



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2019 - Año de la Exportación

**Dictamen firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** EX-2018-28665805- -APN-DCYC#MDS Garantía de mantenimiento de oferta

---

SEÑOR DIRECTOR:

Me dirijo a usted con relación al expediente de la referencia que ingresa para que esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES tome intervención, remitido por SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA del MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL.

**I**

**RESEÑA DE ANTECEDENTES**

En el orden 80 se agrega la Disposición DI-2018-61057701-APN-DGAMDS#MSYDS, por la que se autoriza a efectuar una Licitación Pública con el objeto de lograr la adquisición de pallets, con la finalidad de mitigar las necesidades de la SUBSECRETARÍA DE ABORDAJE TERRITORIAL del MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL. Asimismo, se aprueba el Pliego de Bases y Condiciones Particulares registrado en el Módulo Generador de Documentos Electrónicos Oficiales (GEDO) bajo el número PLIEG-2018-55335711-APNDCYC#MDS.

Por su parte, el referido Pliego de Bases y Condiciones Particulares, estipula: *“Los oferentes constituirán su garantía, de corresponder, de acuerdo a lo dispuesto en el Título III, Capítulo Único del Anexo al Decreto N° 1030/16 y sus normas complementarias y modificatorias. En caso de presentar como GARANTÍA de mantenimiento de OFERTA y/o ADJUDICACION Pólizas de Caución, las mismas deberán ser CERTIFICADAS y/o LEGALIZADAS por la Entidad que las otorga, los citados documentos deberán confeccionarse a nombre del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. La presentación de las mismas se realizará en la Dirección de Compras y Contrataciones, Avda. 9 de Julio 1925, piso 19 - C.A.B.A., dentro del plazo de 24 horas contado a partir del Acto de Apertura, según lo dispuesto en el artículo 10° del Manual de Procedimiento del COMPR.AR – Anexo a la Disposición ONC N° 65/16. (Cláusula 8°)*

En el orden 94 se acompaña el Acta de Apertura de ofertas, IF-2018-65058199-APN-DCYC#MSYDS, realizada el día 11 de diciembre de 2018.

En el orden 154 se agrega el Informe gráfico, IF-2018-65618586-APN-DCYC#MSYDS, mediante el cual se adjunta la garantía de mantenimiento de oferta correspondiente a la firma C.G.B. S.A., la cual consiste en un pagaré a la vista fechado el día 11 de diciembre de 2018. Asimismo, se adjunta el sobre del correo postal mediante el cual se remitió la misma al organismo contratante, del cual surge que la garantía fue

presentada por la firma en la oficina del correo OCA el día 12 de diciembre de 2018.

En el orden 180 se agrega el Dictamen evaluación, IF-2019-07671808-APN-DCYC#MSYDS, de fecha 7 de febrero de 2019 mediante el cual se recomienda declarar fracasadas todas las ofertas presentadas. Específicamente, en lo que respecta a la consulta de marras, recomienda desestimar la oferta presentada por la firma C.G.B. S.A. *“Por no presentar el original de la garantía de mantenimiento de oferta constituida según lo dispuesto en el artículo 10° del Manual de Procedimiento del COMPR.AR aprobado por la Disposición ONC N° 65/16”*

En el orden 216 se agrega el Proyecto de Disposición IF-2019-52352044-APN-SSCAMDS#MSYDS por el cual se propicia aprobar la Licitación Pública N° 28/18 celebrada con el objeto de lograr la adquisición de pallets para la realización de tareas en los diversos depósitos pertenecientes al MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL. Asimismo, se ordena desestimar la totalidad de las ofertas y se declarara fracasado el procedimiento de selección.

En el orden 222, obra el Informe IF-2019-67019953-APN-SSCAMDS#MSYDS mediante el cual la SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA del MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL remite las actuaciones a esta instancia a fin de que se expida respecto de desestimación de la oferta presentada por la firma C.G.B. S.A. recomendada por la Comisión Evaluadora en Dictamen emitido el 7 de febrero de 2019 *“Por no presentar el original de la garantía de mantenimiento de oferta constituida, según lo dispuesto en el artículo 10° del Manual de Procedimiento del COMPR.AR aprobado por Disposición N° 65/16”*.

En relación con ello, señala que dicha firma constituyó como garantía de mantenimiento de oferta un pagaré de fecha 11 de diciembre de 2018, remitido a través de la oficina de correo postal OCA el día 12 de diciembre de 2018 (según fecha interpuesta en sobre), habiendo ingresado a esa Jurisdicción el 14 de diciembre de 2018. Por tal motivo, de modo previo a emitir el acto administrativo que apruebe y declare fracasada la Licitación del caso, solicita a este Órgano Rector tenga a bien expedirse respecto de la validez de la desestimación citada, considerando lo previsto en la cláusula 8° del Pliego de Bases y Condiciones Particulares y en el artículo 10 del Manual de Procedimientos del COMPR.AR aprobado por Disposición ONC N° 65/16; o si -en cambio -correspondería considerar que la garantía de la firma C.G.B. S.A. fue presentada dentro del plazo establecido, de conformidad con lo previsto en el artículo 25 del Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por el Decreto N° 1759/72 (T.O. 2017)

### **OBJETO**

Ingresan los presentes actuados a esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES a fin de que se expida respecto de la desestimación de la oferta presentada por la firma C.G.B. S.A. recomendada por la Comisión Evaluadora, por no haber presentado el original de la garantía de mantenimiento de oferta dentro del plazo establecido en el artículo 10 del Manual de Procedimiento del COMPR.AR aprobado por la Disposición ONC N° 65/2016.

### **III**

### **ÁMBITO DE APLICACIÓN**

En forma previa a efectuar un análisis del caso planteado, corresponde determinar si el mismo se encuentra dentro del ámbito de aplicación objetivo y subjetivo del Decreto Delegado N° 1023/01.

Ello así, y en lo que respecta al ámbito de aplicación subjetivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Decreto Delegado N° 1023/01, cabe indicar que el MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL es una jurisdicción comprendida dentro de la Administración Central, razón por la cual se encuentra incluido dentro del ámbito de aplicación subjetivo del citado Decreto.

En lo que respecta al ámbito de aplicación material u objetivo, corresponde afirmar, en primer lugar, que el

Régimen General de Contrataciones aprobado por el Decreto Delegado N° 1023/01, fue dictado con la finalidad de constituirse en la norma general regulatoria de los contratos celebrados por la Administración Pública que, conforme surge de su artículo 4° alcanza a los contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes de dominio público y privado del Estado Nacional, y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente.

Así, teniendo en consideración que en este caso se trata de la adquisición de pallets y, asimismo, que no surge de las actuaciones constancia alguna que permita inferir que se trata de algún supuesto de excepción, puede concluirse que el aludido es un contrato comprendido dentro del ámbito de aplicación objetivo del Decreto Delegado N° 1023/01.

#### **IV**

### **ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN**

#### **a) Aclaraciones previas. Alcances de la presente intervención.**

Deviene imperioso delimitar en forma adecuada el alcance de la presente intervención, comenzando por recordar que la normativa vigente no contempla, dentro de las atribuciones de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, el ejercicio de funciones de contralor o auditoria (v. Dictámenes ONC Nros. 558/10, 611/10, 9/16, IF-2016-02153221-APN-ONC#MM, IF-2016-02153248-APN-ONC#MM, IF-2016-04540789-APN-ONC#MM, IF-2017-12972534-APN-ONC#MM, IF-2017-05245541-APN-ONC#MM, IF-2018-16944776-APN-ONC#MM, IF-2018-42841186-APN-ONC#MM e IF-2019-65603472-APN-ONC#JGM, entre muchos otros).

A su vez, es del caso subrayar que, en virtud del principio de centralización normativa y descentralización de la gestión operativa –receptado en el artículo 23 del Decreto Delegado N° 1023/01– se ha sostenido invariablemente que esta Oficina Nacional no posee facultades para decidir sobre la procedencia de las impugnaciones y/o recursos presentados en el marco de un procedimiento de selección, por cuanto dicha decisión es exclusiva del organismo licitante (v. Dictámenes ONC Nros. 565/10, 589/10, 602/1, 614/10, 639/10, 92/14, 94/14, 486/14, 187/15 y 32/16, IF-2016-04239686-APN-ONC#MM, IF-2017-06755277-APN-ONC#MM e IF-2018-34606045-APNONC#MM, entre otros).

Por consiguiente, la opinión que ha de brindarse se circunscribirá al objeto de consulta delimitado en el Acápito II, procurando no ingresar en materias ajenas al ámbito competencial específico de este Órgano Rector.

En esa inteligencia, tanto las cuestiones fácticas, técnicas, económico-financieras, presupuestarias y de oportunidad, mérito y conveniencia que pudieren encontrarse comprendidas resultan ajenas al alcance del presente asesoramiento.

Asimismo, se advierte que no se ha acompañado el dictamen del servicio permanente de asesoramiento jurídico del organismo de origen, requisito previo a solicitar la opinión formal de este Órgano Rector.

Sin perjuicio de ello, de modo excepcional, se efectuarán algunas consideraciones a modo de colaboración.

#### **2. Análisis de la cuestión planteada**

A título introductorio y para un mejor desarrollo de la problemática objeto de consulta, resulta pertinente hacer una breve reseña de la normativa que resulta de aplicación al caso bajo examen.

En primer lugar, el artículo 51 del Reglamento aprobado por el Decreto 1030/16 refiere que “*Las ofertas se deberán presentar en el lugar y hasta el día y hora que determine la jurisdicción o entidad contratante en la convocatoria*”.

Asimismo, el artículo 13 de la Disposición ONC N° 63/16 establece, en lo que aquí compete, que *“las ofertas deberán ser acompañadas por la garantía de mantenimiento de la oferta o la constancia de haberla constituido, salvo los casos en que no correspondiere su presentación”*.

Por su parte, el artículo 22 de la Disposición ONC N° 62/2016 establece en su parte pertinente que *“En las ofertas que se reciban por correo postal la jurisdicción o entidad contratante deberá consignar fecha y hora de recepción y se **considerarán presentadas en ese momento**”* (el resaltado no corresponde al original)

Ahora bien, en lo que aquí concierne, el artículo 10 de la Disposición ONC N° 65/2016 establece: *“En la oferta presentada a través del COMPR.AR se deberá individualizar la garantía de mantenimiento de la oferta utilizando el formulario electrónico que suministre el sistema a tales efectos. Al propio tiempo, el original o el certificado pertinente de la garantía constituida **deberá ser entregada a la Unidad Operativa de Contrataciones dentro del plazo de VEINTICUATRO (24) horas** contado a partir del acto de apertura, en el lugar que se indique en el respectivo pliego de bases y condiciones particulares. Caso contrario la oferta será desestimada.”* (el resaltado no corresponde al original)

En el mismo sentido, el Pliego de Bases y Condiciones Particulares estipula en su cláusula octava que *“Los oferentes constituirán su garantía, de corresponder, de acuerdo a lo dispuesto en el Título III, Capítulo Único del Anexo al Decreto N° 1030/16 y sus normas complementarias y modificatorias. En caso de presentar como GARANTÍA de mantenimiento de OFERTA y/o ADJUDICACION Pólizas de Caución, las mismas deberán ser CERTIFICADAS y/o LEGALIZADAS por la Entidad que las otorga, los citados documentos deberán confeccionarse a nombre del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. La presentación de las mismas se realizará en la Dirección de Compras y Contrataciones, Avda. 9 de Julio 1925, piso 19 - C.A.B.A., dentro del plazo de 24 horas contado a partir del Acto de Apertura, según lo dispuesto en el artículo 10° del Manual de Procedimiento del COMPR.AR – Anexo a la Disposición ONC N° 65/16”*.

Finalmente, el artículo 25 del Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por el Decreto N° 1759/72 (T.O. 2017) *“Los escritos recibidos por correo se consideraran presentados en la fecha de imposición en la oficina de correos, a cuyo efecto se agregará el sobre sin destruir su sello fechador, o bien en la que conste en el mismo escrito y que surja del sello fechador impreso por el agente postal habilitado a quien se hubiere exhibido el escrito en sobre abierto en el momento de ser despachado por expreso o certificado.”*

Sentado lo expuesto, cabe indicar que la consulta de marras obedece puntualmente a determinar, si para el caso de autos, resulta aplicable el artículo 10 de la Disposición ONC N° 65/2016 o si, en su defecto, correspondería aplicar el artículo 25 del del Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por el Decreto N° 1759/72 (T.O. 2017).

Así las cosas, cabe señalar que en el marco Licitación Pública autorizada por la Disposición DF-2018-61057701-APN-DGAMDS#MSYDS, presentó su oferta -mediante el sistema COMPR.AR- la empresa C.G.B. S.A.

En esa línea, y conforme lo establecido en el artículo 10 de la Disposición ONC N° 65/16 y en la Cláusula 8° del Pliego de Bases y Condiciones Particulares, la firma debió haber presentado el original o el certificado pertinente de la garantía constituida ante la Unidad Operativa de Contrataciones dentro del plazo de VEINTICUATRO (24) horas, contado a partir del acto de apertura.

Sin embargo, la firma C.G.B. S.A., no presentó el original de la garantía en la sede de la Unidad Operativa de Contrataciones del organismo contratante, si no que -dentro del plazo previsto en la normativa (12 de diciembre de 2019)- presentó el original de la garantía en la oficina de correo postal OCA, habiendo sido recepcionada por la jurisdicción contratante en fecha 14 de diciembre de 2019 (número de orden 222).

Así las cosas, la Comisión Evaluadora recomendó la desestimación de la oferta presentada por la firma C.G.B. S.A. *“Por no presentar el original de la garantía de mantenimiento de oferta constituida, según lo*

*dispuesto en el artículo 10° del Manual de Procedimiento del COMPR.AR aprobado por Disposición N° 65/16”*

Ahora bien, llegado a este punto, y previo a suscribir el acto administrativo de finalización del procedimiento, el organismo contratante consulta a esta instancia si –por caso- podría considerarse que la garantía fue presentada en término en función de lo establecido en el artículo 25 del Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por el Decreto N° 1759/72 (T.O. 2017), el cual estipula que las presentaciones realizadas por correo se tendrán por efectuadas en la fecha de imposición en la oficina de correos.

Al respecto, esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, cumple en señalar que la normativa de contrataciones regula especialmente la cuestión en los siguientes artículos ya citados en el acápite precedente:

-Artículo 10 de la Disposición ONC N° 65/2016 que establece que el original o el certificado pertinente de la garantía constituida deberá ser entregada a la Unidad Operativa de Contrataciones dentro del plazo de VEINTICUATRO (24) horas, contado a partir del acto de apertura, en el lugar que se indique en el respectivo pliego de bases y condiciones particulares.

- Artículo 22 de la Disposición ONC N° 62/2016 que dispone que en las ofertas que se reciban por correo postal (en el caso la garantía de mantenimiento como parte de la propia oferta), la jurisdicción o entidad contratante deberá consignar fecha y hora de recepción y se considerarán presentadas en ese momento.

Por ello, siendo que el Régimen Normativo de las Contrataciones Públicas regula específicamente la cuestión, resulta de aplicación al caso en razón del “principio de especialidad normativa” que establece que frente a un caso de controversia entre las normas, la ley especial prima sobre ley general.

En este sentido se ha expedido la PROCURACIÓN GENERAL DEL TESORO al señalar que *“La regla de interpretación para las leyes especiales indica que la solución de las situaciones que puedan presentarse en su marco de aplicación, debe buscarse en las normas y principios especialmente sancionados para ese ámbito”* (v. Dictámenes 231:237; 246:54; 260:294; 270:200).

Por los motivos expuestos, resultan aplicables al caso los artículos 22 de la Disposición ONC N° 62/2016 y 10 de la Disposición ONC N° 65/2016, por lo que cabe entender que el original de la garantía de mantenimiento de oferta correspondiente a la firma C.G.B. S.A., fue presentado en la sede de la Unidad Operativa de Contrataciones de la jurisdicción contratante el día 14 de diciembre de 2018 – por ser esa la fecha de recepción en el organismo-.

En consecuencia, esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, en consonancia con lo dictaminado por la Comisión Evaluadora interviniente, entiende que corresponde desestimar la oferta presentada por la empresa C.G.B. S.A.

Saludo a usted atentamente.

AL SEÑOR

SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

del MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL

Sr. Juan Pablo SCRIGNA

S. \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D.