



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
Las Malvinas son argentinas

Dictamen firma conjunta

Número:

Referencia: EX-2018-31444712- -APN-INAREPS#MS - CONSULTA SOBRE EL ROL DE LA UOC EN EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE GASTOS EFECTUADOS A TRAVÉS DEL FONDO ROTATORIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN PISICOFÍSICA DEL SUR “Dr. Juan Otimio Tesone” (INAREPS).

SEÑOR DIRECTOR:

Me dirijo a usted en el expediente de la referencia que ingresa para que la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES tome intervención, remitido por la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN del INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN PISICOFÍSICA DEL SUR “Dr. Juan Otimio Tesone” (INAREPS).

-I-

RESEÑA DE ANTECEDENTES

En el orden 2, páginas 1-5, luce vinculado el Informe N° IF-2018-30351617-APN-INAREPS#MS, elaborado por el DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD del INAREPS el 26 de junio de 2018, pieza de la cual se desprende --en su parte pertinente-- que: *“El procedimiento para efectuar gastos por medio de Fondo Rotatorio, tiene por objetivo Mantener y Facilitar una buena administración de los anticipos del fondo rotatorio en la institución, debido a que el mismo implica la utilización de fondos públicos (...).*

La Oficina de Compras y Contrataciones del Instituto será quien confeccione el cuadro de ofertas, con el propósito ordenar los presupuestos y seleccionar de manera razonable precios y/o calidades /servicios para determinar a quien comprar el bien /servicio.

Para que el cuadro de ofertas sea válido deberá: Ser confeccionado por el Departamento de Compras y Contrataciones. Utilizar los presupuestos adjuntados por la unidad requirente que cuenten con las condiciones para ser validos (...) y los solicitados por Departamento de Compras y Contrataciones en caso de corresponder (...).

Del cuadro de ofertas, será elegido el proveedor al que se le adquirirá el bien o servicio solicitado. Teniendo en

cuenta la mejor cotización, de acuerdo a los requerimientos detallados por el servicio requirente en cuanto a la calidad y las especificaciones técnicas que se hubiesen indicado. En caso de que el Departamento de Compras y Contrataciones lo considere pertinente podrá solicitar un informe técnico al servicio requirente (...).

La Dirección del Instituto emitirá el acto administrativo de adjudicación y pago. El mismo dispone a quien se le pagara y cuál es el importe, de acuerdo al proveedor que hubiese resultado ser el beneficiado según el cuadro comparativo de ofertas (...).

La conformidad del servicio efectuado o del bien recibido la dará el Departamento /Servicio / División requirente, mediante la emisión de un informe, que realizará dentro de los 10 días de la recepción de los bienes o servicios (...).

Consideraciones Finales. Se debe tener en cuenta que las compras por fondos rotatorios y caja chica, no tramitan en expedientes formales de contrataciones. Son gastos que están fuera de ese circuito. De esto se deriva que quienes intervienen en estos procesos de compras, deben extremar las medidas para que no existan abusos en el tipo de gastos que se hace. La regla es la adquisición por el sistema de contrataciones normativamente establecido. Cuando el tipo de gasto o la urgencia extrema, determine que no es posible recurrir a alguna de las formas de contratación, recién se podrá echar mano de este método” (el subrayado no corresponde al original).

En el orden 3 se encuentra vinculado el Informe del DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD del INAREPS N° IF-2018-40156814-APN-INAREPS#MS, de fecha 17 de agosto de 2018, mediante el cual la aludida instancia elevó a consideración de la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN del citado organismo: “...la propuesta realizada por este Departamento de Contabilidad referente al proceso de gastos por fondo rotatorio para este SAF 910-INAREPS para su revisión y aprobación.”.

En el orden 6 luce agregado el Informe N° IF-2018-47862373-APN-INAREPS#MSYDS, de fecha 27 de septiembre de 2018, por cuyo conducto la mencionada propuesta de regulación del procedimiento de gastos por fondo rotatorio fue sometida a consideración del DEPARTAMENTO DE COMPRAS del INAREPS.

En el orden 8, páginas 1-4, tomó intervención la UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIONES (UOC) del INSTITUTO DE REHABILITACIÓN PSICOFÍSICA DEL SUR mediante Informe N° IF-2018-61319445-APN-INAREPS#MSYDS, de fecha 27 de noviembre de 2018, oportunidad en la que hizo hincapié en lo siguiente: “... se trata de un régimen de excepción, limitado a casos de urgencia que no permitan la tramitación normal del documento de pago; de criterio restrictivo y aplicable únicamente a transacciones de contado. Y, se considera contado a la cancelación inmediata de la operación contra la entrega de un bien o prestación de un servicio.

Consisten en la entrega de una determinada cantidad de dinero a un Servicio Administrativo Financiero, para que la utilice en el pago de gastos expresamente autorizados. Si bien su utilización es prohibitiva, la decisión en cuanto a su utilización debe ser de simple elección por parte de las autoridades competentes, y debe estar debidamente fundada.

La naturaleza del instrumento exige pagar de contado gastos menores y urgentes. Por ende un

procedimiento como el propuesto, del que surgen diversas etapas con un gran número de actores, no permite cumplir con el pago de contado, obstaculiza la simple elección de la autoridad competente y desatiende en tiempo real a la urgencia que lo origina...”.

A renglón seguido la UOC trajo a colación que: “...Como es sabido los Decretos N° 1023/01 y N° 1030/16, junto

con la batería de reglamentos que la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), órgano rector de éste Departamento, componen la normativa que rige la operatoria de la Unidad Operativa de Contrataciones (Departamento de Compras), es decir los preceptos de los que no debe apartarse en su funcionamiento (...) la intención del legislador ha sido primero, obligar a la UOC al cumplimiento de la norma, estableciendo seguidamente cuales son los contratos en los que debe actuar y aquellos en los que les está vedada esa posibilidad.

El cumplimiento riguroso de los principios de eficiencia en la contratación, promoción en la concurrencia y competencia de oferentes, transparencia procesal, publicidad, difusión, responsabilidad de agentes en la gestión e igualdad de tratamiento para interesados se ve soslayado por el proyecto bajo análisis...”.

En ese orden de ideas, el DEPARTAMENTO DE COMPRAS del INAREPS expresó: “*El procedimiento propuesto, por apartarse de la normativa inherente a las contrataciones públicas legalmente reglamentadas incrementa la posibilidad de **incurrir en irregularidades** tales como elusión y evasión de procesos determinados, ocultar imprevisiones aludiendo urgencias, arbitrariedades en la selección del proveedor e incumplimiento de los principios generales a los que debe ajustarse la gestión de contrataciones públicas.*

La UOC no debe gestionar pago alguno.

Es alto riesgo de incurrir en desdoblamiento de contrataciones, expresamente prohibido por el artículo 30 del Decreto N 1030/16.

*El proyecto propone que la UOC seleccione al adjudicatario mediante la comparación de presupuestos que son documentos meramente indicativos y no se corresponden con ofertas vinculantes que han sido sometidas a un proceso de ley. De esta forma no sólo se **elude la actuación de la Comisión Evaluadora, sino también el cumplimiento de los principios de igualdad, transparencia, concurrencia, competencia, publicidad y difusión.***

Sólo en los casos previstos por los Decretos N° 1023/01 y N° 1030/16 el organismo puede prescindir de la Comisión Evaluadora, tales los casos de exclusividad, urgencia, emergencia, desarme, entre otros.

La evolución de esta función ha ido cambiando a lo largo del tiempo hasta arribar al concepto manifestado anteriormente.

El derogado Decreto N° 436/2000 indicaba que uno de los evaluadores debía ser el responsable de la UOC, posteriormente el Decreto N° 893/12, no vigente, dejó a criterio de la autoridad competente la designación de los evaluadores. Finalmente el Decreto N° 1030/16 que rige actualmente, continuó con ésta última postura. Consultada a la Auditoría General de la Nación, en el marco del ejercicio de sus funciones en nuestra entidad, respecto a los integrantes de la misma, recomendaron por cuestiones éticas que dicha comisión no esté integrada por miembros de la UOC.

Por ello, una UOC no puede ni debe evaluar ofertas (y mucho menos presupuestos) ni decidir acerca de las adjudicaciones en casos que no estén taxativamente mencionados por la legislación vigente.

Incumpliría con los principios contractuales rectores, sería ilegal.

*Respecto a la recepción de insumos adquiridos o de prestaciones de servicios, es preciso mencionar que la **Comisión de Recepción** es creada, y tienen su funcionamiento regulado por los decretos que reglamentan a las contrataciones públicas, precisamente porque deben intervenir en dichos procedimientos.*

Existe normativa interna institucional, obrante en expedientes INAREPS N° 1-2002-4637000586/13-1 y 1-2002-4637001152/13-5, debidamente notificada, que desde el año 2013 se cumple respecto a las Divisiones de Suministros y Patrimonio que no han sido tenidas en cuenta en el proyecto bajo análisis.

*El proceso propuesto continúa utilizando **documentación en formato papel** que debe ser escaneada y luego cargada a los distintos expedientes electrónicos, en contraposición a la actual tendencia gubernamental.”.*

Finalmente, la mentada instancia concluyó que: *“Del proyecto desarrollado [...] se advierte que no ha tenido en cuenta los preceptos legales que rigen a la totalidad de los sectores que pretende intervengan en el circuito establecido (principalmente la UOC), como así tampoco los recursos con que cada uno cuenta para tal fin.*

Dada la complejidad y extensión del diagrama, se contraponen los fundamentos que originan la figura del fondo rotatorio como lo son el pago de contado y la necesidad de la urgencia, que debieran transitar en un mismo sentido.

Termina desagregando funciones que hoy cumple el Departamento de Contabilidad en otras áreas a las que jurídicamente resulta improcedente, además de elevar el grado de complejidad y extensión del procedimiento vigente...”.

A todo evento, la UOC interviniente recomendó que: *“...**la utilización de los procedimientos de compras legales vigentes**, que con la implementación del sistema Comprar pueden realizarse en menor tiempo que el propuesto.*

*El derecho positivo vigente prevé, dentro de las contrataciones públicas, los casos directos por urgencia, cuyo proceso es sumario y conlleva a **responsabilizar el accionar de las unidades requirentes, salvaguardando la actuación de la autoridad competente.***

(...) hoy existen los procedimientos de adjudicación simple y de compulsión abreviada que con la reciente implementación del sistema Comprar permite obtener mayor celeridad en la gestión.

*Todo ello funciona mediante los **sistemas electrónicos oficiales** que reemplazan totalmente el formato papel, desde su carga inicial, pasando por la documental que los oferentes incorporan al proceso y concluyendo con las respectivas órdenes de compra...” (el destacado corresponde al original).*

En el orden 11, páginas 1-2, se expidió el DEPARTAMENTO DE TESORERÍA del INAREPS mediante Informe N° IF-2019-00927876-APN-INAREPS#MSYDS, de fecha 7 de enero de 2019, en el cual, luego de realizar observaciones en el marco de su competencia, concluyó: *“El procedimiento, en general, es muy adecuado, destacando la idea del carácter restrictivo del Fondo rotatorio, como procedimiento de emergencia.”.*

En el orden 21, páginas 1-2, obra la intervención de la UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA (UAI) del INAREPS mediante Informe N° IF-2019-65534269-APN-INAREPS#MSYDS, de fecha 19 de julio de 2019.

En el orden 24 se encuentra el Dictamen de la Asesoría Jurídica del INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN PSICOFÍSICA DEL SUR “Dr. Juan Otimio Tesone” N° IF-2019-67286614-APN-INAREPS#MSYDS, de fecha 25 de julio de 2019, en el que dicha instancia efectuó las siguientes consideraciones: *“...la utilización de la Fondo Rotatorio constituye un mecanismo de excepción y que si la necesidad que da lugar a su utilización se sostiene en el tiempo debe prescindirse de la utilización de este medio como forma de pago para, en su lugar, sustanciar el respectivo procedimiento de contratación de conformidad a lo establecido por el Decreto N° 1023/01.*

Este, precisamente, debe ser el punto de partida: estamos ante un procedimiento de excepción que resulta sólo utilizable en casos de urgencia.

Ahora bien, la excepcionalidad del mecanismo no constituye óbice para su protocolización, sobre todo cuando se advierte la frecuencia y variedad de casos con que es utilizada en el organismo.

La misión del organismo en el Sistema Nacional de Salud y el propio funcionamiento de un Hospital Público inevitablemente generará la necesidad de utilizar la figura del Fondo Rotatorio y esto es lo valioso de lo propuesto: si va a utilizarse un mecanismo de excepción para adquirir bienes y/o servicios, el mismo debe ser lo más preciso y certero posible de modo de eliminar cualquier atisbo de discrecionalidad.

A partir de lo expuesto y del análisis de lo actuado en el presente, se considera oportuno efectuar los siguientes aportes al proyecto en tratamiento:

-la Unidad Operativa de Contrataciones debe ejercer un rol central en la sustanciación de cada solicitud de adquisición de bienes y/o servicios. Por lo expuesto considero que cada una de las solicitudes de adquisición de bienes por este medio deberá ser presentada por ante el Departamento de Compras, para allí evaluar si lo solicitado admite la sustanciación de un procedimiento de contratación en los términos previstos por los Decretos N° 1023/01 y 1030/16 y, en caso negativo, remitir las actuaciones al Departamento de Contabilidad. De este modo se verificará de modo objetivo la necesidad de recurrir a un mecanismo de excepción como es el Fondo Rotatorio y/o Caja Chica y se evitará el riesgo que apunto el titular de la UOC de desdoblamiento de las contrataciones; y,

-cada unidad requirente deberá fundar en la solicitud en qué radica la urgencia y por qué no fue posible prever el gasto cada unidad requirente deberá fundar en la solicitud en qué radica la urgencia y por qué no fue posible prever el gasto.

Las consideraciones vertidas es el aporte que este Servicio Jurídico considera valioso en la temática en tratamiento, señalando que el proyecto se adecúa al derecho positivo y es facultad de la máxima autoridad del organismo su aprobación en el modo que considere más eficaz para el cumplimiento de los objetivos institucionales...”.

Finalmente, en el orden 27 se acompaña la Nota de la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN del INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN PSICOFÍSICA DEL SUR “Dr. Juan Otimio Tesone” N° NO-2022-86465618-PAN-DA#REPINAR, de fecha 19 de agosto de 2022, en el que dicho organismo solicitó la opinión de esta Oficina Nacional, poniendo de relieve que: “...conforme surge de informe realizado por el Departamento de Compras del organismo ‘...una UOC no puede ni debe evaluar ofertas (y mucho menos presupuestos) ni decidir acerca de las adjudicaciones en casos que no estén taxativamente mencionados por la legislación vigente. Incumpliría con los principios contractuales rectores, sería ilegal.’ (IF-2018-61319445-APN-INAREPS#MSYDS).

Y, por otro lado, conforme el dictamen jurídico obrante a Orden N° 24, la Unidad Operativa de Contrataciones debe ejercer un rol central en la sustanciación de cada solicitud de adquisición de bienes y/o servicios, por lo que considero que cada una de las solicitudes de adquisición de bienes por este medio deberá ser presentada por ante el Departamento de Compras, para allí evaluar si lo solicitado admite la sustanciación de un procedimiento de contratación en los términos previstos por los Decretos N° 1023/01 y 1030/16 y, en caso negativo, remitir las actuaciones al Departamento de Contabilidad.

- II-

SOLICITUD DE INTERVENCIÓN

Se requiere la opinión de este Órgano Rector con respecto a la protocolización del procedimiento de tramitación de los gastos efectuados por fondo rotatorio para el SAF 910, correspondiente al INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN PSICOFÍSICA DEL SUR “Dr. Juan Otimio Tesone”, teniendo puntualmente en consideración lo indicado por el servicio administrativo financiero del organismo de origen mediante Nota N° NO-2022-86465618-PAN-DA#REPINAR, de fecha 19 de agosto de 2022.

-III-

ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

a) Competencias de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES.

En forma liminar es dable recordar que, conforme lo establecido en el artículo 23, inciso a) del Decreto Delegado N° 1023/01, esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES (ONC) es el Órgano Rector del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

En dicho carácter y en lo atinente a las contrataciones de bienes y servicios, la ONC ejerce –además de las competencias establecidas por el Decreto Delegado N° 1023/01– las facultades establecidas en el artículo 115 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16. A saber: “...*El Órgano Rector será la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES el que tendrá por función, además de las competencias establecidas por el Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios y por otras disposiciones, las siguientes:*

a) Elaborar el procedimiento y determinar las condiciones para llevar adelante la renegociación de los precios adjudicados.

b) Proponer políticas de contrataciones y de organización del sistema, especialmente a fin de promover el estricto cumplimiento de los principios generales a los que debe ajustarse la gestión de las contrataciones públicas.

Al efecto tendrá amplias facultades, tales como:

1. Desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas.

2. Promover el perfeccionamiento permanente del Sistema de Contrataciones de la Administración Nacional.

3. Diseñar, implementar y administrar los sistemas que sirvan de apoyo a la gestión de las contrataciones, los que serán de utilización obligatoria por parte de las jurisdicciones y entidades contratantes.

4. Diseñar, implementar y administrar un sistema de información en el que se difundirán las políticas, normas, sistemas, procedimientos, instrumentos y demás componentes del sistema de contrataciones de la Administración Nacional.

5. Administrar la información que remitan las jurisdicciones o entidades contratantes en cumplimiento de las disposiciones del presente reglamento y de otras disposiciones que así lo establezcan.

6. *Administrar su sitio de internet donde se difundan las políticas, normas, sistemas, procedimientos, instrumentos y demás componentes del sistema de contrataciones de la Administración Nacional.*

7. *Administrar el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios.*

8. *Administrar el Sistema de Información de Proveedores.*

9. *Administrar el Sistema electrónico de contrataciones.*

10. *Organizar las estadísticas para lo cual requerirá y producirá la información necesaria a tales efectos.*

c) Proyectar las normas legales y reglamentarias en la materia. En los casos en que una norma en la materia que resulte aplicable a todas o algunas de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8°, inciso a) de la Ley N° 24.156 sea proyectada por otro organismo, se deberá dar intervención obligatoria y previa a su emisión a la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES.

d) Asesorar y dictaminar en las cuestiones particulares, que en materia de contrataciones públicas, sometan las jurisdicciones y entidades a su consideración.

e) Dictar normas aclaratorias, interpretativas y complementarias.

f) Elaborar el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para las contrataciones de bienes y servicios y los manuales de procedimiento.

g) Establecer la forma, plazo y demás condiciones en que se llevarán a cabo cada una de las modalidades previstas en el presente reglamento.

h) Establecer la forma, plazo y demás condiciones para confeccionar e informar el plan anual de contrataciones.

i) Aplicar las sanciones previstas en el Régimen de Contrataciones aprobado por el Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios

j) De oficio o a petición de uno o más jurisdicciones o entidades contratantes, podrá licitar bienes y servicios a través de la modalidad acuerdo marco.

k) Capacitar a los agentes, funcionarios y proveedores respecto a los componentes del sistema de contrataciones.

l) Establecer un mecanismo de solución de controversias entre las jurisdicciones y entidades contratantes y los proveedores para la resolución de los conflictos que surjan entre las partes durante el procedimiento de selección, la ejecución, interpretación, rescisión, inexistencia, ineficacia o invalidez del contrato.”.

En otro orden de cosas, es dable mencionar que por el Decreto N° 1169/18 se dispuso, entre otras cuestiones, que la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES tendrá las funciones previstas en el Decreto Delegado N° 1023/01 y será el Órgano Rector del Sistema de Contrataciones de Obras Públicas y Concesiones de Obras Públicas que lleven a cabo las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156.

Por último, el Decreto N° 50 del 19 de diciembre de 2019, modificado recientemente por su similar N° 480, de fecha 10 de agosto de 2022, establece los objetivos y principales competencias de esta Oficina Nacional con el

siguiente alcance: “1. *Proponer políticas de contrataciones y de organización del Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional, especialmente a fin de promover el estricto cumplimiento de los principios generales a los que debe ajustarse la gestión de las contrataciones públicas.*

2. *Desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas.*

3. *Promover el perfeccionamiento permanente del Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional.*

4. *Diseñar, implementar y administrar los sistemas que sirvan de apoyo a la gestión de las contrataciones, los que serán de utilización obligatoria por parte de las Jurisdicciones y Entidades contratantes.*

5. *Diseñar, implementar y administrar un sistema de información en el que se difundirán las políticas, normas, sistemas, procedimientos, instrumentos y demás componentes del Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional.*

6. *Administrar, en el ámbito de su competencia, la información que remitan las Jurisdicciones y Entidades contratantes en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.*

7. *Administrar el sitio web en el que se difundan las políticas, normas, sistemas, procedimientos, instrumentos y demás componentes del Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional.*

8. *Administrar y reglamentar el funcionamiento del Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas creado por el artículo 13 de la Ley N° 13.064 y sus modificatorias, debiendo intervenir en la formulación e implementación de las políticas de inscripción y calificación de constructores y firmas consultoras de obras públicas y ejercer el contralor en todo lo relacionado con el accionar del citado Registro.*

9. *Administrar el Sistema Electrónico de Contrataciones.*

10. *Proyectar las normas legales y reglamentarias en la materia de su competencia.*

11. *Intervenir en forma previa y obligatoria en la elaboración de los proyectos de normas vinculados con el ámbito de su competencia producidos por otros organismos cuando las mismas resulten aplicables a todas o algunas de las Jurisdicciones y Entidades comprendidas en el artículo 8°, inciso a) de la Ley N° 24.156.*

12. *Asesorar y dictaminar en las cuestiones particulares que, en materia de contrataciones públicas, sometan las Jurisdicciones y Entidades a su consideración y dictar las normas aclaratorias, interpretativas y complementarias en el ámbito de su competencia.*

13. *Elaborar el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para las contrataciones de obras públicas y concesiones de obras públicas, establecer su régimen de penalidades y la forma, plazo y demás condiciones para confeccionar e informar el Plan Anual de Contrataciones.*

14. *Aplicar las sanciones fijadas en el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para las contrataciones de obras públicas y concesiones de obras públicas...”.*

b) Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. Ámbito de aplicación objetivo.

Como es sabido, el Régimen aprobado por el Decreto Delegado N° 1023/01 fue dictado con la finalidad de constituirse en la norma general regulatoria de los contratos celebrados por la Administración Pública que,

conforme surge de su artículo 4º, alcanza a los contratos de 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, obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente.

Por su parte, el artículo 5º del mentado cuerpo normativo enumera los contratos excluidos, entre los que se encuentran las compras por caja chica (v. inciso b).

A su vez, el artículo 3º del Decreto N° 1030/16 estipula: *“Dispónese que quedan excluidos de la aplicación del reglamento aprobado por la presente medida, los siguientes contratos: (...) b) Las compras por el Régimen de Fondos Rotatorios y Cajas Chicas.*

c) Régimen jurídico aplicable a los fondos rotatorios.

En materia de fondos rotatorios, el Artículo 81 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156 establece: *“Los órganos de los tres poderes del Estado y la autoridad superior de cada una de las entidades descentralizadas que conformen la Administración Nacional, podrán autorizar el funcionamiento de fondos rotatorios, fondos rotatorios internos y/o cajas chicas, con el régimen y los límites que establezcan en sus respectivas reglamentaciones.*

Los gastos que se realicen a través del régimen de fondos rotatorios, fondos rotatorios internos y/o cajas chicas o similares, quedan excluidos del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

A estos efectos, las tesorerías correspondientes podrán entregar los fondos necesarios con carácter de anticipo, formulando el cargo correspondiente a sus receptores.” (el subrayado no corresponde al original).

Luego, a través del artículo 81 del anexo al Decreto N° 1344 del 4 de octubre de 2007 se reglamentó el Régimen de Fondos Rotatorios, Fondos Rotatorios Internos y Cajas Chicas.

Con posterioridad, mediante el Decreto N° 55, del 18 de enero de 2018, se sustituyó el artículo 81 del Anexo al Decreto N° 1344/07, a fin de optimizar cuestiones relacionadas con la operatoria de ese régimen, incorporando la definición de los medios de pago habilitados para el Régimen de Fondos Rotatorios, Fondos Rotatorios Internos y Cajas Chicas, dando prioridad al uso de medios de pago electrónicos, reforzando la responsabilidad de las jurisdicciones y entidades en su utilización razonable y la obligatoriedad del dictado de reglamentos internos para su gestión.

Complementariamente, pueden mencionarse las siguientes normas emitidas por la SECRETARÍA DE HACIENDA:

- Resolución N° 87 del 11 de abril de 2014 y sus modificatorias, por la cual se establecen los procedimientos que deben cumplir las jurisdicciones y entidades dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, a fin de efectuar la creación, adecuación, incremento y cierre de sus Fondos Rotatorios, Fondos Rotatorios Internos y Cajas Chicas, como así también su registro y rendición al cierre de cada ejercicio.
- Resolución N° 101, del 14 de junio de 2017 (RESOL-2017-101-APN-SECH#MHA) y sus modificatorias, mediante la cual se instrumenta como medio preferente de pago las Tarjetas de Compra Corporativas prepagas emitidas por el Banco de la Nación Argentina, para la cancelación de los gastos que se canalicen a través del Régimen de Fondos Rotatorios, Fondos Rotatorios Internos y Cajas Chicas.

- Resolución N° 225, del 29 de octubre de 2018 (RESOL-2018-225-APN-SECH#MHA), a través de la cual se aprobó el “MODELO DE REGLAMENTO INTERNO SOBRE EL RÉGIMEN DE FONDOS ROTATORIOS, FONDOS ROTATORIOS INTERNOS Y CAJAS CHICAS PARA TESORERÍAS JURISDICCIONALES DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL” como Anexo (IF-2018-50642720-APN-SSP#MHA).
- Resolución N° 276, del 21 de diciembre de 2018 (RESOL-2018-276-APN-SECH#MHA), la cual reglamenta los niveles de uso de los medios de pago efectivo y cheque en gestiones de Fondos Rotatorios.

d) Opinión.

A la luz de lo expuesto hasta aquí, resulta meridianamente claro que las compras de bienes y/o contratación de servicios de los organismos que integran la Administración Pública Nacional deben sustanciarse, por regla general, con sujeción a los principios, pautas y procedimientos establecidos en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Ahora bien, el citado artículo 81 de la Ley N° 24.156 establece que los órganos de los TRES (3) Poderes del Estado y la autoridad superior de cada una de las entidades descentralizadas que conforman la Administración Nacional podrán autorizar el funcionamiento de fondos rotatorios, fondos rotatorios internos y/o cajas chicas.

A su vez, el aludido artículo es claro al señalar que los gastos que se realicen a través de fondos rotatorios, fondos rotatorios internos y/o cajas chicas o similares, se encuentran excluidos del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, en sintonía con lo establecido en el artículo 5° inciso b) del Decreto Delegado N° 1023/01.

Pues bien, cabe colegir en primera medida que el Régimen de Fondos Rotatorios comprende a los fondos rotatorios en sentido estricto, a los fondos rotatorios internos y a las cajas chicas.

En el caso concreto de los fondos rotatorios, ninguna duda puede albergarse en cuanto a que constituyen un procedimiento de excepción --tal como fuera oportunamente destacado por las diversas instancias preopinantes del organismo de origen--, limitado a la atención de gastos expresamente autorizados (conceptos del clasificador por objeto del gasto taxativamente establecidos), en casos de urgencia debidamente fundada que impida la sustanciación de un procedimiento bajo el Régimen general, pudiendo aplicarse exclusivamente medios de pago habilitados para ese régimen (transferencia bancaria, tarjeta de compra corporativa, cheque, efectivo y débito bancario, con preferencia en medios electrónicos de pago, salvo situaciones de excepción debidamente justificadas).

En efecto, el uso del Fondo Rotatorio Jurisdiccional debe reputarse de carácter excepcional y diseñado a fin de afrontar únicamente aquellos gastos autorizados cuya urgencia no resulte compatible con la formalización de un procedimiento de selección en los términos del Régimen de Contrataciones vigente.

En ese orden de ideas, este Órgano Rector sostuvo: “...*los Fondos Rotatorios consisten en la entrega de una determinada cantidad de dinero a un Servicio Administrativo Financiero o a una unidad dependiente de éste, para que la utilice en el pago de gastos expresamente autorizados.*”

Asimismo, se trata de un régimen de excepción, limitado a casos de urgencia que no permitan la tramitación normal del documento de pago; por consiguiente, tanto la clase del gasto como el monto de las asignaciones responderán a un criterio restrictivo y únicamente podrán ser aplicados a transacciones de contado.

Por su parte, los fondos rotatorios pueden constituirse dentro de los límites tanto de monto como de objeto del gasto, expresamente previstos en las normas que regulan su operatoria.

Analizado el régimen de fondos rotatorios, es importante recordar que la Administración Pública Nacional en materia de contratación de bienes y servicios se encuentra obligada a sujetar su accionar a las disposiciones contenidas en el Régimen de Contrataciones Públicas aprobado por el Decreto N° 1023/01, con los alcances que este decreto establece, por cuanto entre los varios fines públicos comprometidos, se encuentra el de administrar y gestionar de manera transparente el patrimonio público.

El grueso de las contrataciones que se llevan a cabo en cada ejercicio deben ser previstas – y así lo exige el artículo 6° del Decreto Delegado N° 1023/01 –, y todas aquellas necesidades imprevistas que requieran de otro tipo de procedimientos para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales en tiempo oportuno encuentran también recepción normativa mediante los procedimientos excepcionales de contratación directa, los cuales deben fundarse en pautas objetivas y razonables y sólo pueden emplearse en los casos expresamente previstos en el artículo 25, inciso d) del mencionado cuerpo normativo...” (v. Dictamen ONC N° 33/13).

De ahí que la creación, operatoria y usos de los fondos rotatorios respondan a un criterio restrictivo, en la medida en que la aprobación de las rendiciones de cuenta de los fondos rotatorios implica, de hecho, reconocimientos de pago que convalidan adquisiciones por fuera del régimen de contrataciones instituido por el Decreto Delegado N° 1023/01, normas modificatorias y complementarias.

Aclarado lo anterior, es dable subrayar que, de acuerdo con lo previsto inciso l del artículo 81 del anexo al decreto 1344/07 y sus modificaciones, las diversas jurisdicciones y entidades se encuentran facultadas para dictar un reglamento de funcionamiento del Fondo Rotatorio, como parte de su normativa interna, donde se determinen las actividades, controles y responsabilidades de acuerdo a las características propias de cada organismo. Ello, con el fin de transparentar los procedimientos y responsabilidades correspondientes.

Llegados a este punto, no es dable soslayar que el régimen de fondos rotatorios cuenta con una regulación propia, la cual exorbita el plexo normativo que esta Oficina está llamada a interpretar.

En esa inteligencia, siendo el “Fondo Rotatorio” un instituto excluido del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, esta Oficina Nacional no se encuentra habilitada para pronunciarse sobre el procedimiento que propicia adoptar el organismo requirente para llevar adelante este tipo de procedimientos.

Es decir, en tanto la competencia otorgada a este Órgano Rector se circunscribe a cuestiones que versen sobre el Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional, se concluye que la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES no resulta competente para expedirse sobre la controversia formulada por la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN del INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN PSICOFÍSICA DEL SUR “Dr. Juan Otimio Tesone”.

Sin perjuicio de ello, interesa particularmente a este Órgano Rector hacer suyas las atinadas consideraciones que han sido efectuadas por el DEPARTAMENTO DE COMPRAS del INAREPS mediante Informe N° IF-2018-61319445-APN-INAREPS#MSYDS, de fecha 27 de noviembre de 2018, a cuyos términos corresponde remitir a fin de evitar reiteraciones ociosas.

Valga simplemente poner de relieve, a modo de cierre, que el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional prevé tanto causales de contratación directa por adjudicación simple, como así también por compulsa abreviada, incluyendo entre estas últimas una causal específica para atender requerimientos urgentes que no

hayan podido ser planificados con debida antelación.

Tales procedimientos, gestionados en forma electrónica a través de la Plataforma “COMPR.AR”, revisten herramientas ágiles que, en simultáneo, dotan de transparencia, trazabilidad y control a las contrataciones, razón por la cual, salvo casos verdaderamente excepcionales, deben primar por sobre trámites tales como el que aquí se ventila, en pos de tutelar –con las modulaciones que fuere menester-- la efectiva vigencia de los principios generales de raigambre constitucional que informan todas las contrataciones públicas (v.g. publicidad y difusión, transparencia, eficiencia, responsabilidad de los funcionarios, igualdad, entre otros).

Sentado lo anterior, se procede a la devolución de las actuaciones, a sus efectos.

Saludo a usted atentamente.

FMS

AL

DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN

DEL INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN PSICOFÍSICA DEL SUR “Dr. Juan Otimio Tesone”

Lic. Rodolfo Oscar FALCIONE

S. _____ / _____ D.