

# EL NUEVO RÉGIMEN GENERAL PARA CONTRATACIONES DE BIENES, SERVICIOS, Y OBRAS PÚBLICAS DE LA A.F.I.P. (DISPOSICIÓN AFIP N° 247/2022)

Por Dr. Lucas R. Figola<sup>1</sup>

El presente artículo se ha publicado en RDA Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica, Abeledo Perrot, ISSN: 1851-0590. Se difunde con la autorización expresa del autor con fines exclusivamente científicos.

## SUMARIO

1. Algunas consideraciones previas .....	01
2. Naturaleza jurídica de la AFIP .....	02
3. El Nuevo Régimen General para Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras Públicas de la AFIP aprobado por la Disposición N° 247/2022, similitudes y diferencias con su antecesor .....	10
4. Conclusiones .....	19
5. Anexo. Tabla comparativa de las normas plasmadas en las Disposiciones Nros. 297/2003 y 247/2022 .....	21

## 1. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

En primer lugar, cabe reseñar que el objetivo del presente es comentar brevemente el nuevo régimen contractual aprobado por la Disposición AFIP N° 247/2022<sup>2</sup>, efectuando una comparación no exhaustiva, con su anterior plexo normativo dictado por la Disposición AFIP N° 297/03<sup>3</sup> y sus modif., la cual imperó desde el año 2003 hasta el día 2 de enero del presente año, es decir, tuvo vigencia, aún con sus modificaciones, por veinte años.

Por la longevidad que poseía dicha norma, desde ya puede vislumbrarse su importancia en el Organismo recaudador. Así pues, nos invita a pensar cuando menos

1. Abogado UBA. Diplomado en Gestión Pública por la FCE de la UBA. Especialista en Abogacía del Estado y en Contratos Administrativos, ambas por la Escuela de Abogados del Cuerpo de Abogados del Estado. Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Austral –tesis pendiente-. Miembro de la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo.

2. Boletín Oficial del 30/11/2022.

3. Boletín Oficial del 13/06/2003.

el poderoso impacto que puede suscitar en el personal que a lo largo y ancho de todo el país, componen las distintas áreas encargadas de la gestión contractual.

En tal sentido, es dable resaltar que un Organismo Público que a la fecha del 31/12/2022 posee una nómina de 20.858 personas<sup>4</sup> y que tiene a su cargo la ejecución de la política tributaria, aduanera y de recaudación de los recursos de la seguridad social de la Nación<sup>5</sup>, debe aprovisionarse de numerosos bienes y servicios, como así también instalarse en todo el país ya sea mediante la compra o locación de inmuebles, sin olvidar de las obras públicas que deben realizarse en dichas instalaciones, todo ello a fin de poder desarrollar normalmente el servicio público comprometido.

Ahora bien, para poder cumplir eficaz y eficientemente su cometido resulta necesario describir que se adquieren a través de diferentes procedimientos de contratación desde resmas de papel a reactivos químicos y todo tipo de insumos para la navegación, o servicios informáticos, etc., etc., etc., con esto quiero hacer mención a la increíble amplitud de necesidades que deben ser satisfechas y que cada una de ellas requiere la consecución de una contratación por parte del Organismo.

## 2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA AFIP

Como una aproximación primaria al tema, cabe recordar que la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), es el organismo que tiene a su cargo la ejecución de la política tributaria, aduanera y de recaudación de los recursos de la seguridad social de la Nación<sup>6</sup>.

La misma fue creada en el año 1997 a través del dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia 618/1997 y está integrada por la Dirección General de Aduanas (DGA), la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS).

4. <https://www.afip.gob.ar/transparenciaactiva/autoridades-personal.asp>

5. <https://www.afip.gob.ar/institucional/quienes-somos/que-es-la-afip.asp#:~:text=Entre%20sus%20funciones%20principales%20se%20encuentran%20la%20recaudaci%C3%B3n%20y%20distribuci%C3%B3n,de%20sanciones%20u%20otros%20conceptos.>

6. <https://www.afip.gob.ar/institucional/#ver>

En dicho contexto, se instituyó que el referido Organismo recaudador desarrollara su acción como ente autárquico, con personería jurídica propia y legitimación procesal, con capacidad para actuar en el ámbito del Derecho Público y Privado, actuante en la órbita del MINISTERIO DE ECONOMÍA, y que tendría la organización y competencia fijadas por el presente decreto, considerando a su vez, a partir de la publicación del mismo en el Boletín Oficial, disueltas la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ADUANAS y la DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA siendo reemplazadas por la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, la que ejercerá todas las funciones que les fueran asignadas a aquellas por las Leyes N° 11.683, N° 22.091, N° 22.415 y por el Decreto N° 507/93-ratificado por la Ley N° 24.447 -; y sus respectivas modificaciones, así como por otras leyes y reglamentos.

Ahora bien, un sector mayoritario de la doctrina entiende que la AFIP se encuadra como un *Ente Público no Estatal*. No obstante, de la normativa que a continuación se desarrollará se podrá observar las contradicciones que se presentan al momento de poder configurar correctamente la naturaleza jurídica del organismo.

Para entender la génesis de este conflicto, debemos remontarnos a los orígenes de la sanción de la Ley 24.156, promulgada parcialmente el 26 de Octubre de 1992, donde en su art. 8° efectuó una clasificación primigenia del sector público nacional, que a tal efecto estaba integrado por:

*“a) Administración nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social;*

*b) Empresas y sociedades del Estado que abarca a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias”.*

Así las cosas, recordando que la creación de la AFIP fue en el año 1997, es válido resaltar que el Decreto N° 1399 se dictó el 4 de noviembre de 2001, que dispuso importantes modificaciones al ente recaudador, asegurando la integración, titu-

laridad y disponibilidad de los recursos de la Administración Federal de Ingresos Públicos, caracterizándola como un ente público extrapresupuestario respecto del presupuesto de la Administración Central.

Concretamente, en su art. 3° se establece que “La ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS estará sometida al régimen establecido para los entes enumerados en el **inciso b) del artículo 8° de la Ley N° 24.156**. El régimen de contrataciones de la entidad será establecido por el Administrador Federal, con la conformidad del Ministro de Economía”. (Lo destacado es propio).

Es decir, para aquel período de tiempo, solo existían dos tipos de entes en los cuales se los podía clasificar dentro del Sector Público Nacional, y si la motivación principal era dotar de profesionalización e independencia a la AFIP no resultaba una opción válida el incluirla dentro de la Administración centralizada.

En ese hilo de pensamiento, conviene remarcar el valor del dictado de la Ley 25.827 Promulgada parcialmente a posteriori, el 18 de Diciembre de 2003, ya que sustituyó el artículo 8° de la Ley 24.156 por el siguiente texto:

“Artículo 8° – Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por:

a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

c) **Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el**

**control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.**

d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades”. (Lo resaltado nos pertenece).

Es claro, que la nueva redacción que incluye al inciso c), detalla de manera precisa y concreta la actuación fáctica en la que realmente se desenvuelve la AFIP.

Como colofón de lo expuesto, y para no extendernos más sobre el tema, se concluye que la AFIP debe ser considerada como un EPNE, con todo sus atributos y facultades, dado que, el Decreto 1399/01 fue dictado previo a la reforma del mentado art. 8° que amplía las clasificaciones descriptas para el Sector Público Nacional, donde no existía alternativa entre ser parte de la Administración Centralizada o no, por otra parte resulta claro que el ente recaudador federal no es parte de una organización empresarial o sociedad del Estado y su presupuesto no se consolida con el de la APN.

Sin perjuicio de ello, se estima conveniente el dictado de una norma que modifique expresamente el Decreto 1399/01, actualizándolo conforme el actual criterio de funcionamiento, a los efectos de una mayor claridad y una mejor técnica legislativa.

Todo ello, reviste vital jerarquía, dado que tal encuadre (art. 8° inc. c) de la L.A.F.), implica entenderlo como *un ente público excluido expresamente de la Administración Nacional*, comprendiendo esto a:

Cualquier organización estatal no empresarial,

Con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio,

Donde el Estado Nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones,

Vale aclarar que ello incluye aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

Ahora bien, con la finalidad de avanzar en el proceso de reforma del Estado Nacional y aumentar la eficiencia y la calidad en la gestión pública, la Ley N° 25.152 dispone en su art. 5° inc. a), que *“Toda creación de organismo descentralizado, empresa pública de cualquier naturaleza y Fondo Fiduciario integrado total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado nacional requerirá del dictado de una ley”*.

En esta línea argumental, el Decreto N° 618/97 fue dictado en el ejercicio de las facultades atribuidas por el art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional<sup>7</sup>, por lo que consecuentemente se dio por cumplido el requisito fincado en la Ley N° 25.152.

No obstante, el hecho de estar expresamente excluido de la Administración Pública comporta una serie de efectos específicos, resultando como el más típico la exención de la normativa propia del derecho administrativo, es decir, que en principio se rigen por las reglas que se dan en su propio seno y por los cánones del derecho privado, aunque más adelante veremos que dicho alcance no es taxativo ni tan absoluto.

---

7. “Artículo 99.- El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...) 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso».

Por ejemplo, el art. 116 de la Ley de Procedimiento Tributario 11.683 establece: **“En todo lo no previsto en este Título serán de aplicación supletoria la legislación que regula los Procedimientos Administrativos y el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y, en su caso, el Código Procesal Penal de la Nación”**.

Así, la denominada “*persona pública no estatal*”, que se distingue significativamente de la de “*persona pública estatal*”, surgió en el año 1945 en un trabajo de Sayagués Laso<sup>8</sup>. El citado jurista uruguayo consagró su criterio en su Tratado: “... existen otras personas colectivas que [...] no son estatales, que no [...] integran la Administración pública [...] No obstante, dichas instituciones en todo o en parte se regulan por normas de derecho público. El ejemplo más típico de esa clase de instituciones lo constituyen los Colegios de Abogados [...] cuando han sido creados por ley”<sup>9</sup>.

En un destacado y valioso trabajo sobre el tema<sup>10</sup>, la Dra. Estela Sacristán aportó además de lo indicado en el párrafo anterior que Villegas Basavilbaso repara también en esa figura. Sin embargo, es Marienhoff quien termina de darle un perfil como lo conocemos hoy día, caracterizándola por su: a) creación; b) fines; c) personal; d) patrimonio; e) control; f) poder de imperium. Tales pautas se consagraron en el fallo “Romay”, de 1954, donde se explicitan casi todos los criterios enumerados<sup>11</sup>.

---

8. Enrique Sayagués Laso, jurista uruguayo, nació en 1911 y falleció en 1965. La categoría que nos ocupa fue propiciada en su “Criterio de distinción entre las personas jurídicas públicas y privadas”, publicado en Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales del Litoral, Tomo 44, 1945, pp. 5/42.

9. Sayagués Laso, Enrique, Tratado de Derecho administrativo, Tomo I, Montevideo, 1974, 4ª edición (actualizada por Martins, Daniel H.), pp. 173/177.

10. LAS PERSONAS NO ESTATALES COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO, Estela B. Sacristán, Ediciones RAP, Año XXXIV - 408, XXXVII Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, 2012, p. 45/56.

11. “Romay, Francisco Antonio”, Fallos: 229:304 (1954).

Admiten también la existencia de las personas públicas no estatales Diez<sup>12</sup>, Linares<sup>13</sup>, Cassagne<sup>14</sup>, Comadira<sup>15</sup>, Dromi<sup>16</sup>, Gordillo<sup>17</sup>, Bianchi<sup>18</sup>, Monti-Muratorio<sup>19</sup>. Empero, hay juristas que rechazan su existencia tales son los casos de Barra<sup>20</sup>, Canosa<sup>21</sup>, Hutchinson<sup>22</sup>. También hay autores sanamente críticos hacia la confusión de la clasificación que distingue personas públicas estatales y no estatales como Escola<sup>23</sup>, Ivanega<sup>24</sup>.

Para finalizar, los entes públicos no estatales y poder argumentar desde otra óptica, igualmente podríamos señalar que los EPNE:

- 1) *Están regidos por el derecho administrativo, solo en lo que respecta a la actividad estatal, circunstancia que no se verifica en del todo;*
- 2) *El personal a su servicio no son funcionarios o empleados públicos, otra cuestión que no se comprueba en el presente;*

---

12. Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Tomo II, Buenos Aires, Plus Ultra, 1976, 2ª edición renov. y act., pp. 110/111 y 140.

13. Linares, Juan Francisco, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1986, p. 214.

14. Cassagne, “Las entidades estatales descentralizadas y el carácter público o privado de los actos que celebran”, LL, T. 143.

15. Comentario al Artículo 1º, LPA, en Comadira, Julio R. (Monti, Laura M. colab.), *Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, anotada y comentada*, Tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2002, pp. 43/46.

16. Dromi, José Roberto, *Instituciones de Derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1978, reimpr., pp. 442/444.

17. Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2009, 10ª edición, p. XIV-17 y sigs.

18. Bianchi, Alberto B., “La naturaleza jurídica de los entes binacionales”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública -Rap: 159, Año 14*, Buenos Aires, Ciencias de la Administración, 1991, p. 10.

19. Monti, Laura M. – Muratorio, Jorge I., “La aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos a los actos de los entes públicos no estatales”, en *ReDA, Volumen 14*, Buenos Aires, Depalma, 1993, pp. 517/531.

20. Barra, Rodolfo C., *Principios de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ábaco, 1980, p. 186.

21. Canosa, Armando, *Procedimiento administrativo. Recursos y reclamos*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2008, p. 165, y su remisión a su “Algunas reflexiones acerca de las denominadas personas públicas no estatales”, en *ED, Tomo 152*, pp. 232/241, especialmente p. 240 y su nota 22. Canosa, Armando, *Procedimiento administrativo. Recursos y reclamos*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2008, p. 165, y su remisión a su “Algunas reflexiones acerca de las denominadas personas públicas no estatales”, en *ED, Tomo 152*, pp. 232/241, especialmente p. 240 y su nota 22.

22. Hutchinson, Tomás, “Apuntes acerca de los colegios profesionales previstos en la reforma constitucional de la Provincia de Buenos Aires”, en AA VV, *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2005, pp. 359/373, especialmente p. 359, y su cita de su *Las corporaciones profesionales*, Buenos Aires, FDA, 1982, p. 35.

23. Escola, Héctor Jorge, *Compendio de Derecho administrativo*, Volumen 1, Buenos Aires, Depalma, 1984, p. 289.

24. Ivanega, Miriam M., *Principios de la Administración pública*, Buenos Aires, Ábaco, 2005, pp. 119/121.



- 3) *Sus actos jurídicos estarían sometidos al derecho privado, a excepción de los que se dicten en procura de sus fines, tal como se desprende de su normativa ello no sucede dada la absoluta preponderancia del derecho administrativo*<sup>25</sup>;
- 4) *No celebran contratos administrativos, a diferencia de ello, del Reglamento contractual explícitamente se desprende que la naturaleza de estos, es administrativa*<sup>26</sup>;
- 5) *Sus bienes no están sometidos al régimen de derecho público, condición que tampoco está a la mira, ya que los inmuebles del requieren de autoridades administrativas para su transferencia, previa intervención de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE)*;
- 6) *Los fondos que administran no son públicos, aunque generalmente el Estado dispone que percibirán de sus asociados obligados al pago, algún tipo de contribución, hecho que no se atestigua*;
- 7) Irresponsabilidad estatal, acontecimiento que no se correspondería porque claramente aplican tanto la Ley N° 26.854 como la N° 26.944.

En resumen, la cuestión en trato resulta compleja dada las argumentaciones que se desprenden tanto a favor como en contra, tanto para uno u otro sentido, y es criterio del que suscribe poder expresar ambas, para que el lector en base a ellas pueda dilucidar según su propio criterio a cual adhiere de manera objetiva.

---

25. Ello, luce en forma clara, de conformidad a la Disposición AFIP 446/2009.

26. En primer lugar el art. 1° del Anexo a la Disposición AFIP 297/03 denominado Régimen General para contrataciones de bienes, servicios y obras públicas establece: "OBJETO. El Régimen de Contrataciones de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP), tendrá por objeto que las obras, bienes y servicios sean obtenidos, en el momento oportuno y al menor costo posible, como así también que la venta de bienes sea al mejor postor. **Toda contratación de la AFIP se presumirá de índole administrativa**, salvo que por sus características esté sometida a normas de derecho privado". (El destaque es propio).

Ahondando en ello, la Procuración del Tesoro de la Nación en su Dictamen 235/2011 - Tomo: 279, Página: 286 del 13 de Diciembre de 2011, donde las partes eran el Banco Nación y la AFIP, remarcó: "En efecto, no debe olvidarse que estamos frente a un contrato celebrado entre dos entidades autárquicas del Estado Nacional, de allí que la controversia deba ser resuelta en esta instancia bajo el régimen de la Ley N° 19.983 y su reglamentación. En ese marco, tratándose de dos organismos públicos estatales, la naturaleza jurídica del vínculo establecido entre ellos es de carácter interadministrativo".

### **3. EL NUEVO RÉGIMEN GENERAL PARA CONTRATACIONES DE BIENES, SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS DE LA AFIP APROBADO POR LA DISPOSICIÓN N° 247/2022, SIMILITUDES Y DIFERENCIAS CON SU ANTECESOR**

Despejados ciertos conceptos, incumbe recalcar que de conformidad al artículo 3°, segunda parte, del Decreto N° 1399/2001, se prevé que el régimen de contrataciones de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS será establecido por el Administrador Federal, con la conformidad del Ministro de Economía y Producción.

En tal sentido, el 8 de febrero de 2002 esta Administración Federal estableció su propio régimen de contrataciones a través de la Disposición N° 74 (AFIP).

A posteriori, se derogó dicho corpus iuris por la Disposición (AFIP) N° 297/2003, la cual rigió por veinte años, siendo sustituida por la Disposición (AFIP) N° 247/2022. Ello así, en función de poseer la potestad de emitir una reglamentación jurídica contractual propia, la cual con solo comenzar a leerla puede entreverse una asombrosa similitud con el régimen instaurado por el Decreto Delegado N° 1023/2001, el cual impera como regulación normativa contractual en la gran mayoría de los cuadros administrativos del Estado Nacional.

En ese orden de ideas, se añade que con el paso del tiempo aquellos entes que poseen la facultad de tener un plexo propio fueron dictando cuerpos jurídicos que en general se acercan o casi reproducen fielmente el precitado Decreto Delegado, conformando así como un meeting point<sup>27</sup> de las regulaciones jurídicas contractuales nacionales.

---

27. Una traducción acertada del término sería la de “Punto de encuentro”, pero admito extraer la idea del genial Meilán Gil, José Luis, donde en su exquisito artículo científico denominado “Un “meeting point” de los ordenamientos jurídicos sobre contratación pública” (2015), publicado en la Revista de administración pública Núm. 198 Pág. 43-73, discurre sobre la necesidad de encontrar puntos de encuentro en los distintos regímenes normativos en materia de contratación pública de la Unión Europea, por lo que ésta a través de directivas específicas, donde plexos jurídicos de procedencia germana, francesa y española pudieron hallar puentes a efectos de poder arribar a fin común. Dicha idea, si se tiene en cuenta la extensión territorial de nuestro país perfectamente puede ser extrapolada a esta idea, dado que aunque nuestra querida Rep. Argentina sea un ente único y soberano, conviven diversos poderes estatales de diferente orden, provincias, municipios, entes públicos con personalidad jurídica propia, etc., conformando así una especie de Liga donde al ser el derecho administrativo una materia no delegada, cada bloque legal contractual puede variar conforme a las necesidades locales. No obstante, cada vez se van armonizando y uniformando los mismos.

Así las cosas, este nuevo régimen no vario este mandamiento no escrito, sino que lo profundizó, dado que se puede observar a lo largo de toda la norma la absoluta influencia del Decreto Delegado N° 1023/2001, su Reglamento el Decreto N° 1030/2016 y sus normas modificatorias, complementarias y concordantes.

En ese hilo de pensamiento, comenzaremos destacando algo que no fue sujeto a modificaciones, que toda contratación de la AFIP se presumirá de índole administrativa, salvo que por sus características esté sometida a normas de derecho privado (cfr. Art. 1º, segundo párr. Disposición AFIP N° 247/2022). Esto nos demuestra una visión objetivada de la naturaleza jurídica de los instrumentos y vínculos contractuales que efectúe la AFIP.

Resulta necesario recordar que no me detendré en una por una las normas de cada régimen, ya que no es el objeto de este trabajo, sino que la idea es echar luz sobre las mayores diferencias, a los efectos de un mayor detalle invito al lector a dirigirse a la tabla comparativa que más abajo se detalla, producto de un esfuerzo crítico del suscripto para que se pueda utilizar como herramienta eminentemente práctica, tanto para el personal como para todo otro interesado.

En primer lugar, una de las cuestiones que suscitaron reclamos por parte de proveedores y personal es que con la alta inflación y el alza de precios, en aquellos supuestos en los que la Administración pretendía hacer uso del ejercicio de la opción de prórroga del contrato original, la previsión de los precios originales probablemente se hallaban tan desfasados que muchos contratistas prefieren desistir del vínculo, aún a pesar de las penalidades y sanciones que esto les pueda acarrear.

Ello así, porque en la Disposición N° 297/2003 solo se preveía la posibilidad de variar los precios de la contratación, en el caso de que los costos del mercado hubiesen disminuido, pero no se contemplaba explícitamente el supuesto de que éstos hubiesen aumentado<sup>28</sup> de manera desproporcionada, por lo que no se

---

28. Algo inusitado e impracticable, dado que en la historia del país, en casi ningún momento los precios de mercado con el solo paso del tiempo disminuyeron. Esto claramente vulnera el principio de igualdad y el deber de colaboración del proveedor del Estado, porque para los costos el contratista debe esperar los tiempos interminables para que se le liquiden, devengan y efectivamente abonen las facturas, y soportar las pérdidas porque si no se les puede ejecutar el contrato a su costa y si tiene una demora le corresponde la aplicación de una multa. Sin embargo, la Administración puede dilatar los pagos por cuestiones presupuestarias, por razones

habilitaba la oportunidad para que ante el incremento se pudieran modificar o negociar.

En cambio, con este nuevo régimen (Disp. AFIP N° 247/2022), se plasmó expresamente en el art. 80, estableciéndose que “Si los precios de mercado hubieren variado se podrán adecuar los precios originales del contrato, para lo cual el Organismo realizará una propuesta al proveedor a los fines de adecuar los precios estipulados durante el plazo original del contrato, de acuerdo con el procedimiento que a tal fin establezca el órgano rector.

En caso de no llegar a un acuerdo, no podrá hacerse uso de la opción de prórroga y no corresponderá la aplicación de penalidades ni sanciones”.

Es decir, que se eliminó la limitación en cuanto a la restricción autoimpuesta donde solo se podía renegociar en caso de que los precios de mercado hubieren “disminuido”, dejando así la posibilidad de que ambas opciones puedan darse.

En segundo término, en el art. 21 de la flamante norma, se añade especialmente el concurso público o privado, aquí vale remarcar que dicho tipo de procedimiento contractual no se encontraba legislado en el régimen antecesor, como así también y se suprimió el supuesto de la procedencia de la contratación directa por motivos de “secreto”.

Ésta última supresión la considero atinada, dado que se puede perfectamente obtener otros medios para reservar la confidencialidad y discreción de los servicios o bienes que se requieran, sin que por ello deba acudir a procedimientos de selección gestionados en la oscuridad, sin la transparencia que necesita.

Por otra parte, en un rasgo de diferencial con el Decreto Delegado N° 1023/2001, pero que existía en el corpus iuris anterior<sup>29</sup>, como se mantiene en el actual, es que cuando se procede a gestionar una contratación directa interadministrativa, no supone limitación en el objeto a cuestiones de seguridad, logística o salud.

---

de servicio, en síntesis por cuestiones de oportunidad, mérito y/o conveniencia.

29. Disposición AFIP N° 297/2003.

Lo que resulta peculiar y llamativo, es que no se halla la facultad de entablar una contratación directa con un establecimiento universitario, ya sea público o privado, sin importar que sea nacional, provincial o municipal.

El Trámite Simplificado es algo que desde hace bastante tiempo existe, contando entre sus antecedentes en el Decreto N° 4360/2000, dicho supuesto persiste, algo atinado a mi entender, dado que presupone una agilidad burocrática inusitada.

Por otra parte, en cuanto a las modalidades han sufrido modificaciones importantes, siendo suprimidas particularmente las denominadas Concurso de proyectos integrales, Contratos por niveles de servicio, Presentación de ofertas en dos etapas sucesivas y Precalificación de oferentes. No obstante, se añadieron nuevas: Consolidada, Precio máximo, Acuerdo marco, Acuerdo marco interadministrativo y Acuerdo interadministrativo por imperio normativo.

Dado que resultan una novedad para el ente recaudador, concierne detenernos un poco en aquellas, así pues, la primera de ellas “Acuerdo marco”, se indica expresamente que la AFIP adhiere a la modalidad prevista en el inciso f) del artículo 25 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional - Decreto N° 1.030 del 15 de septiembre de 2016 y sus modificatorios, en los términos de la Disposición N° 125 (AFIP) del 23 de abril de 2019 o la que en el futuro la reemplace.

En cuanto a la denominada “Acuerdo marco interadministrativo”, se regla que las contrataciones directas encuadradas en el punto 6. del inciso d) del artículo 21, podrán efectuarse bajo esta modalidad cuando se trate de bienes o servicios en los que el monto de la contraprestación se encuentre predeterminado por una norma de alcance general.

Así, el órgano rector, es decir, la Subdirección General de Administración Financiera, de oficio o a petición de una o más unidades con capacidad de contratación, podrá promover la utilización de la presente modalidad con el objeto de arribar a la elaboración de un acuerdo marco interadministrativo para procurar el suministro directo de bienes o servicios a las áreas centralizadas y descentralizadas.

Sentado ello, el art. 27 del nuevo régimen establece que el Pliego de Bases y Condiciones Generales será aprobado por el órgano rector y será de utilización obligatoria. Al respecto, ya que a la fecha no fue dictado el mismo, la Disposición SDGADF N° 1/2023 prescribe que hasta tanto se dicte dicho marco regulatorio contractual, los preceptos normativos por el Régimen General vigente, serán los utilizados.

El art. 29 concretiza la prohibición de desdoblamiento como cuestión novedosa que no se hallaba anteriormente y el art. 30 indica que el plazo para recibir observaciones al proyecto de pliego será de 10 (DIEZ) días hábiles, a diferencia de la anterior Disposición AFIP N° 297/2003 que en su art. 27 lo limitaba a la mitad del tiempo, es decir, 5 (CINCO) días.

Esto se repite a lo largo del nuevo régimen general ampliando notablemente los plazos para observar, para difundir las convocatorias, para integrar la garantía de cumplimiento de contrato, etc. (v. art. 33 de la Disp. AFIP N° 247/2022).

En otro orden, el art. 19 del cuerpo antecesor incluía expresamente a las cooperativas y las UTE como personas habilitadas expresamente a contratar, redacción que en la actualidad fue eliminada.

Vinculado a los tipos de propuestas económicas posibles a presentar, como aspecto original, aunque ya se encontraba en muchos plexos contractuales provinciales, municipales, etc., se incluyeron en el art. 39 las “OFERTAS ALTERNATIVAS”, entendiéndose como tales aquellas que cumpliendo en un todo con las especificaciones técnicas de la prestación previstas en el pliego de bases y condiciones particulares, ofrece distintas soluciones que hace que pueda haber distintos precios para el mismo producto o servicio. Se agrega que en dicho caso se podrá elegir cualquiera de las dos o más ofertas presentadas ya que todas compiten con las de los demás oferentes.

Otra inclusión son las “OFERTAS VARIANTES” (cfr. art. 40), explayando que por oferta variante se entiende a aquella que modificando las especificaciones técnicas de la prestación previstas en el pliego de bases y condiciones particulares, ofrece una solución con una mejora que no sería posible en caso de cumplimiento

estricto del mismo y que solo se podrá comparar la oferta base de los distintos proponentes y únicamente se podrá considerar la oferta variante del oferente que tuviera la oferta base más conveniente.

Cabe recalcar que se podrán admitir ofertas variantes cuando el pliego de bases y condiciones particulares lo acepte expresamente y de presentarse una oferta variante sin que se encuentre previsto en el pliego de bases y condiciones particulares, deberá desestimarse únicamente la variante siempre que pueda identificarse cuál es la oferta base.

Ahora bien, en lo relativo al plazo de mantenimiento de la oferta, a fin de evitar malas interpretaciones se transcribirá el artículo en su parte pertinente y se procederá a comentarlo desandando ciertas afirmaciones que eventualmente a mi entender generarían tensión.

A saber:

*“ARTÍCULO 43.- PLAZO DE MANTENIMIENTO DE LA OFERTA. Los oferentes deberán mantener las ofertas por un plazo de SESENTA (60) días corridos, salvo que en el pliego de bases y condiciones particulares se establezca uno distinto, contados a partir de la fecha del acto de apertura.*

*El día de la apertura quedará excluido del cómputo del plazo.*

*El plazo de mantenimiento se considerará prorrogado automáticamente por un lapso igual al inicial y así sucesivamente. Si el oferente quisiera manifestar su voluntad de no renovar el mantenimiento de la oferta, deberá hacerlo en forma fehaciente con una antelación mínima de CINCO (5) días hábiles anteriores al vencimiento del plazo respectivo”. (Lo subrayado es propio).*

Así las cosas, se vislumbra como primer diferencia que el plazo aquí también se amplía de 30 días hábiles que eran, a 60 días corridos.

Al respecto, cabe mencionar que el plazo de mantenimiento de la oferta que se exige como mínimo, tiene una doble finalidad: por un lado, permite al organismo

licitante contar con el tiempo necesario para tramitar el procedimiento de selección con el objeto de adjudicar la contratación del bien o servicio oportunamente requerido a la oferta más conveniente a fin de alcanzar los resultados requeridos por la sociedad, coadyuvando al desempeño eficiente de la Administración; y, por el otro, asegura al proponente que podrá quedar desafectado del procedimiento de selección, sin penalidad alguna, si adecua su conducta al mecanismo establecido en la citada norma, a fin de no comprometer sine die su voluntad de contratar (v. en sentido concordante: Dictamen N° IF-2017-0148530-APN-PTN, 2 de febrero 2017. Dictámenes PTN 300:166).

Sin perjuicio de lo expuesto, puede detectarse cierta tensión jurídica relevante, entre el primer y el segundo párrafo, dado que en el comienzo se preceptúa que el lapso debe ser contado a partir de la fecha del acto de apertura y a reglón seguido se lo excluye concretamente. A mi parecer esto debe obedecer a un error involuntario, pero que debe ser corregido en breve porque puede generar efectos jurídicos disvaliosos, por ejemplo si un oferente desiste de su propuesta ¿a partir de cuándo debe contar el plazo para no sufrir la detracción o pérdida de la garantía de mantenimiento?, tal cuestión puede implicar un perjuicio grave hacia el interesado colocándolo ante una situación de indefensión, ya que ante la duda la realidad es tirana e indica que la Administración siempre tiene la razón.

Así pues, no deviene ocioso recalcar que la Oficina Nacional de Contrataciones entiende que el plazo de mantenimiento de la oferta debe computarse desde el día en que tuvo lugar el acto de apertura, es decir, el día de la apertura se computa como “día uno”, (conf. Dictamen ONC N° IF-2020-18826635-APN-DNCBYS#JGM).

Por otra parte, donde se reglan las deficiencias no subsanables (art. 55), podemos chequear que en el anterior régimen se las denominaba como “causales de inadmisibilidad”. Así en diferentes normas del articulado, se desprende que aunque el contenido sea muy similar o idéntico, el nomen iuris fue modificado, por ello, la labor de efectuar una tabla comparativa tuvo que contar con la lectura profunda de ambos regímenes contractuales, a fin de no confundir la falta de la norma por un mero cambio de nombre.



Introduciéndonos en otro capítulo sumamente interesante que produjo un cambio positivo, corresponde abocarnos al de las garantías. Al respecto, se suprimió la necesidad de presentar una garantía de impugnación en el caso de pretender recurrir el acto administrativo de adjudicación, a mi parecer un considerable avance en favor de los derechos de los ciudadanos, que como tales son también contratistas, usuarios, colaboradores y contribuyentes del propio ente que los vincula (v. art. 59 del nuevo régimen y el 53 del anterior).

En ese hilo de pensamiento, resulta ineludible que tal circunstancia se aborde a partir de la premisa básica de afianzar la plena vigencia de la tutela administrativa efectiva en cabeza de los interesados en celebrar un pacto de voluntades con la Administración Pública.

Este principio –de tutela administrativa efectiva– debe asegurarse a través de la puesta en práctica de mecanismos de participación de los interesados y proponentes que permitan a estos un mayor control de la Administración y les garantice también en la faz práctica el debido proceso en sede administrativa<sup>30</sup>.

El aludido principio en ciernes se halla reconocido en el art. 2º, apartado 3º, incs. a), b) y c) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York, arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 8º y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; todos ellos instrumentos internacionales que ostentan rango constitucional a la luz de lo previsto en el art. 75 inc. 22 del texto de la CN reformada en 1994.

Así también, en cuanto refiere a la posibilidad de introducir pagarés como fianza, de PESOS DIEZ MIL (\$10.000) – ver art. 55, INC. 2, ap g) del régimen antiguo –, se incrementó al monto máximo de DOSCIENTOS SESENTA MODULOS (M 260), lo que actualmente representa PESOS DOS MILLONES OCHENTA MIL (\$2.080.000)<sup>31</sup>.

**30.** Los actos dictados en el iter de formación del contrato administrativo. Su naturaleza e impugnación, Echen, Diego E., RDA 2019-125, 07/10/2019, 943 . Cita Online: AR/DOC/2694/2019.

**31.** Valor del módulo sustituido por art. 1º de la Decisión Administrativa N° 76/2023 B.O. 02/02/2023. Vigencia: a los CINCO (5) días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL y será de aplicación a los procedimientos de selección que a partir de esa fecha se autoricen.

Ahora bien, si hablamos de la devolución de las garantías por las diversas razones posibles y su eventual renuncia tácita, del lapso de tres meses, se disminuyó al término de 60 días corridos (v. art. 68 del nuevo régimen y el 55, INC. 4), ap. B), 2 párr. del anterior).

En otro orden de ideas, donde en los arts. 50 y 73, se regla la instauración de las Comisiones de Evaluación y la de Recepción, respectivamente. En ambas, se dispone que la reglamentación que se dicte al efecto, ahondara en su composición, funciones, etc.

Así pues, aun siendo anteriores al dictado del flamante Régimen, a la fecha poseen vigencia las Disposiciones Nros. 52 y 233, ambas del año 2022 y emitidas por la Subdirección General de Administración Financiera, en su carácter de órgano rector del sistema.

Concierne subrayar que se eliminó como supuesto de contrato en particular reglado el de suministro, manteniéndose el de locación de inmuebles y el de obra pública.

Sentado ello, una cuestión fundamental son los actos administrativos de gravamen que puedan dictarse a lo largo de la relación, puntualmente los emitidos en el marco de la aplicación de penalidades y sanciones.

En tal sentido, curiosa cuestión resalta, dado que el art. 91 regula que la prescripción para imponer penalidades opera a los 5 (CINCO) años, en cambio, en lo que respecta a las sanciones dispuestas en el art. 92, éstas fueron reguladas a través de la Disposición SDGADF N° 3/2023, donde en primer término el lapso máximo de la suspensión fue duplicado de 6 meses hasta 1 año, y su prescripción opera a los 2 (DOS) años de transcurrido el hecho.

Por último, el art. 99 dejó librado el valor del módulo a lo que disponga la máxima autoridad del Organismo, ello nos remite a la Disposición AFIP N° 71/2020 y sus modificaciones, que efectúa un nuevo reenvío determinando que los montos de los actos indicados serán expresados en módulos, empleando para su conversión el valor que se determine en el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la

Administración Nacional de conformidad al artículo 28 del Decreto N° 1.030 del 15 de septiembre de 2016 y sus modificatorios.

Este, fue sujeto de distintas actualizaciones, siendo la actual prescripta por el artículo 1° de la Decisión Administrativa N° 76/2023 (B.O. 02/02/2023), anclándolo, al menos hasta nuevo aviso, a la suma de PESOS OCHO MIL (\$8.000).

Si bien, reitero que el presente no pretende ser un estudio exhaustivo del nuevo régimen contractual que impera en el Organismo desde el 2 de enero del año en curso, resultaría poco atinado para mí, no mencionar que el día 12 de enero del precitado año, el órgano rector del ente emitió la Disposición SDGADF N° 7/2023, donde se expresa una suerte de manual explicativo denominado “*Pautas procedimentales del Régimen General para Contrataciones de Bienes, Servicios, y Obras Públicas de la Administración Federal de Ingresos Públicos*”.

En aquél, a mi entender se propone sustituir la anterior Disposición N° 65/2005, que hacía las veces de reglamentación del antiguo régimen general.

#### **4. CONCLUSIONES**

En resumen, si bien no debe dejar de soslayarse la estrecha y palmaria vinculación de la Administración Federal de Ingresos Públicos con el Estado Nacional por medio del Ministerio pertinente (éste último como su autoridad de aplicación), tampoco puede ocultarse el sol con las manos, la Administración Federal posee una autonomía y un desarrollo que requieren de cierta libertad de acción para poder cumplir con el cometido estatal encomendado.

Es por ello, que evalúo beneficioso para la sociedad toda, un debate amplio sobre la composición y facultades del organismo en comentario.

Asimismo, la amplitud presupuestaria que se maneja para la adquisición de bienes y servicios en el Organismo, implica un poder de compra que ningún privado puede igualar, y no hay que olvidar que ese inconmensurable poder de compra lo posee gracias a las arcas estatales, por lo que facultades semejantes solo pueden ir acompañadas de una reglamentación clara, concreta y específica que permita

a los intervinientes en la gestión contractual poder desarrollar herramientas a fin de resguardar adecuadamente el erario público.

Tanto contribuyentes/proveedores/contratistas requieren que sus funcionarios públicos no solo posean las herramientas necesarias para llevar a cabo de tarea, sino que también, se encuentran a la altura de las circunstancias, se formen profesionalmente, tomando en cuenta las dimensión y función social que cumple el Estado al seleccionar a cada proveedor por otro.

Recapitulando, la supresión de la garantía de adjudicación resulta un verdadero avance jurídico, donde muchos órganos de Estado ya lo habían reconocido, sin embargo en el Decreto N° 1030/2016 fue reinstaurado generando un retroceso concreto.

Para finalizar, espero que pueda haberle brindado al lector que quizás desconocía el funcionamiento de la AFIP y su forma de realizar una contratación una herramienta más, tanto para su intervención como “contribuyente o contratista”, o para aquellos que deberán trabajar utilizando el instrumento jurídico contractual pero como funcionarios públicos.

