

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

PROPUESTA MODIFICATORIA DE ASPECTOS PARCIALES DEL REGIMEN DE COMPRAS DEL PODER JUDICIAL

Daniel Paolillo

Miguel Doy/Víctor Hugo Morales

Entre junio de 1995 y mediados de 1996 un equipo de administradores gubernamentales prestó asistencia técnica a la Secretaría de Superintendencia administrativa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El presente informe sintetiza la propuesta presentada.

El presente trabajo tiene como objetivo señalar las diferencias existentes en las disposiciones de la normativa contenida en los decretos 825/88, 826/88 y 827/88, a fin de determinar las ventajas y desventajas derivadas de la implementación en el Poder Judicial de las modificaciones efectuadas al Decreto 5720/72 posteriores al año 1984.

El Poder Judicial utiliza el Decreto 5720/72 texto actualizado hasta la modificación efectuada por el Decreto 3588/84, por tanto cuando en este informe se mencione al Decreto 5720/72 se estará haciendo alusión a su texto actualizado hasta la fecha mencionada.

El parámetro para efectuar la correspondiente evaluación es lograr mayores niveles de eficacia en las contrataciones y asegurar condiciones de transparencia acorde con el manejo de fondos de carácter público. Por otro lado se tuvo en cuenta el carácter independiente del Poder Judicial para el dictado de las normas que regulan su funcionamiento y las modalidades operativas aplicadas actualmente.

Atento lo expuesto, se procedió a desarrollar, para cada uno de los Decretos, el siguiente esquema de análisis:

- Tema.- Objetivo.
- Características mas importantes.
- Procedimiento vigente actualmente
- Conclusiones.

El artículo se completa con un anexo que presenta una síntesis del Manual de Procedimientos propuesto como resultado del análisis.

DECRETO 825/88

TEMA: Registro de Proveedores del Estado y sanciones previstas a los proveedores

OBJETIVO: ampliar el mercado oferente para el logro de condiciones mas ventajosas

CARACTERISTICAS MAS IMPORTANTES:

- Reemplazo del Registro de Proveedores por un Padrón de Proveedores.
- Se deja un amplio margen a los organismos contratantes para solicitar y evaluar antecedentes.
- Se crea un Registro de Sancionados.
- Se busca evitar que un proveedor sancionado pueda formar o integrar otra sociedad, y poder de esta forma continuar contratando con la Administración.
- Se introduce la sanción de la inhabilitación.
- Sustituye dieciséis (16) artículos del Reglamento del Artículo 61 de la Ley de Contabilidad.
- Deroga catorce (14) artículos del Reglamento del Artículo 61 de la Ley de Contabilidad.
- Agrega dos apartados al Inciso 45 del Reglamento del Artículo 61 de la Ley de Contabilidad.

PROCEDIMIENTO VIGENTE:

El Registro de Proveedores y el Registro de Sancionados son llevados por el Departamento Liquidaciones de la Subsecretaría de Administración, que informa al Departamento de Compras, luego de cada apertura de ofertas, si los oferentes se encuentran sancionados o no, a fin de determinar si existen impedimentos para la preadjudicación a alguno de ellos.

Este Registro se actualiza con información propia proveniente de la ejecución de las contrataciones que efectúa el Poder Judicial, sin contarse con la información adicional que se obtendría de otras Jurisdicciones u Organismos.

CONCLUSIONES:

El Registro de Proveedores y el Registro de Sancionados que lleva el Poder Judicial como archivo de antecedentes de las personas físicas y jurídicas que contratan con el mismo, constituye una herramienta válida a los fines del control previo de la idoneidad de los oferentes y adjudicatarios para el cumplimiento de las obligaciones emergentes de los contratos de suministro de bienes o prestación de servicios.

No obstante, teniendo en cuenta lo normado por el Decreto 825/88, merecen realizarse los siguientes comentarios:

1- EL Decreto 825/88 introduce una serie de requisitos que deben cumplir las personas físicas o jurídicas para poder contratar con el Estado, al mismo tiempo que enumera los hechos o circunstancias que impiden contratar con el mismo y las excepciones a los requisitos. Siendo el Poder Judicial uno de los poderes del Estado, sería conveniente que en los procesos licitatorios los oferentes presenten una declaración jurada respecto al cumplimiento de estas disposiciones, por cuanto la misma sería un resguardo adicional a los antecedentes obrantes en el Poder Judicial respecto a oferentes y adjudicatarios, y brindaría así un documento a ser tenido en cuenta en el supuesto de desistimientos, incumplimientos o infracciones.

2 - Atento la independencia del Poder Judicial, la potestad sancionatoria por los desistimientos, incumplimiento o infracciones en la ejecución de los procesos licitatorios o de los contratos resultantes, le corresponde exclusivamente al mismo. Sin embargo, resulta sumamente útil establecer un mecanismo de intercambio de información entre los registros propios del Poder Judicial y aquellos obrantes en la Contaduría General de la Nación, a los fines de tener una base de datos más amplia que brinde mayor información sobre oferentes y adjudicatarios.

3 - El inciso 15 del Decreto 825/88 extiende las sanciones aplicadas a las sociedades a los socios considerados individualmente, modificando la disposición anterior que permitía que un proveedor sancionado pueda formar o integrar otra sociedad, y poder así seguir contratando con el Estado. Esta circunstancia constituye un resguardo adicional en el proceso de evaluación de los oferentes y adjudicatarios.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se considera conveniente que se adopte parcialmente el

Decreto 825/ 88, más concretamente los Incisos 2, 3, 4 y 15 referidos, como se expuso anteriormente, a los requisitos para poder contratar con el Estado y a la extensión del efecto de las sanciones a los socios de las sociedades infractoras. Adicionalmente, podría establecerse los mecanismos de intercambio de datos mencionados en el punto 2 precedente, hechos que requieren la disposición expresa de la Corte Suprema de Justicia.

DECRETO 826/88

TEMA: Modificaciones al régimen de publicidad.

OBJETIVO: A través del régimen de publicidad se tiene el presupuesto para obtener la libertad de concurrencia, a través de la mayor competencia y la garantía de la libertad de acceso.

CARACTERÍSTICAS MAS IMPORTANTES:

- Los compromisos contractuales del Estado exigen una difusión suficiente para posibilitar el control.
- En las contrataciones directas, su publicidad aunque no sea un principio general, permite su control.
- Se dispone la publicación en el Boletín Oficial las preadjudicaciones, adicionalmente a las carteleras.
- Considera conveniente imponer con carácter general la exigencia de realizar la apertura de ofertas bajo la forma de acto público.
- La publicidad amplia de los procedimientos de selección redundará en una disminución de costos de las contrataciones que realiza el Estado.
- Extiende la publicidad a los organismos descentralizados.

PROCEDIMIENTO ACTUAL:

El régimen de publicaciones que utiliza actualmente el Poder Judicial se basa en el Decreto 5720/12, el cual sigue a los siguientes lineamientos:

La única publicación obligatoria en el Boletín Oficial se realiza en el caso de los llamados a licitación pública, discriminando los días correspondientes en función del monto estimado de la contratación.

Las preadjudicaciones se anuncian por dos (2) días como mínimo únicamente en uno o mas lugares visibles del local del organismo licitante, cualquiera sea la modalidad de contratación elegida.

CONCLUSIONES: El principio básico de la publicidad de los actos del Estado se asienta en nuestra forma republicana de gobierno, teniendo por fin posibilitar el control de los mismos por los habitantes de la Nación. Este concepto constituye un fundamento básico, que en el caso particular de las contrataciones del Estado se acentúa claramente por la utilización de fondos públicos que lleva aparejada. En consecuencia, no obsta a la aplicación de este principio el procedimiento de selección utilizado, por cuanto el objetivo perseguido prevalece sobre las formas adoptadas.

En este orden de ideas es que el Decreto 825/88 establece la publicación de los llamados a licitación privada en el Boletín Oficial, y de las preadjudicaciones de las licitaciones públicas y privadas por el mismo medio. Adicionalmente norma que se publique en el Boletín Oficial la celebración del contrato en el caso de las contrataciones directas (o en la cartelera del organismo si la contratación no supera el monto fijado por el Art. 56, Inciso 3°, Ap a del Decreto 5720/72) y cualquier aprobación de contrataciones que modifique la preadjudicación aconsejada por la Comisión de Preadjudicaciones.

Por otro lado, ampliar el régimen de publicaciones tiene un beneficio adicional que deviene de una mayor eficiencia en el manejo de los recursos públicos. En efecto, la mayor difusión de los procesos licitatorios ocasionará una mayor concurrencia de oferentes, logrando elevar los niveles de competencia, y permitiendo acceder a contrataciones en condiciones mas ventajosas para el Poder Judicial. No resulta pertinente el argumento que expresa que este sistema ocasionará mayores gastos administrativos, en concepto de

publicaciones y tiempo de trabajo, por cuanto este último concepto constituye un gasto fijo para el Poder Judicial y los beneficios adicionales derivados de la implementación del sistema justifican plenamente los costos adicionales.

En consecuencia concluimos que resulta beneficioso para el Poder Judicial la adopción del régimen de publicidad instaurado por el Decreto 826/88, por cuanto brindará una mayor transparencia de las contrataciones que efectúa, y procurará beneficios económicos en las condiciones que se estipulan las mismas.

DECRETO 827/88

TEMA: Pautas de selección de ofertas y régimen de garantías.

OBJETIVO: Promover mayor nivel de eficacia de las contrataciones.

CARACTERÍSTICAS MAS IMPORTANTES:

- Reducción del plazo máximo de entrega, evitando la restricción artificial de las ofertas.
- Se hace menos rígida la prohibición de exigencia de marca, al agregar las características de notoria y probada calidad que aconsejan su compra como medio de evitar que a través de productos similares de menor calidad y precio, que casi nunca resultan adecuados a la finalidad perseguida, se carezca del aprovisionamiento por menor rendimiento con la consiguiente pérdida de tiempo y esfuerzo que suponen aun una mayor elevación de los costos administrativos.
- Modifica las pautas de selección de oferta, dejando de lado únicamente el precio.
- Modifica el porcentaje de garantía para el mejor cumplimiento de las compromisos asumido por los proveedores del Estado.
- Fija un valor representativo de los pliegos, atento el costo administrativo que insume para la Administración.

Sustituye los incisos 33) ap. I y II; 37) parr. 1 ° y 2°; 45) ap. e) y I); 48) y 76), del Reglamento del Artículo 61 de la Ley de Contabilidad.

Deroga el Inc. 61).del Reglamento del Artículo 61 de la Ley de Contabilidad.

PROCEDIMIENTO ACTUAL:

Se toman del Decreto 5729/72, sin las modificaciones del Decreto 827/88 las disposiciones referentes a garantías, plazos máximos de entrega y valores de los pliegos.

En el caso del criterio para la preadjudicación se considera únicamente el precio, y acota la validez de la exigencia de marca determinada a que existan razones científicas o técnicas.

CONCLUSIONES: Las disposiciones que establece el Decreto 827/88 respecto al régimen de garantías, plazo máximo de entrega y valores de los pliegos constituyen normas que no implican un cambio de fondo en la normativa aplicable al régimen de contrataciones, aunque tengan el objetivo expreso de mejorar la utilización de los recursos financieros públicos.

En cambio, se introduce un cambio sustancial cuando se hace menos rígida la exigencia de marca en los procesos licitatorios. En el esquema actual del Poder Judicial no queda asegurada la satisfacción plena de las necesidades que impulsan los requerimientos por cuanto pueden en el mercado existir productos que, poseyendo características similares y menor precio, no resulten totalmente adecuados a la finalidad perseguida, con el consecuente perjuicio económico. Al agregarse las condiciones de notoria y probada calidad para la exigencia de marca, se procura asegurar los niveles de rendimiento de los aprovisionamientos, al mismo tiempo que no se produce una restricción adicional de ofertas por cuanto en estos procesos licitatorios se podrán ofertar productos de otras marcas.

Por otro lado, se incorporan criterios adicionales de preadjudicación al incorporar la calidad, idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta, modificación que tiene el mismo espíritu que la comentada en el párrafo precedente.

Ambas modificaciones no implican la incorporación de un elemento discrecional por cuanto las circunstancias en las cuales se exija marca determinada o se preadjudique con criterios que se aparten del menor precio deben quedar debidamente acreditados en las actuaciones correspondientes. A tal fin, resultará necesario establecer un mecanismo de consulta obligatorio de organismos de carácter técnico (ya sea propios del Poder Judicial o externos) para que emita dictamen que avale el criterio adoptado.

Por lo expuesto se considera que resultará beneficioso la incorporación de las normas comentadas (modificación a los Incisos 48 y 70 del Decreto 5720/72) al régimen de contrataciones del Poder Judicial.

ACTUAL	PROPUESTA
1.- Ante la Nota de Pedido el Departamento de Compras es el que solicita el asesoramiento técnico correspondiente	1.- La Unidad Ejecutora es quien pide el asesoramiento técnico a la dependencia correspondiente cuando elabora la nota de pedido
2.- Las carencias en cuanto a precio y especificaciones técnicas las soluciona la dependencia técnica que corresponde.	2.- Las deficiencias en la solicitud las subsana la propia Unidad Ejecutora.
	3.- Se plantea la existencia de un Plan de Compras y Contrataciones

CAPITULO II - De la Imputación Preventiva y la autorización

1.- La imputación contable provisional se hace luego de haberse confeccionado el pliego de bases y condiciones, y antes de la autorización.	1.- La imputación contable provisional se hace luego que se da la conformidad a la nota de pedido.(1)
	2.- La insuficiencia presupuestaria de un período se vincula con la existencia de un Plan de Compras y Contrataciones al trasladarse una contratación suspendida en un ejercicio al Plan de Compras del año siguiente.
	3.- Si no hay crédito el Departamento de Compras no vuelve a recibir el expediente, recibiendo tan solo una comunicación escrita del Departamento de Contaduría.
	4.- La autorización de la contratación tiene dictamen jurídico previo (2).
5.- La autorización se hace luego de la afectación provisional y de la elaboración del pliego de bases y condiciones.	5.- La autorización se hace antes de la elaboración de pliego de bases y condiciones.

CAPITULO III - De la modalidad de la Contratación y la Autorización

	1.- No está claro la forma en que se estructura el pliego de bases y condiciones.
2. No consta que se haga.	2.- Se solicita la presentación ante la Dirección de Contrataciones del Estado por relevamiento de deudas y créditos con el Estado (3).
	3.- La enumeración del pliego es de carácter enunciativo y debe ajustarse a las particularidades de cada contratación. Es probable que falten algunos elementos importantes.
	4.- Se pide la certificación de la integración de la garantía por el Colegio de Escribanos (4)
5.- El asesoramiento técnico se solicita apenas llega la nota de pedido.	5.- Se solicita asesoramiento jurídico o de la dependencia técnica para la elaboración del pliego de bases y condiciones.

CAPITULO IV - De la Publicación y las Invitaciones

1.- No hay un criterio explícito para las invitaciones. Se recurre a ver si hay sancionados solo luego de recibir las ofertas.	1.- El criterio para decidir a quienes invitar a las licitaciones públicas o privadas se basa en aquellas firmas inscriptas en el Registro de Proveedores. No se requiere la inscripción en el caso de la Contratación Directa.
2.- No hay precio testigo	2.- Se incorpora la posibilidad de solicitar precio testigo a la SIGEN (5)

CAPÍTULO V - Del Acto de Apertura de Ofertas

	1. Se crea una Comisión de Apertura con tres miembros, fuera del Jefe de Compras.
2. Una copia del Acta de Apertura va al Departamento Liquidaciones. División Técnica, para que informe si existen sancionados entre los oferentes.	2.- No hay nexo con el Registro de Sancionados (6)
3.- No hay nexo con la Contaduría General de la Nación.	3.- El nexo con el Padrón de Proveedores se produce dentro de los cinco días posteriores a la apertura o de la contratación en el caso que fuera contratación directa, comunicándose los oferentes o contratantes a la Contaduría

General de la Nación (7).

CAPITULO VI - De la Preadjudicación de las Ofertas

	1.- Se confecciona el formulario desestimación de oferta en tres ejemplares, enviándose una al oferente (8).
2 No hay precio testigo	2.- Se compara el precio ofertado, en caso de haberse solicitado, con el precio testigo de la SIGEN
4 No dice nada de la publicaciones	3.- Se fija un plazo para que se expida la Comisión de Preadjudicaciones
	4.- Se publica la preadjudicación no solo en cartelera sino que también en el Boletín Oficial.

CAPITULO VII - De las Impugnaciones a la Preadjudicación

1. En el caso de impugnaciones no queda claro si se solicita informe a la Comisión de Preadjudicaciones. En caso de hacerlo debería especificarse cuando.	1.- Si en primera instancia el Departamento de Asesoramiento Jurídico considera aceptar la impugnación, recién ahí se pide un informe a la Comisión de Preadjudicaciones.
---	---

CAPITULO VIII - De la Aprobación de la Contratación

1. No hay dictamen previo del Departamento de Asesoramiento Jurídico.	1.- Se propone la intervención previa del Departamento de Asesoramiento Jurídico para la aprobación de la contratación. la Orden de Compra
---	--

CAPITULO IX - De la Orden de Compra

1. Se hace el compromiso contable con la	1.- Se hace el compromiso contable con la
--	---

Resolución de adjudicación. Recién luego se hace la Orden de Compra.	Orden de Compra
2 No se aclara la cantidad de ejemplares de la Orden de Compra.	2.- Se establecen cinco ejemplares de la Orden de Compra
3. No se aclara quien firma la Orden de Compra.	3.- Se determina que la dependencia que firma la Orden de Compra es la Subsecretaría de Administración.
4. Existe un compromiso contable provisional que se realiza luego de la preadjudicación.	4.- No hay compromiso contable provisional
5. No se especifica la publicación de la contratación	5.- En el caso de la contratación directa se debe publicar la celebración del contrato. La norma especifica que solo se deben publicar si superan los PESOS CIEN MIL.

CAPITULO X - De las Garantías de la Adjudicación

1. No se especifican valores de las garantías	1.- Los valores de las garantías se hacen acorde al Decreto 827/88 (10).
2. El trámite de la garantía de adjudicación la hace el Departamento Liquidaciones	2.- Todo el trámite de la garantía tiene impulso en el Departamento de Compras.

CAPITULO XI - De la Recepción Provisoria y Definitiva

1. No se relaciona a la contratación rescindida con nuevas contrataciones	1.- Existe la continuidad directa entre la contratación rescindida y el nuevo llamado a licitación con el mismo pliego (11)
2. No hay formalizado un Certificado de Recepción Definitiva	2.- Se remite copia del Certificado de Recepción Definitiva al Departamento de Compras (12).
3. La Conformidad de la recepción se agrega al expediente del pago de la factura	3.- Se agrega copia de la recepción al expediente de la contratación.

CAPITULO XII - De la Presentación y Conformación de la Factura

1. El mismo proveedor presenta la Conformidad de conjuntamente con la factura	1.- El Certificado de Recepción Definitiva lo remite la Comisión por trámite interno (13)
2. No dice nada respecto a que su cede si no se recibe la conformidad definitiva	2.- En este caso el Departamento Liquidaciones emite nota solicitando a la Comisión de Recepción Definitiva que informe sobre la recepción del bien o servicio.

CAPITULO XIII - De la Declaración Formal de la rescisión

1. No incluye la rehabilitación (es parte de las prórrogas)

1.- Se incluye la rehabilitación

-
- (1) Teniendo en cuenta Las restricciones presupuestarias resulta importante asegurarse que exista al disponibilidad de créditos suficiente.
- (2) Es realmente necesario el dictamen previo?
- (3) Al ser un requisito que fija por un Decreto, lo cual no lo torna obligatorio para el Poder Judicial. Podría obviarse el paso.
- (4) Parece excesivo solicitar la certificación de la integración de la garantía.
- (5) No se especifica que criterio seguir para su implementación. Corresponde solicitar el precio testigo a esta altura del procedimiento o debería hacerse antes? Podría eliminarse?
- Se podría incorporar cuando se requiere el asesoramiento técnico para la fijación del precio considerándose: decisión política y envergadura de la contratación.
- (6) El Decreto 825 /88 no es obligatorio para el Poder Judicial
- (7) Ídem anterior.
- (8) No significa mayor carga administrativa informar a Los oferentes que se desestimaron.
- (9) El compromiso contable provisional se hace incluso antes que venza el plazo para la presentación de impugnaciones.
- (10) No es de aplicación obligatoria para el Poder Judicial.
- (11) Es correcto incluir el nexo aquí o cabría esperar la rescisión efectiva
- (12) Está en La Ley de Contabilidad. Es necesario la copia al Departamento de Compras con la actual estructura organizativa?
- (13) Se vulnera el acceso restringido a documentación interna del organismo.