

El sistema de contrataciones del Estado desde su inicio hasta la actualidad*

Por María Ángela Cozzani y Ana M. Gallo

1. Antecedentes de nuestra legislación

El decreto-ley 23.354 del año 1956, ratificado posteriormente por la ley 14.467 sancionó por primera vez en la historia normativa administrativa argentina, la Ley de Contabilidad Pública, que vino a ordenar toda la legislación vigente en materia de gastos del Estado, al tiempo que instituyó un régimen de contrataciones.

Su capítulo VI, abarcativo de los artículos 55 a 64 se iniciaba con una prescripción que fue pauta señera en la materia, disponiendo que toda compra o venta que realizara el Estado nacional debía ejecutarse mediante el procedimiento de licitación pública.

Con posterioridad, en 1972, se dicta el decreto 5720/72 –Reglamento de Contrataciones del Estado– que, precisamente, reglamentó los artículos a los que se hizo referencia en el párrafo que antecede, estableciendo los principios, las excepciones, las diferentes modalidades de contratación, los montos y los requisitos a cumplimentar, entre otras cuestiones, en cada uno de los casos en los que la Administración necesitara realizar una compra o eventualmente una venta.

Este plexo normativo, se usó en la Administración estatal y en los organismos descentralizados¹ durante casi tres décadas. En ese lapso, se produjeron algunas incursiones legislativas que, tangencialmente, abordaron la temática como por ejemplo la sanción de la ley 24.156 de fecha 29 de octubre de 1992 (fe de erratas, BO, 15/12/92), de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Fue precisamente esta norma, la que dispuso en el art. 135² la obligación para el Poder Ejecutivo, de presentar en un plazo de noventa días un proyecto de ley que estableciera un marco legal para las contrataciones del Estado.

* [Bibliografía recomendada.](#)

¹ Decreto 5720/72: Art. 2°.- Los bancos oficiales, entidades descentralizadas y empresas del Estado, ajustarán sus respectivos regímenes de contrataciones a las normas del reglamento que se aprueba por el presente decreto, en cuanto sus disposiciones no sean incompatibles con las de los respectivos estatutos o leyes orgánicas. Dichos organismos deberán actualizar su régimen de contrataciones dentro del plazo de ciento ochenta días desde la publicación del presente decreto, con previo dictamen del Tribunal de Cuentas de la Nación, que será consultado asimismo respecto de las ulteriores modificaciones que se consideren pertinentes.

Transcurrido el plazo fijado sin que tales regímenes hayan sido ajustados en la forma establecida en el párrafo anterior, regirán las prescripciones del reglamento que se aprueba por este decreto las que se aplicarán igualmente en aquellos organismos que no contaran con un reglamento especial.

² Ley 24.156: Art. 135.- El Poder Ejecutivo Nacional, en el plazo de noventa días a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que regule el sistema de contrataciones del Estado y otro que organice la administración de bienes del Estado.

Sin perjuicio de lo allí prescripto, con relación al plazo límite para la presentación del proyecto legal, esto no se concretó.

Con fecha 31 de agosto de 1994 –es decir dos años después– se dictó el decreto 1545/94 por el cual se creó el sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional y la Oficina Nacional de Contrataciones del Estado (ONC) como órgano rector de las cuestiones relacionadas con las contrataciones públicas. A ella se le asignó como responsabilidad primaria, proponer las políticas y establecer las normas, sistemas y procedimientos que rigieran las contrataciones del Estado, a fin de lograr que éstas se realizaran con eficacia, eficiencia y economía, ello en consonancia con lo dispuesto por el inc. b del art. 1° de la ley 19.549 de procedimientos administrativos, dictada a la sazón en 1972³.

El Poder Ejecutivo Nacional con fundamento en las demandas sociales de transparencia, competitividad y libre concurrencia como así también en la evolución y complejidad de las contrataciones que encaraba el Estado, decidió modificar el régimen.

Esta modificación estuvo enriquecida, además, por la incorporación de las novedades tecnológicas y su aplicación en las distintas áreas, juntamente con primicias internacionales y sobre todo por la experiencia recogida a través de los años.

En este hilo conductor, con fecha 30 de mayo de 2000 se dicta el decreto 436/00 denominado “Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional” el cual vino a reglamentar los arts. 55, 56, 57 y 62 del Capítulo VI de la ley de contabilidad pública que se encontraban vigentes en virtud del art. 137, inc. a de la ley 24.156⁴.

Asimismo, derogó las normas reglamentarias del art. 62 de la ley de contabilidad, el decreto 5720/72 y el decreto 826 del 5 de julio de 1988. Decreto, este último que establecía el régimen de publicidad para los organismos de la Administración central y descentralizada, las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad, Policía Federal Argentina y Servicio Penitenciario Federal, entes de Obras Sociales para el Sector Público y empresas y sociedades con participación total o mayoritaria del Estado nacional⁵.

³ Ley 19.549: Art. 1°.- Las normas del procedimiento que se aplicará ante la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad, se ajustarán a las propias de la presente ley y a los siguientes requisitos: Requisitos generales:Celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites. b) Celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites quedando facultado el Poder Ejecutivo para regular el régimen disciplinario que asegure el decoro y el orden procesal. Este régimen comprende la potestad de aplicar multa de hasta diez mil pesos –cuando no estuviere previsto un monto distinto en norma expresa– mediante resoluciones que, al quedar firmes, tendrán fuerza ejecutiva. Este monto máximo será reajustado anualmente por el Poder Ejecutivo Nacional, de acuerdo con la variación del índice de precios al consumidor establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ministerio de Economía de la Nación.

⁴ Ley 24.156: Art. 137, inc. a) Se derogan expresamente los siguientes ordenamientos legales: a) Decreto ley 23.354, del 31 de diciembre de 1956, ratificado por ley 14.467 (Ley de Contabilidad), con excepción de sus artículos 51 a 54 inclusive (Capítulo V. De la gestión de bienes del Estado) y 55 a 64 inclusive (Capítulo VI. De las contrataciones).

⁵ Decreto 436/00: Art. 1°.- Apruébase la reglamentación de los artículos 55, 56, 61 y 62 del Capítulo VI de la Ley de Contabilidad Pública (decreto ley 23.354 de fecha 31 de diciembre de 1956, ratificado por la ley 14.467), vigente en función de lo establecido por el art. 137, inc. a de la ley 24.156,

A fin de dar un panorama de la cuestión en esos tiempos, corresponde aclarar que los arts. 55 a 63 y los arts. 65 al 153 de la ley de contabilidad fueron derogados posteriormente por el decreto 1023/01 (BO, 16/8/01)⁶.

A raíz de la sanción de la ley 25.414, del 29 de marzo de 2001 (delegación del ejercicio de atribuciones legislativas, materias determinadas de su ámbito de Administración, emergencia pública), el Congreso delegó en el Poder Ejecutivo Nacional el ejercicio de atribuciones legislativas en materias determinadas de su ámbito de Administración, dentro del contexto de la emergencia pública.

Haciendo uso de esta herramienta legislativa y, en dicha circunstancia, el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el decreto 1023 en el mes de agosto de 2001. Esta norma estableció el régimen de contrataciones de bienes y servicios para la Administración Pública Nacional. Norma que, derivada de dicha emergencia, continúa al día de hoy, después de 19 años, siendo el instrumento para regular las compras del Estado.

A propósito, cabe preguntarse si el decreto delegado 1023/01, dictado en su momento en virtud de especiales circunstancias de emergencia, no podrá oportunamente adquirir el rango legal de ley en sentido formal, ocasión que, si a juicio de los legisladores correspondiera, sería propicia para introducir alguna modificación útil.

De este modo, la reglamentación que se aprobara mediante el decreto 436/00 constituyó el decreto reglamentario del régimen de contrataciones aprobado por el decreto 1023/01, quedando pendiente el dictado de una nueva reglamentación⁷.

Asimismo y, a modo ilustrativo, cabe señalar que el bloque normativo integrado por el decreto 436/00, y por el decreto 1023/01 para las compras y contrataciones encaradas por el Estado nacional (paradójico por cierto que la reglamentación se dictara con anterioridad a la ley), se complementaba con varias normas como las resoluciones de la Secretaria de Hacienda 515/00 –Manual Práctico de Adquisiciones, Enajenaciones y Contrataciones de Bienes y Servicios–, y la resolución 834/00 con la que se aprobara el Pliego de Bases y Condiciones Generales para todas las contrataciones que debía realizar el Estado nacional, etcétera.

Ello, sin perjuicio de las circulares emitidas por la Oficina Nacional de Contrataciones, como por ejemplo, la circular 1/01 relativa a la incorporación del SIPRO

conformada por el cuerpo de disposiciones que como Anexo forma parte del presente decreto y que constituye el “Reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado nacional”. Art. 4°.- Deróganse las normas reglamentarias del art. 62 de la Ley de Contabilidad Pública (decreto ley 23.354 de fecha 31 de diciembre de 1956, ratificado por la ley 14.467) vigente en función de lo establecido por el art. 137, inc. a de la ley 24.156, el decreto 5720 de fecha 28 de agosto de 1972 y sus modificatorios y el decreto 826 del 5 de julio de 1988.

⁶ Decreto 1023/01: Art. 38.- Derogaciones. Deróganse los artículos 55 al 63 del decreto ley 23.354 de fecha 31 de diciembre de 1956, ratificado por la ley 14.467, la ley 19.900, la ley 20.124 en lo que respecta a los contratos comprendidos en este régimen, el artículo 12 de la ley 22.460 y todos aquellos regímenes de contrataciones que se opongan al presente, con excepción de la Ley de Obras Públicas 13.064 y sus modificatorias.

⁷ Decreto 1023/01: Art. 39.- Los poderes Legislativo y Judicial y el Ministerio Público reglamentarán el presente régimen para su aplicación en sus respectivas jurisdicciones y establecerán los funcionarios que autorizarán y aprobarán las contrataciones. El Poder Ejecutivo Nacional lo hará en un plazo máximo de sesenta días corridos contados desde su publicación en el Boletín Oficial. Invítase a los otros poderes y al Ministerio Público a efectuarla en un plazo similar. Hasta entonces regirán las reglamentaciones vigentes.

(Sistema de Proveedores del Estado), circular 2/01 sobre las publicaciones en el Boletín Oficial, circular 3/01 sobre el envío de información a la ONC, etcétera.

Transcurridos largos once años, con fecha 7 de junio de 2012 el Poder Ejecutivo Nacional sanciona el decreto 893/12 (BO, 14/6/12) por el cual se aprueba la reglamentación del decreto delegado 1023/01 con la denominación de Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y que precisamente, reglamentó los contratos comprendidos en el art. 4, inc. a del decreto delegado 1023/01, derogando de esta forma al decreto 436/00.

En el año 2015 se crea el Ministerio de Modernización (ley 22.520), y se le asigna entre sus competencias asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en “todo lo inherente... al régimen de compras”, y por el apartado 19 le corresponde “Entender en lo relativo a las políticas, normas y sistemas de compras del Sector Público Nacional”. En este contexto, se sanciona el decr. 1030/16 sustitutivo del decr. 893/12, y vigente en la actualidad.

Creemos que la nueva reglamentación, más allá de las modificaciones e innovaciones que propone, mantiene incólumes los principios informadores del procedimiento de contratación estatal, que la ley establece.

Precisamente dice el art. 3 del decreto delegado 1023: “Los principios generales a los que deberá ajustarse la gestión de las contrataciones, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de ellas, serán:

- 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. Desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada con la contratación deberá interpretarse sobre la base de una rigurosa observancia de los principios que anteceden”.

Estos principios son los que, a la luz del derecho comparado, nos ubica entre los países que, desde sus declaraciones, comparten la transparencia, la libre concurrencia, la igualdad de los oferentes, entre otros.

Por citar algunos ejemplos, la ley 30 de España, del 30 de octubre de 2007 de Contratos del Sector Público, prescribe en su art. 1, apartado 1: “La presente ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de

la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”.

La doctrina española se expide en este sentido diciendo: “La LCSP recoge junto a los principios tradicionalmente acuñados en la normativa de contratación pública como el de igualdad, concurrencia y publicidad, otros más recientes derivados de nuestra pertenencia a la UE como el de transparencia”⁸.

Por su parte la contratación administrativa costarricense adopta en su lineamiento principios semejantes a los nuestros y a los acogidos por la legislación europea.

“La contratación administrativa se caracteriza por conformarse a partir de una serie de principios jurídicos. En ese sentido, es con motivo del voto de la Sala Constitucional... que se hace un lineamiento general de esta materia, al sintetizar y concretar los principios del derecho público que la informan y rigen, los cuales también son de rango constitucional, por derivar del art. 182 constitucional, que al disponer que toda contratación administrativa se hará por el procedimiento de licitación, implica que son constitucionales todos los principios esenciales que informan esa figura, y que son reconocidos unánimemente por la doctrina del derecho constitucional y público como la legalidad, equidad, publicidad, igualdad de oportunidades, transparencia, interés público y buena fe, entre otros”⁹.

2. La emergencia derivada del Covid-19. Disparador de un régimen especial

a. Breve referencia internacional

La pandemia provocada por el virus Covid-19, desatada prácticamente en el mundo entero, ha movilizado a la mayoría de los gobiernos y a los principales organismos nacionales e internacionales. Estos últimos han puesto a disposición de los Estados diversos recursos para paliar los daños que ha producido este fenómeno extraordinario.

Entre todos ellos y a propósito de la cuestión normativa que venimos abordando, señalamos a modo de aporte, la recomendación que la ONG Transparencia Internacional hizo a los países, basada en cinco líneas argumentales:

Líneas estratégicas para que los gobiernos compren bien en tiempos de emergencia sanitaria:

- Máxima publicidad en la información sobre compras gubernamentales vinculadas con la emergencia.
- Activación de las agencias nacionales antimonopolio para evitar colusión entre actores económicos o prácticas que resulten en la especulación de los precios.

⁸ Bononad Graud, Juan V. - Costero Castet-Bellocq, Marta - Hervás Más, Jorge - Ivars Bañuls, José A. - Morant Ripio, José J., *La contratación de las administraciones públicas ajustada a la ley de contratos del sector público*, Thomson Civitas, p. 51.

⁹ Rojas Franco, Enrique, *Derecho administrativo de Costa Rica*, México, Porrúa, p. 219 y 220.

- Activar auditorías en tiempo real para los procesos de contratación pública, precisamente por la naturaleza excepcional de la situación y la magnitud de la emergencia.

- Concentración en una sola plataforma de toda la información relativa a las contrataciones gubernamentales en este tema o generando identificadores en las plataformas electrónicas de contratación pública.

- La emergencia no es justificación para evitar una apropiada rendición de cuentas.

Como podrá observarse, no en todos lados hubo una reacción uniforme, respecto de las compras y contrataciones, derivadas de la emergencia Covid-19. Por ejemplo, Brasil optó por crear normas que permitieron el aumento del gasto público, se autorizó la contratación con empresas deudoras del Estado y se convalidó la omisión de hacer estimación de precios, admitiendo incluso la compra a valores superiores a los de mercado, entre otras cuestiones.

Por similares caminos, transitó la Administración española, generando gran cantidad de normas, acompañadas con un conjunto de artículos, estudios, e informes que intentan aclarar o ayudar a la comprensión de lo legislado.

Por otro lado, y en un sentido distinto, cabe destacar la posición adoptada por la República Oriental del Uruguay, donde el Estado de derecho no está en cuarentena, según informan los especialistas y el mismo gobierno. Allí no se dictaron normas de emergencia especiales y se aplica la normativa de contrataciones del Estado y los principios generales que de ella emanan y que datan desde 2005 en adelante.

Basta esta escueta referencia para presumir el efecto de paliativos y soluciones distintos, adoptados para enfrentar esta inesperada emergencia.

b. Entre nosotros. Situación actual

Nuestro régimen de contrataciones, vigente desde hace casi 20 años, reglamenta una de las actividades más dinámicas del Estado, motivo por el cual exigió, que a menudo, se dictaran normas complementarias para aggiornarlo.

El decreto delegado 1023/01 sistematiza juntamente con su reglamento, decreto 1030/16, el régimen general de contrataciones públicas, vertebrando normativamente los procedimientos de adquisición de bienes y servicios, necesarios para el desenvolvimiento de la Administración pública en general. Este decreto, señala los principios generales a los que deberá ajustarse la gestión de las contrataciones, teniendo en cuenta sus particularidades, y en esta inteligencia, incluye la razonabilidad del proyecto y la eficiencia en la contratación, para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado, la promoción de la concurrencia y de la competencia, y la transparencia del procedimiento, entre otros. En ese mismo hilo conductor, su articulado prevé la excepcionalidad de la urgencia para casos extremos.

Su art. 25, al tratar los procedimientos de selección (inc. d, ap. 5)¹⁰, establece el cuándo y el cómo debe actuar la Administración, frente a probadas razones de

¹⁰ Decr. 1023/01. Art. 25.- Procedimientos de selección. Los procedimientos de selección serán:
d) Contratación directa. La selección por contratación directa se utilizará en los siguientes casos: 5. Cuando probadas razones de urgencia o emergencia que respondan a circunstancias objetivas impidan

urgencia o emergencia, tal como es el caso que nos toca vivir. Contiene, además, un capítulo dedicado a las contrataciones públicas electrónicas, cuestión no menor, en épocas donde la urgencia prima en cualquier procedimiento.

Por su parte, el decr. 1030/16, reglamentario del 1023/01, en consonancia con este último, en su art. 19¹¹ establece, además, las pautas que deberán observarse en estas situaciones de urgencia. Es para destacar, que este reglamento vigente, de igual modo que su antecesor (decr. 893/12), prevé las contrataciones electrónicas (arts. 31 y 32, decr. 1030/16)¹² para todos los procedimientos de selección, circunstancia ésta que, como dijimos, hace más dinámico y por sobre todo transparente, el procedimiento.

Entendiendo que la norma citada resulta por demás clara y específica respecto de contrataciones a realizar en una emergencia, intuimos apresurado o cuanto menos redundante el dictado de disposiciones que no hacen más que agregar normativa a la ya existente. Sin que pretenda ser esta observación, un reproche de exceso legisferante, sólo se señala con la intención de no introducir confusión, a los efectos interpretativos de dichas normas.

En el mes de marzo de 2020 la pandemia desatada por el Covid-19 sorprendió al mundo, causando estragos en la salud pública universal y en ese contexto, el gobierno nacional adoptó una rápida reacción en el orden sanitario que, entre otros aspectos, se tradujo en una singular normativa, a través de decretos de necesidad y

la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno, lo cual deberá ser debidamente acreditado en las respectivas actuaciones, y deberá ser aprobado por la máxima autoridad de cada jurisdicción o entidad.

¹¹ Decr. 1030/16. Art. 19.- Procedencia del procedimiento por urgencia o emergencia. A los fines de encuadrar a un procedimiento de selección en la causal prevista en el art. 25, inc. *d*, apartado 5, del decreto delegado 1023/01 y sus modificatorios y complementarios, deberá probarse la existencia de circunstancias objetivas que impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno para satisfacer una necesidad pública. Serán razones de urgencia las necesidades apremiantes y objetivas que impidan el normal y oportuno cumplimiento de las actividades esenciales de la jurisdicción o entidad contratante. Se entenderá por casos de emergencia: los accidentes, fenómenos meteorológicos u otros sucesos que creen una situación de peligro o desastre que requiera una acción inmediata y que comprometan la vida, la integridad física, la salud, la seguridad de la población o funciones esenciales del Estado nacional. En las contrataciones encuadradas en el apartado 5 del inc. *d* del art. 25 del decreto delegado 1023/01 y sus modificatorios y complementarias, cuando se invoquen razones de urgencia o emergencia y se tratare de una situación previsible, deberán establecerse, mediante el procedimiento pertinente de acuerdo al régimen disciplinario que corresponda aplicar, las responsabilidades emergentes de la falta de contratación mediante un procedimiento competitivo en tiempo oportuno.

¹² Artículo 31. Principios rectores. Las contrataciones públicas electrónicas se realizarán mediante medios tecnológicos que garanticen neutralidad, seguridad, confidencialidad e identidad de los usuarios, basándose en estándares públicos e interoperables que permitan el respaldo de la información y el registro de operaciones, permitiendo operar e integrar a otros sistemas de información.

Artículo 32. Procedimientos. La Oficina Nacional de Contrataciones habilitará los medios para efectuar en forma electrónica los procedimientos prescriptos en el presente reglamento y dictará los manuales de procedimiento en los que se podrán estipular condiciones específicas que se aparten de lo dispuesto en el mismo. A partir del momento en que un procedimiento deba realizarse mediante la utilización del medio electrónico se tendrán por no escritas las disposiciones relativas a actos materiales o presenciales cuya realización se traduzca en operaciones virtuales en el sistema electrónico. Las disposiciones referentes a actos que sólo sea posible efectuar en forma material, como la entrega de muestras, se cumplirán conforme con lo establecido en la presente reglamentación.

urgencia, seguida por otras normas complementarias, adjudicadas a estamentos inferiores, para regular las acciones que se fueron tomando en consecuencia.

En ese sentido, y reiteramos, sin perjuicio de la legislación vigente en la materia y adecuada para el fenómeno surgido, con fecha 12 de marzo de 2020, se dicta el DNU 260/20, que amplía la emergencia sanitaria establecida mediante la ley 27.541 de solidaridad del 23/12/19. El decreto faculta al Ministerio de Salud (art. 2°, ap. 6)¹³, a efectuar adquisición directa de bienes, servicios o equipamientos que sean necesarios para atender la emergencia, sin sujeción a las pautas establecidas en el sistema de contrataciones, con la condición de que a posteriori se proceda a su publicación.

Le sigue cronológicamente, el DNU 287/20 del 18 de marzo del 2020, que asigna al Jefe de Gabinete de Ministros la coordinación con las distintas jurisdicciones y organismos del Sector Público Nacional, para implementar acciones y políticas necesarias para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones que disponga la autoridad sanitaria nacional, en el marco de la emergencia y de la situación epidemiológica.

Esta norma, establece incorporar al DNU 260/20 el art. 15 ter que dispone textualmente: “Durante el plazo que dure la emergencia, las jurisdicciones, organismos y entidades comprendidos en el art. 8°, incs. *a* y *b* de la ley 24.156, estarán facultados para efectuar la contratación directa de bienes y servicios que sean necesarios para atender la emergencia, *sin sujeción al régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional o a sus regímenes de contrataciones específicos*.”

En todos los casos deberá procederse a su publicación posterior en la página web de la Oficina Nacional de Contrataciones y en el Boletín Oficial.

El Jefe de Gabinete de Ministros establecerá los principios y pautas que regirán el procedimiento de contrataciones de bienes y servicios en el contexto de la emergencia decretada” (Lo resaltado nos pertenece).

Contemporáneamente al citado decreto 287/20, se dicta la decisión administrativa DECAD 2020 409 APN-JGM (el mismo 18 de marzo). La misma, en su art. 1° establece, con cierta contraposición a lo dispuesto por el art. 15 ter. del DNU 260/20 (incorporado como dijimos, por el decr. 287/20), que toda contratación que se realice a través de este sistema de emergencia sanitaria, se debe ajustar a los principios generales establecidos en el art. 3 del DNU 1023/01.

Asimismo, enumera requisitos tales como la invitación a por lo menos a tres proveedores incluidos en el SIPRO y contar para casos particularmente establecidos, con la información de precio testigo (conf. res. 36/17 SIGEN), etcétera.

La misma norma establece que es de aplicación el anexo al art. 9 del decr. 1030/16, referido a las competencias de las autoridades intervinientes en cada paso de la compra, como así también el anexo al art. 35, inc. *b* del decr. 1344/07, alusivo a la competencia de los funcionarios según el monto del gasto a efectuar en la compra.

¹³ Art. 2°. Facultades de la autoridad sanitaria: Facúltase al Ministerio de Salud, como autoridad de aplicación, y en el marco de la emergencia declarada, a:...6. Efectuar la adquisición directa de bienes, servicios o equipamiento que sean necesarios para atender la emergencia, en base a evidencia científica y análisis de información estratégica de salud, sin sujeción al régimen de contrataciones de la administración nacional, En todos los casos deberá procederse a su publicación posterior.

De la lectura de las últimas normas transcriptas, esto es el DNU 260/20, el DNU 287/20 como de la decisión administrativa 409, entradas en vigencia entre el 12 y el 18 de marzo de 2020, se infiere una cierta contradicción.

Más aún, se advierte una intromisión de una norma de menor rango (decisión 409/20) pretendiendo modificar a otra norma de mayor jerarquía (DNU 287 y 260 ambos 2020). No obstante, aquella de menor rango, es a nuestro criterio, la norma jurídica razonable que debe aplicarse a toda contratación más allá de la urgencia del caso, pues refiere como imprescindible para toda contratación, la aplicación de los principios que rigen el Sistema de Contrataciones del Estado.

Así, en tanto que por el DNU 287/20 se faculta a los organismos públicos citados a contratar sin sujetarse al régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional –facultad que ya había sido otorgada al Ministro de Salud por el DNU 260/2020– luego, mediante la decisión administrativa DECAD 2020 409 APN-JGM, se les impone ajustarse a los principios generales dictados por el decreto 1023/01, pilar normativo del régimen de compras de la Administración.

Podemos interpretar que, al momento de la sanción de ambos DNU, primó la decisión de apartarse de la legislación vigente a fin de acelerar los procedimientos y que, inmediatamente después, fue necesario establecer que, ni aún en la urgencia pueden soslayarse determinadas pautas que se consideran imprescindibles a la hora del llamado a contratación.

Sin embargo y a pesar de esto, se estima de buena práctica evitar disposiciones que, en apariencia ambiguas, pueden generar confusión a la hora de su interpretación por parte de cualquiera de las partes involucradas en el negocio licitatorio.

Reconocido ello, surge la incógnita acerca de los motivos por los cuales se dictaron normas nuevas, que facultaban a eximirse de sujetarse a la legislación vigente, como se hizo mediante los DNU ya citados, cuando, la legislación actual en la materia, contiene, a nuestro juicio, material suficiente que hubiera autorizado las compras que se realizaran en virtud de la urgencia.

Siguiendo con las prescripciones de la normativa extraordinaria, en comentario, no deja de llamar la atención, lo estipulado en el apartado 7 del antes citado art. 2° del decreto 260/2020, en tanto y en cuanto faculta al Ministerio de Salud, a “contratar a ex funcionarios o personal jubilado o retirado, exceptuándolos temporariamente del régimen de incompatibilidades vigentes para la Administración pública nacional”. Podría interpretarse que se refiere exclusivamente a personal y profesionales vinculados a la salud y la emergencia, pero entendemos que el ítem en cuestión debería haber sido ser más claro y preciso, para ahorrarse no solo críticas sino también un uso equivocado de dicha facultad.

Con fecha 19 de marzo de 2020, se dicta la disposición DI 2020-48 APN-ONC-JGM, por la cual la Oficina Nacional de Contrataciones, aprueba el procedimiento complementario establecido en la decisión administrativa 409/20 JGM.

Entendemos que para resolver imponderables que suelen aparecer, como es de público conocimiento, fue un acto plausible, el dictado de la decisión administrativa APN-JGM 472/20 de fecha 7 de abril de 2020, que establece, que en todos los

procedimientos de contratación, no podrán abonarse precios que superen el precio máximo establecido por la Secretaría de Comercio Interior¹⁴.

Más tarde, con fecha 22 de abril la Oficina Nacional de Contrataciones dicta la disposición 55/2020 estableciendo que el procedimiento de selección se realice a través del sistema llamado “COMPR.AR” mediante la Contratación Directa por Emergencia. Asimismo, prescribe una serie de requisitos obligatorios con relación al contenido y modalidad de las invitaciones y demás acciones que deberán observarse durante el citado procedimiento y autoriza expresamente la adjudicación aún en el caso de que se presente una única oferta.

Entendemos que gran parte de la normativa consignada, ya estaba prevista en el ordenamiento administrativo específico, así por ejemplo las prescripciones sobre el contenido de las invitaciones o las de la posibilidad de adjudicar en caso de que se presente una única oferta, aunque se haya optado por autorizarlo en forma expresa.

Sin dejar de reconocer, que las normas dictadas a partir de esta emergencia, significan un paso adelante en pos de agilizar los procedimientos, entendemos que quizás la Oficina Nacional de Contrataciones debería haber elaborado, en reemplazo de todas ellas, y basado en el Sistema de Contrataciones vigente, un protocolo de procedimiento común e inequívoco y propio de esta emergencia, que incluyera todas las disposiciones que el propio organismo tiene previstas y probadas, para ser utilizado en todas las adquisiciones que la Administración nacional debiere realizar a tales fines.

Esto, en nuestra opinión, hubiera simplificado la tarea de quienes deben comprar en tiempo récord materiales y suministros no habituales, evitando las reiteraciones y sustituciones que originaron un entramado de normas diversas, que poco ayudan a la hora de movilizar el sistema adquisitivo.

Prueba de ello es la misma disposición 55 /2020 ya citada más arriba que, sincera la situación en sus propios considerandos. Allí destaca que resulta indispensable adecuar las disposiciones precedentes –en especial la DI-2020-48-APN-ONC-JGM y su modificatoria– a fin de regular con mayor especificidad los pasos a seguir en aquellos casos en que los organismos opten por utilizar el mentado sistema electrónico de contrataciones para la convocatoria, a quienes pretendan participar de procedimientos de contratación de bienes y servicios en la emergencia que fuera aprobado por la decisión administrativa 409/20.

3. Conclusión

Sin ánimo de pecar de reiteración, consideramos que nuestro sistema de contrataciones, abunda en normas como decretos, decisiones, disposiciones, y resoluciones ya del PEN, de la Jefatura de Gabinete, de la SIGEN, ONC, Secretaría de Comercio Interior, etc., como para agregarle nuevas normas, con disposiciones que estaban

¹⁴ “Decisión Administrativa APN-JGM N° 472/20 Art. 1°.- Establécese que en los procesos de compra que se lleven a cabo para atender la emergencia en el marco del Procedimiento de Contratación de Bienes y Servicios, establecido por la decisión administrativa 409/20, no podrá en ningún caso abonarse montos superiores a los precios máximos establecidos por la resolución de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Desarrollo Productivo 100/20 o aquellos que se dispongan en el futuro”.

ya contempladas en el Sistema de Compras y Contrataciones establecido por el DNU 1023/01 y su decreto reglamentario 1030/16.

Incluso, tenemos que destacar que luego del dictado de la disposición 48/20, la misma fue modificada por su par 53/20 a los 20 días, y ambas a su vez, vueltas a modificar a los 16 días por la disposición 55/20. Un verdadero universo normativo dictado en muy poco tiempo.

Frente a las innegables circunstancias de urgencia y la inminente reacción que la misma impuso y, sin desconocerlas en absoluto, la decisión de apartarse de la legislación vigente, de sus principios, pareció por lo menos, apresurada.

Las normas enumeradas en el acápite anterior y las marchas y contramarchas que se evidenciaron con las modificaciones y sustituciones que las mismas normas contenían implican un exceso normativo que, además de redundante, suele pecar de contradicciones, muy probablemente, producto de la propia urgencia y de la necesidad de brindar respuestas prácticas ante ella. Sin lugar a dudas, es de esperar que fue esa la intención que se tuvo al dictar toda la normativa.

No obstante, no debe nunca perderse de vista al destinatario final de la norma. De ahí que lo deseable es que esa misma legislación vigente, y que ya prevé la urgencia y emergencia, resulte fácil, dinámica y funcional para poner en práctica el procedimiento y obtener los mejores resultados. Es decir, asegurar la certeza perceptiva no solo para que el destinatario comprenda bien y rápido a lo que se debe adecuar, si quiere participar y por supuesto, también, para quienes dentro de la propia Administración deberán eventualmente interpretar sus disposiciones y alcances.

Por último, a modo de sugerencia, podría pensarse en establecer un régimen integral y único para llevar adelante el procedimiento de adquisición en esta emergencia, y asimismo pensar en un régimen futuro para los tiempos que se vienen. La literatura informativa ya está hablando de nuevos insumos, en principio, elementos sanitarios y farmacéuticos, que se van a tener que adquirir en cantidades y precios inciertos en la post pandemia. No sería mala idea, la de empezar a delinear lo que todos intuimos, será el día después de este tsunami que se nos vino de pronto.

© Editorial Astrea, 2020. Todos los derechos reservados.