



Contraloría General de la República

División de Coordinación e Información Jurídica

Dictamen

061837N09

Texto completo

N° 61.837 Fecha: 6-XI-2009

Se ha dirigido a esta Contraloría General el Director de la Dirección de Compras y Contratación Pública, solicitando un pronunciamiento en relación con la facultad del referido Servicio para establecer un sistema de “confirming” o “confirmación” en los términos que propone, así como sobre la procedencia de que los organismos públicos suscriban, con dicho objeto, contratos con las entidades financieras correspondientes.

Al respecto, sostiene que el confirming es una operación que deriva del factoring y que tiene como finalidad gestionar los pagos de una empresa o institución a sus proveedores nacionales, ofreciéndoles la posibilidad de cobrar las facturas con anterioridad a su vencimiento.

Agrega, que el sistema de confirmación permitiría a los proveedores que mantienen relaciones comerciales con la Administración, mediante la implementación de una pizarra electrónica y plataformas transaccionales, adelantar el pago de sus cuentas por cobrar utilizando líneas de confirming que son definidas y administradas por instituciones financiadoras, logrando minimizar el riesgo de no pago de la operación, ya que sólo califican los pagos previamente autorizados y confirmados por el comprador, para lo cual se contempla la celebración de convenios de colaboración entre la Dirección de Compras y Contratación Pública con organismos públicos y entre el indicado servicio con entidades financiadoras.

En relación con la materia, es necesario señalar, en primer lugar, que el contrato de confirming o de confirmación, según lo informado por esta Contraloría General en su dictamen N° 13.173, de 2006, es un “acuerdo de voluntades, de carácter multilateral, mediante el cual un cliente, pagador u ordenante solicita a una entidad financiera que se haga cargo de una deuda que mantiene y la pague directamente al acreedor, cobrador o beneficiario, que previamente le ha prestado un servicio o suministrado un bien, en una fecha anterior a la acordada. Por su parte, la entidad financiera recibe, a cambio, de parte del acreedor, una retribución, consistente en la deducción de un importe o comisión previamente acordada y que hará efectiva sobre el monto de lo que se le adeuda”.

De la definición anotada, aparece que el contrato de confirmación constituye un mecanismo de liquidación de facturas, en la medida que a través de la cesión del crédito de que da cuenta dicho documento tributario, se permite a los proveedores obtener el pago anticipado de sus acreencias utilizando líneas de confirming, autorizadas previamente por instituciones financiadoras.

Ahora bien, en cuanto a las facultades de la entidad recurrente para desarrollar el sistema de confirming que propone, es menester señalar que el artículo 30, letra b), de la ley N° 19.886 - de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios-, establece como función de ese Servicio licitar la operación del sistema de información y de otros medios para la compra y contratación electrónica de los organismos públicos.

Por su parte, de conformidad con el artículo 18 de la citada ley N° 19.886, los organismos públicos regidos por esta ley deberán cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes,

servicios y obras a que alude dicha ley, utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la Dirección de Compras y Contratación Pública.

Enseguida, es necesario tener en cuenta la glosa N° 3 del presupuesto vigente de la mencionada entidad -partida 08, capítulo 07, programa 01, de la Ley de Presupuestos N° 20.314-, que establece, en lo pertinente, que "La Dirección desarrollará la plataforma de liquidación de facturas que facilite la gestión de pago de compradores a proveedores".

De la normativa reseñada, se infiere que el citado servicio se encuentra facultado para implementar las plataformas electrónicas o digitales que permitan a las entidades públicas desarrollar todos sus procesos de compra de bienes y servicios, debiendo entenderse, de conformidad con la glosa precitada, que se comprende dentro de tales procedimientos, aquellos aspectos relativos a la gestión de pagos de los bienes o servicios adquiridos, mediante sistemas de liquidación de facturas, entre ellas, el confirming.

Sin embargo, atendida la circunstancia de que el mecanismo que propone la Dirección de Compras y Contratación Pública, incide en materias administrativas inherentes a las potestades de las entidades contratantes, esto es, la gestión de pagos a sus proveedores, no es dable extender la obligatoriedad a que alude el citado artículo 18 de la ley N° 19.886, al uso de la plataforma que se desarrolle a dicho fin, debiendo cada Servicio adherir voluntariamente a la utilización de ese sistema, en la medida que cuente con facultades para celebrar contratos de confirmación.

De esta forma, la Dirección de Compras y Contratación Pública puede desarrollar la plataforma de liquidación de facturas, a través del referido sistema de confirming y, con tal propósito, es admisible que convoque a las entidades financieras que deseen participar en la implementación de dicho mecanismo, con el objeto de conseguir que figuren en ella y así estar en condiciones de ser elegidos por las partes contratantes, con la finalidad de procurar el pago anticipado de las facturas que se les presenten.

Respecto de las facultades de los organismos públicos para suscribir contratos de confirmación con las entidades financiadoras, es necesario señalar que ellas deben encontrarse establecidas ya sea en el decreto de delegación emitido por el Presidente de la República, quien tiene la representación extrajudicial del Fisco, o en las respectivas leyes orgánicas, según corresponda.

En efecto, tratándose de los servicios centralizados, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 35 de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado -cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, de la Secretaría General de la Presidencia-, la representación del Fisco puede ser delegada por el Jefe del Estado, de manera genérica o específica, en los jefes superiores de los mismos o en otros funcionarios propuestos por éstos, para la ejecución de los actos y la celebración de los contratos necesarios para el cumplimiento de los fines propios del respectivo servicio, supuestos que una vez verificados, permiten celebrar el contrato sobre el que se consulta.

Por su parte, en lo que concierne a los organismos descentralizados, la celebración de tales contratos exige la previa habilitación legal, estimándose suficiente aquella que permite al órgano competente celebrar las convenciones que sean necesarias para el cumplimiento de los fines propios de la respectiva entidad.

En otro orden de ideas, es útil advertir que, atendido que el sistema de confirming implica la cesión de un crédito a favor de una entidad financiadora y, por consiguiente, incide en la forma como se pagará el precio que se convenga, tratándose de licitaciones públicas, el uso de este mecanismo debe contemplarse en las bases administrativas que apruebe la entidad estatal respectiva y, por supuesto, en el contrato definitivo que se celebre.

En cambio, en el evento de suscribir un contrato por la vía del trato directo, el respectivo

servicio debe pactar directamente en esa convención el citado sistema de liquidación de facturas.

En cuanto a los eventuales gastos y/o pagos que involucre el contrato de confirmación, se debe hacer presente que, tal como se precisó en el aludido dictamen N° 13.173, de 2006, esta convención únicamente debe implicar un pago (descuento) del acreedor (proveedor) para con la entidad que presta el servicio de financiamiento, sin que involucre el pago de comisiones o intereses por parte del ente público contratante (deudor).

En estas condiciones, no se advierte inconveniente jurídico para que la Dirección de Compras y Contratación Pública desarrolle el sistema de confirming, así como que los organismos públicos suscriban con dicho objeto contratos con las entidades financieras correspondientes, en los términos expuestos.

Ramiro Mendoza Zúñiga
Contralor General de la República
