar a atentar contra la integridad o seguridad de las personas o bienes patrimoniales de las mismas.
- Evaluar que no se produzca un enriquecimiento sin causa de la administración ante la comprobación de que el particular ha entregado u ofrecido servicios.
- Verificar como afectará presupuestariamente los gastos reconocidos por Legítimo Abono.
- Ponderar la responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen este tipo de actuaciones.
- Suministrar a los Jefes de las SAF - D del despliegue Institucional un lineamiento sobre la formalidad del Legítimo Abono.

2. Marco teórico

2.1. La relevancia de la Administración Financiera Pública

El Erario Público, entendido como el conjunto de haberes, rentas e impuestos que recauda el Estado, a través del fisco (es decir, de las agencias y organismos recaudatorios de los que dispone toda Nación), constituye el capital del cual dispone todo Estado para poder solventar los gastos de su política pública. En este marco, el Sistema de Administración Financiera Pública de todo país adquiere un rol significativo, ya que es a través del mismo que el Estado asigna el presupuesto o recursos de los que dispone, entre los distintos organismos públicos que lo conforman.

El Sistema de Administración Financiera Pública actúa como una herramienta horizontal de gestión que articula, en el plano interinstitucional, el proceso de cumplimiento de los mandatos de la ciudadanía al aparato público. La necesidad de llevar a cabo, a través de distintos instrumentos formales, el control y la auditoría de la gestión de las finanzas públicas, es decir, de la asignación de los presupuestos, a fin de asegurar su transparencia y llegada a los objetivos o políticas públicas a los que se consignara, resulta fundamental.

En tal sentido, en el año 1991, la Secretaría de Hacienda dependiente del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación Argentina se propuso llevar a cabo el diseño y ejecución de un programa de modernización de dicha área institucional.

El denominado Programa de Reforma de la Administración Financiera del Gobierno, se propuso, conforme lo señalado en su documento constitutivo:

- lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad;
- generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones;
- interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de éstos;

- realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, 1991, p. 2).

Se trataba, entonces, de establecer una reforma administrativa del Estado que contribuyese a lograr la conformación de una Administración Pública con capacidad para instrumentar, eficientemente, las decisiones del poder político, en pos del bienestar general de la sociedad.

En dicho contexto, y a partir del desarrollo de tal reforma, el Poder Ejecutivo Nacional preparó y envió al Congreso un Proyecto de Ley que buscaba convalidar legalmente las modificaciones expresadas. Sancionada el 30 de septiembre de 1992 y promulgada, parcialmente, el 26 de octubre del mismo año (mediante el Decreto N° 1.957/92), la Ley N° 24.156 – de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional se propone, entre otras metas, la reforma del Sistema de Contrataciones Públicas vigente.

2.2. La conformación del Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional

En tal sentido, el 31 de agosto de 1994, el Poder Ejecutivo Nacional emite el Decreto N° 1545, a partir del cual dispone: “Créase el Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional, que tendrá por objeto establecer las políticas y normas necesarias para la eficaz y eficiente obtención de los bienes y servicios que el mismo requiera (art. 25), añadiendo, paralelamente: “Créase la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES que funcionará en jurisdicción de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS” (art. 27).

En tanto órgano rector de dicho sistema, a la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) corresponde:

a) Responsabilidad primaria:

Proponer las políticas y establecer las normas y sistemas tendientes a lograr que el Sector Público Nacional realice sus contrataciones con eficacia, eficiencia y economía.

b) Acciones:

- I. Proponer las políticas de contrataciones del Sector Público Nacional.
- II. Aprobar las normas destinadas a instrumentar las políticas definidas en materia de contrataciones.
- III. Diseñar e instrumentar los sistemas destinados a facilitar la gestión operativa de manera eficaz y eficiente de las contrataciones.
- IV. Organizar el sistema estadístico en materia de contrataciones, para lo cual requerirá y producirá la información necesaria a tales efectos.
- V. Difundir las políticas, normas, sistemas, procedimientos e instrumentos a ser aplicadas por el Sistema en el ámbito del Sector Público Nacional.
- VI. Asesorar a las jurisdicciones y entidades en la elaboración de sus programas anuales de contrataciones, destinados a integrar la información presupuestaria básica en materia de gastos.
- VII. Organizar los registros requeridos para el seguimiento y evaluación del funcionamiento del Sistema (Decreto N° 1.545, 1994, art. 28).

Mientras que la Oficina Nacional de Contrataciones tiene, entre sus competencias, establecer las normas, sistemas y procedimientos que rigen las contrataciones, concierne a los Organismos de la Administración Pública Nacional gestionar las compras.

A través del establecimiento de distintas modalidades para la contratación de bienes y servicios por parte de los organismos que componen el Sector Público Nacional (Licitaciones Públicas, Licitaciones Privadas, Contrataciones Directas, entre otras), el Estado se propone velar por la transparencia de los procedimientos de licitación y adjudicación de los proyectos, así como por la honradez en el uso de los recursos públicos. No obstante, en la práctica, este postulado no siempre pareciera cumplirse. En múltiples oportunidades, “se produce un alejamiento del principio de selección reglado y público, apartándose de ese modo de la necesaria moralidad administrativa y de una correcta administración de los intereses públicos encomendados por la sociedad” (Decreto N° 1.344, 2004). Tal el caso de lo acontecido con la figura del Legítimo Abono.

2.3. La figura del Legítimo Abono

Contemplada por el Derecho Administrativo que rige en el país, como una modalidad de pago excepcional, limitándose su uso temporal de modo que no se torne habitual, atentando contra la transparencia de los actos de la Administración Pública y la seguridad jurídica de los mismos, paradójicamente, la figura del Legítimo Abono ha sido y continua siendo utilizada, por jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional (contempladas en la Ley N° 24.156, art 8, inc. a y sus modificaciones) de manera frecuente.

A través de la Disposición N° 283, emitida el 13 de junio del año 2013, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) establece el procedimiento aplicable para el reconocimiento de erogaciones por el Régimen del Legítimo Abono (Disposición AFIP N° 317, año 2002), al señalar, a modo de consideraciones generales, que:

El reconocimiento de erogaciones mediante el régimen de legítimo abono, será admitido para atender servicios esenciales que por diversas circunstancias o contingencias, no pudieron ser renovados en tiempo y forma dentro del marco del Régimen General para Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras Públicas de la AFIP, Disposición N° 297/03 (AFIP), sus modificatorias y complementarias o aquella norma que la reemplace o modifique en el futuro.

Los servicios deben resultar de carácter impostergable e imprescindible para las áreas usuarias, y su faltante o carencia pueda llegar a atentar contra la integridad o seguridad de las personas o bienes patrimoniales del Organismo.

El reconocimiento de los servicios esenciales realizados bajo este régimen, deberá ser efectuado conforme las condiciones contractuales pactadas originalmente. En caso que existan variaciones de precio con aquellas que sirvieron de base para el contrato original, la dependencia iniciadora de la gestión de legítimo abono, deberá expedirse respecto de la razonabilidad del mismo, prestando su debida conformidad.

La atención de gastos provenientes de la adquisición de suministros sólo será admitida en este régimen en los casos en que dichos bienes sean accesorios o complementarios a la prestación del servicio en cuestión (Disposición AFIP N° 283, 2013).

2.3.1. La postura de la Doctrina acerca del pago del Legítimo Abono

Cabe destacar que, en el caso de la figura del Legítimo Abono, las autoridades legislativas del país no han expedido normativa alguna que tienda a regular lo concerniente a la aplicación de la misma. En este marco, si bien dicha institución se encuentra avalada por la doctrina, a través de, por ejemplo, los distintos dictámenes emitidos por la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), lo cierto es que carece de un sustento normativo amplio.

En este contexto, se torna necesario efectuar una aclaración. De acuerdo a lo dispuesto por la Ley Nacional N° 19.983 - de Resolución de Conflictos Administrativos de Organismos del Estado y por el Decreto Reglamentario N° 2.481/93, las autoridades competentes para resolver las controversias o los conflictos económicos que se susciten dentro de la Administración Pública Nacional, ya sea entre dos entes estatales con personalidad jurídica propia (que tienen entre sí relaciones interadministrativas) como entre dos órganos de una misma entidad estatal (que tienen entre sí relaciones interorgánicas), son dos: el Poder Ejecutivo Nacional –en su carácter de Jefe Supremo de la Nación y Jefe del Gobierno-, por un lado, y la Procuración del Tesoro de la Nación, por otro. La actuación de uno u otro dependerá del caso en cuestión.

Los organismos alcanzados por las disposiciones de dicha normativa son los administrativos del Estado Nacional, centralizados o descentralizados, incluidas las entidades autárquicas, las empresas del Estado y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 19.983, art. 1), siempre y cuando la cuestión a dirimir entre las partes sea de índole pecuniaria, cualquiera sea su causa o naturaleza (exceptuándose de dicho procedimiento las contiendas derivadas de la imposición de multas de naturaleza penal), y por un monto superior a los \$ 5000 (cinco mil pesos). Al Procurador del Tesoro de la Nación corresponderá resolver las controversias entre \$ 5000 (cinco mil pesos) - \$ 50.000 (cincuenta mil pesos), y al Poder Ejecutivo Nacional le corresponderá dirimir aquellas que superen esta última cifra.

En dicho sentido y tal como se mencionara anteriormente, se observa la existencia de distintos dictámenes, emitidos por la Procuración de la Nación (ver dictámenes 239:017, 241:115, 247:38, 247:11) los cuales han sostenido la procedencia del pago del Legítimo Abono, aunque puntualizando la ineludible instrucción de un sumario administrativo a fin

de esclarecer los hechos que motivaron la presunta infracción a las normas de contrataciones dadas. Éste alto órgano asesor ha sostenido que el pago debe de efectuarse por el monto total facturado por el proveedor, criterio aceptado en el giro normal de la Administración Pública Nacional. Sin embargo, debe destacarse que el enriquecimiento sin causa sólo habilitaría al pago del enriquecimiento en la medida del empobrecimiento; es decir, el costo del bien o servicio y no el lucro (Marchetti, 2005).

Por su parte, Comadira (2009) señala que, desde el punto de vista constitucional, es improcedente desarrollar la actividad contractual sin observar, como regla, un procedimiento de selección público y mediante sus distintas especies: Licitación Pública, Licitación Privada, Contratación Directa, entre otras. Como se mencionara, las normas de contratación para los organismos del Sector Público exigen del cumplimiento de este tipo de procedimientos (Decreto Reglamentario N° 893, arts. 1 y 2), salvo los de empleo público, caja chica y aquellos celebrados con personas de Derecho Internacional (Decreto Reglamentario N° 893, art. 3).

A continuación, la mención a dos fallos donde tal postura puede verse reflejada.

En el fallo correspondiente a autos caratulados “Ingeniería Omega Sociedad Anónima c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires s/ Recurso de Hecho”, pese a la inexistencia de contrato, los jueces dictaminaron a favor de la posibilidad de reconocer el derecho del contratista con fundamento en la teoría del enriquecimiento sin causa. La Cámara Civil confirmó un fallo de Primera Instancia, por el cual se condenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires al pago de una suma de dinero por los trabajos, reparaciones y suministros efectuados por la parte actora en el Hospital Cosme Argerich.

Cabe recordar, a efectos de situarse sumariamente en el instituto del enriquecimiento sin causa, que la doctrina privatista ha reconocido que éste es fuente de obligaciones y fundamento de la acción por restitución; que no es admisible cuando la ley otorga al empobrecido otros medios para ser indemnizado y que, tal como señalan Alterini, Ameal y López Cabana (1978), son requisitos indispensables para su procedencia: a) el enriquecimiento del demandado, b) el empobrecimiento del actor, c) el nexo causal entre empobrecimiento y enriquecimiento y d) la falta de causa lícita que justifique el enriquecimiento. Asimismo, el límite de la restitución viene dado por el enriquecimiento o

por el empobrecimiento, el que resulte menor. Refiere Borda que la jurisprudencia exige, además, que el demandante haya actuado de buena fe; es decir, no procede la acción de repetición cuando ha mediado culpa o mala fe del empobrecido.

Por otra parte, en autos caratulados “Sonda Argentina S.A. c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/ Pretensión Anulatoria”, el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 2 de la Plata ha entendido, respecto a los pagos efectuados como legítimo abono (período febrero a agosto de 2002), que al determinar la mora debe tenerse en cuenta la fecha del dictado de los actos administrativos que reconocen el pago respectivo como Legítimo Abono y el plazo de 30 (treinta) días establecido, para el pago de las facturas, en el Reglamento de Contrataciones de la Provincia de Buenos Aires, art.21. Se destaca, así mismo que con anterioridad al dictado de tales actos no resultan exigibles los pagos en cuestión, ya que al no haberse efectuado una contratación con las formalidades exigidas por el ordenamiento jurídico para perfeccionar un contrato administrativo, existe una obligación natural, tal cual lo establece el Código Civil y Comercial, art. 728.

2.4. La Administración Financiera de la Gendarmería Nacional Argentina

Creada el 28 de julio de 1938, con la misión de consolidar los límites internacionales y garantizar la seguridad de los colonos y habitantes de las regiones alejadas que conformaban el Territorio Nacional Argentino, la Gendarmería Nacional Argentina es, en la actualidad, la principal Fuerza de Seguridad de la República Argentina. Se trata de una Fuerza de naturaleza militar, con características de Fuerza Intermedia (con capacidad para disuadir y responder amenazas, crisis, contingencias e incidentes que pudieran desarrollarse en sus distintos ámbitos de actuación), que cumple su misión y funciones en el marco de la Seguridad Interior, Defensa Nacional y apoyo a la Política Exterior del país.

Bajo la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación -Ministerio creado mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 1.993, emitido por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), el 14 de diciembre del año 2010 y cuya misión principal es la de: "asistir a la Presidencia de la Nación en todo lo que respecta a la Seguridad interior y a la preservación de la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y

garantías en un marco de plena vigencia de las instituciones del sistema democrático" (Ministerio de Seguridad, 2015, pp.41-1), asumiendo, para ello, la conducción institucional y la administración general de las Fuerzas Policiales y de Seguridad del Estado Nación, así como formulando, dirigiendo y supervisando sus actuaciones- Gendarmería Nacional Argentina integra el Sistema de Seguridad Interior (previsto en la Ley N° 24.059) y el Sistema de Defensa Nacional (conforme a lo normado en la Ley N° 23.554). La principal función de esta fuerza es la protección y control de la frontera del país y de sitios estratégicos nacionales. Se trata de: "contribuir decididamente a mantener la identidad nacional en áreas limítrofes, a preservar el territorio nacional y la intangibilidad del límite internacional" (Ley N° 12.367).

La Gendarmería Nacional (GN), de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 19.349, ejerce su misión primaria en tres planos: la Seguridad Interior, la Defensa Nacional y la Política Exterior de la Nación.

En el marco de la Seguridad Interior, ejerce funciones de policía de seguridad y judicial en el fuero federal, manteniendo el orden público y la seguridad del Estado, garantizándolos en tiempos de paz y contribuyendo en caso de conmoción interior o conflicto internacional a la seguridad interior, actúa como policía de prevención y represión de contrabando, interviene en la prevención, alteración y mantenimiento del orden público y actúa también en la prevención y control del tránsito vehicular en rutas nacionales y lugares del dominio público nacional. Asimismo, por disposición del Poder Ejecutivo Nacional realiza actividades complementarias de seguridad ciudadana, en el área del conurbano bonaerense y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En lo atinente a la Defensa Nacional, le corresponde desarrollar un permanente control y vigilancia de fronteras y la custodia de los objetivos estratégicos, de interés del Estado Nacional; como así también todas las actividades emergentes de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y otras disposiciones legales que se apliquen.

En el marco de la Política Exterior de la Nación, debe satisfacer las necesidades de política exterior que determine el Gobierno Nacional, a través de su participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Organización de Naciones Unidas, en la protección y seguridad de Embajadas Argentinas en el exterior y organismos regionales, funcionarios nacionales y bienes del Estado Nacional e integrando contingentes a

requerimiento de otros organismos internacionales (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015, pp. 41/10-41/11).

En lo que atañe a su organización financiera, Gendarmería Nacional Argentina (GNA) cuenta con un Servicio Administrativo Financiero (SAF 375), el cual se encuentra a su vez dividido en distintos Servicios Administrativos Financieros Desconcentrados (SAF-D).

Pese a encontrarse encargados de la administración y ejecución del presupuesto asignado a cada una de estas unidades, mediante la utilización del fondo rotatorio y las contrataciones públicas, se vislumbra en la práctica un uso frecuente de la figura del Legítimo Abono, ya sea para la adquisición de bienes como así también la contratación de servicios. En este marco, la necesidad de realizar un análisis que permita ponderar en qué modo lo adscrito en la teoría se ve implementado en la práctica, es decir, en la actuación de los distintos SAF-D.

3. Diagnóstico

3.1. Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional argentina – Ejercicio 2017

Denomínase Presupuesto Nacional o Presupuesto del Estado al documento financiero a través del cual los representantes de la Administración Pública, procuran equilibrar los ingresos públicos y los gastos públicos de dicho ente, durante el año fiscal (año calendario).

El presupuesto constituye, entonces, la expresión cifrada, conjunta y sistemática del conjunto de ingresos que tiene el Estado y de erogaciones, generalmente dinerarias, que realiza el Estado para cumplir con sus fines, es decir, satisfacer las necesidades del conjunto social al cual representa.

Conforme los valores establecidos y aprobados por los representantes del Congreso de la Nación Argentina, a través de la sanción de la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional correspondiente al Ejercicio 2017, tal Administración destinará el 5,3% de su Presupuesto a los gastos asociados a los Servicios de Defensa y Seguridad Nacional (porcentaje que asciende a la suma de 126.309,30 millones de pesos).

Cuadro 1

Administración Nacional - Finalidad del Gasto / Presupuesto 2017

CONCEPTO	2017 - Millones de \$
Administración Gubernamental	137.690,50
Servicios de Defensa y Seguridad	126.309,30
Servicios Sociales	1.512.642,10
Servicios Económicos	339.345,90
Deuda Pública	247.632,10
TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	2.363.619,90



Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas - Oficina Nacional de Presupuesto. (2017a).
"Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional correspondiente al Ejercicio 2017"

En lo que concierne a la Distribución Jurisdiccional del gasto de la Administración Nacional, el 4,1% del presupuesto se destinará al Ministerio de Seguridad, mientras que el 4% del presupuesto se asignará al Ministerio de Defensa de la Nación.

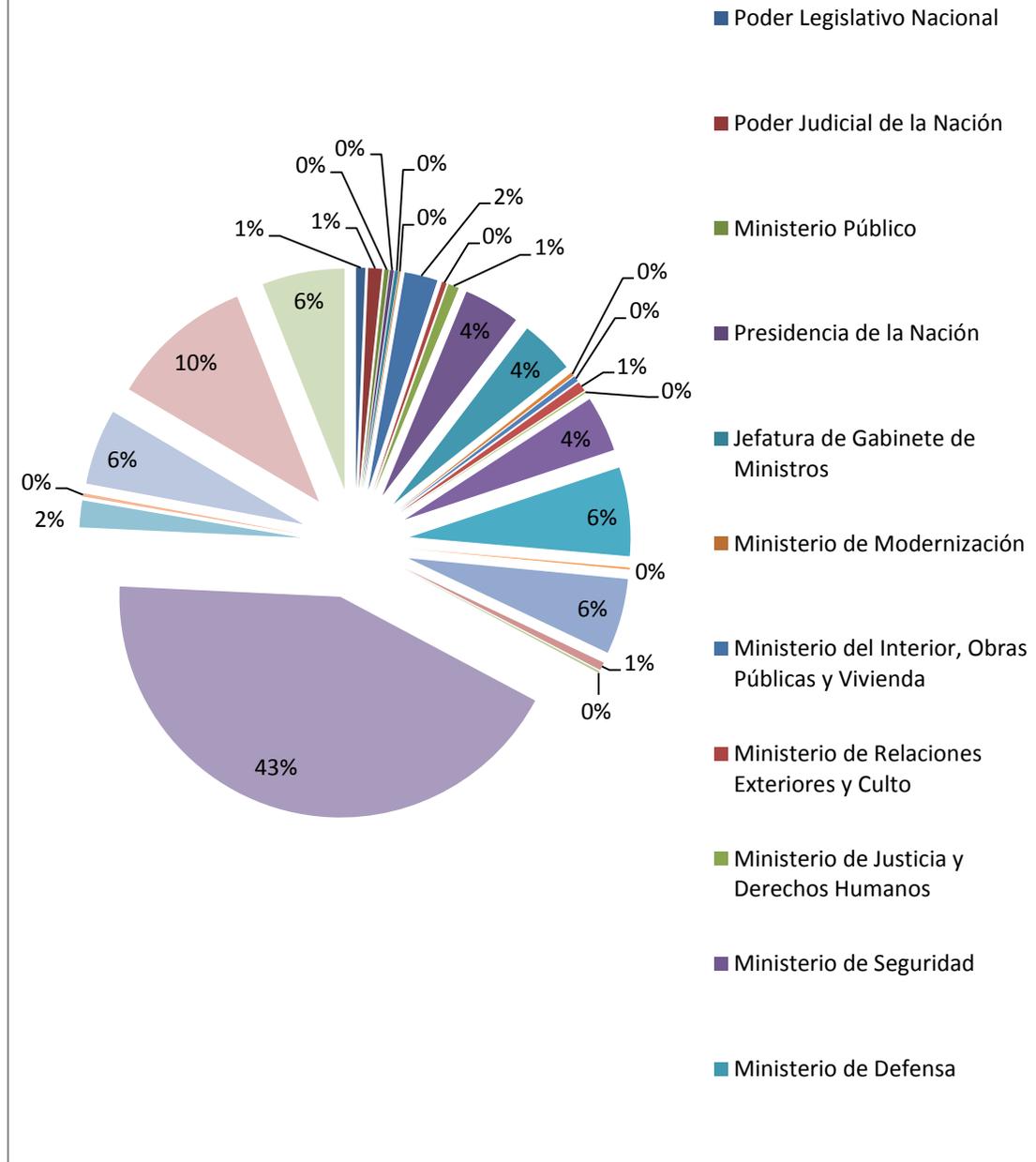
Cuadro 2

Administración Nacional - Distribución Jurisdiccional del Gasto / Presupuesto 2017

CONCEPTO	2017 - Millones de \$
Poder Legislativo Nacional	15.791,20
Poder Judicial de la Nación	23.805,60
Ministerio Público	7.724,40
Presidencia de la Nación	6.769,30
Jefatura de Gabinete de Ministros	6.480,70
Ministerio de Modernización	2.055,00
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	57.493,80
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	8.274,10
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	18.621,30
Ministerio de Seguridad	97.472,60
Ministerio de Defensa	94.031,90
Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas	6.363,30
Ministerio de Producción	9.577,50
Ministerio de Agroindustria	16.784,40
Ministerio de Turismo	2.307,80
Ministerio de Transporte	96.479,00
Ministerio de Energía	153.625,60
Ministerio de Comunicaciones	2.870,60
Ministerio de Educación y Deportes	130.950,60
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	13.956,60
Ministerio de Cultura	3.555,90
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	1.015.356,60
Ministerio de Salud	46.267,70
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	5.744,00
Ministerio de Desarrollo Social	131.178,70
Servicio de la Deuda Pública	247.328,00
Obligaciones a cargo del Tesoro	142.753,70
TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	2.363.619,90

ADMINISTRACION NACIONAL Distribución Jurisdiccional del gasto

Presupuesto 2017



Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas - Oficina Nacional de Presupuesto. (2017a).

"Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional correspondiente al Ejercicio 2017"

Tanto los capitales asignados a los Servicios de Defensa como a los de Seguridad, tienen por finalidad facilitar el desarrollo e implementación de acciones orientadas a la Defensa Nacional, el mantenimiento del orden público, las tareas de Inteligencia y el tratamiento de personas en reclusión penal.

Entre los programas que conforman la función Defensa se destacan, por su relevancia económica, las tareas esenciales para el desarrollo de las capacidades operacionales del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Dichas Fuerzas tienen previsto para 2017 llevar adelante el adiestramiento del personal y el alistamiento de los medios, para obtener aptitud y actitud operativa de los sistemas de armas, a los efectos de disponer de una capacidad de disuasión que posibilite desalentar amenazas que afecten intereses vitales de la Nación (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas - Oficina Nacional de Presupuesto, 2017b, p. 76).

Por su parte:

La mayoría de los programas que componen la función Seguridad Interior contemplan acciones inherentes a la preservación de la seguridad, la protección de la población y de sus bienes, y la vigilancia de los límites fronterizos terrestres, costas marítimas y fluviales y el espacio aéreo. Para 2017 se continuará mejorando la gestión y coordinación de los programas que integran las Fuerzas de Seguridad, midiendo los productos generados en el ámbito de la seguridad interior. Asimismo, continuarán las operaciones especiales llevadas a cabo de forma conjunta por los diferentes cuerpos de seguridad, a los fines de la prevención delictiva y la custodia de la ciudadanía (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas - Oficina Nacional de Presupuesto, 2017b, pp. 78-79).

En lo que concierne a la Gendarmería Nacional Argentina, el Presupuesto aprobado para el año 2017 prevé que esta Fuerza de Seguridad:

Seguirá realizando tareas de seguridad ciudadana en el área del conurbano bonaerense, avanzando en la mejora de la actividad de seguridad vial y en la prevención del tráfico ilícito de drogas y de la trata de personas, entre otras labores. En ese marco, sobresalen el Operativo Centinela, en diversas zonas poblacionales del conurbano bonaerense; el Plan Unidad Cinturón Sur, el Operativo de Acceso en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Operativo Escudo Norte en diversas provincias del norte argentino, y el

Operativo Vigía, que abarca la frontera del Noroeste Argentino (NOA), entre otras labores (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas - Oficina Nacional de Presupuesto, 2017b, p.79).

Dado los volúmenes de capitales consignados al desarrollo de tales tareas de Seguridad y considerando que Gendarmería Nacional Argentina forma parte de la denominada Jurisdicción 41 - Ministerio de Seguridad, Subjurisdicción 05 (GNA), y que a raíz de la Decisión Administrativa N° 393/2017 dispondrá de un presupuesto que asciende a los \$920.311.216, se torna imperioso el análisis del destino otorgado a dichos fondos, así como la modalidad de su utilización.

3.2. Gendarmería Nacional Argentina: Compras y Contrataciones

Conforme lo establecido por las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), las distintas compras y contrataciones efectuadas por Gendarmería Nacional Argentina deben de adecuarse a los parámetros establecidos por la normativa relacionada al Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional.

Vigente desde el 16 septiembre de 2016, el Decreto Reglamentario N° 1.030 regula la normativa establecida a través del Decreto Nacional N° 1.023/01 - de Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. En este marco, en el Anexo I - Manual de Procedimiento, se establecen como principales parámetros para la contratación y utilización del presupuesto asignado que:

- a. En los expedientes se debe dejar constancia de todo lo acontecido, desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato. “En tal sentido se deberán agregar todos los documentos, actuaciones administrativas, informes, dictámenes y todo otro dato o antecedente relacionado con la cuestión tratada, originados a solicitud de parte interesada o de oficio y ordenados cronológicamente” (Decreto Nacional N° 1.030, art. 1).
- b. A partir del día hábil siguiente a la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la Decisión Administrativa de Distribución del Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio presupuestario correspondiente, cada uno

de los organismos comprendidos por la norma dispondrán de un período de 60 (sesenta) días para remitir la programación desarrollada. Así mismo, la ejecución de la programación, deberá ser enviada dentro de los 60 (sesenta) días corridos de finalizado el ejercicio presupuestario correspondiente, y se deberán informar las correcciones que se efectúen al plan anual de contrataciones, en base a ajustes originados en las modificaciones de crédito presupuestario, en la asignación de cuota presupuestaria u en otras razones (Decreto Nacional N° 1.030, art. 4).

- c. La Unidad Requirente deberá formular sus requerimientos de bienes o servicios a la respectiva Unidad Operativa de Contrataciones, con la debida antelación e indicando, entre otros requisitos: las cantidades y especificaciones técnicas de los bienes o servicios a los que se refiera la prestación; si los elementos deben ser nuevos, usados, reacondicionados o reciclados; la calidad exigida y, en su caso, las normas de calidad y criterios de sustentabilidad que deberán cumplir los bienes o servicios o satisfacer los proveedores. Así también, deberá de estimar el costo de la compra o contratación a efectuarse, de acuerdo a las cotizaciones de plaza o de otros elementos o datos que se estimen pertinentes a tal efecto, así como suministrar todo otro antecedente que se estime de interés para la mejor apreciación de lo solicitado y el mejor resultado del procedimiento de selección (Decreto Nacional N° 1.030, art. 6).
- d. “Las jurisdicciones o entidades contratantes podrán efectuar el registro preventivo del crédito legal para atender el gasto, conforme lo dispuesto en el artículo 9° del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. La Unidad Operativa de Contrataciones podrá verificar la existencia de crédito y cuota presupuestaria en la partida correspondiente, a través de la dependencia que corresponda dentro de la jurisdicción o entidad contratante efectuando las pertinentes reservas mediante el registro preventivo del crédito legal para atender el gasto” (Decreto Nacional N° 1.030, art. 7).
- e. La Unidad Operativa de Contrataciones deberá verificar si para el objeto contractual requerido existen modelos de pliegos de bases y condiciones particulares ya elaborados por la Oficina Nacional de Contrataciones, en cuyo caso deberá

utilizarlos o si los mismos deberán de ser confeccionados. En dichos casos, las Unidades Requirentes deberán considerar el procedimiento de selección, la clase y modalidad que se utilizará, teniendo en cuenta las disposiciones establecidas en el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (Decreto Nacional N° 1.030, art. 9).

- f. “La Unidad Operativa de Contrataciones proyectará el acto administrativo de autorización de la convocatoria, elección del procedimiento y aprobación del pliego de bases y condiciones particulares y lo remitirá a la autoridad competente para dictarlo, de acuerdo a las pautas sobre competencia establecidas en el artículo 9° del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional" (Decreto Nacional N° 1.030, art. 13).

 - g. La Unidad Operativa de Contrataciones deberá dar a publicidad la convocatoria de los procedimientos de selección de los oferentes, ya sea a través del sistema electrónico de contrataciones o de información difundida a través del sitio de Internet correspondiente a la Oficina Nacional de Contrataciones, con un mínimo de 2 (dos) días de antelación al de la fecha en que corresponda efectuar su difusión (Decreto Nacional N° 1.030, art. 15).

 - h. Cada jurisdicción o entidad contratante deberá fijar un término o plazo temporal para la recepción de las ofertas (Decreto Nacional N° 1.030, art. 22).

 - i. “Dentro de los DOS (2) días siguientes al acto de apertura de las ofertas, la Unidad Operativa de Contrataciones deberá verificar en el Sistema de Información de Proveedores, el estado en que se encuentra cada uno de los oferentes y, en su caso, comunicarles que realicen las gestiones necesarias ante la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES para que se encuentren incorporados y con los datos actualizados al comienzo del período de evaluación de las ofertas o bien al momento de la adjudicación en los procedimientos en que no se realice dicha etapa” (Decreto Nacional N° 1.030, art. 25).
- Los oferentes y adjudicatarios extranjeros se encuentran exceptuados de tal obligación.

- j. Una vez que las Comisiones Evaluadoras emitan su dictamen sobre las ofertas recibidas, dictamen el cual no tendrá carácter vinculante, el mismo deberá ser remitido por la Comisión Evaluadora a la respectiva Unidad Operativa de Contrataciones quien lo comunicará a todos los oferentes dentro de los 2 (dos) días de emitido (Decreto Nacional N° 1.030, art. 28).

- k. “Si se recibieran impugnaciones al dictamen de evaluación de las ofertas, la Unidad Operativa de Contrataciones deberá verificar si se constituyó la pertinente garantía. Si la misma no se hubiese constituido, o no lo estuviera en la forma debida, cualquiera fuera la omisión o defecto, deberá intimar al impugnante a subsanarla dentro del término mínimo de DOS (2) días de notificado. Si dicha omisión o defecto no fuera subsanado en el plazo establecido, la impugnación será rechazada sin más trámite” (Decreto Nacional N° 1.030, art. 29).

- l. Una vez escogida la oferta vencedora, es decir, efectuado el acto administrativo de adjudicación, la Unidad Operativa de Contrataciones deberá remitir a la dependencia que corresponda, las actuaciones a los fines de verificar la disponibilidad de crédito y cuota y realizar el correspondiente registro del compromiso presupuestario (Decreto Nacional N° 1.030, art.35), para luego: “emitir la correspondiente orden de compra o de venta, la que deberá contener las estipulaciones básicas del procedimiento y será autorizada por el funcionario competente que hubiere aprobado el procedimiento de selección de que se trate o por aquél en quien se hubiese delegado expresamente tal facultad (Decreto Nacional N° 1.030, art. 34).

- m. La Unidad Operativa de Contrataciones deberá emitir el correspondiente contrato, el que deberá contener las estipulaciones básicas del procedimiento a seguirse. Así también como deberá notificar al adjudicatario, dentro de los 10 (diez) días de la fecha de notificación del acto administrativo de adjudicación, que el contrato se encuentra a disposición para su suscripción por el término de 3 (tres) días (Decreto Nacional N° 1.030, art. 39).

Dicho contrato deberá ser suscripto por el adjudicatario o su representante legal y por el funcionario competente que hubiere aprobado el procedimiento de selección de que se trate o por aquél en quien hubiese delegado tal facultad (Decreto Nacional N° 1.030, art. 40).

- n. “La Unidad Operativa de Contrataciones recibirá la garantía de cumplimiento del contrato que integren los cocontratantes. Si el cocontratante no integrara la garantía de cumplimiento del contrato en el plazo fijado en el artículo 77 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, la Unidad Operativa de Contrataciones lo deberá intimar para que la presente, otorgándole un nuevo plazo igual que el original, y en caso en que no la integre en dicho plazo se rescindiré el contrato y se deberá intimar al pago del importe equivalente al valor de la mencionada garantía” (Decreto Nacional N° 1.030, art.41).

3.2.1. GNA y el pago del Legítimo Abono

Pese a encontrarse integrada al Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, y al igual que aconteciese al interior de las distintas dependencias de la Administración Pública del país, el pago del Legítimo Abono se ha convertido en una práctica, frecuentemente, utilizada por las distintas áreas que conforman Gendarmería Nacional Argentina, ya sea para la adquisición de bienes como para la contratación de servicios.

Si bien, en determinadas ocasiones su uso se ha debido a la existencia de situaciones excepcionales, como ser:

- a) La existencia de circunstancias imposibles de prever (dado su vinculación a elementos del orden contextual) que impidieran la prosecución normal de los trámites de un acto licitatorio,

- b) Cuando el acto contractual en cuestión no comenzara con la suficiente antelación que permitiera continuar con el suministro de bienes o realización de servicios, de forma normal,

- c) En caso de que las licitaciones sean impugnadas, entre otros.

El procedimiento de excepción de reconocimiento de facturas por Legítimo Abono se aplica en los casos que se presenta una urgencia o imprevisto que debe contar con su realización sin poder arbitrar los plazos necesarios para la aplicación de otro procedimiento administrativo. Al no poder prever la situación que genera dicho gasto, ya que el mismo no fue presupuestado, pero tampoco puede dejar de ser atendido, se trata de dar una respuesta a la situación planteada, por tratarse de la satisfacción de un interés en juego dentro de la Administración Pública. Otro motivo que deviene en la aplicación del procedimiento de excepción de un reconocimiento, es la excesiva demora o fracaso de una contratación en curso y que el objeto de la misma debe ser resuelto para cumplir dicha necesidad prevista (Auditoría General de la Nación, 2012).

No obstante, lo cierto es que tal modalidad de pago ha sido utilizada, también, para obviar procesos contractuales preestablecidos o para continuar con contrataciones ya existentes, pero de un modo precario y, por ende, exento de plena legalidad.

Las situaciones planteadas son contrarias a los principios generales propios de la gestión de las contrataciones que se desea implementar y que se caracteriza por:

- La eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público puesto en juego.
- La transparencia de los procedimientos.
- La publicidad y difusión de las actuaciones.
- La promoción y concurrencia de los interesados.
- La competencia igualitaria entre oferentes, entre otros.

Recuérdese que el pago del Legítimo Abono es una de las figuras contemplada por el Derecho Administrativo vigente en el territorio nacional argentino, pero en casos excepcionales; por el contrario, en los últimos años, se vislumbra un aumento desmedido e irracional de su implementación, incluso al interior de la Gendarmería Nacional. En este marco, la necesidad de diseñar e implementar un procedimiento administrativo-financiero que reduzca la utilización del Legítimo Abono y, de esta forma, no transforme en regla aquello que debiera de ser una excepción.

4. Propuesta de intervención

4.1. Síntesis del problema a resolver

Las contrataciones y adquisiciones efectuadas por el Estado constituyen una pieza fundamental dentro del gasto público de una nación y es por este motivo que, en contextos democráticos, los representantes estatales, elegidos por los ciudadanos, deben de velar por la transparencia en los procedimientos de licitación y adjudicación de los proyectos, así como por la honradez en el uso de los recursos públicos de los que se dispone. No obstante, en la práctica, este postulado no siempre pareciera cumplirse, en forma cabal.

En múltiples oportunidades, al momento de definir las compras y contrataciones a efectuarse, las distintas jurisdicciones y/o dependencias estatales parecen alejarse del principio de selección reglado y público, apartándose, de este modo, de una correcta administración de los intereses que le fueran encomendados por la sociedad.

Contemplada por el Derecho Administrativo que rige en el país, como una modalidad de pago excepcional, cuyo uso temporal se limita (de modo que no se torne habitual), atentando, de este modo, contra la transparencia de los actos de la Administración Pública y la Seguridad Jurídica de los mismos, la figura del Legítimo Abono, paradójicamente, ha sido y continua siendo utilizada, por jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional, de manera frecuente.

En lo que concierne al Servicio Administrativo Financiero (SAF 375) de la Gendarmería Nacional Argentina, fuerza militar de carácter estatal sobre la que gira la presente labor académica, tal situación se hace presente, tornándose necesario el desarrollo de un análisis que permita ponderar en qué modo tales prácticas se encuentran arraigadas en las formas y procedimientos de gestión administrativa de dicha entidad, así como evaluar los posibles pasos o instancias de control a seguir para lograr subsanarlos.

Se trata, entonces, de que abordar distintos elementos que permitan diseñar e implementar un procedimiento administrativo-financiero que reduzca la utilización de la figura del Legítimo Abono, devolviéndole su carácter de práctica excepcional ante situaciones imposibles o difíciles de prever.

4.2. Objetivos de la propuesta

- Describir la figura del Legítimo Abono.
- Analizar en qué casos particulares la misma ha sido utilizada por parte de los Servicios Administrativos Financieros Desconcentrados de la Gendarmería Nacional Argentina (SAF-D).
- Estudiar la gestión desarrollada por los órganos de administración y control en dichas oportunidades.
- En base a la información recabada, ponderar en qué casos resultaría factible, a futuro, la realización del reconocimiento de erogaciones mediante el régimen del Legítimo Abono.
- Evaluar si la utilización de dicha figura propia del Derecho puede derivar en un enriquecimiento sin causa de la administración ante la comprobación de que el particular ha entregado u ofrecido servicios, y de ser así, en qué modo puede prevenirse dicha situación.
- Analizar en qué medida los gastos reconocidos por pago de Legítimo Abono pueden afectar al presupuesto consignado a GNA.
- Ponderar la responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen este tipo de actuaciones.
- Suministrar a los Jefes de las SAF - D del despliegue Institucional un lineamiento sobre la formalidad del Legítimo Abono.

4.3. Estrategia a implementar

La necesidad de realizar distintas acciones y esfuerzos tendientes a gerenciar la Administración Pública de forma eficaz, conlleva la necesidad de formular un diagnóstico de situación, que permita actuar en base a los resultados obtenidos.

Los procedimientos contractuales básicos, licitaciones públicas y privadas son unos de los principales elementos del gasto a analizar. Las erogaciones del presupuesto, durante, fundamentalmente, los años de crisis económica-financiera del país han sido una constante al interior de los distintos organismos o dependencias estatales. En dichas instancias, los

principios de legalidad y transparencia republicana se encontraban socavados o relegados a un segundo plano, dada la elección de caminos elusivos de control.

No obstante, en épocas de estabilidad y a fin de impedir o morigerar la existencia de tales procedimientos de excepción, que si bien autorizados por la Ley (como es el caso del pago del Legítimo Abono) se han vuelto una práctica regular, se torna necesario transparentar, principalmente, lo concerniente a las gestiones de contratación.

Los contratos de abastecimiento deben de concretarse en contextos de clara responsabilidad administrativa. No se trata tan sólo de respetar los procedimientos básicos para la selección y contratación de personal y/o proveedores, sino de provocar un fuerte cambio en la mentalidad asociada a los mismos. El gerenciamiento se torna un elemento clave para asegurar la transparencia de los procesos asociados.

En tal contexto, la importancia de las estructuras o sistemas de control, tanto internos como externos, se torna significativa en lo que atañe a las fases previas y concomitantes a la ejecución del gasto.

La existencia de una interacción permanente entre las áreas de gerenciamiento administrativo y las áreas de control es otro de los elementos a considerar, dado que cuando uno de estos sectores no asume su papel, de forma eficiente, produce un desbalance contraproducente para la legitimidad de los procesos desarrollados.

Si bien, durante largos períodos de tiempo tendió a asociarse la idea de control a la existencia de una administración pública burocrática, que interfiere y demora la gestión del proceso contractual, tornándola ineficaz e ineficiente, Deniro (2005) sostiene que, al analizarse las distintas experiencias acaecidas, se observa que buena parte de la ineficiencia en el proceso contractual deriva del indebido gerenciamiento, por parte de quienes deben ejercer dicha función, enmascarando esa ineficiencia en aquel concepto de interferencia por parte del sistema de control.

Dado ese cuadro, la necesidad de reformar el accionar de la gestión, tanto en lo que a las áreas responsables de gestionar el abastecimiento, como a las de ejercer el control, concierne.

La implantación de todo nuevo modelo de gestión, requiere de una significativa transformación de las instituciones (...), incorporando nuevas prácticas y tecnologías

(planificación estratégica, cambios estructurales, revisión y reformulación de procesos, identificación de productos, etc.) y debe estar acompañada por la reforma de los sistemas administrativos de apoyo, los que las atraviesan y condicionan.

Siendo que la erradicación de todas las formas de corrupción es un presupuesto para la legitimación de los sistemas políticos latinoamericanos, la transparencia se transformó en una cuestión central de la gestión y orientadora de los procesos de reforma. La ciudadanía exigía, y lo sigue haciendo, la plena transparencia en la gestión de la cosa pública.

Como se anticipara, el fortalecimiento de las instituciones es un objetivo central de la administración gubernamental y para alcanzarlo, se ha considerado apropiado avanzar firmemente en aquellos proyectos que se sustenten en la necesidad de reconstruirlas y las privilegien mediante acciones que rescaten la calidad, la eficacia, la cooperación interorganizacional y la transparencia, coadyuvadas por un accionar de la Administración Pública que manifieste el respeto por los ciudadanos (Deniro, 2005, p. 4).

En este marco, la necesidad de implementar una labor que permita indagar acerca de la realidad existente al interior de las distintas dependencias de Gendarmería Nacional Argentina, en lo que a la gestión administrativa-financiera de las mismas refiere, así como de evaluar las posibles instancias de control a implementarse.

4.4. Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar

Dado el carácter de la labor propuesta y la conformación de la entidad a analizarse, se considera que el procedimiento a desarrollar debería iniciarse a nivel micro para luego extrapolarse a nivel macro. Es decir, como se mencionara al iniciarse el presente trabajo, Gendarmería Nacional Argentina cuenta con un Servicio Administrativo Financiero (SAF 375), el cual se encuentra a su vez dividido en distintos Servicios Administrativos Financieros Desconcentrados (SAF-D).

En este marco, y a fines de evitar entablar un procedimiento que por buscar ser completo resulte insuficiente o poco adecuado a las necesidades vislumbradas en el sector, surge la necesidad de iniciar la labor analítica deseada en uno de estos SAF-D en particular. De lo que se trata es de poder comprender la situación atravesada por dicha unidad, el modo de su accionar administrativo y de ponderar, fundamentalmente, la

existencia o no de instancias de control de los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios, en su interior.

Las actividades a desarrollar serán múltiples. Cabe destacar que, en el campo de la investigación social puede hablarse de la existencia de métodos cuantitativos y cualitativos de recogida de la información.

Los métodos cualitativos son aquellos que - tales como la observación, la dinámica de grupos, la entrevista o las técnicas proyectivas, entre otros- permiten obtener una información difícilmente mensurable, como ser: los juicios, las actitudes o los deseos de aquellos involucrados en el fenómeno analizado.

Por su parte, los métodos cuantitativos, como las encuestas o los análisis sistemáticos de bases de datos, están basados en muestras obtenidas por métodos estadísticos. Su principal característica y ventaja comparativa es la capacidad de extrapolación de la información obtenida a otros sectores de características similares.

En el caso de la presente propuesta, la observación participante, las entrevistas y las técnicas proyectivas serán las principales herramientas a utilizar.

4.5. Acciones previstas para la evaluación de la intervención

En el campo de la evaluación de la investigación científica suele recurrirse a una multiplicidad de clasificaciones e indicadores que permitan ponderar el nivel o calidad de la tarea desarrollada.

A grandes rasgos, dichos indicadores suelen dividirse en dos grandes grupos: a) indicadores de índole cuantitativa y b) indicadores de índole cualitativa. Lo cierto es que, a menudo, en la práctica, dichos indicadores suelen confluír en una misma labor.

Pese a este factor, y dados los objetivos propuestos en el presente trabajo, la labor desarrollada ponderará la utilización de indicadores cualitativos a fin de medir el impacto del análisis y propuestas/modificaciones a las que el mismo pudiera dar lugar.

De lo que se trata es de evaluar en qué modo las informaciones obtenidas y las acciones de gestión administrativa y de control a la que diesen lugar al estudiarse lo acontecido al interior de una de los SAF-D de Gendarmería Nacional Argentina pueden extrapolarse a la totalidad de los mismos, favoreciendo a la mayor transparencia en la asignación y utilización de los recursos que se le asignaran.

5. Conclusiones

En congruencia con el desarrollo e implementación, hacia comienzos de la década de 1990, del Programa de Reforma de la Administración Financiera del Gobierno (programa que tiende a la modernización del área institucional, encargada de la administración de las finanzas públicas nacionales), los representantes del Poder Ejecutivo Nacional prepararon y enviaron al Congreso un Proyecto de Ley que buscaba convalidar legalmente las modificaciones expresadas.

Sancionada el 30 de septiembre de 1992, la Ley N° 24.156 – de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional se propuso, entre otras metas, la reforma del Sistema de Contrataciones Públicas vigente. La eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público puesto en juego; la transparencia de los procedimientos; la publicidad y difusión de las actuaciones; la promoción y concurrencia de los interesados, así como la competencia igualitaria entre oferentes, fueron algunos de los factores promulgados.

La necesidad de gestión de las distintas jurisdicciones y/o áreas que componen el Estado Nacional de forma económica, eficiente y eficaz; de generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones; de interrelacionar los Sistemas de Administración Financiera con los de control interno y externo, a fin de facilitar la eficacia de los mismos y de proceder a la utilización de los recursos públicos en el marco de mayor transparencia posible, se tornó imperante.

Considerando que las contrataciones y adquisiciones efectuadas por el Estado constituyen una pieza fundamental dentro del gasto público, el Poder Ejecutivo Nacional estableció, a través de la creación del Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional y de la Oficina Nacional de Contrataciones, como órgano rector de dicho sistema (Decreto N° 1.545, arts. 25 y 27, respectivamente), distintas modalidades para la contratación de bienes y servicios por parte de los organismos que componen el Sector Público Nacional: Licitaciones Públicas, Licitaciones Privadas, Contrataciones Directas, entre otras.

Mientras que la Oficina Nacional de Contrataciones tiene, entre sus competencias, establecer las normas, sistemas y procedimientos que rigen las contrataciones, concierne a los Organismos de la Administración Pública Nacional gestionar las compras o contrataciones particulares.

A través del establecimiento de las modalidades de contratación anteriormente mencionadas, el Estado busca proveer a la población de los elementos necesarios para atender a sus necesidades, de un modo ordenado y transparente. No obstante, en la práctica, este postulado no siempre pareciera cumplirse. En múltiples oportunidades, se produce un alejamiento del principio de selección reglado y público.

Un ejemplo de ello lo constituye lo acontecido en torno de la figura del Legítimo Abono; figura que si bien es reconocida por el Derecho Administrativo vigente en el país, no se encuentra reglada por norma alguna, posibilitando, de este modo, el posible uso indebido de tal figura y el alejamiento de los controles y garantías establecidas por las normas de administración financiera estatal, relacionadas con la ejecución presupuestaria.

Contemplada como una modalidad de pago excepcional, limitándose su uso temporal de modo que no se torne habitual, atentando, de este modo, contra la transparencia de los actos de la Administración Pública y la seguridad jurídica de los mismos (de hecho, así lo especifica la Disposición N° 283, emitida el 13 de junio del año 2013, por la Administración Federal de Ingresos Públicos - AFIP, a través de la cual establece dicho procedimiento es aplicable para el reconocimiento de erogaciones por el Régimen del Legítimo Abono, basadas en la Disposición AFIP N° 317, del año 2002), paradójicamente, la figura del Legítimo Abono ha sido y continua siendo utilizada, por jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional, de manera frecuente.

Si bien, en determinadas ocasiones, el uso de la figura del Legítimo Abono se torna fundamental debido a la existencia de situaciones excepcionales -como ser: a) la existencia de circunstancias imposibles de prever (dado su vinculación a elementos del orden contextual) que impidieran la prosecución normal de los trámites de un acto licitatorio; b) cuando el acto contractual en cuestión no comenzara con la suficiente antelación que permitiera continuar con el suministro de bienes o realización de servicios, de forma normal; c) en caso de que las licitaciones sean impugnadas; entre otros- que llevan a la

necesidad de atenderlas, de forma inmediata, lo cierto es la Administración Pública debería de evitar el uso de tal instituto.

Creada el 28 de julio de 1938, con la misión de consolidar los límites internacionales y garantizar la seguridad de los colonos y habitantes de las regiones alejadas que conformaban el territorio nacional argentino, la Gendarmería Nacional es, en la actualidad, la principal Fuerza de Seguridad de la República Argentina.

Se trata de una Fuerza de naturaleza militar, con características de Fuerza Intermedia, que cumple su misión y funciones en el marco de la Seguridad Interior, Defensa Nacional y apoyo a la Política Exterior del país. Dado que la Gendarmería Nacional Argentina (organismo en el cual se centra el análisis efectuado) cuenta con un Servicio Administrativo Financiero (SAF 375), el cual se encuentra, a su vez, dividido en distintos Servicios Administrativos Financieros Desconcentrados (SAF-D), se considera que la implementación de la labor investigativa en una de estas divisiones en particular será beneficioso, en tanto permitirá conocer la complejidad del fenómeno con el que se trabaja (pago de facturas mediante la utilización de la figura del Legítimo Abono) y de su caracterización.

Las evaluaciones y recomendaciones efectuadas en torno a la implementación de distintas instancias administrativo-financieras de control de la labor podrán, a futuro, extrapolarse a la actuación de otras divisiones de la misma entidad (Gendarmería Nacional Argentina). Se trata no sólo de optimizar y transparentar la gestión sino de poder realizar un uso más eficiente y eficaz del presupuesto nacional asignado a tal dependencia.

Tal como se mencionara al iniciarse el trabajo académico efectuado, el Erario Público, entendido como el conjunto de haberes, rentas e impuestos que recauda el Estado, a través del fisco (es decir, de las agencias y organismos recaudatorios de los que dispone toda Nación), constituye el capital del cual dispone todo Estado para poder solventar los gastos de su política pública. En este marco, el Sistema de Administración Financiera Pública de todo país adquiere un rol significativo, ya que es a través del mismo que el Estado asigna el presupuesto o recursos de los que dispone, entre los distintos organismos públicos que lo conforman.

6. Referencias bibliográficas

I) Doctrina

a) Libros

- Alterini, A. A., Ameal, O. J. y López Cabana, R. M. (1978). *Curso de Obligaciones: IV Congreso Nacional de Derecho Civil, declaración relativa al modo de interpretación de la teoría del enriquecimiento sin causa en el derecho nacional vigente* - Vol. II. Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot
- Borda, G. "Obligaciones". *Tratado de Derecho Civil – Tomo II* (8° Ed.). Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot
- Comadira, J. R. (2009). *La Licitación Pública: Nociones, principios y cuestiones* - Tomo 2. Buenos Aires, Argentina: Lexisnexis
- Le Pera, A. (2007). *Estudio de la Administración Financiera Pública*. Buenos Aires, Argentina: Cooperativas

b) Revistas

- Marchetti, L. (2005). Suplemento del Derecho Administrativo. *La Revista*

II) Legislación Nacional

- Decreto de la Provincia de Buenos Aires N° 1.344/04, Reglamento de la Ley Nacional N° 24.156
- Decreto de la Provincia de Buenos Aires N° 893/12, Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional
- Decreto Nacional N° 1.957, B. O. 26/10/1992

Decreto Nacional N° 1.023, Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, B. O. 13/08/2001

Decreto Nacional N° 1.993, B. O. 14/12/2010

Decreto Reglamentario N° 2.481, B. O. 13/12/1993

Decreto Reglamentario N° 893, B. O. 14/06/2012

Decreto Reglamentario N° 1.023, B. O. 16/09/2016

Decisión Administrativa N° 393, B. O. 19/06/2017

Disposición AFIP N° 317, B. O. 2002

Disposición AFIP N° 283, Reconocimiento de erogaciones por el Régimen de Legítimo Abono, B. O. 13/06/2013

Ley Nacional N° 12.367, de Gendarmería Nacional, B. O. 11/08/1938

Ley Nacional N° 19.549, de Procedimientos administrativos. B. O. 03/04/1972

Ley Nacional N° 19.983, de Resolución de Conflictos Administrativos de Organismos del Estado, B. O. 05/12/1972

Ley Nacional N° 23.554, de Defensa Nacional, B. O. 26/04/1988

Ley Nacional N° 24.059, de Seguridad Interior, B. O. 17/01/1992

Ley Nacional N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, B.O. 30/09/1992

Ley Nacional N° 25.188, de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, B. O. 26/10/1999

III) Jurisprudencia Nacional

Fallo “Z. N. C/ Provincia de Río Negro S/ Contencioso Administrativo S/ Apelación” (2009).

Fallo “Ingeniería Omega Sociedad Anónima c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires s/ Recurso de Hecho”.

Fallo “Sonda Argentina S.A. c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/ Pretensión Anulatoria”.

IV) Otros

Deniro, L. A. (2005). "Utilización de recursos informáticos para transparentar, asegurar y agilizar el proceso licitatorio para la contratación del servicio de comunicación de datos de la intranet provincial". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile. Recuperado de: <http://siare.clad.org/fulltext/0052520.pdf>

Auditoría General de la Nación. (2012). "Informe 594". Recuperado de: <http://www.uba.ar/download/institucional/auditoria/INFORME594.pdf>

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación -Secretaría de Hacienda. (1991). "Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental". Recuperado de: http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/documentos/AF_Programa_Reforma.pdf

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas - Oficina Nacional de Presupuesto. (2017a). "Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional correspondiente al Ejercicio 2017". Recuperado de: http://www.mecon.gob.ar/onp/html/comunicados/proy_presupuesto2017.pdf

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas - Oficina Nacional de Presupuesto. (2017b). "Presupuesto Resumen". Recuperado de: <http://www.mecon.gob.ar/onp/html/presupresumen/resum17.pdf>

Ministerio de Seguridad de la Nación. (2015). "Política Presupuestaria de la Jurisdicción". Recuperado de: <http://www.economia.gob.ar/onp/html/presutexto/ley2015/jurent/pdf/D15J41.pdf>

Procuración del Tesoro de la Nación. (2017). "Dirección Nacional de Dictámenes. Conflictos Administrativos". Recuperado de: <https://www.ptn.gob.ar/page/acceder-a-conflictos-administrativos>