

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**

---

**Legítimo Abono. Marco Normativo para el  
Sector Público**

---

DIRECTOR DE LA CARRERA: DR. ALFREDO LE PERA

PROFESOR DEL TALLER/TUTOR: PROF. CRISTINA ROLANDI

AUTOR: LIC. NATALIA SOLEDAD CLARO

COHORTE: 2018-12

[DICIEMBRE 2019]

---

## Resumen

El presente trabajo se realizó para concluir con el programa académico de la Carreta de Especialización en Administración Financiera en el Sector Público, el objeto es analizar los distintos modelos de contratación utilizado en la Administración pública Nacional tendientes a que el Estado pueda obtener los bienes, obras y servicios que necesita para su gestión. Se propone analizar y delinear los requisitos que se deberían cumplimentar para que la Administración Nacional proceda al pago de las facturas de bienes y servicios que solicitó y recibió apartándose del Régimen de Contrataciones vigente, adoptando un procedimiento conocido como reconocimiento de pago de “legítimo abono”.

A nivel nacional, el Régimen de Contrataciones Públicas establece cuál es el procedimiento de selección que se debe seguir adelante para obtener la adquisición y/o contratación de bienes y servicios de la Administración Nacional.

Cuando la Administración ya sea centralizada o descentralizada se aparta de los procedimientos establecidos para adquirir o contratar bienes y servicios sin seguir la normativa aplicable, nos encontramos ante supuestos no regidos por la norma y, por tanto, pasibles de la sanción de nulidad.

Una figura muy utilizada en la Administración Pública es la del Legítimo Abono, la misma surge en algunas ocasiones cuando se encuentra ante un contrato que ha vencido, pero en el que subsiste la necesidad de continuar con la prestación y dado que no se ha logrado volver a contratar aun a través de los procedimientos previstos por la normativa vigente y que por lo tanto no se encuentra vigente una nueva orden de compra que regirá la nueva contratación, se decide de todas formas continuar con la prestación a cargo del proveedor que resultó adjudicatario de la misma contratación realizada con ese objeto. Existen otros supuestos que se desarrollaran en este trabajo.

Dado este escenario, el presente trabajo propone hacer un reconto teórico de la normativa vigente en materia de contrataciones públicas como así también de la figura del legítimo abono utilizada en la Administración Pública Nacional. También se tratará la temática de la acción de enriquecimiento sin causa para luego finalmente poder proponer un procedimiento administrativo aplicable a la Administración Financiera del sector público en general.

Palabras Claves: Administración Financiera Pública- Régimen de Contrataciones – Enriquecimiento sin causa- Legítimo Abono

# Índice

<b>1. Introducción.....</b>	<b>4</b>
1.1 Fundamentación y planteamiento del problema.....	4
1.2 Objetivos.....	6
1.3 Aspectos metodológicos.....	7
<b>2. Marco Teórico.....</b>	<b>8</b>
2.1 Reforma de la Administración Financiera Gubernamental. Relevancia.....	8
2.2 Los Sistemas de Contrataciones Públicas en Argentina. Normativa vigente.....	10
2.3 Figura del Legítimo Abono para el pago de servicios en la APN- Conceptos.....	18
2.4 Enriquecimiento sin causa en la contratación Administrativa.....	21
2.5 Conflictos de interés en el ejercicio de la función pública.....	25
<b>3. Diagnostico.....</b>	<b>27</b>
3.1 Contrataciones en la Administracion Publica Nacional.....	27
3.2 Jurisprudencia de la Corte Suprema Justicia de la Nacion.....	31
3.3 Legitimo Abono en la APN .....	33
<b>4. Propuesta de intervención.....</b>	<b>34</b>
4.1 Síntesis del problema a resolver.....	34
4.2 Objetivos de la propuesta.....	35
4.3 Estrategia a implementar.....	36
4.4 Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar.....	37
4.5 Acciones previstas para la evaluación de la intervención.....	38
<b>5. Conclusiones.....</b>	<b>38</b>
<b>6. Referencias Bibliográficas.....</b>	<b>41</b>

# **1. Introducción**

## **1.1 Fundamentación y planteamiento del problema**

En la presente investigación se propone realizar un análisis respecto del uso de la figura del Legítimo Abono en la Administración Pública Nacional.

Los procedimientos de selección requieren para su gestión un conjunto de reglas y parámetros que mejoren las prácticas en esta materia con el propósito de cumplir cabalmente con los fines del Estado y a la vez alcanzar la adecuada administración de los recursos públicos. Ello dentro de un marco de la mayor transparencia, eficiencia, eficacia y economía.

Es necesario destacar la importancia de la contratación pública como instrumento que utiliza el Estado para la realización de los fines que le son inherentes, por lo que resulta imprescindible que el Estado compre un bien o contrate un servicio necesario para satisfacer las necesidades con la menor cantidad de recursos posibles y de manera eficaz y eficiente (Oficina Anticorrupción República Argentina, Compras y Contrataciones Públicas “Herramientas para la Transparencia en la Gestión”).

Contar con una norma que contemple de manera integral la instrumentación del Legítimo Abono que es utilizada por jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional 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 la administración financiera relacionadas con la ejecución presupuestaria, esto permitirá al Estado nacional contar con una mayor transparencia en la gestión pública. Proponer una normativa que contemple la figura del Legítimo Abono es fundamental para llevar un adecuado y oportuno control en los procedimientos de contratación en la Administración Pública Nacional, así como una eficiente y transparente administración de los recursos públicos.

A partir de lo normado por la Ley de Administración Financiera N°24.156, así como por las pautas impartidas por el Decreto 436/2000 que reglamenta la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado Nacional, queda en evidencia que no existe una reglamentación que regule en particular la figura del Legítimo Abono, que sea específica y brinde un marco legal íntegro.

En la Argentina sucede a menudo, que los contratos que se celebran entre la Administración Pública y contratantes (proveedores, empresas de prestación de servicios, etc.) lo que son por un periodo determinado, cumplido el cual, la gestión en turno no alcanza muchas veces por razones materiales, sino por el tiempo que insume en general a tramitar un nuevo Expediente de contratación administrativa. Por ello, se incurre habitualmente en la práctica de continuar con la contratista que había desarrollado las tareas hasta el momento, comprometiéndose la Administración a tramitar el nuevo expediente de contratación y a abonar los servicios prestados desde la finalización de la vigencia del contrato y durante el tiempo que desarrolle tareas sin que se apruebe el nuevo contrato administrativo (Zérbola, 2017).

La inexistencia de una norma general que establezca los caracteres y condicionantes, impide que se cuente con una definición precisa. Este alejamiento de las normas, controles y garantías establecidas para los contratos y la recepción/ejecución de los bienes y servicios es producto de la falta de previsión imputable a la Administración.

La figura del legítimo abono en el Derecho Administrativo Argentino, es una consecuencia directa de la necesidad de contar con la continuidad de determinados bienes y servicios que presta una empresa proveedora del Estado, que a raíz de una problemática estructural y de prácticas de la administración (...) permite al Estado continuar con la prestación en forma regular de esos bienes o servicios y a su vez, retribuye sin violar el derecho de propiedad ni el de igualdad (art. 17 y 16 de la C.N) al contratista quien de otro modo se vería perjudicado sin fundamentos, viéndose la Administración en una situación de ventaja, que consolidaría un supuesto de “enriquecimiento sin causa (Zérbola, 2017).

Por lo expuesto, los legítimos abonos, si bien son una herramienta de gran utilidad para el Estado nacional frente a ciertas necesidades de darle reconocimiento a los servicios prestados bajo esta figura, la metodología de implementación vigente resta transparencia a la operatoria dada la carencia normativa.

En función al planteo propuesto cabe preguntarnos, ¿por qué no se dictan las normas pertinentes que contemplen los lineamientos para definir un marco legal adecuado, contemplando principalmente instrucciones para las áreas intervinientes como ser la

Dirección que solicita el servicio o adquisición de bienes, Dirección de Contrataciones, Dirección de presupuesto y la Dirección de contabilidad y Finanzas como así también las áreas legales y rendiciones de cuentas?, ¿Qué se contempla en el control interno y externo?

Además, ¿Por qué suelen conformarse por fuera del presupuesto nacional, provincial o municipal?

Finalmente nos cuestionamos, ¿Es el Legítimo Abono la herramienta más conveniente para darle continuidad a los contratos finalizados o es conveniente buscar otra herramienta mejor reglamentada?

Consideramos necesario estudiar de manera integral el marco legal aplicable a la figura del Legítimo Abono, desde el momento que surge la necesidad de contar con la continuidad de determinados bienes y servicios que presta la empresa proveedora del Estado, la definición de su alcance, la asignación de los recursos, poder evaluar el grado de concreción del objeto para el que fue creado, los resultados posteriores, y la posibilidad de integrarlos en el marco del presupuesto nacional, teniendo como principal objetivo, la transparencia de la gestión pública.

Para tal fin es necesario analizar las características de los Legítimos Abonos, y definir los lineamientos que permitan minimizar la utilización de este instrumento o encausar lineamientos firmes para evitar recurrir a esta práctica, estandarizar el mecanismo de su utilización en el ámbito del estado nacional.

## **1.2 Objetivos**

Se pretende, a partir del análisis de la normativa vigente en materia de los sistemas de Contrataciones Pública, en el ámbito Nacional que se encuentra compuesto por el Decreto delegado N° 1023/2001 y su Decreto Reglamentario N° 1030/2016 como de la bibliografía vinculada a estos temas, evidenciar la ausencia de un marco normativo claro y específico, que regule la figura del Legítimo Abono, para fomentar una administración más transparente.

### **1.3 Aspectos metodológicos**

En este trabajo se propone llevar a cabo un tipo de estudio basado en el enfoque cualitativo, descriptivo y explicativo dado que nos proponemos exponer el marco normativo vigente.

Con este propósito vamos a describir brevemente la evolución del Sistema de Contrataciones hasta llegar a la figura del Legítimo Abono poniendo en evidencia el distanciamiento que existe cuando se instrumenta este procedimiento en relación a la normativa vigente en materia de contrataciones.

El tipo de diseño será no experimental, será transversal y retrospectivo tomando como unidad de análisis el Sistema de Contrataciones en la Administración Pública.

Tendremos como Unidad de Análisis el Régimen de Contrataciones y de allí se estudiará la figura del Legítimos Abonos en la órbita de la Administración Pública Nacional.

Las técnicas de recolección de datos principalmente surgirán de la web de Infoleg así como la información suministrada por organismos públicos.

## **2 Marco teórico**

## **2.1.-Reforma de la Administración Financiera Gubernamental. Relevancia**

Según Gutierrez (1992), “Se define a la Administración Financiera como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en la 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”.

En 1991 en medio de un contexto de rápida expansión económica mundial y de una fuerte crisis estructural de la economía argentina, la Secretaria de Hacienda que dependía del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación, se propuso llevar a cabo el diseño y ejecución de un Programa de Reforma de la Administración Financiera. En ese documento se aspiraba alcanzar los siguientes puntos:

- 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 eficiencia de estos;
- Realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia.

Este Programa de reforma pretendía causar un impacto favorable en todos los sistemas componentes de la administración financiera gubernamental, pero sus instrumentos de modernización e incremento de eficiencia alcanzaran a todos los estratos de la administración pública que operen sistemas interrelacionados, sobre todo al nivel de decisión política, que dispondría de información de mejor calidad para sustentar sus decisiones y una administración más efectiva para ejecutarlas.

En este contexto de crisis estructural, el Poder Ejecutivo preparó y envió al Congreso Nacional – en abril de 1991- un proyecto de ley que contemplara estos aspectos fundamentales. El 30 de septiembre de 1992 se sanciona la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional se estableció que “La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado” (Gutierrez, 1992).



Con el objeto de dictar políticas y normativa, la Ley 24.156 creó cuatro órganos rectores para diferentes sistemas interrelacionados entre sí: la Oficina Nacional de Presupuesto para el Sistema Presupuestario, la Oficina Nacional de Crédito Público para el Sistema de Crédito Público, la Tesorería General de la Nación para el Sistema de Tesorería y la Contaduría General de la Nación para el Sistema de Contabilidad (artículo 5°). Pero dejó pendiente la creación de otros dos Sistemas con sus correspondientes órganos rectores: el de Contrataciones del Estado y el de Administración de Bienes del Estado (artículo 135).

Las contrataciones de servicios públicos es una vía de relación entre el Estado y el sector privado y de ese resultado una fuente de afectación de los recursos públicos.

En virtud de sus características propias, las compras y contratación de servicios constituyen la actividad gubernamental más vulnerable a la corrupción, por lo que resulta indispensable que estas se desarrollen en un marco normativo y operativo que favorezca las buenas prácticas y la eficiencia en la gestión de las contrataciones.

En nuestro país, la selección de proveedores para la provisión de bienes y servicios en el ámbito del Sector Público Nacional se encuentra regulado por el Régimen de Contrataciones aprobado por el Decreto Delegado 1023/2001 – reglamentado por el Decreto 1030/2016.

En dicho marco normativo, se determina que la gestión de contrataciones deberá desarrollarse en un contexto de transparencia basado en la publicidad y difusión oportuna de las actuaciones y contratos celebrados por los distintos organismos públicos.

A su vez, se ha establecido que las tramitaciones se efectuaran bajo una estricta observancia de los principios de promoción de la concurrencia, competencia e igualdad de tratamiento de proveedores e interesados, fijándose como regla general la selección de proveedores mediante el procedimiento de licitación pública o concurso público según corresponda.

La Administración Pública Nacional se regía en lo que hace a las Contrataciones por el Decreto N° 5720 dictado con fecha 28 de agosto de 1972, “Reglamento de las Contrataciones del Estado” y complementarios, reglamentario de los artículos 55 a 64 ide fecha 31 de diciembre de 1956 (Ley de Contabilidad), ratificado por la Ley N° 14.467 de fecha 5 de septiembre de 1958 (por la que se rectificaron los decretos leyes que fueron del Gobierno Provisional entre el 23 de septiembre de 1955 y el 30 de abril de 1958) los que

continuaban en ese entonces en vigencia por imperio de lo establecido en el artículo 137° de la Ley 24.156.

Dicha normativa, no se adecuaba al contexto nacional e internacional, ni a la filosofía imperante en cuanto a los fines y fundamentos del ESTADO NACIONAL y su relación con la economía.

Los principales inconvenientes de las normas que regulaban los procesos de compras en la Administración consistían básicamente en:

- La existencia de procedimientos muy rígidos (se aplicaban los mismos tipos de procedimientos para compras de escaso monto como para aquellas de monto significativo).
- No existía un tratamiento diferenciado de la importancia del bien o servicio a contratar, para que el proceso de compra sea más eficiente.
- La existencia de un excesivo rigorismo formal por encima del resultado de la gestión de las compras (se priorizaba el cumplimiento de los requisitos formales por sobre el resultado en términos de la calidad de los bienes, los tiempos, los precios).

## **2.2.-Los Sistemas de Contrataciones Públicas en Argentina. Normativa vigente.**

El 31 de agosto de 1994 se dicta el Decreto N° 1.545 en su Art.27 se crea el Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional, con el objetivo de establecer las políticas y normas necesarias para la eficaz y eficiente obtención de los bienes y servicios que el mismo requiera y nombrando como órgano rector de dicho sistema a la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, en ese entonces, dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía.

Por el Decreto N° 673/2001 se transfirió la Oficina Nacional de Contrataciones al ámbito de la SECRETARIA PARA LA MODERNIZACION DEL ESTADO.

Por el Decreto N° 78/2002 la SUBSECRETARIA DE LA GESTION PUBLICA asumió el ejercicio de todas aquellas facultades que le fueran oportunamente atribuidas por diferentes normas a la ex SECRETARIA DE GABINETE Y MODERNIZACION DEL ESTADO de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS.

Luego por el Decreto N° 357/2002 se aprobó el organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría.

El organigrama de aplicación a la Jefatura de Gabinete de Ministros tuvo varias modificaciones a través de decretos que sustituyeron del Anexo I al Artículo 1 del Decreto N° 357/2002, el apartado XI que corresponde a dicha cartera de Estado

Por Decreto N° 296/2015 se sustituyó el anexo I al artículo 1° del Decreto N° 357/2002 transfiriendo la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES a la órbita de la SECRETARÍA DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA Y EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA y estableciendo como funciones de esta Secretaría la de entender en lo relativo a las políticas, normas y sistemas de contrataciones del sector público nacional y la de implementar, supervisar y controlar el sistema de compras y contrataciones gubernamental.

Luego por el Decreto N° 13/2015 se sustituyó el artículo 1° de la Ley de Ministerios (Ley N° 22.520, texto ordenado por Decreto N° 438/92 y sus modificatorias) y, en consecuencia, se creó el MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN, asignándole entre sus competencias, a través del inciso 19 del artículo 23: “Entender en lo relativo a las políticas, normas y sistemas de compras del sector público nacional”.

A ello cabe agregar que por Decreto N° 13/2016 se transfirió a la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES con sus unidades organizativas dependientes, de la órbita de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS a la órbita del MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN.

Por la Decisión Administrativa N° 297/2018, se aprobó la estructura organizativa de primer nivel operativo del MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN. (Montes, 2018)

El 7 de junio de 2012, luego de casi once años, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 893/2012, por el que se aprobó la primera reglamentación del Régimen general instaurado por el Decreto Delegado N° 1.023/2001 y que constituyó el “Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración nacional”, cuya entrada en vigencia ocurrió el día 14 de agosto de 2012 para los procedimientos de selección que a partir de esa fecha se autoricen<sup>11</sup>, y derogó no sólo a su similar N° 436/2000, sino también a la gran cantidad de normas complementarias que estaban vigentes en materia de contrataciones públicas nacionales<sup>12</sup>.

Recientemente, con fecha 15 de septiembre de 2016 se dictó el Decreto N° 1.030/2016, que aprobó una nueva reglamentación del Decreto Delegado N° 1.023, de fecha 13 de agosto de 2001 y sus modificatorios y complementarios, para los contratos comprendidos en el inciso a) del Artículo 4° del decreto aludido, la que constituye el nuevo Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración nacional, publicado en el Boletín Oficial el día 16 de septiembre de 2016. Este decreto derogó al reglamento aprobado por el Decreto N° 893/2012 y sus modificatorios; dispone que comenzará a regir a los quince (15) días corridos de su publicación en el Boletín Oficial, y será de aplicación a los procedimientos de selección que a partir de esa fecha se autoricen, por lo que su vigencia comenzó el 3 de octubre de 2016.

Además, el día 27 de septiembre de 2016 la Oficina Nacional de Contrataciones, en su carácter de Órgano Rector del Sistema Nacional de Contrataciones, dictó las siguientes normas: Disposición N° 62, que aprueba el “Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración nacional”; Disposición N° 63, que aprueba el “Pliego Único de Bases y Condiciones Generales del Régimen de Contrataciones de la Administración nacional”; Disposición N° 64, que aprueba el “Manual de Procedimiento para la incorporación y actualización de datos en SIPRO” y Disposición N° 65, que aprueba el “Manual de Procedimiento del COMPR.AR”.(Fernandez Villa, 2017, p.52)

El Régimen en cuestión tiene por objeto que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, asegurar la disponibilidad de bienes, obras y servicios para el cumplimiento de los fines del Estado, en forma eficiente, eficaz, oportuna y en las mejores condiciones de mercado posibles. El Sistema Nacional de Contrataciones Públicas, representan un aspecto esencial del funcionamiento de cualquier Estado y las entidades que lo conforman, como así también la venta de bienes al mejor postor, coadyuvando al desempeño eficiente de la Administración y al logro de los resultados requeridos por la sociedad.

“En materia de eficiencia y eficacia del gasto público, la Contratación Pública representa (junto con la remuneración al personal) uno de los dos principales conceptos de gasto en los presupuestos estatales, llegando a representar hasta un 60 a 70% del gasto público en los denominados estados frágiles” (Perera y Colverson, 2012).

Algunas de las principales atribuciones:

- Desarrollo, administración y mantenimiento del portal oficial de contrataciones estatales.
- Administración del registro de proveedores. Fomentar y alentar la participación de contratistas y proveedores competentes en el proceso de contratación pública
- Administración de catálogos de bienes y servicios. Maximizar la eficiencia de la contratación pública en cuanto a la obtención de los bienes, obras y servicios con la mejor tecnología disponible, en el momento oportuno y al menor costo posible.
- Interconexiones con otras plataformas y herramientas públicas y privadas, especialmente financieras que permiten dotar de transparencia a los procedimientos de contratación pública;
- Administración de registros de contratos o incumplimientos.

De conformidad con lo establecido en la Decisión Administrativa N° 297/2018, su responsabilidad primaria es la de proponer las políticas, normas, sistemas y procedimientos relativos a las compras y a las contrataciones de bienes y servicios del Sector Público Nacional, en coordinación con los demás órganos rectores del Sistema de Administración Nacional.

Sus acciones son las siguientes:

- I. Proponer políticas generales y particulares, así como la adopción de medidas en materia de contrataciones del Sector Público Nacional.
- II. Aprobar las normas destinadas a instrumentar las políticas y las medidas definidas en materia de contrataciones.
- III. Diseñar e instrumentar los sistemas destinados a facilitar la gestión operativa eficaz y eficiente de las contrataciones, entre ellos, los sistemas de información sobre proveedores, precio y normativa.
- IV. Administrar el sistema estadístico en materia de contrataciones, interactuando con las jurisdicciones y entidades y con las unidades operativas de contrataciones.
- V. Difundir las políticas, normas, sistemas, procedimientos e instrumentos a ser aplicados por el sistema en el ámbito del Sector Público Nacional.
- VI. Capacitar a las jurisdicciones y entidades en la utilización de los instrumentos normativos y procesos diseñados.

- VII. 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 y elaborar los formularios, instructivos y programas informáticos para la programación de las contrataciones.
- VIII. Organizar los registros requeridos para el seguimiento y evaluación del funcionamiento del sistema y elaborar los programas para la consulta y utilización de los mismos por parte de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el sistema.
- IX. Instruir el procedimiento de aplicación de sanciones a proveedores y aplicar las mismas a solicitud de las unidades operativas de contrataciones.

El órgano rector de las contrataciones públicas en Argentina no posee facultades de control, puesto que en el sistema nacional argentino el control no es ejercido por el Órgano Rector de las Contrataciones, sino por la Sindicatura General de la Nación quien ejerce el control interno del Poder Ejecutivo Nacional y por la Auditoría General de la Nación quien ejerce el control externo.

Asimismo, no posee facultades de resolución de controversias, por cuanto las planteadas en los procesos de contratación se regulan por las normas generales del proceso administrativo y son tramitadas en cada entidad contratante.

Como puede observarse, en Argentina el Órgano Rector del Sistema Nacional de Contrataciones no tiene autarquía, ni autonomía financiera, ni jerárquica. Esta situación queda reflejada hasta en el carácter legal de su norma de creación si se la compara con el carácter legal de la norma de creación de los restantes órganos rectores del sistema de administración financiera. En tal sentido el Órgano Rector de las contrataciones fue creado por Decreto<sup>1</sup> mientras que los restantes órganos rectores por ley formal<sup>2</sup>.

**El Régimen de Contrataciones de la Administración nacional tiene un ámbito de aplicación subjetivo y otro objetivo, que determina a quiénes y a qué contratos se aplica.**

La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional define en su Artículo 8° cómo está integrado el Sector Público

---

<sup>1</sup> Decreto N°1545/1994

<sup>2</sup> Ley N°24.156

Nacional, en el inciso a) del mencionado artículo se refiere a la Administración nacional, conformada por la Administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social. En cuanto a los contratos a los cuales se aplica el Régimen de Contrataciones instaurado por el Decreto Delegado N° 1.023/2001 –ámbito de aplicación objetivo–, su Artículo 4º, titulado “Contratos comprendidos”, establece: “[...] este Régimen se aplicará a los siguientes contratos: a) Compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente. b) Obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias”. Cabe concluir que este Régimen de Contratos se aplica a todos los contratos que no se encuentren excluidos expresamente por la norma en cuestión, los que están ahora sí taxativamente detallados en su Artículo 5º.

En esta parte del trabajo es importante destacar la existencia de **contrato administrativo** que, aunque posea una configuración jurídica propia y específica, también está sujeta a un régimen de derecho público que esta regida por la suma de facultades que tiene el Estado como gestor del interés general y a la vez de un conjunto de garantías reconocidas a quienes se vinculan con aquel. Por lo tanto, cuando el Estado, en ejercicio de funciones públicas que le competen y con el propósito de satisfacer necesidades del mismo carácter, suscribe un acuerdo de voluntades, sus consecuencias están regidas por el derecho público.

**La Corte Suprema de Justicia de la Nación** reconoció en forma expresa su existencia a través de diversos pronunciamientos<sup>25</sup>, en los que quedaron delineadas sus notas distintivas: un acuerdo generador de situaciones jurídicas subjetivas, una de cuyas partes es una persona jurídica estatal, que tiene por objeto la satisfacción de un fin público o propio de la Administración y que contiene implícita o explícitamente cláusulas exorbitantes del derecho privado<sup>26</sup>. La Procuración del **Tesoro de la Nación** ha sostenido su existencia si se dan los presupuestos que deben concurrir para la configuración del contrato como administrativo: el sujeto contratante, una persona pública estatal; el objeto del contrato, un fin propio de la Administración y la existencia de cláusulas exorbitantes del derecho común, es decir, aquellas no usuales

en el derecho privado por adjudicar a las partes derechos u obligaciones ajenos a los que son susceptibles de ser libremente consentidos en el marco del derecho privado. (Fernandez Villa, 2017, p.55)

“Finalmente, el régimen instaurado por el Decreto Delegado N° 1.023/2001 establece que toda contratación de la Administración nacional se presumirá de índole administrativa, salvo que de ella o de sus antecedentes surja que está sometida a un régimen jurídico de derecho privado”. (Decreto Delegado N°1.023, 2001, Art 1°)

Una lectura atenta de la jurisprudencia de la Corte en los últimos años conduce a la conclusión de que su violación acarrea consecuencias gravísimas para el contratista en un aspecto de suma importancia para sus intereses, esto es, el derecho al cobro de las prestaciones realizadas.

El Régimen de Contrataciones de la Administración nacional establece que la gestión de las contrataciones, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de ellas, deberá ajustarse a los siguientes **principios**: a) Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado; b) Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes; c) Transparencia en los procedimientos; d) Publicidad y difusión de las actuaciones; e) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones; f) Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.

Por ello, cuando se le presenta a la Administración nacional la necesidad de realizar una contratación, se encuentra habilitada a comparar la mejor calidad al mejor precio, pero debe hacerlo cumpliendo los principios de razonabilidad y eficiencia, lo que sin dudas contribuirá a la obtención de óptimos resultados en la adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración pública. Las autoridades encargadas de las contrataciones deberán adoptar la medida más razonable en cada actuación para obtener los bienes o servicios, de la calidad adecuada, en tiempo oportuno y al menor precio.

Ahora bien, el Régimen general de Contrataciones en estudio estableció que el **procedimiento de selección** del contratista para la ejecución de los contratos se hará por regla general mediante licitación pública o concurso público, según corresponda.



Según Comadira (2000), la licitación pública “es un modo de selección de los contratistas de entes públicos en ejercicio de la función administrativa, por medio del cual éstos invitan, públicamente, a los posibles interesados para que, con arreglo a los pliegos de bases y condiciones pertinentes, formulen propuestas de entre las cuales se seleccionará la más conveniente al interés público”.

La doctrina nacional es conteste en afirmar que la licitación pública se inscribe en la órbita del procedimiento administrativo estando integrada por una serie ininterrumpida de actos y constituye una secuencia, ordenada y metódica, de diversos estadios, cada uno de los cuales tiene un contenido propio, indispensable para su configuración, pero que, por sí solo, no es suficiente para darle vida.

El Régimen de Contrataciones establecido por el Decreto Delegado N° 1.023/2001 dispone que hay excepciones a la regla general de la licitación o concurso público, y que la selección del cocontratante podrá realizarse mediante subasta pública, licitación o concursos privados, o contratación directa sólo en los casos expresamente previstos en la normativa vigente, observándose por supuesto el procedimiento establecido al efecto.

Sin embargo, como expondré en este trabajo, la Administración en el sistema conocido como de legítimo abono recibe, en ocasiones, bienes o servicios sin que medie contrato administrativo vigente o celebrado en legal forma, es decir, sin seguir el procedimiento de licitación o concurso público, ni los procedimientos de excepción que se encuentran regulados por la normativa vigente. (Fernandez Villa, 2017, p.59)

### **2.3 Figura del Legítimo Abono para el pago de servicios en la Administración Pública Nacional**

En ocasiones la Administración, ya sea Administración central o Administración descentralizada, se aparta de los procedimientos establecidos para la selección de su cocontratante, y adquiere o contrata bienes o servicios sin seguir la normativa aplicable, nos encontramos ante supuestos no regidos por la norma y, por tanto, pasibles de la sanción de nulidad. Dado que la normativa vigente en materia de contrataciones, el pago por legítimo abono no se encuentra contemplado como un procedimiento normal y regular, de procurarse la satisfacción de bienes y servicios por parte de la Administración Pública Nacional, se reserva su uso a situaciones de excepción debidamente justificadas.

Cuando se lleva a cabo contrataciones que se encuentran apartadas del Régimen vigente, estas son pasibles de sanción de nulidad porque no se respetaron las formalidades que la normativa exigía y es doctrina constante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sostenida también por la Procuración del Tesoro de la Nación, que la validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales pertinentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación. Por ello, la prueba de la existencia de un contrato administrativo se halla íntimamente vinculada con la forma en que dicho contrato queda legalmente perfeccionado. Cuando la legislación aplicable exige una forma específica para la conclusión de un determinado contrato, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia.

Esta medida proviene del reconocimiento al pago por un servicio efectivamente prestado que no fue autorizado o aprobado previamente, sin perjuicio de lo cual la Administración ha sido beneficiada por la prestación del servicio en cuestión.

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), mediante la Disposición 283, emitida el 13 de junio de 2013, establece el procedimiento aplicable para el reconocimiento de erogaciones bajo el Régimen de Legítimo Abono Disposición AFIP N° 317 DEL 2002, en sus consideraciones generales establece 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 N°283, 2013)

Por ello, confirmada la efectiva prestación del servicio facturado y la inexistencia de órdenes de compra vigente a favor de la firma que emitió la factura a abonarse, habiendo sido puesto a consideración del Servicio Jurídico de la Jurisdicción y estimando que se encuentran reunidas las condiciones requeridas encuadradas en normativa vigente y que existen circunstancias de hecho atendibles para proceder al reconocimiento como legítimo abono de los importes por los servicios prestados previamente pautados, en base a la Teoría del Enriquecimiento sin causa y de la gestión útil (PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN; Dictámenes: Tomo 280, Página 107; Dictamen N° 32 del 2 de febrero de 2012).<sup>3</sup>

**¿Cuáles son los supuestos en que una compra de la Administración puede dar lugar, eventualmente, al “legítimo abono”?** En algunas ocasiones la Administración se encuentra ante un contrato que ha vencido pero en el que subsiste la necesidad de continuar con la prestación y que atento que aún no se ha logrado volver a contratar por el procedimiento previsto en la normativa vigente y por tanto no se ha suscripto la correspondiente orden de compra que registrará la nueva contratación –ya sea porque se demoró el procedimiento de selección iniciado al efecto o porque ni siquiera se lo empezó–, se decide igualmente continuar con la prestación a cargo del proveedor que resultó adjudicatario de la última contratación realizada con ese objeto.

---

<sup>3</sup> Jurisprudencial y doctrinalmente, la teoría del “enriquecimiento sin causa” parte de la concepción de justicia como el fundamento de las relaciones reguladas por el Derecho, noción bajo la cual no se concibe un traslado patrimonial entre dos o más personas, sin que exista una causa eficiente y justa para ello. Para la configuración del “enriquecimiento sin causa”, resulta esencial no advertir una razón que justifique un traslado patrimonial, es decir, se debe percibir un enriquecimiento correlativo a un empobrecimiento, sin que dicha situación tenga un sustento fáctico o jurídico que permita considerarla ajustada a derecho.

En otros supuestos, puede suceder que hubo abandono del servicio o del contrato de provisión de bienes y ante la urgente necesidad de continuar con la prestación del servicio o con la provisión de los insumos, se decide contratar directamente a un proveedor –sin seguirse los procedimientos legales establecidos al efecto– para que la falta de servicio o provisión no afecte las actividades desarrolladas por la jurisdicción o entidad.

En estas hipótesis –contrato vencido o contratación interrumpida intempestivamente– puede suceder que se inicia o no paralelamente el procedimiento de selección del contratista, de acuerdo con la normativa vigente. En el caso de que se haya iniciado el procedimiento de selección respectivo de acuerdo con lo que determina el Régimen de Contrataciones, mientras se sustancia dicho procedimiento y se llega a la adjudicación, prestará el servicio la empresa o proveedor contratado irregularmente.

En otros casos, puede suceder que atento una urgencia o emergencia la jurisdicción o entidad contrata con un proveedor, pero sin seguir tampoco el procedimiento que el Régimen de Contrataciones estableció para esos supuestos.

Finalmente, puede también ocurrir que, aunque no medie contrato vencido, ni interrupción intempestiva de una prestación ni estarse frente a una situación de urgencia o emergencia, una autoridad de la jurisdicción o entidad decide igualmente contratar directamente a una empresa determinada (que puede ser o no proveedor del Estado) sin seguir ninguno de los procedimientos establecidos por la normativa vigente.

A estos tipos de contratación sui generis –ya sea que se trate de la continuación de un contrato vencido o de la generación de un nuevo gasto– es lo que alguna parte de la doctrina administrativista<sup>55</sup>, los organismos de control<sup>56</sup>, la jurisprudencia y legislación. (Fernandez Villa, 2017, p:61)

## **2.4 Enriquecimiento sin causa en la contratación Administrativa**

Jurisprudencial y doctrinalmente, la teoría del “enriquecimiento sin causa” parte de la concepción de justicia como el fundamento de las relaciones reguladas por el Derecho, noción bajo la cual no se concibe un traslado patrimonial entre dos o más personas, sin que

exista una causa eficiente y justa para ello. Por lo tanto, el equilibrio patrimonial existente en una determinada relación jurídica, debe afectarse - para que una persona se enriquezca, y otra se empobrezca - mediante una causa que se considere ajustada a derecho. Con base en lo anterior se advierte que para la configuración del “enriquecimiento sin causa”, resulta esencial no advertir una razón que justifique un traslado patrimonial, es decir, se debe percibir un enriquecimiento correlativo a un empobrecimiento, sin que dicha situación tenga un sustento fáctico o jurídico que permita considerarla ajustada a derecho.

En las situaciones en que no existe un contrato que vincule a las partes, o cuando aquél ha sido irregularmente celebrado (usualmente por no haberse respetado el procedimiento de selección del contratista estipulado obligatoriamente por las normas), nos encontramos ante la nulidad de la contratación y en principio no corresponde que sea abonada suma alguna a quien proveyó los bienes o servicios, puesto que no existe precisamente contrato válido que fundamente el pago de los bienes o servicios prestados. Es decir, en las contrataciones apartadas del Régimen vigente no procede el pago de las prestaciones realizadas por el particular o empresa reclamante, tal como se solicita en base a un contrato administrativo.

No obstante, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Procuración del Tesoro de la Nación, en los casos en que se reclama al Estado el pago de un servicio o trabajo realizado o la entrega de bienes sobre la base de una contratación nula, sostienen que de haberse recibido esa prestación ello podría implicar un enriquecimiento sin causa a favor de la Administración y, por tanto, remiten al instituto del enriquecimiento sin causa, y se establecen cuáles son los presupuestos de procedibilidad de la acción.

Respecto a esto, Herrera de Villavicencio (2007) afirma que:

Esta acción de restitución es conocida en la doctrina como “acción in rem verso”, que es aquella acción que tiene por objeto el restablecimiento del equilibrio patrimonial entre el empobrecido y el enriquecido. Encuentra su fundamento en la equidad que da sustento a la pretensión del empobrecido, pues nadie puede enriquecerse injustamente o sin causa legal a costa de otro.

Por ello, para obtener el pago de los servicios o trabajos realizados, el particular o empresa que los proveyó puede incoar la acción de enriquecimiento sin causa<sup>64</sup>. A

continuación expondré los requisitos y presupuestos necesarios para la procedencia de dicha acción.

La jurisprudencia de la Corte y la jurisprudencia administrativa –y también algún sector de la doctrina administrativista– se refieren a los siguientes requisitos para la procedencia de la acción in rem verso<sup>4</sup>:

*Enriquecimiento del demandado*: comprende toda ventaja, patrimonial o no, susceptible de apreciación pecuniaria. En estos casos, el demandado será un ente de la Administración nacional, que haya utilizado o pueda utilizar la obra o prestación efectuada por el particular.

*Empobrecimiento del actor*: motivado precisamente por la falta de contraprestación. El actor debe probar el enriquecimiento del demandado y el empobrecimiento propio. Por ello, si la cosa o valor que representan el enriquecimiento no pertenecen al actor, la acción in rem verso resulta improcedente por no mediar empobrecimiento. El empobrecimiento del actor implica el menoscabo o detrimento efectivo que sufre el patrimonio del accionante, sin que medie por parte de éste intención de donar. Este empobrecimiento se juzga con gran amplitud, ya que no sólo se limita a la pérdida de una cosa –propiedad o goce–, sino que también comprende la falta de pago por una prestación cumplida o un servicio realizado.

La Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo reiteradamente que cuando a una situación puedan resultarle aplicables los principios de enriquecimiento sin causa, el eventual crédito del empobrecido no puede exceder de su empobrecimiento ni tampoco del enriquecimiento de la demandada, estando por tanto sometido siempre al límite menor.

*Relación causal entre ambos*: esto es, correlación entre el enriquecimiento y el empobrecimiento. Así, si el empobrecimiento no es debido al enriquecimiento, sino que el perjuicio o pérdida es el resultado de otras causas, la acción in rem verso no es procedente. De igual manera, el enriquecimiento del demandado debe ser a costa del reclamante o

---

<sup>4</sup>La acción in rem verso o de repetición, es la que corresponde a quien ha experimentado un empobrecimiento injustificado de su patrimonio para obtener una indemnización o restitución de la cosa desde aquel que se ha enriquecido a su costa sin causa o injustamente. La acción de enriquecimiento sin causa o in rem verso, tiene por objeto reparar una situación de hecho que no se encuentra normada por la Ley en específico, pero que sin embargo se enmarcaría conforme al principio del rechazo al enriquecimiento injusto o sin causa, pilar del ordenamiento positivo.

Podríamos decir que en las relaciones jurídicas lo normal es que las partes se enriquezcan, no obstante a que los actos jurídicos de los que se obtienen los beneficios han de tener una justificación jurídica para ello, pues en caso que no exista, se entenderá que el enriquecimiento no ha tenido causa o esta ha sido injusta.

producir el desplazamiento patrimonial, es decir, implica toda invasión a la esfera jurídica del actor empobrecido.

*Ausencia de causa justificante:* tanto el enriquecimiento como el empobrecimiento deben aparecer desprovistos de causa que los legitime o explique jurídicamente. La Procuración del Tesoro de la Nación sostiene que no tiene que haber relación contractual o hecho ilícito, delito o cuasidelito, que legitime la adquisición.

*Subsidiariedad de la acción:* esto es carencia de otra acción útil –nacida de un contrato o de la ley– para remediar el perjuicio.

Si se dispone de otra vía admisible para la satisfacción del interés en juego, derivada de cualquier fuente de las obligaciones –contrato, cuasicontrato, delito, cuasidelito y la ley–, el empobrecido debe recurrir a ella y no puede interponer la acción in rem verso. Por ello, el empobrecido –titular de la actio in rem verso– debe carecer de otra acción, tendiente a restablecer el equilibrio de los patrimonios, nacida de la ley, contrato, acto ilícito, gestión de negocios, voluntad unilateral o ejercicio abusivo del derecho. De allí que la acción es subsidiaria. Por su carácter supletorio, la acción in rem verso no modifica las soluciones legales existentes. Si una situación está prevista y resuelta por las disposiciones de la ley, son estas normas las que deben aplicarse y no procede la acción in rem verso.

En general, cuando la doctrina se refiere al enriquecimiento sin causa en las contrataciones del Estado recuerda que también se exige en ocasiones la concurrencia de un elemento subjetivo: “la buena fe del empobrecido”, es decir, que no haya mediado dolo o culpa de parte de aquél, aunque actualmente en el derecho privado prevalece la tendencia objetiva, que hace caso omiso de la verificación de aquella circunstancia.

En esta materia de las contrataciones públicas, el tema giraría por evaluar en cada supuesto si la persona que se ha “empobrecido” por una supuesta prestación que ha efectuado al Estado puede verosímilmente invocar buena fe si, por ejemplo, se han omitido los procedimientos reglados de selección del contratista.

La exigencia de buena fe del particular se acentúa en el caso de los contratistas o potenciales contratistas del Estado, ya que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, aquéllos poseen un deber de diligencia calificado y por ello no parece que, en el marco de esa exigencia, se les pueda disculpar la ignorancia de la inexistencia de contrato en especial porque las formalidades con que deben celebrarse los contratos administrativos se hallan dirigidas a la protección del interés público y la legalidad del gasto. (Fernandez Villa, 2017, 66-67)

Al respecto de este tema, Ivanega (2009) sostiene que:

Aun en el caso de admitirse el criterio de acto inexistente, de ello no debe descartarse la generación de consecuencias jurídicas para las partes, pues no se pretende que el contratista obtenga beneficios de un “no-contrato” o contrato nulo, sino que reciba lo “que le corresponde”, el equivalente al servicio prestado o bien entregado, si han sido expresamente recibidos por la Administración en virtud de la necesidad que motivó llevar adelante el acuerdo.

Si se analiza detenidamente este contexto, se infiere que resulta muy difícil que el reclamante de una prestación pueda demostrar en el caso particular que ha obrado de buena fe, más considerando el deber de diligencia calificado que se les exige a los contratistas del Estado, los que deberían demostrar que “desconocen la normativa aplicable a las contrataciones del Estado”. En la mayoría de los casos no será posible tal demostración y con ello no se le abonaría suma alguna por los trabajos o bienes entregados, enriqueciéndose la Administración a costa del patrimonio de otro.

Por tanto, no debería requerirse el elemento subjetivo como requisito para la procedencia de la acción del enriquecimiento sin causa, ya que con pagar sólo lo que resulte de dicha acción –empobrecimiento que no debe contener la “ganancia estimada por el proveedor”– basta para desalentar este tipo de prácticas que atentan contra todos los principios que deben regir las contrataciones públicas, de manera de salvaguardar también la justicia y equidad que deben regir en toda actuación estatal.

## **2.5 Conflicto de interés: Cómo afecta al ejercicio de la función pública**

Existe conflicto de intereses cuando se produce una confrontación entre el deber público y los intereses privados de los funcionarios, es decir, este tiene intereses personales que podrían influir negativamente sobre el desempeño de sus deberes y responsabilidades.(OCDE, 2007)<sup>5</sup>

Conforme la Ley N° 25.188, se entiende por “función pública” a toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio del Estado o de sus entidades, en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado. Este amplio enfoque incluye a

---

<sup>5</sup> OCDE “La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”.



toda persona que realiza o contribuye a que se realicen funciones propias de la administración.(Argentina.gob.ar, sf)

Pueden configurarse conflictos de intereses cuando el agente:

- Dirija, administre, represente, patrocine, asesore, o, de cualquier otra forma, preste servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades (art. 13° (a) de la Ley N° 25.188);

- Sea proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones (art. 13° (b) de la Ley N° 25.188);

- Reciba directa o indirectamente beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue la administración en el orden nacional, provincial o municipal (art. 24° (c) de la Ley N° 25.164);

- Mantenga vinculaciones que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el Ministerio, dependencia o entidad en la que se encuentre prestando servicios (art. 24° (d) de la Ley N° 25.164).

De acuerdo a la interpretación que ha efectuado la Oficina Anticorrupción, los “conflictos de intereses aparentes” son situaciones –generalmente vinculadas a funcionarios de jerarquía superior- en las que no se configura ninguna de las situaciones previstas en la Ley de Ética Pública, pero existe la percepción general de que la imparcialidad de las decisiones que adopte un funcionario podría encontrarse afectada. Estas situaciones no pueden asimilarse, en cuanto a su calificación y consecuencias, a las prohibidas por la Ley de Ética Pública. De otro modo se vulnerarían los principios constitucionales de legalidad y reserva (artículos 18 y 19 de la Constitución Nacional). Pero tales contextos merecen ser gestionados a través de la formulación de políticas públicas de transparencia, control y participación ciudadana. Esta realidad no había sido objeto de un abordaje normativo directo hasta el reciente dictado de los Decretos 201/2017 y 202/2017 que tienen el mérito de introducir los “conflictos de intereses aparentes” en las normas sobre ética pública. Su objetivo principal es el “fortalecimiento de los pilares básicos del sistema republicano y la confianza de los ciudadanos en las instituciones, evitando situaciones que la puedan debilitar”.

Conforme lo expresado, el Decreto 201/2017 establece en su artículo 1° que el Estado Nacional será representado y/o patrocinado en forma directa por la Procuración del

Tesoro de la Nación en los procesos judiciales y extrajudiciales en que un organismo o entidad del Sector Público Nacional (definido en el artículo 8° de la Ley 24.1562 ) sea parte (tanto actora, como demandada) y en los que el Presidente de la Nación, el Vicepresidente de la Nación, el Jefe de Gabinete de Ministros o cualquier Ministro del Poder Ejecutivo Nacional o autoridad de igual rango, tenga con alguna de las partes en el proceso (o sus representantes legales o letrados patrocinantes) alguno de los siguientes supuestos de vinculación:

- Parentesco por consanguinidad dentro del cuarto grado (ello alcanza a padres, abuelos, hijos, tíos, primos, sobrinos) y segundo de afinidad (lo que suele conocerse comúnmente como la familia política, alcanzando a padres, hijos y hermanos del cónyuge),
- Sociedad o comunidad,
- Pleito pendiente (esta hipótesis comprende los casos en los cuales el declarante está involucrado en una causa judicial en la que la contraparte es el funcionario),
- ser deudor o acreedor,
- Haber recibido beneficios de importancia,
- Amistad pública que se manifieste por gran familiaridad y frecuencia en el trato.
- En el caso de las personas jurídicas, cualquiera de los vínculos anteriores en relación a un director, accionista o socio que posea participación, por cualquier título, idónea para formar la voluntad social o que ejerza una influencia dominante como consecuencia de acciones, cuotas o partes de interés poseídas.

### **3 Diagnostico**

#### **3.1 Contrataciones en la Administración Pública Nacional - Procedimientos**

En esta parte del análisis es importante mencionar que resulta de vital relevancia las formas en la contratación administrativa, a tal efecto, recordemos que la prueba de la existencia de un contrato administrativo (mencionado en el punto 2.2 de este Trabajo) se halla vinculada a la forma en que dicho contrato queda legalmente perfeccionado. Cuando la legislación aplicable exige una forma específica para la conclusión de un determinado contrato, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia.

Cuando se trata de contratos públicos, la Administración, las entidades y empresas estatales, se encuentran sujetas al principio de legalidad, cuya virtualidad propia es la de desplazar la plena vigencia de la regla de la autonomía de la voluntad de las partes, en la medida en que somete la celebración del contrato a las formalidades preestablecidas para cada caso y su objeto a contenidos impuestos normativamente, de los cuales las personas públicas no se hallan habilitadas para disponer sin expresa autorización legal. Por consiguiente, cuando no existe un contrato que vincule a las partes, o no se ha respetado el procedimiento de selección del contratista previsto de modo obligatorio en el ordenamiento jurídico, nos encontramos ante un vínculo irregular, celebrado en transgresión al principio de legalidad y, por ende, susceptible de ser anulado en sede judicial.

Haciendo un breve repaso de la normativa aplicable, la Ley N°24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y normas reglamentarias, Decreto N° 1023/2001 que establece el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y su reglamentación (en su Art. 1 estableciéndose el Objeto<sup>6</sup>), por Decreto N° 1030/2016, el Decreto N°202/2017 establece el procedimiento a seguir en el caso de Conflicto de Intereses. Siguiendo en el tema, en cuanto a Precio Testigo, el Decreto N°558/1996 establece que las compras y contrataciones cuyos montos superen una determinada escala fijada por la SIGEN<sup>7</sup> deberán someterse al contralor del precio testigo y la Resolución SIGEN 36/2017 aprueba el régimen de precio testigo. En cuanto a las Disposiciones y Comunicaciones de la Oficina Nacional de las Contrataciones, la Disposición N°62/2016: aprueba el Manual de Procedimientos del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, Disposición 63/2016 aprueba el “Pliego de Bases y Condiciones Generales del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”, Disposición N°64/2016 aprueba el procedimiento que los interesados deberán realizar para la incorporación y actualización de datos en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO), también la Disposición N°65/2016 que habilita el Sistema Electrónico de

---

6 Art. 1° del Decreto Delegado N° 1.023/2001 «El Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, tendrá por objeto que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, como así también la venta de bienes al mejor postor, coadyuvando al desempeño eficiente de la Administración y al logro de los resultados requeridos por la sociedad. Toda contratación de la Administración Nacional se presumirá de índole administrativa, salvo que de ella o de sus antecedentes surja que está sometida a un régimen jurídico de derecho privado».

7 SIGEN: La Sindicatura General de la Nación es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, según lo establece la Ley 24.156

Contrataciones de la Administración Nacional. “COMP.AR” (cuyo sitio de internet es <https://comprar.gob.ar/> ) como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos prescriptos en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, por último el Plan Anual de Contrataciones-instrumento mediante el cual se programan las contrataciones que se realizarán en un ejercicio presupuestal- es aprobado por el Titular de la Entidad o por el funcionario a quien se hubiera delegado dicha facultad de acuerdo al Reglamento de la la Ley de Contrataciones del Estado, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la aprobación del Presupuesto.

Siguiendo este sentido resulta importante exponer las fases que se deben cumplir en las compras y contrataciones públicas:

<b>Fase Preparatoria</b>
Fase Preparatoria: Es la relativa al orden interno de la Administración Pública, se refiere a la formación de la voluntad administrativa, a la decisión de contratar y a la forma y condiciones de esa contratación
Plan Anual de Contrataciones.
Pedidos - Requerimientos.
Estudios de mercados.
Estimaciones de precios.
Afectación preventiva del gasto.
Definición de las especificaciones técnicas.
Determinación del procedimiento de selección.
Elaboración de los pliegos particulares.
<b>Procedimiento de selección</b>
Procedimiento de selección: Atañe al conjunto de las relaciones de la Administración con los particulares, y se vincula con la formación del contrato como tal y a las formas y modalidades de selección del cocontratante particular, que llevarán, finalmente, a la declaración de voluntad que constituirá el contrato. Es el proceso que se requiere para que el contrato administrativo se forme, que se compone de un cierto número de fases o etapas que involucran actos administrativos, hechos, simples actos, reglamentos, etc. La Administración, al seleccionar a sus contratistas, lo hace según un procedimiento preestablecido en las leyes y reglamentos administrativos
Acto administrativo de inicio: Autorización de la convocatoria y aprobación de pliegos.
Publicidad de la convocatoria.
Vista y retiro de pliegos.
Consultas.

Circulares.
Recepción de ofertas.
Apertura.
Vista.
Verificación de inscripciones en SIPRO.
Cuadro comparativo.
Dictamen de evaluación.
Impugnaciones.
Acto administrativo de finalización del procedimiento.
<b>Ejecución del Contrato</b>
Las partes cumplen las prestaciones con las que se han comprometido. EL Postulante seleccionado ejecuta la obra, suministra el bien o presta el servicio y, por su parte, la entidad cumple con efectuar el pago. Esta etapa se inicia con el perfeccionamiento del contrato tras el otorgamiento de la buena pro y culmina con la conformidad del área usuaria y el ulterior pago.
Perfeccionamiento del contrato.
Entrega/Prestación.
Recepción.
Facturación.
Pago.
Penalidades.
Sanciones.
Ampliaciones/disminuciones.
Extensión del plazo de cumplimiento de la prestación.
Prórrogas.
Modificaciones.
Renegociación.
<b>Extinción del contrato</b>
Modos normal
Vencimiento del plazo.
Cumplimiento de la prestación.
Modos anormales
Renuncia.

Quiebra o muerte.
Por causas no imputables al contratista.(caso fortuito, hecho del príncipe, hecho de la administración).
Por causas imputables. (fraude, incumplimiento grave, vencimiento de plazos, cesión no autorizada, abandono.)
Por común acuerdo.
Por culpa de la Administración.
Revocación por oportunidad mérito o conveniencia.
*fuente: Abog. María Verónica Montes

En este marco resulta vital que todo este proceso se lleve a cabo en un marco en el que impere la transparencia, la eficiencia y eficacia. Hemos visto como la figura del Legítimo Abono no está contemplada en la normativa aun cuando es utilizado por los distintos organismos de la Administración Pública.

Los procedimientos de selección requieren para su gestión un conjunto de reglas y parámetros que mejoren las prácticas en esta materia con el propósito de cumplir cabalmente con los fines del Estado y a la vez alcanzar la adecuada administración de los recursos públicos. Ello dentro de un marco de la mayor transparencia, eficiencia, eficacia y economía. Es necesario destacar la importancia de la contratación pública como instrumento que utiliza el Estado para la realización de los fines que le son inherentes, por lo que resulta imprescindible que el Estado compre un bien o contrate un servicio necesario para satisfacer una necesidad con la menor cantidad de recursos posibles, y de manera eficaz y eficiente. Si las contrataciones públicas se desarrollan en un contexto de publicidad y acceso a la información, se posibilita asimismo su control social.

### **3.2 Jurisprudencia de la Corte Suprema Justicia de la Nación**

“Más Consultores Empresas Sociedad Anónima c/ Santiago del Estero, Provincia de (Ministerio de Economía) s/ cobro de pesos” (CSJN, 2000, Fallos: 323:1515).

Aquí el Máximo Tribunal sostuvo que la validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales pertinentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación. Este caso se considera trascendental porque recuerda cuando la legislación aplicable exige una forma específica para la conclusión de un determinado contrato, dicha forma debe ser

respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia, y que la falta de tramites esenciales (habilitación presupuestaria y licitación pública) determina la inexistencia del contrato y de todo derecho que sobre su base pudiera invocarse.

En este precedente, y como luego repite en “Ingeniería Omega” y en otros, la Corte entiende al contrato administrativo como una especie dentro de los contratos como género. Así, toma a los requisitos de las contrataciones y al procedimiento de selección de contratista (licitación) como forma determinada exigida por la ley, con su consecuente efecto probatorio.

En tal entendimiento, sostiene que: “Esta condición, que se impone ante las modalidades propias del derecho administrativo, concuerda con el principio general también vigente en derecho privado en cuanto establece que los contratos que tengan una forma determinada por las leyes no se juzgarán probados si no estuvieren en la forma prescripta (conf. arts. 975 y 1191 del Código Civil y causa M.265.XXXIII, cit.)”.

“Ingeniería Omega Sociedad Anónima c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” (CSJN, 2000, Fallos: 323:3924).

En este fallo, la Corte reitera el criterio sostenido en “Mas Consultores”, en cuanto a la invalidez de las contrataciones que omiten cumplir con las exigencias legales.

El 5 de diciembre de 2000, el fallo “Ingeniería Omega c/Municipalidad de Ciudad de Buenos Aires” la Corte emitió un pronunciamiento que resulto determinante en materia de Enriquecimiento sin Causa en las contrataciones del Estado.

Dicho esto, el Tribunal al analizar la procedencia del enriquecimiento sin causa explicó que los presupuestos de procedibilidad de la acción de enriquecimiento sin causa deben ser previstos al incoarse la demanda, así como también la carga de su prueba corresponde a la actora.

En este sentido, entendió que no procede la aplicación de los principios del enriquecimiento sin causa si no ha existido la indispensable invocación y prueba del empobrecimiento como condición de existencia del derecho a repetir.

La doctrina sentada en este Fallo fue seguida por la Corte y la Procuración General de la Nación en varios de sus pronunciamientos posteriores, tanto expresa como implícitamente y fue asimismo seguida por los tribunales de todo el país.

### **3.3 Legítimo Abono en la APN**

En la Administración Pública Nacional las operaciones sin Orden de Compra bajo la modalidad de Legítimo Abono suelen representar un porcentaje muy alto en la ejecución presupuestaria en los organismos contemplados en el Art. 8 de la Ley 24.156.

Existen factores en común a todos los Organismos que conllevan a la utilización del Legítimo Abono:

- Mediante la modalidad de Legítimo Abono se autorizan pagos por servicios continuos y provisión de insumos necesarios para el Organismo, continuando la prestación del servicios por parte del proveedor una vez extinguida la Orden de Compra correspondiente y hasta la adjudicación de la nueva contratación, de esta manera se alejan del procedimiento instaurado por el régimen legal dictado para las contrataciones.
- Se constata que en todos los casos hace intervención la Dirección General de Asuntos Jurídicos obrando en sus dictámenes la opinión respecto al cumplimiento de los extremos exigidos por la doctrina de la procuración del Tesoro de la Nación cuando emiten los considerando de los actos administrativos que aprobaron los pagos por legitimo abono, se hacen mención en términos generales, a las siguientes causales: existencia de una orden de compra vencida, imposibilidad de interrumpir la prestación de un servicio esencial, la real prestación del servicio y su previa conformidad por autoridad competente, haciendo referencia además de una contratación en trámite.
- Otro factor común en términos generales en todos los organismos es la ausencia de manuales, instructivos o rutinas preestablecidas para el proceso de compras y contrataciones. No existen procedimientos en todas las áreas intervinientes empezando por la Dirección requirente del servicio a contratar.



- Poca comunicación entre las áreas intervinientes en el proceso de contratación, no se notifican entre áreas los avances incluso a la hora de informar que ya concluyó el proceso y notificar que empresa salió ganadora.
- Demora en los plazos promedios de tramitación de las actuaciones respecto a las licitaciones públicas son elevados. No existe un monitoreo continuo de los responsables que tienen a cargo la tramitación de la licitación del servicio para que el proceso se haga en menor tiempo.
- En algunas de los Organismos no formalizan un Plan Anual de Contrataciones conforme a lo que requiere a la normativa vigente.

## **4 Propuesta de intervención**

### **4.1 Síntesis del problema a resolver**

Las compras y contrataciones públicas constituyen un factor clave para que las instituciones estatales puedan cumplir con sus importantes misiones (salud, educación, defensa, justicia, etc).

Por esta razón y dada que la incidencia que las compras y contrataciones públicas tienen en el gasto del Estado resulta crucial que se promueva la transparencia en esos procedimientos no solo para investigar y sancionar eventuales hechos de corrupción, sino también para prevenir que esos hechos sucedan. El objetivo es una administración eficiente y transparente de los recursos públicos. En un proceso de contratación transparente se benefician: el sector público: ya que sus decisiones tienen un respaldo de legitimidad y legalidad, el sector privado: que puede participar de estos procesos en un marco de competencia leal y la sociedad en general: dada que las necesidades sociales son cubiertas con bienes y servicios públicos adquiridos en las mejores condiciones de mercado.

La Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) propone políticas generales para que la Administración Pública Nacional mejore la transparencia de los procesos de compras y contrataciones públicas.

Los procedimientos de compras y contrataciones públicas constituyen la actividad gubernamental más vulnerable a la corrupción, por lo que resulta indispensable que estas se desarrollen en presencia de un marco normativo y operativo que favorezca las buenas prácticas y la eficiencia en la gestión de las contrataciones. Estas tramitaciones se efectuarán bajo una estricta observancia de los procedimientos de promoción de la concurrencia, competencia e igualdad de tratamiento de proveedores e interesados, fijándose como regla general la selección de proveedores mediante el procedimiento de licitación pública o concurso público según corresponda.

Las jurisdicciones o dependencias que integran la Administración Pública Nacional en ocasiones realizan procedimientos de adquisición o contratación que se alejan de los procedimientos reglamentados por el Régimen de Contrataciones haciendo utilización de la figura del Legítimo Abono. Como hemos visto, esta práctica sucede, en la mayoría de los casos, cuando se vence un contrato con Orden de Compra vigente y dados los tiempos que insume tramitar la nueva contratación, la Orden de compra vence y los servicios se siguen prestando a modo de darle continuidad.

A través de los años y con el surgimiento de nuevas tecnologías, el Estado sigue una tendencia que lleva a realizar prácticas transparentes y ágiles buscando que se gestionen de manera eficiente la ejecución del presupuesto, es por ello que a pesar de los avances en distintas temáticas, trabajar en idear un procedimiento administrativo con impacto financiero que reordene, delimite y fiscalice la utilización del Legítimo Abono para que su utilización sea más acotado y reglamentado solo de carácter muy excepcional y no de uso habitual.

#### **4.2 Objetivos de la propuesta**

Los objetivos de este trabajo por un lado mejorar los tiempos en el proceso de contrataciones bajo el Régimen Nacional de Contrataciones, en caso de recurrir a la figura del Legítimo Abono que sea de manera excepcional y reglamentado ya sea a través de un manual de procedimientos o mediante una disposición aplicable a todos los Organismos contemplados en el ART 8 de la ley 24.156

- Descripción del marco en el que se lleva a cabo la práctica del Legítimo Abono, analizar y comprender en que circunstancia debe recurrirse a esta modalidad

- entendiendo que debe realizarse de manera excepcional dado que esta figura no se encuentra prevista en el Régimen Nacional de Contrataciones,
- Evaluar las responsabilidades de las áreas intervinientes en el proceso de contratación para agilizar el mismo desde la solicitud de la unidad requirente
  - Usar la tecnología disponible para mejorar los procesos, agilizar los expedientes que tramitan las adquisiciones de bienes y servicios. La instrumentación en tiempo y forma del Plan Anual de Contrataciones constituye una adecuada herramienta para subsanar la situación planteada.
  - Establecer sistema de alarmas desde el área requirente en conjunto con la Unidad Operativa de Compras y Contrataciones que de alerta de los servicios por vencer para iniciar el armado de los actos administrativos pertinentes que da inicio de una nueva Licitación. Esto iría desde lo más básico como una planilla Excel de monitoreo de plazos como la adecuación o desarrollo de una funcionalidad dentro del Sistema de Documentación Electrónica que de aviso al menos 4 meses antes que esta por vencer el servicio de modo de dar los tiempos necesarios para la nueva contratación.
  - Mejorar la comunicación de las áreas intervinientes en todo el proceso de contratación,
  - Profundizar en los beneficios que trae una administración transparente de los recursos del Estado, el impacto económico y social,
  - Formular manuales de procedimientos que tengan por objetivo exponer a los actores y responsables que intervienen cuando se llevan a cabo los actos administrativos en los procesos de contrataciones y definir el grado de responsabilidad en cada caso dado que se trata,
  - Lleva a cabo el Plan Anual de Contrataciones, para permitir delinear las necesidades de las distintas áreas requirentes del organismo y normalizar los procesos de compras y contrataciones evitando así la autorización de pago fuera del régimen y asegurando la provisión de bienes y servicios en tiempo oportuno.

### **4.3 Estrategia a implementar**

Se pretende avanzar en un plan de mejora de los procesos, mucho se ha tratado este tema y poco se pudo avanzar en los organismos en materia de la recurrencia a esta figura que se encuentra por fuera de la Normativa. La Administración Pública Nacional ha evolucionado a lo largo de estos años desde la sanción la Ley 24.156, allí se instauraron las

bases de un ordenamiento que entendemos debía llevarse a cabo para lograr una administración eficiente, eficaz y transparente de los recursos del Estado.

Surge una necesidad de involucrar cambios en el comportamiento de los agentes, las prácticas y los procesos que se llevan a cabo en el Estado, mejorar el desempeño institucional en cuanto a la ejecución presupuestaria y elevar la tendencia de las buenas prácticas dentro del marco normativo en materia de compras y contrataciones, rendir cuentas y generar resultados observables que generen el fortalecimiento institucional ahondando en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Lograr que todos los agentes se involucren de manera eficiente en los procesos de modo que se pueda optimizar los tiempos en cada una de las etapas. Esto implicaría un cambio organizacional/ cultural en toda la Administración Pública Nacional y en ese sentido todo parece indicar que falta recorrer un largo camino. Se encuentran muy arraigadas prácticas que deben ser excepcionales, se usan con más habitualidad de lo estrictamente necesario.

Este trabajo intenta exponer que los sistemas de control tanto internos como externos si bien burocratizan el flujo de los actos administrativos en el proceso de compras, estos son necesarios, pero en la medida que los mismos se realicen con más dinamismo y compromiso, el trabajo en conjunto entre las áreas administrativas y de control podría existir una tendencia a recurrir con menos frecuencia a la figura del Legítimo Abono.

#### **4.4 Descripción del procedimiento y actividad a desarrollar**

Para lograr un cambio trascendental y permanente se debe partir de lo particular a lo general. Resulta importante mencionar las distintas áreas intervinientes en el proceso de Compras y contrataciones públicas:

- Órgano rector, Oficina Nacional de Contrataciones
- Unidad requirente
- Unidad Operativa de compras y Contrataciones
- Oficina de Presupuesto del Organismo
- Funcionarios que autorizan el llamado a contratación
- Servicios jurídicos
- Proveedores
- Tesorería del Organismo
- Comisión Evaluadora

- Comisión de Recepción de Bienes y Servicios
- Unidad de Auditoría Interna
- Otros (ONTI: Oficina Nacional de Tecnología Informática, SIGEN: Sindicatura General de la Nación)

En este punto, hace falta una decisión estratégica central que sienta las bases para los lineamientos generales en cuanto a los procedimientos para reconocer erogaciones por el Régimen de Legítimo Abono y su tratamiento administrativo tal y como lo hizo la Administración Federal de Ingresos Públicos en su Disposición 317/02. Buscar un punto medio en estos lineamientos dado que existen particularidades en los Organismos que integran la APN con lo cual es entendible de cierta forma que aun no se haya logrado reglamentar esta práctica.

De mínima se debe garantizar que los organismos realicen las gestiones en forma oportuna tendientes a confeccionar y aprobar el Plan Anual de Contrataciones. Partiendo de eso, seguir con los objetivos propuestos en el punto 4.2.

#### **4.5 Acciones previstas para la evaluación de la intervención**

La evaluación se realizara en la medida que se pueda monitorear la dinámica en los organismos y la eficiencia en cada una de las etapas una vez implementadas las mejoras propuestas que conlleva a minimizar la necesidad de realizar erogaciones por fuera de la normativa vigente. Los tiempos de ejecución de los actos administrativos se deben realizar en plazos funcionales poniendo el foco en la oportunidad, eficiencia y eficacia sin perder de vista que todo debe realizarse en un marco de transparencia en todos los niveles intervinientes. Los resultados serán medidos cualitativamente y cuantitativamente dado que ambas en este caso están estrechamente ligadas.

## **5 Conclusiones**

La Administración Financiera del Sector Publico ha sido protagonista de una transformación inédita cuyo objetivo es ser intervenida para una eficiente y eficaz utilización de los recursos del Estado. En este marco, a partir de 1990 se ha iniciado la Reforma de la Administración Financiera Publica sentando las bases conceptuales del Sistema Integrado de la Información Financiera del Sector Publico buscando poder suministrar información

para la toma de decisiones, presentar información contable ordenada de tal manera que facilite la tarea de control y auditoria, sean estas internas o externas y permitir que la información del sector público se procese, produzca y se integre automáticamente al sistema de cuentas nacionales. Las estrechas relaciones e interdependencias existentes entre los sistemas que administran recursos financieros y los que administran recursos reales, hace necesario que, para que un programa de reforma de la administración financiera pueda llevarse a cabo con éxito era necesario encarar en forma coordinada la reforma de los procesos de adquisición, administración y uso de los bienes y servicios. Este programa incluye entre otros contenidos los Sistemas de Contrataciones y de Administración de Bienes.

La ley N°24.156 de la Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional sentó las bases de la reforma de los Sistemas de Contrataciones Públicas que representa un aspecto esencial en el funcionamiento de cualquier Estado. Mediante Decreto N° 1023/2001 que establece el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y su reglamentación, por Decreto N° 1030/2016, el Decreto N°202/2017 establece el procedimiento a seguir en el caso de Conflicto de Intereses y demás normativa aplicable mencionada a lo largo de este trabajo.

Respondiendo al interrogante inicial en este trabajo de si es el Legítimo Abono el mecanismo adecuado para darle continuidad al pago de erogaciones por servicios prestados por fuera del Marco Normativo Vigente, la respuesta es ambigua, por un lado vimos a lo largo de este trabajo que se puede prever los mecanismos para evitar incurrir en esta práctica la realidad demuestra que ocurre de todas formas. No es lo ideal, pero se puede ir tendiendo a una disminución de su utilización

Se puso en evidencia como es el impacto del apartamiento de los procedimientos previstos para la adquisición de los bienes y servicios que impiden efectuar los controles y garantías establecidas para la ejecución y la recepción de los bienes y servicios, de acuerdo con la normativa aplicable, por lo que termina siendo en definitiva el pago ordenado para que no se produzca un enriquecimiento sin causa de la Administración ante la comprobación de que el proveedor ha entregado el bien o prestado el servicio.

Asimismo, se delata la falta de antelación suficiente para efectuar las contrataciones cuya Órdenes de Compra vencieron, al igual que existen en todos los organismos demoras en los plazos de tramitación que impactan en la regularización del servicio a través de los procedimientos de selección vigente entre otros aspectos del proceso.

Con los años se evidencia una tendencia a promover un Estado sólido, moderno y eficiente esto implica también la utilización de los recursos del Estado dentro de un marco de ética, transparencia y rendición de cuentas, siendo esas las premisas, este trabajo expuso las debilidades que conlleva realizar estas prácticas fuera de la normativa.

Habiendo expuesto las debilidades de este procedimiento que, si bien se aplica en situaciones excepcionales ya mencionadas en este trabajo, lo cierto es que resulta conducente su aplicación ante determinadas situaciones de emergencia o contingencia que puede atentar contra la integridad o seguridad de los recursos del Estado asignado a los organismos.

Se recomienda a los organismos promover la utilización de los instrumentos y plataformas necesarios para acelerar los procesos de compras y contrataciones, desarrollar e implementar manuales de procedimientos que agilicen la tarea diaria de estos procesos, cumplir con la formulación del Plan Anual de Contrataciones para prever y programar mejor las contrataciones, establecer un sistema de alarmas de vencimiento de las contrataciones vigentes como así también determinar los responsables de cada área de llevar a cabo esta tarea con los actos administrativos que le competen, para este sistema de alarma se deberá determinar cómo se puede instrumentar, ya sea con una comunicación oficial automática que deberá desarrollarse para este fin dentro del GDE (Gestión Documental Electrónica) con al menos cuatro meses de antelación al vencimiento de la Orden de Compra para poder tramitar el nuevo expediente de contratación administrativa.

Siguiendo en esta línea, un ejemplo claro de que se puede formalizar el reconocimiento de erogaciones por el régimen de Legítimo Abono y su tratamiento administrativo es el caso de la Administración Federal de Ingresos Públicos, en su Disposición N° 317/02 en la que se detallan los pasos administrativos en los procedimientos aplicables para el reconocimiento erogaciones en esta modalidad junto con un flujograma detallado de todo el proceso, lo que brinda claridad y transparencia en todas las instancias.

Promover la transparencia en la ejecución de los fondos del estado es ahondar y reafirmar las bases para las buenas prácticas administrativas. Involucrar cambios en el comportamiento de los agentes, las prácticas y los procesos que implique mejorar el desempeño institucional que redunde en resultados observables a largo plazo. Hemos

observado en estos últimos años ya no basta con hacer las cosas que se deben hacer (Organismos eficientes), o hacerlo al menor costo (Organismos eficaces) sino que además es necesario que lo que se ofrece en cuanto a bienes y servicios a la sociedad tenga impacto y generen resultados, a esto se lo denomina efectividad.

Respecto a lo desarrollado en este trabajo, es importante aclarar que todo avance respecto a esta temática recae en depender de un compromiso que involucra a todos los organismos de la Administración Pública Nacional, y sus áreas involucradas pese a sus particularidades, es posible que se siga avanzando en este tema y que a futuro se pueda contar con procesos mejor definidos para la utilización de la figura del Legítimo Abono.



## **6 Referencias bibliográficas**

### **Libros**

-Fernandez Villa, Barbara. El pago de legítimo abono en las contrataciones de bienes y servicios de la Administración pública nacional. Doctrina Especial. 2017

-Coviello, Pedro J. J., “El enriquecimiento sin causa en la contratación pública”, en AA. VV., Derechos, garantías y potestades en los contratos públicos, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2013.

-Herrera de Villavicencio, Blanca A., “El enriquecimiento sin causa en los contratos administrativos”, en AA. VV., Cuestiones de Contratos Administrativos, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2007

-Ivanega, Miriam “El Principio de la buena fe en los contratos administrativos, Revista Argentina del Régimen de la Administración Publica, Buenos Aires, 2009.

### **Revista**

-Gutierrez, R (1992), Programa de la Reforma de la Administración Financiera Gubernamental. Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP), Revista N°21

### **Normativa Nacional**

Ley N°24.156. Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Publico, República Argentina, 30 de septiembre de 1992

Decreto 1344/ 2007. Reglamento de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156. Buenos Aires, Argentina 4 de octubre de 2007

Decreto N°436/2000. Reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado Nacional. Buenos Aires. 30 de mayo de 2000

Decreto N°1023/2001. Régimen General, Contrataciones Públicas Electrónicas. Buenos Aires, Argentina. 30 de agosto de 2001

Decreto N°1030/2016. Régimen de Contratación de la Administraciones Nacional. Buenos Aires, Argentina. 15 de septiembre de 2016.

Decreto N°1818/2006. Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, Buenos Aires, Argentina. 6 de diciembre de 2006

Decreto N° 202/2017. Conflicto de Intereses. Procedimiento. Buenos Aires, Argentina. 22 de marzo de 2017

Ley N°25.188 Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Buenos Aires Argentina. 26 de octubre de 1999

-Disposición N°285/2016. Reconocimiento de erogaciones por el Régimen de Legítimo Abono. Su tratamiento administrativo, Administración Federal de Ingresos Públicos.

Dictamen 32/2012 - Tomo: 280, Página: 107 Procuración del Tesoro de la Nación, “Teoría del Enriquecimiento sin Causa”

## **Otros**

-Ética pública y conflictos de intereses Estudio para su prevención y su adecuada gestión. Oficina Anticorrupción. Argentina. SF

<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual-etica.pdf>

-Herramientas para la Transparencia en la Gestión: Compras y Contrataciones Públicas. Oficina Anticorrupción. Argentina. SF

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compras\\_guidelines\\_4.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compras_guidelines_4.pdf)

-Herramientas para la Transparencia en la Gestión Conflicto de Intereses. Oficina Anticorrupción. Argentina. SF

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/confl de intereses guidelines 1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/confl_de_intereses_guidelines_1.pdf)

-Lucía Mercedes Zérbola, Legítimo Abono en casos de “Inexistencia” de contratos administrativos. 2017

[https://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2017/06/comunicacion\\_2017\\_lucia\\_mercedes\\_zerbola1.pdf](https://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2017/06/comunicacion_2017_lucia_mercedes_zerbola1.pdf)

<b>Solicitud de evaluación de TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN</b>		Código de la Especialización
Nombre y apellido del alumno Natalia Soledad Claro		Tipo y N° de documento de identidad DNI: 30.651.703
Año de ingreso a la Especialización – Ciclo 2018	Fecha de aprobación de la última asignatura rendida	
<b>Título del Trabajo Final</b>  Legítimo Abono. Marco Normativo para el Sector Público Nacional		
<b>Solicitud del Tutor de Trabajo Final</b>  Comunico a la Dirección de la Especialización que el Trabajo Final bajo mi tutoría se encuentra satisfactoriamente concluido. Por lo tanto, solicito se proceda a su evaluación y calificación final.  Firma del Tutor de Trabajo Final .....  Aclaración.....  Lugar y fecha.....		
<b>Datos de contacto del Tutor</b>		
Correo electrónico <a href="mailto:crolandi@fibertel.com.ar">crolandi@fibertel.com.ar</a>	Teléfonos	
Se adjunta a este formulario: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo Final de Especialización impreso (indicar cantidad de copias presentadas)</li> <li>• CD con archivo del Trabajo Final en formato digital (versión Word y PDF)</li> <li>• Certificado analítico</li> </ul>		
Fecha	Firma del alumno	