

Cr. José María Las Heras
Ing. Laura Cecilia Díaz

Sistemas de Contrataciones Estatales

UN ENFOQUE INTEGRAL

PRINCIPIO DE JURIDICIDAD
GESTIÓN DE CALIDAD - CONTRATACIONES ELECTRÓNICAS
ASPECTOS GENERALES Y ESPECÍFICOS
CONTRATACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

NORMAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Osmar D. Buyatti
LIBRERÍA EDITORIAL

CDD José María Las Heras; Laura Cecilia Díaz
352.53 Sistema de Contrataciones Estatales
1a. ed. - Buenos Aires:
Osmar D. Buyatti - Librería Editorial, 2015.
300 pág. ; 22,5 x 15,5 cm.

ISBN 978-987-716-032-1

1. Administración Pública. 2. Contratos. I. Título

© 2015 by **Osmar D. Buyatti**

Viamonte 1509 (C1055ABC) Buenos Aires - Argentina

Tel:(fax) (54-11) 4371-2512/4812-5492/4811-6173

HTTP://www.osmarbuyatti.com

e-mail: libros@osmarbuyatti.com

Diseño de tapa: AIS

Composición y armado: Andrés I. Silva - Jonathan M. Lavaise

Edición: Mayo 2015

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Reservado todos los derechos de la presente edición para todos los países. Este libro no se podrá reproducir total o parcialmente por ningún método gráfico, electrónico, mecánico o cualquier otro, incluyendo sistemas de fotocopia y duplicación, registro magnetofónico o de alimentación de datos, sin expreso consentimiento de la editorial. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Tirada: 500 ejemplares

I.S.B.N. 978-987-716-032-1

IMPRESO EN ARGENTINA

PRINTED IN ARGENTINA

Se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2015, en los talleres de, **Su Impres S. A.**, Tucumán 1480 Ciudad Autónoma de Buenos Aires

DATOS DE LOS AUTORES

JOSÉ MARÍA LAS HERAS

- ✓ Licenciado en Administración y Contador Público. Fue Ministro de Finanzas y Administrador General del Poder Judicial de Córdoba. Es Profesor Titular en la UNC y BLAS PASCAL, e invitado en diversas cátedras universitarias y profesionales del país y del exterior vinculadas a la administración financiera gubernamental, administración judicial y administración pública en general
- ✓ Consultor y conferencista en el ámbito nacional e internacional. Ha recibido premios profesionales e integra diversos Comités Técnicos y Académicos
- ✓ Su producción bibliográfica es vasta. Son sus libros ESTADO EFICIENTE (Sistemas de administración financiera gubernamental), ESTADO EFICAZ (Auditoría de resultados en el Sector Público), DE RESULTADO EN EL ESTADO de Ediciones Buyatti; ESTADO CRISTALINO (Eudecor), ESTADO `RESPONSABLE (Ediciones Buyatti) y LA SOCIEDAD CIVIL NO ES UN CUENTO de Ediciones Macchi.
- ✓ Es Director Académico del DIGESTO COMENTADO de NORMAS DE ADMINISTRACION FINANCIERA GUBERNAMENTAL (cinco tomos) de Ediciones Buyatti.

LAURA CECILIA DÍAZ

- ✓ Ingeniera Civil de la UNC, Especialista en Ingeniería en Calidad de la UTN, Magister en Administración Pública con especialización en Gestión Gubernamental. Ha participado en procesos de normalización como representante de la UNC frente al IRAM. Ha formado parte del Organismo Argentino de Acreditación como Evaluadora

de Laboratorios de Ensayos de materiales de la construcción. Ha realizado numerosas publicaciones en relación a la Gestión de la Calidad y la Metrología, aplicados a diversos ámbitos tales como: Salud, Educación, Administración Pública, Construcción, Redes Universitarias de Vinculación Tecnológica y Laboratorio es de Ensayo y de Calibraciones, entre otros. Ha dictado cursos de postgrado en Universidades del país en estas temáticas. Actualmente es Profesor Regular y Director de Proyecto de Investigación en el Departamento Computación de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales - Área Ingeniería de la Universidad Nacional de Córdoba sobre Inteligencia Artificial y TIC aplicadas a la Gestión Pública y la Educación Superior.

PRÓLOGO

Muy placentera resulta dar la bienvenida a un libro que se refiere a temas de la Contabilidad Pública, entendida ésta en sentido lato, o sea *la disciplina que estudia la organización, gestión y control de la Hacienda Pública*. Pero es aún más grato cuando se trata de un libro del estimado amigo, el Profesor José María Las Heras. La aparición de publicaciones en nuestra materia produce gran satisfacción dado que el enorme salto tecnológico, jurídico, procedimental y de control que se ha verificado en las últimas décadas del siglo pasado, no siempre se vieron acompañados por la correlativa y necesaria bibliografía, con las excepciones de nuestros autores clásicos, entre ellos Adolfo Atchabahián, Cayetano Licciardo, Alfredo Le Pera, Gustavo Wierna, por citar los más conocidos.

En esta oportunidad el autor aborda el Sistema de Contrataciones, perseverando y profundizando su vasta tarea iniciada al ser sancionada la Ley 24.156. Lo hace siempre bajo la impronta productivista, desde la denominada *función de producción estatal*, ahondando los aspectos relativos a la nueva gestión pública en materia de contrataciones.

Existe valor agregado en este libro que consiste en la profundización y desarrollo que iniciara José María Las Heras en su libro *Estado Eficiente*. Lo hace desde la frontera sistémica y aplicando el principio de la realidad económica; propugna una vez más que la manifestación de la incidencia económica y financiera sobre la hacienda estatal sea medida con criterio económico y no meramente *juridicista*.

No obstante estas apreciaciones, Las Heras no soslaya la perspectiva jurídica del sistema de contrataciones: no por casualidad incorpora anexos con las normas jurídicas vigentes; pero su principal atención la centra en aspectos que no fueron abordados suficientemente por la doctrina desde la perspectiva de la función productiva del Estado. En esta línea, propone que los docentes universitarios, una vez que desarrollen la parte general de las contrataciones y del sistema de pre-

supuesto, pasen a exponer los sistemas de contrataciones y de gestión de bienes.

Interesante resulta su vinculación entre el gasto, el costo y el sistema integrado de información financiera (SIDIF), señalando que el problema no es sólo teórico, comentando impedimentos prácticos y dificultades conceptuales que se presentan en ella. También concita interés la necesidad de determinar costos en el sector público.

Las Heras utiliza un lenguaje ameno, didáctico y reflexivo y su libro afronta, entre otras cuestiones, el principio de juridicidad, incorporando el desarrollo del Dr. Julio Altamira Gigena, Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Córdoba, la gestión de calidad y las contrataciones electrónicas, por citar los aspectos relevantes y novedosos en la materia.

José María Las Heras complementa sus investigaciones y estudios con una valiosa experiencia en la materia y ello se advierte cuando considera los requisitos de un sistema eficiente de contrataciones y la armonización del proceso contractual en contextos inflacionarios.

La preocupación por tener un Estado regido por principios de eficiencia, eficacia, economicidad, efectividad y ejecutividad -ú oportunidad- a las que denomina *5E* es uno de los móviles de la vasta producción del autor y que, estimamos, debe siempre continuar.

Es necesario que siempre renueve la transmisión de sus vivencias y reflexiones, cosa que no dudamos seguirá haciendo, conocida que es su alta vocación docente y de investigador. Es que el apasionante y no suficientemente conocido ni menos entendido complejo mundo de la hacienda pública requiere siempre mayores esfuerzos para que se amplíen sus horizontes con publicaciones como la que hoy nos toca prologar.

Cra. Lea Cristina Cortés de Trejo

*Presidente de la Asociación Argentina de Profesores
Universitarios de Contabilidad Pública "Dr. Juan Bayetto"*

ÍNDICE

Datos de los autores.....	5
Prólogo	7
Nomenclador de siglas	9

CAPITULO I CONTRATACIONES COMO PROVEEDORA DE INSUMOS DEL PROCESO PRODUCTIVO ESTATAL

1. Introducción	19
2. El principio de la realidad económica y la visión de la producción	20
3. Perfeccionar la información: del gasto al costo.	23
3.1. La necesidad del costeo en el Sector Público.	24
4. Requisitos de un sistema eficiente de contrataciones.	27
4.1. Potenciar la Gran Capacidad de Compra del Sector Público	28
4.2. Garantizar la Transparencia de las Operaciones	29
4.3. Identificar Tecnológicamente los Diferentes Insumos.....	30
4.4. Asegurar Participación de los Interesados	31
4.5. Centralización Normativa y Descentralización Operativa.	32
4.6. Armonizar el proceso contractual en contextos inflacionarios.	32
4.7. Respeto de requisitos de sustentabilidad ambiental.	34

CAPITULO II
EL PRINCIPIO DE JURIDICIDAD

1. Antecedentes.	35
2. El actual sistema legal de contrataciones.	36
3. El principio de juridicidad en la actividad administrativa.	37
3.1. Marco conceptual	37
3.2. Contrataciones en el SPN y los recuadros de motivación	38
3.3. El principio de buena fe	40
3.4. Tipos de Actividad.....	40
3.5. El principio de juridicidad	42
3.6. Innovaciones en el nuevo código único civil y comercial..	43
4. Los macro sistemas de contrataciones y sus normativas liminares.....	44

CAPITULO III
LA GESTIÓN DE LA CALIDAD

1. El surgimiento de la Calidad como estrategia de gobierno.....	47
2. Los aspectos esenciales del Paradigma de la Gestión de la Calidad	49
2.1. Los factores de cambio en la Organización, su incorporación y su impacto.....	49
2.2. La trilogía de Juran para la Gestión de la Calidad.....	51
2.3. El enfoque sistémico y orientado a procesos	51
3. El sistema de calidad y la Organización	53
4. Las Tecnologías de Gestión de la Calidad	55
4.1. Los grupos humanos trabajando hacia la Calidad total....	55
4.2. Herramientas para la Gestión de la Calidad.....	57
4.3. Herramientas para el análisis de los procesos y los puestos de trabajo	58
5. Los aspectos normativos de la Calidad	58
5.1. Normas de Gestión y Normas Técnicas	58
5.2. Certificación de productos y homologación o aprobación	59
6. La estructura y los organismos de la estandarización	60

6.1.	La estandarización.....	60
6.2.	Organismos	60
6.3.	El Sistema Argentino de Normas, Calidad y Certificación	62
6.3.1.	Su constitución	62
6.3.2.	La Normalización en el Decreto 1474/94	63
6.3.3.	El Organismo Argentino de Acreditación (OAA) ...	63
6.3.4.	El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).....	64
6.3.5.	El Sistema Métrico Legal Argentino (SIMELA)	65
7.	Los Sistemas de gestión de la calidad aplicados a las contrataciones públicas	67
7.1.	El avance de los Sistemas de Gestión de la Calidad en el ámbito público.....	67
7.2.	El proceso de incorporar el paradigma de la Gestión de la Calidad a la estandarización	70
7.3.	El estándar internacional ISO 9001-2008.....	71
7.4.	La Norma IRAM 30900: Guía para la Interpretación de la IRAM-ISO 9001:2008 en la Administración Pública.....	75
8.	Contrataciones públicas que incorporan aspectos ambientales	78
8.1.	Su incipiente institucionalización internacional y nacional....	78
8.2.	La Gestión Ambiental, su normalización.....	80
8.3.	Las contrataciones públicas sustentables	81
	Bibliografía.....	82

CAPITULO IV
LAS CONTRATACIONES ELECTRÓNICAS

1.	Gobierno electrónico.....	85
2.	Contrataciones públicas electrónicas	88
3.	Las Compras Públicas Electrónicas	90

CAPITULO V
DE LOS SISTEMA DE CONTRATACIONES EN GENERAL.
ASPECTOS GENERALES

1.	Frontera del sistema	95
1.1.	Ámbitos de Aplicación.....	96
1.2.	Contratos Comprendidos y Excluidos.....	96
1.3.	Relación con el Resto de los Sistemas de Administración Financiera	97
2.	Órganos rectores y ejecutores.....	98
2.1.	Órgano Rector	99
2.2.	Órganos Ejecutores	101
4.	Contrataciones en el régimen legal del SPN	101
4.1.	Con Motivo de la Reforma del Estado del Año 1989	102
4.2.	Con Motivo de la Sanción de la Ley 24156	103
4.2.1.	Nuevos Procedimientos de Compras Dispuestos por Reglamentación con vigencia de la LC	103
4.3.	Régimen de Compras Decreto Delegado 1023/01.....	106
4.4.	Control Interno en compras significativas.....	110
4.5.	La Vuelta al Compre Nacional y Contrataciones MIPYMES	110
4.6.	Armonización de Normas Vigentes	112
4.6.1.	Dispuestas por el DD.....	112
4.6.2.	Dispuestas por el DR.....	113
4.7.	Respeto de requisitos de sustentabilidad ambiental.	113
5.	La normativa de contrataciones dentro de un contexto productivo	114
5.1.	Criterio de la Oferta Más Conveniente	114
5.2.	Interpretación y Aplicación de las Normas Legales.....	115
5.2.1.	Facultades y Obligaciones	115
5.2.2.	Orden de Prelación.....	116
5.2.3.	Ley de Procedimientos Administrativos.....	117
5.3.	Pliego de Bases y Condiciones	117
5.4.	Criterios para Elaborar el Pliego Particular.....	118
5.4.1.	Del Pliego Particular Provisorio	118

5.4.2.	Del Pliego Particular Definitivo	120
5.5.	De los Requisitos Solemnes Ineludibles	120
6.	Procedimientos y modalidades de selección	121
6.1.	Clasificaciones en Materia de Selección del Contratista..	121
6.1.1.	Según la Universalidad de los Oferentes	121
6.1.2.	Según el Ámbito Territorial.....	122
6.1.3.	Según el Número de Etapas	122
6.1.4.	Según se Acepten o no Mejoras.....	122
6.1.5.	Según la Flexibilidad en el Proceso de Aceptación de la Oferta	123
6.2.	Procedimientos Generales de Selección.....	123
6.2.1.	Arquitectura General de los Procedimientos en el DD.....	123
6.2.2.	De las Contrataciones Directas	125
6.2.3.	Trámite Simplificado	129
6.3.	Procedimientos especiales.....	129
6.3.1.	Compra Informatizada	129
6.3.2.	Subasta Pública.....	131

CAPÍTULO VI
DE LOS SISTEMAS DE CONTRATACIONES EN GENERAL.
ASPECTOS ESPECÍFICOS

1.	Modalidades complementarias de contrataciones no previstas en DD	134
1.1.	Iniciativa Privada.....	135
1.2.	Llave en mano	136
1.3.	Orden de compra abierta.	138
1.4.	Consolidada.....	138
1.5.	Bienes estandarizados.	139
1.6.	Precio máximo.	140
1.7.	Acuerdo marco	142
2.	Difusión y la publicidad bajo un criterio amplio	142
2.1.	Normas Comunes de Difusión.....	143

2.2.	Normas Específicas según la Modalidad de Contratación	144
2.2.1.	Publicidad y Difusión en Casos de Selección Pública....	144
2.2.2.	Publicidad y Difusión en Casos de Selecciones no Públicas	145
2.3.	Requisitos de los Anuncios.....	146
3.	El proceso licitatorio.....	146
3.1.	Procedimientos Básicos	146
3.2.	Niveles Jerárquicos para gastar	147
3.2.1.	Competencias para la autorización de la convocatoria y la elección del procedimiento de selección.....	148
3.2.2.	Competencias para aprobar gastos.	148
3.3.	Del Régimen de Garantías	149
3.3.1.	De la Constitución de Garantías.....	149
3.3.2.	Excepciones a la Obligación de Presentar Garantías .	150
3.3.3.	Devolución de Garantías	151
3.4.	Formalidades de las Ofertas	152
3.4.1.	Requisitos de la Oferta. Flexibilidad en las presentación.	153
3.4.2.	Cotizaciones.....	153
4.	Apertura de las Ofertas.....	153
4.1.	Ofertas inadmisibles y ofertas subsanables.	155
4.2.	De la Evaluación de las Ofertas	155
4.3.	Adjudicación	156
4.4.	Ejecución del Contrato.....	157
4.5.	Incumplimiento y rescisión contractual.	158
5.	De la calidad de proveedores y contratistas.....	158
5.1.	Personas Habilitadas para Contratar.....	158
5.2.	Personas no Habilitadas para Contratar.....	159
5.3.	Penalidades y Sanciones	159
5.4.	Sistema de Información de Proveedores.....	160
5.5.	Certificado Fiscal.....	162
6.	Contratos en particular.....	162
6.1.	Concesión de Uso de Bienes de Dominio Público y Privado....	162
6.2.	Locaciones de Inmuebles	163

**CAPITULO VII
DE LAS CONTRATACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS.**

1. Modalidades en cuanto al responsable de la ejecución de obras	166
1.1. La Propia Administración	167
1.2. Entes Ajenos a la Administración.....	167
2. Aspectos jurídicos –institucionales	168
2.1. El Régimen de la LOP y de la LAFCO.....	168
2.2. Jurisdicción Contencioso Administrativa.....	169
2.3. Órgano Rector	169
2.4. Registro de Contratistas	170
3. Sistemas de adjudicación	170
4. Modalidades de resarcimiento pecuniario a los contratistas	171
5. Difusión y publicidad	172
6. Garantías	172
7. La obra pública como un proceso integrado.....	173
7.1. Apertura y Adjudicación	173
7.2. Formalización del Contrato.....	173
7.3. Alteraciones de las Condiciones del Contrato	174
7.4. Recepción de las Obras	174
7.5. Pagos de las Obras	175
7.6. Rescisión del Contrato.....	176
7.6.1. Por Parte de la Administración	176
7.6.2. Por Parte del Contratista	176
 Régimen de contrataciones de la Administración Nacional	 179

ANEXOS

Anexo A. Reforma del Estado. Decisión Administrativa 344/97	249
Anexo B. Sindicatura General de la Nación. Contrataciones del Estado. Resolución 79/2005.....	253

Anexo C. Ley N° 25.551. Régimen de compras del Estado Nacional y Concesionarios de Servicios Públicos “Compre trabajo argentino”	261
Anexo D. Resolución 39/2005. Subsecretaría de la Gestión Pública. Sistema de Información de proveedores	277
Anexo E. Decreto 378/2005. Plan Nacional de Gobierno Electrónico y planes sectoriales de gobierno electrónico	283
Anexo F. Resolución 122/2010. Sindicatura General de la Nación. Contrataciones del estado.....	291