

## LAS CONTRATACIONES DE LAS REPRESENTACIONES ARGENTINAS EN EL EXTERIOR

Por María Maxit

Sumario: I. Introducción. II. Organización administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Las representaciones argentinas en el Exterior. III. Gestión administrativo-financiera de las Representaciones argentinas en el Exterior. IV. El régimen de contrataciones de la APN y las contrataciones en el exterior. V. El desafío a enfrentar.

### I.- Introducción

La opinión pública demanda continuamente una mayor transparencia en las contrataciones de la Administración Pública Nacional. Se cuestionan aquellas que no se realizan usando como forma de selección la licitación pública y las excepciones legales son percibidas como trampas para favorecer a un proveedor determinado.

Este reclamo social de mayor legalidad y transparencia surge de que las contrataciones públicas “*afectan de manera directa los intereses de la ciudadanía, dado que allí se ponen en juego los recursos de los que dispone la sociedad para su desarrollo y bienestar*”.<sup>2</sup>

Como veremos, es urgente ocuparse de reglamentar los procedimientos de contratación de las representaciones argentinas en el exterior ya que el vacío legal actual afecta el principio de legalidad y, por ende, el de transparencia.

La República Argentina tiene representaciones diplomáticas y consulares en ochenta y seis países y siete representaciones ante organismos multilaterales. Para su funcionamiento, las representaciones necesitan muchas cosas: alquilar inmuebles para instalar sus oficinas o residencias, adquirir equipamiento, automóviles, contratar servicios de comunicaciones, de limpieza, de seguridad y deben, de alguna manera, efectuar las contrataciones necesarias para ello.

---

<sup>2</sup> Prólogo de Leandro Despouy. “Transparencia y control social en las contrataciones públicas” <http://poderciudadano.org/libros/TransparenciayControlSocialenlasContratacionesPublicas.pdf> (2006) Presidente de la Auditoría General de la Nación.

El Ministerio de Relaciones Exteriores asigna partidas a las distintas sedes para su funcionamiento. La administración de los fondos es responsabilidad de las representaciones las que deben, a su vez, rendir cuentas de lo gastado. El régimen de contrataciones trata el “cómo” y eso es lo que les propongo analizar.

## *II.- Organización administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Las representaciones argentinas en el Exterior*

La necesidad de establecer relaciones con otros Estados se hizo evidente inmediatamente después de la Revolución de Mayo. Resultaba necesario el reconocimiento de su nuevo status por otras naciones y se debían generar alianzas para encarar la lucha armada contra España. Más tarde, durante el período entre 1820 y 1851, la Provincia de Buenos Aires asumió la representación ante otros Estados de la “Confederación” en ciernes. Y así, el Ministerio de Relaciones Exteriores fue incluido en la Constitución de 1853-1860, entre los cinco Ministerios<sup>3</sup> del Poder Ejecutivo Nacional. Posteriormente, se decidió que la determinación de los ministerios quedara librada a lo que estableciera una ley especial, pero en las sucesivas modificaciones siempre se lo mantuvo.

Actualmente la Ley de Ministerios<sup>4</sup> establece como misión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto *“asistir al Presidente de la Nación, y al Jefe de Gabinete de Ministros en orden a sus competencias, en todo lo inherente a las relaciones exteriores de la Nación y su representación ante los gobiernos extranjeros, la SANTA SEDE y las entidades internacionales en todos los campos del accionar de la República”*.<sup>5</sup>

Entonces, dentro de la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (en adelante MRECIC), funcionan las representaciones diplomáticas y consulares<sup>6</sup> ante los países extranjeros y las representaciones ante las Organizaciones

---

<sup>3</sup> Artículo 87 CN 1853-60.

<sup>4</sup> Texto actualizado según Decreto N° 801/2018.

<sup>5</sup> Artículo 18.

<sup>6</sup> Ambos tipos de representaciones tienen en común básicamente la protección de los intereses nacionales en el país en que se establecen pero cumplen funciones distintas y están reguladas por distintos tratados internacionales; su organización administrativa interna y su relación con el Ministerio son idénticas a los fines de este trabajo.

Internacionales. Aunque las funciones que cumplen no son idénticas, sí lo es su organización administrativa y su gestión en lo que aquí nos interesa.

Por otra parte, el Decreto N° 357/2002 (versión Decreto N° 174/2018) organiza al MRECIC en cuatro Secretarías, definiendo que la Secretaría de Coordinación y Planificación Exterior tiene competencia para “...entender y planificar las acciones relativas al sistema de seguimiento y control de gestión de las Representaciones Diplomáticas y Consulares de la REPÚBLICA ARGENTINA en el exterior”, gestión que detalla (los recursos humanos, la planificación presupuestaria, la gestión económica, financiera, patrimonial, contable, de infraestructura, de mantenimiento y de servicios, y de los demás bienes incluyendo las cuestiones relativas a los bienes muebles e inmuebles y los procesos y actividades relacionados con las actividades referidos a la seguridad y protección de las personas, bienes e información tanto en el país como en el exterior).<sup>7</sup>

El MRECIC forma parte de la llamada Administración Centralizada cuya cabeza es el Presidente de la Nación, Jefe Supremo de la Nación, Jefe del Gobierno y responsable político de la Administración, conforme el Artículo 99, inciso 1 de la Constitución de la Nación. En consecuencia, su actuación se manifiesta básicamente bajo el criterio de jerarquía.<sup>8</sup>

Esa estructura centralizada se ve reflejada también en la organización del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la cual el Ministro es la máxima autoridad y al cual responden jerárquicamente todos los que lo componen.

Ahora bien, dentro de esa estructura de la Administración centralizada, cabe preguntarse cuál es el lugar que ocupan las representaciones argentinas en el exterior (en adelante las representaciones), cómo juegan respecto a ellas las instrucciones que recibe de la Secretaría de Coordinación y Planificación Exterior, cuyas competencias

---

<sup>7</sup> Anexo II VI – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. Secretaría de Coordinación y Planificación. Objetivos. Puntos 1, 4, 6, 9, 11, 12 y 13.

<sup>8</sup> En este sentido, Muratorio nos dice que “...la Administración se estructura respecto de un único centro, el jerarca, que concentra todos los poderes de Administración; de allí en más se determinan las posiciones orgánicas y las relaciones que se articulan entre órganos, cual una pirámide, siendo el criterio determinante de la centralización la jerarquía...” (Muratorio Jorge Centralización, descentralización, concentración, desconcentración en RAP revista: Ediciones Especiales Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público Págs. 221 y ss. 27/9/2010).

se describieron más arriba y la aplicación de las normas de derecho interno, en especial por el tema que nos ocupa las relacionadas con la llamada administración financiera.

Debemos tener en cuenta que las relaciones diplomáticas y consulares se prestan en el exterior y que el Estado para cumplir con esos cometidos se vale de su organización administrativa. Tengamos presente que una manifestación de la soberanía del Estado es su capacidad de definir reglas propias, en este caso, para armar su organización administrativa.

Por otro lado, las representaciones son órganos del Estado sujetos a la ley argentina, pero por otro lado, tienen un marco de actuación específica dado por los tratados internacionales que las regulan además del marco normativo del país en que actúan, al que deben respetar.

A esta altura debo hacer una digresión. Más arriba se estableció que el Ministerio forma parte de la administración centralizada. Tanto la centralización y la descentralización como la concentración y desconcentración son técnicas de organización administrativa que utiliza el Estado Nacional. Así en la centralización, los órganos en que se diferencia la organización no tienen personalidad jurídica separada, ni patrimonio propio como sucede en los organismos descentralizados y a los organismos desconcentrados se les asignan competencias propias mientras que a los concentrados no.<sup>9</sup>

Aplicando esos parámetros, puede definirse a las representaciones como órganos desconcentrados del MRECIC, que tienen competencias específicas marcadas tanto por el derecho interno como por las Convenciones que regulan su actuación, no tienen personalidad jurídica distinta, ni presupuesto propio y dependen jerárquicamente del Ministerio.

Esta dependencia jerárquica determina –en lo que acá nos interesa- que en las cuestiones relativas a la gestión administrativa y económico-financiera actúan en la órbita de la Secretaría de Coordinación y Planificación Exterior, cuyas instrucciones deben seguir como consecuencia del principio de jerarquía.

---

<sup>9</sup> Ver Muratorio ob.cit.

De esa manera, y en cuanto forman parte del Ministerio y por ello de la administración nacional centralizada, a las representaciones les resulta aplicable la Ley 24.156, de acuerdo a lo establecido en su artículo 8° inciso a) y, en consecuencia, el Decreto 1023/2001 (Régimen de Contrataciones de la APN).

### *III. Gestión administrativo-financiera de las Representaciones argentinas en el Exterior.*

Establecido el marco general, corresponde analizar ahora, como llevan adelante la gestión administrativo- financiera las representaciones.

En primer lugar, resulta pertinente referirse a los artículos 69 a 72 de la Ley de Servicio Exterior 20.957 en cuanto hacen referencia a determinados tipos de gastos que afrontan las representaciones con las partidas que reciben del Ministerio.

Los artículos hacen referencia a gastos llamados “*de representación*”<sup>10</sup> de alquiler de la Residencia del Jefe de Misión y de las oficinas<sup>11</sup> y a los que hacen al funcionamiento de cada una, definiendo la forma y responsabilidad por la aplicación de las partidas y considerando el presupuesto elevado anualmente por las representaciones.<sup>12</sup>

En ese contexto, la actuación de las representaciones en esta área se encuentra regulada por las "Normas Generales para la gestión administrativo-financiera de las Representaciones argentinas en el exterior", aprobadas por la Resolución Ministerial N° 811/2014.

Estas normas de gestión cubren la totalidad de la administración financiera de las representaciones que debe operar bajo la responsabilidad de su máxima autoridad. Así establece la formulación del presupuesto de la sede, las partidas a las que se

---

<sup>10</sup> Ley 20957, art. 69: “... que (esos) gastos no se asignan con carácter personal a dichos jefes sino que tienen como objeto atender los compromisos protocolares oficiales de todos los funcionarios de la representación”.

<sup>11</sup> Idem art. 70: “... El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto establecerá las normas a que deberán ajustarse los jefes de las representaciones diplomáticas y consulares en el arrendamiento de inmuebles a fin de que los contratos de locación que suscriban "ad referéndum" puedan ser ratificados de oficio por el ministerio.”.

<sup>12</sup> Idem arts. 71 y 72.

asignan los fondos, las transferencias y la aplicación de los recursos generados por la sede, las cuentas con las que opera, la registración contable, las autorizaciones con las que debe contar y el proceso de rendición de cuentas. Tiene además una parte específica en la que reglamenta los procedimientos de contratación.

En síntesis, el MRECIC dentro de su presupuesto asigna determinadas partidas a las representaciones para afrontar los gastos necesarios para poder funcionar. Los fondos son girados a las representaciones para que cubran esos gastos y al momento de rendirlos, éstas deben relacionarlos con el procedimiento realizado.

#### *IV.- El régimen de contrataciones de la APN y las contrataciones en el exterior.*

##### 1) El Decreto 1023/2001

Durante la vigencia de la Ley de Contabilidad, la normativa interna del Ministerio de Relaciones Exteriores en relación a las contrataciones de las representaciones se encontraba amparada en la excepción a la licitación pública consagrada en el inc. h) de su artículo 56, en cuanto establecía la posibilidad de contratar directamente en los casos de *“compras y locaciones que sea menester efectuar en el extranjero, siempre que no sea posible realizar en ellos licitación”*. La normativa interna, dando por descontada la situación de imposibilidad requerida por la norma, reglamentaba en forma muy escueta algunos supuestos de contratación directa.<sup>13</sup>

En el año 2001, en el marco de la delegación de facultades del Poder Legislativo Nacional al Poder Ejecutivo Nacional efectuado por la ley 25.444, y para unificar los procedimientos de contratación aplicables en toda la Administración Nacional, se dictó el Decreto Delegado N° 1.023/01 (B.O. 16/08/2001) que estableció el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Así, la Resolución 3106/99 se ocupaba solamente del procedimiento de adquisición de bienes inventariables y de alquileres de los locales de las representaciones, definiendo un procedimiento de compulsión de ofertas a realizar con muy pocas exigencias formales.

<sup>14</sup> El Decreto 1023/2001 preveía que su reglamentación se dictaría en el plazo de 60 días de su publicación en el BO. Sin embargo, recién se concretó once años después y en ese lapso se mantuvo la reglamentación anterior efectuada por el Decreto 436/2000.

Este nuevo régimen<sup>15</sup> pretendió dar una regulación integral a las contrataciones públicas, y en tal sentido, definió un ámbito de aplicación subjetivo, que como se indicara incluía a todos los organismos incluidos en el artículo 8 inc. a) de la Ley 24.156 de Administración Financiera y en cuanto a los contratos comprendidos, enumera taxativamente los excluidos, haciendo una enumeración no taxativa de los incluidos.<sup>16</sup>

Definido este marco, resulta claro que las representaciones están alcanzadas por el régimen general y como consecuencia directa de ello, se encuentran obligadas a cumplir con lo establecido en él.

La aparición en el universo jurídico del Decreto 1023/2001 tuvo como consecuencia inmediata la supresión de la causal de contratación directa aplicable a las contrataciones en el exterior, ya que no se la incluyó entre los supuestos contemplados en artículo 25 inc. d..

Este nuevo escenario normativo generó que las autoridades del MRECIC procuraran se considerara la situación de las contrataciones que realizaban las representaciones siempre sobre la base de que el nuevo Régimen les era plenamente aplicable a las contrataciones. Mientras tanto, se continuaban utilizando los procedimientos reglamentados sobre el régimen derogado.<sup>17</sup>

Las particularidades de las contrataciones de las representaciones no fue tenida en cuenta en ninguna norma reglamentaria y desde el Ministerio, cuando era necesario encarar una contratación significativa se decidía caso por caso cómo hacerlo.

En el año 2006, las autoridades de la Fuerza Aérea requirieron la opinión de la Oficina Nacional de Contrataciones y de la Procuración del Tesoro de la Nación en relación a la vigencia de la Reglamentación a la Ley 20.124 para las adquisiciones

---

<sup>15</sup> Derogó los artículos 55 al 63 del Decreto Ley N° 23.354 de fecha 31 de diciembre de 1956, ratificado por la Ley N° 14.467, la Ley N° 19.900, la Ley N° 20.124 en lo que respecta a los contratos comprendidos en este régimen, el artículo 12 de la Ley N° 22.460 y todos aquellos regímenes de contrataciones que se opongan al presente, con excepción de la Ley de Obras Públicas N° 13.064 y sus modificatorias.

<sup>16</sup> Decreto 1023/2001, arts. 4 y 5.

<sup>17</sup> Hubo proyectos de decreto con reglamentaciones específicas, estableciendo la imposibilidad de aplicar el régimen general en los exteriores trabajados en forma conjunta entre el Ministerio y la Oficina Nacional de Contrataciones sin que se plasmaran en normas concretas.

que las Fuerzas Armadas realizaban en el exterior del país<sup>18</sup>, que dejaba un margen de discrecionalidad al organismo licitante al referirse a la necesidad de adecuar las condiciones contractuales a las particularidades de los usos y costumbres del comercio internacional.

Analizando la cuestión, la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) en su dictamen dejó constancia que *“el Decreto 1023/2001 no posee regulación específica respecto a las contrataciones en el exterior”*, habilitándole la aplicación para los contratos que celebre en el exterior del país de la Ley 20.124, aún cuando entendía resultaba exigible respecto a dichas contrataciones *“la obligación de suministrar la información que corresponda en lo que respecta a la publicidad y transparencia (...) en cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 3 del Decreto 1023/2001.”* (Dictamen ONC 377/2008), criterio que ratificó en el mismo expediente al manifestar que opinar sobre el tema excedía su competencia en la medida en que *“lo relativo a las contrataciones en el exterior no formaba parte”* del Decreto 1023/2001.

Por su parte, la Procuración del Tesoro de la Nación, sin perjuicio de hacer suya la idea de la ONC de que el Decreto 1023/2001 no tenía previsiones respecto a las contrataciones en el exterior, definió algunas pautas de aplicación sobre la base de que *“...como principio para esas contrataciones en el exterior debe apuntarse al cumplimiento de ciertas exigencias establecidas en el régimen general, la excepción la configura el supuesto en el cual la observación de alguna de ellas conlleve a la frustración del logro de aquella finalidad”* (Dictámenes 270:137).

Cabe señalar que posteriormente, la ONC ratificó su posición en el sentido de que el Decreto 1023/2001 no tenía una regulación específica y dejó constancia – citando a Gordillo- de que dada la particular situación de las representaciones en el exterior, pueden incluirse entre los regulados por el derecho privado – específicamente *“el contrato celebrado y ejecutado en el extranjero se rige por la*

---

<sup>18</sup> Decreto Nro. 3.961/73, art. 55: *“Las contrataciones de efectos a importar cuya contratación se realice en el país, como asimismo aquellas que se efectúen en el extranjero, en principio se regirán por las prescripciones de esta reglamentación. No obstante, en aquellos casos en que los usos y costumbres del comercio internacional no permitan cumplir tales prescripciones, deberán adecuarse las condiciones contractuales a las particularidades de esos usos y costumbres.”*

*legislación y jurisdicción del lugar de celebración y ejecución del contrato” sin perjuicio de lo cual “la aplicación de la legislación del lugar de celebración y ejecución del contrato debería aplicarse resguardando el objeto del régimen de contrataciones expuesto en el artículo del Decreto N° 1023/2001 y el cumplimiento de los principios generales que rigen la gestión de las contrataciones, contenidos en el artículo 3 2 del citado cuerpo normativo.” (ONC N° 555/2010).*

Por otra parte, en una línea de pensamiento similar y en referencia a la contratación directa por exclusividad la PTN determinó la aplicación para su procedencia de los extremos del art. 25 inc., d) ap.2, del Decreto 1023/2001 para justificar la excepcionalidad de la medida (Dictámenes 237-196).

De alguna manera, la interpretación de la Procuración del Tesoro plantea la necesidad de llevar adelante procedimientos como los establecidos por la normativa general que no prevé normas específicas, aunque reconoce implícitamente que debe haber alguna flexibilidad.

La solución de compromiso encontrada fue darle cierta flexibilidad a los procedimientos en el exterior, lo que hizo internamente el Ministerio en la Resolución Ministerial 2605/2007 y posteriormente en el Decreto 893/2012 que incluyó un capítulo específico respecto a ellos.

## 2) El Decreto 893/2012

El Decreto 893/2012 reglamentó casi once años después de ser dictado el Decreto 1023/2001 e incluyó dentro de su Título IV un capítulo con normas específicas para los procedimientos de selección y los contratos que se realicen en el exterior.

A partir de ese momento, las representaciones argentinas en el exterior tenían un marco legal en el cual moverse, dentro de las siguientes reglas<sup>19</sup>:

- a) Todo lo que no se encontraba previsto se regía por la normativa general.

---

<sup>19</sup> Arts. 157/170 del Decreto 893/2012.

- b) El Ministro de Relaciones Exteriores debía determinar quiénes eran los funcionarios competentes para emitir los actos administrativos requeridos por el procedimiento.
- c) La elección del procedimiento se debía hacer de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1023/2001 (licitación y concurso público, subasta, licitación privada y contratación directa).
- d) El valor del módulo se fijaba en mil dólares estadounidenses (U\$S 1.000).
- e) No resultaba obligatorio el uso del Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común creado por Decisión Administrativa N° 344 de fecha 11 de junio de 1997.
- f) Para todos los documentos del llamado y el contrato se usaba el idioma oficial del país en el que se realizaba el procedimiento, acompañados de la correspondiente traducción.
- g) La moneda de la cotización a utilizar debía ser la del lugar del procedimiento.
- h) En principio, se debían utilizar las mismas garantías exigidas para las contrataciones en el país, salvo que los usos y costumbres locales no permitieran su utilización en cuyo caso, se podía establecer por excepción formas distintas.
- i) En el mismo sentido las ofertas debían cumplir con los requisitos que se fijaran en las bases del llamado, y éstas podían apartarse de la reglamentación general.
- j) La máxima autoridad de la jurisdicción o entidad que realizara procedimientos en el exterior, debía determinar quiénes eran los funcionarios competentes para realizar la evaluación de las ofertas.
- k) Se establecían determinadas reglas para la publicidad, difusión, comunicaciones y notificaciones a los oferentes y adjudicatarios.
- l) Los procedimientos de selección se debían en la unidad del exterior y se formalizarían cumpliendo, en lo posible, lo establecido en el reglamento para los procedimientos en general.

La pretensión de la reglamentación era dejar un margen de flexibilidad a las representaciones para encarar los procedimientos de contratación para adquirir los

bienes, contratar los servicios y alquilar los inmuebles necesarios para su funcionamiento, de modo que pudieran cumplir con los fines públicos encomendados es decir representar al país y asistir a los ciudadanos argentinos que lo necesitaren.

La normativa referida reconoce de alguna manera la imposibilidad de aplicar ciertas reglas o establecer ciertos requisitos que -para decirlo con las palabras de la Procuración referidas más arriba- podrían llevar a la frustración de la finalidad buscada.

Estas particularidades fueron esquematizadas por la Oficina Nacional de Contrataciones en sendos dictámenes que se emitieron ante consultas concretas del MRECIC y que pueden agruparse de la siguiente manera:

- a) Las representaciones tienen la obligación de publicar y difundir las contrataciones que se gestionen en el sitio web de la ONC.<sup>20</sup>
- b) Las contrataciones efectuadas por caja chica se encuentran exceptuadas de la aplicación del Decreto 1023/2001 y el Reglamento.<sup>21</sup>
- c) El procedimiento para la contratación directa por trámite simplificado puede limitarse a cumplir con las etapas de la convocatoria, la recepción de ofertas por sobre cerrado o fax, su evaluación de las ofertas y la emisión del acto administrativo que efectúe la adjudicación o declare desierto o fracasado el procedimiento.
- d) Si las reparticiones en el exterior no cuentan formalmente con unidades requirentes y con unidades de contrataciones, las funciones asignadas a éstas pueden ser ejercidas por la máxima autoridad de la repartición o por quien éste designe<sup>22</sup>.
- e) Para preservar la transparencia, las convocatorias a licitación o concurso público deben ser publicadas en el Boletín Oficial.<sup>23</sup>
- f) Si resulta imposible invitar a la cantidad de proveedores exigida en el reglamento, la representación debe justificar la situación.

---

<sup>20</sup> Dictamen ONC 61/2013.

<sup>21</sup> Los pagos mediante el sistema de Caja Chica constituyen un procedimiento de excepción, limitado a casos de urgencia que no permitan la tramitación normal del documento de pago, por consiguiente tanto la clase de gasto, como el monto del mismo, responderán a un criterio restrictivo y únicamente podrán ser aplicados a transacciones de contado (inciso “c” artículo 81 Decreto 1344/2007).

<sup>22</sup> 2), 3) y 4) del Dictamen ONC 62/2013.

<sup>23</sup> Dictamen ONC 113/2014.

- g) Los requisitos de las ofertas y su presentación, de conformidad con el artículo 166 del Reglamento aprobado por Decreto N° 893/12, son aquellos que se establezcan en las bases del llamado, que pueden apartarse de lo dispuesto para los procedimientos de selección en general.<sup>24</sup>
- h) Resulta congruente unificar en estos casos el “valor módulo”, esto es DÓLARES ESTADOUNIDENSES UN MIL (USD 1.000), tanto para determinar el encuadre de los procedimientos de selección, como para dilucidar quién es en cada caso la autoridad competente para autorizar y aprobar los mismos, siempre teniendo en cuenta que es la máxima autoridad del organismo la que determinará la competencia para dictar actos administrativos en el marco del procedimiento de contratación.<sup>25</sup>

En ese marco legal y con las interpretaciones referidas, el MRECIC sacó su propia reglamentación, como una parte de las Normas para la Gestión de las Representaciones, referidas más arriba.

A mi criterio, la Resolución 811/2014 aprovechó el margen de flexibilidad que le dio el Decreto 893/2012 y los dictámenes de la ONC citados, para lograr un régimen de contrataciones “posible” de aplicar por las representaciones en un esquema, sostenido por la responsabilidad de la máxima autoridad de la representación y dos procedimientos sencillos y fáciles de tramitar, la contratación directa por trámite simplificado y el procedimiento con informe.

La norma delega en la máxima autoridad de la representación la competencia para autorizar y aprobar contrataciones hasta 75 módulos, equivalente a U\$S 75.000. Esta delegación permite que la mayoría de las contrataciones necesarias para el funcionamiento de las representaciones se realicen completamente en el exterior.

La contratación directa por trámite simplificado, especie de compulsa abreviada instaurada por el Decreto 436/ 2000 para las contrataciones de muy bajo monto<sup>26</sup>, fue mantenida por el Decreto 893/2012.

---

<sup>24</sup> Dictamen ONC 113/2014.

<sup>25</sup> Dictamen ONC 277/2014.

<sup>26</sup> El Decreto 436/2000 estableció este tipo de procedimiento para contrataciones menores a \$10.000 y el Decreto 893/2012 hasta 75 módulos.

Las Normas aprobadas por la Resolución 811/2014 regulan este procedimiento en el Artículo 61, estableciendo que *“deberá contener como mínimo las siguientes etapas:*

- a) Convocatoria a los proveedores a realizar ofertas en los términos del artículo 53 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 893/12.*
- b) Recepción de ofertas por medio de sobres cerrados, correos electrónicos o fax.*
- c) Evaluación de las ofertas por la máxima autoridad de la Representación o por quien ésta designe a tal fin.*
- d) Emisión de la disposición por la cual se adjudique el procedimiento, se declare desierto o fracasado o se deje sin efecto, según corresponda.”.*

Habilita, por otra parte, a apartarse de la normativa general *“cuando resulte materialmente imposible su cumplimiento por circunstancias relacionadas a la legislación o a los usos y costumbres locales”*, debiendo justificar tan circunstancia en el expediente.

En los capítulos siguientes explicita cada uno de los pasos a seguir para la convocatoria (con la previa elaboración de las Bases de la contratación), las invitaciones y la publicidad, la forma de recepción y de evaluación de ofertas, y la disposición de la autoridad que termina el procedimiento y en su caso, la emisión de la orden de compra.

En los procedimientos más complejos que involucran montos superiores y exigen ya sea una contratación directa de más de U\$S 75.000, o una licitación privada o pública, intervienen tanto las áreas técnicas de la Cancillería como las autoridades competentes que correspondan. En estos casos, las representaciones deben efectuar el requerimiento, informar el costo del mercado local y posteriormente con el Pliego aprobado por la autoridad competente efectuar la convocatoria siguiendo las instrucciones que se le den desde la Secretaría de Coordinación y Planificación Exterior. Una vez recibidas las ofertas, deben ser remitidas al Ministerio y son evaluadas por la Comisión Evaluadora con el apoyo de las áreas técnicas. El dictamen de evaluación se hace saber a los oferentes que tienen

la posibilidad de impugnarlo. Posteriormente, se firma el acto administrativo aprobando el procedimiento y en su caso, efectuando las adjudicaciones y se lo pone en conocimiento de la Representación, la que emite la correspondiente orden de compra.

Resta analizar el llamado Procedimiento con Informe (PCI) que es una innovación estructurada por las Normas referidas en relación con aquella habilitación dada por el artículo 169 del Decreto 893/2012 en el sentido que “...*los procedimientos de selección se desarrollarán en la unidad del exterior y se formalizarán cumpliendo, en lo posible, lo establecido en este reglamento para los procedimientos en general (...)*”.<sup>27</sup>

Éste procedimiento es planteado como un trámite de excepción que requiere la acreditación de los motivos legales o de usos y costumbres locales que les impiden cumplir con los pasos establecidos. La máxima autoridad de la Representación debe suscribir un informe en el que explicita las razones que le impiden llevar adelante la contratación en el marco de alguno de los procedimientos legales, describiendo la situación de hecho, las costumbres del mercado local o las normas que le impiden hacerlo. Este procedimiento se usa para distintos supuestos como la compra de combustible o artículos de oficina o la contratación de servicios como el de TV por cable que en cada país presentan situaciones diversas. En algunos casos, se pueden conseguir presupuestos de servicios similares y se exige que éstos se agreguen al expediente.

Finalmente, los comprobantes de pago deben cumplir con la normativa local y con las exigencias de las Normas para una adecuada rendición de cuentas.

### 3) El Decreto 1030/2016

Cuando el sistema parecía haberse acomodado y se había avanzado en su aplicación, se dicta un nuevo reglamento que se aprobó por el Decreto 1030/2016.

Esta nueva reglamentación deroga al Decreto 893/2012 y busca -según surge de sus considerandos- “*impulsar el desarrollo tecnológico, incorporar tecnologías*

---

<sup>27</sup> Artículo 83 y ss. NORMAS GENERALES PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVO FINANCIERA DE LAS REPRESENTACIONES ARGENTINAS EN EL EXTERIOR

*de la información y de las comunicaciones, aplicar los principios de solución registral y de ventanilla única, simplificar procedimientos con el objeto de facilitar y agilizar la interacción entre el Estado Nacional y los administrados, propiciar reingenierías de procesos, mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y sustentabilidad, luchar contra la corrupción, promover la ética y la transparencia, resulta necesario modificar la normativa en materia de contrataciones públicas adecuándola a los nuevos desafíos y metas del Estado moderno”* y con esa finalidad introduce cambios metodológicos en la estructura jurídica. Define un marco reglamentario general, delegando en la ONC el dictado de normas de implementación a través de manuales específicos y hace hincapié en la implementación de una plataforma de contrataciones electrónicas que, una vez habilitada, deberá ser utilizada obligatoriamente por la Administración Pública Nacional.

Ahora bien, esta nueva reglamentación en su artículo 3° establece que se encuentran excluidas de su aplicación *“las contrataciones en el extranjero realizadas por unidades operativas de contrataciones radicadas en el exterior.”*

Como consecuencia de ello ha perdido su basamento legal la normativa utilizada por las representaciones que desarrollamos en el punto anterior.

En esta exclusión puede leerse un reconocimiento de que las contrataciones de las representaciones tienen características propias que exigen una normativa específica, debido a la imposibilidad de aplicar el mismo régimen de las que se realizan en el país. Y en tal sentido, marca la exigencia de dictar esa normativa.

Ahora bien, mientras tanto y dando por sentado que las representaciones deben aplicar el Decreto 1023/2001 que requiere para su implementación normas específicas, el MRECIC decidió sobre la base del llamado principio de continuidad seguir aplicando las Normas aprobadas por la Resolución 811/2014. El fundamento de tal decisión es claro: no puede interrumpirse la actividad de las representaciones mientras se define la nueva reglamentación a aplicar.

### V. Desafío a enfrentar

La situación en que se encuentra la situación nos obliga a barajar y dar de nuevo, como diríamos en un juego de barajas.

Deberían replantearse primero que nada, los principios de la contratación que surgen del Decreto 1023/2001 y determinar en cada caso, cómo deben aplicarse en los procedimientos que realizan las representaciones.

No caben dudas de que el principio de concurrencia tiene relevancia en cuanto a que se ha dicho que *“la más amplia participación de oferentes en una contratación; lo que permitirá (...) obtener el precio y las condiciones más convenientes a la misma”*<sup>28</sup> y en virtud de él no se deben imponer condiciones restrictivas a los pliegos. El de eficiencia, en cuanto a lograr *“la satisfacción de la necesidad con la utilización de recursos –humanos, temporales, económicos– con la mayor racionalidad”*<sup>29</sup> también es plenamente aplicable a los procedimientos que realizan las representaciones, lo mismo que los de legalidad y transparencia.

Los de igualdad, formalidad y publicidad pueden ser modulados de una manera distinta considerando las circunstancias de los proveedores que intervienen en esos procedimientos y, en su caso, definir cómo juegan para no perder de vista que siempre se está en presencia de contrataciones públicas.

Por otra parte, debe permitirse a las representaciones actuar con cierta flexibilidad, adecuando las reglas generales a las normas y usos y costumbres locales, para evitar frustrar los procedimientos.

En el mismo sentido, considerando, por ejemplo, los recursos humanos con que cuenta cada representación, lo poco significativas que las contrataciones pueden ser en el marco de la economía del país extranjero, no hay dudas de que los procedimientos deberían ser sencillos, aprovechando la experiencia recogida tanto en las contrataciones por trámite simplificado como en el procedimiento con informe que se han descripto más arriba.

---

<sup>28</sup> Farrando Ismael, Contratos Administrativos, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, pág 90.

<sup>29</sup> Nielsen Federico, “La razonabilidad y la eficiencia como principios generales de la contratación administrativa”, RAP “Cuestiones de Contratos Administrativos”, pág. 579.

La responsabilidad de los funcionarios que intervienen ya sea gestionando, autorizando o aprobando resulta imprescindible. Es que como recuerda Lagarde, citando a Cassagne, este principio se desprende del de “*rendir cuentas de su gestión*” y “*(...) ello deriva –como lo destacó la Corte Suprema y lo recuerda el autor citado– que a diferencia de lo que sucede con el modo en que los particulares arreglan sus propios negocios, que en principio puede resultar indiferente a la ley, no lo es la manera en que los funcionarios administran los asuntos públicos.*”<sup>30</sup>

Por otra parte, para garantizar la transparencia, se debe analizar si el uso de la plataforma de contrataciones electrónicas, obligatoria desde la implementación del COMPR.AR., resulta posible o se deben buscar otras alternativas que cumplan con el mismo objetivo.

Como conclusión, se debe tener en cuenta que la necesidad de una reglamentación específica es evidente y que el principio de legalidad exige que se la defina cuanto antes de modo tal de enmarcar debidamente el funcionamiento de las representaciones.

---

<sup>30</sup> Lagarde Fernando, “Responsabilidad de los funcionarios públicos En la contratación administrativa” ob citada cita a Cassagne, Juan Carlos, “El Contrato Administrativo”, segunda edición con la colaboración de Estela B. Sacristán, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, p. 77, con cita de CSJN in re “S.A. Organización Coordinadora Argentina c/ Secretaría de Inteligencia de Estado”, 17-02-98, Fallos: 321:174, considerando 8°.