



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

### **Dictamen firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** EX-2017-21310201--APN-DCOMP#PSA – POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA  
- CONSULTA HABILIDAD PARA CONTR  
ATAR - REPSAL.

---

SEÑOR JEFE:

Me dirijo a usted en el marco de las actuaciones de la referencia, que ingresan para que esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES tome intervención, remitido por el DEPARTAMENTO DE COMPRAS de la POLICIA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA.

### **I**

#### **RESEÑA DE ANTECEDENTES**

En el presente acápite se reseñarán sucintamente los principales antecedentes de las actuaciones giradas en consulta.

En el orden 5, páginas 1-2, obra la Disposición de la DIRECCIÓN NACIONAL de la POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA N° DI-2017-929-APN-PSA#MSG, de fecha 20 de septiembre de 2017, por la cual se autorizó la contratación de un servicio de provisión de agua potable en bidones bajo el régimen de contratación privada.

Asimismo, por conducto del aludido acto se aprobó el pliego de bases y condiciones particulares, que como Anexo forma parte integrante de dicha medida.

En el orden 11, páginas 1-2, luce vinculada el acta de apertura de fecha 3 de octubre de 2017, de donde surge el detalle de las ofertas presentadas por las firmas INDUSTRIAS MANUFACTURERAS ALIMENTICIAS ARGENTINAS S.R.L. y AKUA S.A. (v. IF-2017-22959063-APN-DCOMP#PSA).

En el orden 54, páginas 1-2, se agrega el cuadro comparativo de ofertas digitalizado como IF-2017-22959666-APN-DCOMP#PSA.

En el orden 59 se adjuntan como archivos embebidos al IF-2017-23339689-APN-DCOMP#PSA las constancias emitidas en fecha 6 de octubre de 2017 por el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) respecto de las firmas oferentes. De la compulsas de tales constancias surge que al 6 de octubre de 2017 la firma AKUA S.A. registraba sanciones en el REPSAL, no así la firma INDUSTRIAS MANUFACTURERAS ALIMENTICIAS ARGENTINAS S.R.L.

En el orden 60 consta la solicitud efectuada por el Departamento de Compras a la DIRECCIÓN DE PATRIMONIO E INFRAESTRUCTURA –ambas instancias dependientes de la POLICIA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA–, a fin de que emita el informe técnico indicando si las ofertas presentadas por las firmas INDUSTRIAS MANUFACTURERAS ALIMENTICIAS ARGENTINAS S.R.L. y AKUA S.A. cumplen con las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de bases y condiciones particulares.

En el orden 63, páginas 1-2, luce agregado el informe técnico identificado como IF-2017-23704455-APN-DPEI-#PSA, emitido por la DIRECCIÓN DE PATRIMONIO E INFRAESTRUCTURA de la POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA, en cuyo marco se concluyó que ninguna de las dos ofertas es susceptible de evaluación por no satisfacer los requerimientos del pliego de bases y condiciones particulares.

En el orden 75 obra la Providencia N° PV-2017-25154888-APN-DCOMP#PSA, de fecha 24 de octubre de 2017, por la cual se requirió un nuevo informe técnico respecto de la oferta presentada por la empresa INDUSTRIAS MANUFACTURERAS ALIMENTICIAS ARGENTINAS S.R.L., en tanto se requirió a dicha firma información complementaria.

En el orden 78 se aduna un nuevo informe técnico, digitalizado como IF-2017-25395620-APN-DPEI#PSA, de fecha 25 de octubre de 2017, oportunidad en la cual la DIRECCIÓN DE PATRIMONIO E INFRAESTRUCTURA de la POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA puso de manifiesto que la oferta de la firma INDUSTRIAS MANUFACTURERAS ALIMENTICIAS ARGENTINAS S.R.L. no cumple con las especificaciones técnicas del pliego de bases y condiciones particulares.

En el orden 82, páginas 1-3, luce adjunto el Dictamen de Evaluación de ofertas identificado como IF-2017-26677387-APN-DCOMP#PSA, emitido en fecha 3 de noviembre de 2017, en el que la Comisión Evaluadora aconsejó desestimar las ofertas presentadas por las firmas INDUSTRIAS MANUFACTURERAS ALIMENTICIAS ARGENTINAS S.R.L. y AKUA S.A.

En el caso de IMAA S.R.L. por no ajustarse al pliego de bases y condiciones particulares y en el caso de AKKUA S.A. por no cumplir con lo establecido en el artículo 28 del Decreto Delegado N° 1023/01, el cual en el inciso h) establece que no podrán contratar con la Administración Nacional: *“Los empleadores incluidos en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) durante el tiempo que permanezcan en dicho registro”*.

En orden N° 88 luce añadida la nota identificada como IF-2017-28861160-APN-DPEI#PSA de fecha 17 de noviembre de 2017 mediante la cual la DIRECCIÓN DE PATRIMONIO E INFRAESTRUCTURA de la POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA expresó: *“...en virtud del fracaso de la Licitación Privada N° 11/2017 se reafirma necesidad de contratar un servicio de provisión de agua potable en bidones.*

*Se ratifica el presupuestario respaldatorio estimativo y las especificaciones técnicas que componían la licitación antes mencionada.”*

En orden 91, páginas 1-3, se adjunta un proyecto de disposición de la DIRECCIÓN NACIONAL DE LA POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA identificado como IF-2017-30396932-APN-DCOMP#PSA, por el cual se propicia declarar fracasada la Licitación Privada N° 11/17 convocada para la contratación del servicio de provisión de agua potable en bidones y se autorizar una nueva convocatoria para la contratación del mismo servicio.

En orden 98, páginas 1-8, obra el Dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA N° IF-2018-05069720-APN-DGAJ#PSA, de fecha 30 de enero de 2018, oportunidad en la cual la citada instancia letrada efectuó –en cuanto aquí interesa– las siguientes consideraciones: *“...la apertura de ofertas tuvo lugar el 3 de octubre de 2017 y de la consulta*

*efectuado por el Departamento de Compras en el REPSAL surge que al 6 de octubre de 2017, AKUA S.A. registra sanciones laborales conforme al artículo 2 de la Ley N° 26.940, siendo dicho certificado válido únicamente por el día de emisión, según constancia agregada al IF-2017-23339689-APN-DCOMP#PSA, siendo esa la única verificación efectuada e incorporada en las presentes actuaciones.*

*La situación descrita a dicha fecha resulta conteste con lo informado por la propia firma mediante Nota de fecha 3 de octubre de 2017 agregada por RE-2017-22959663-APN-DCOMP#PSA, por la cual admite su presencia en el REPSAL con motivo de una verificación ocurrida en octubre de 2016, con un período mínimo de permanencia de SESENTA (60) días, vigencia 24-ago-17/22-oct-17 (...).*

*No obstante lo señalado y sin actualizar la consulta en el RESPAL efectuada al momento de la apertura de ofertas, el Departamento de Compras el 18 de octubre de 2017 únicamente solicitó información técnica y administrativa complementaria a la firma INDUSTRIAS MANUFACTURERAS ALIMENTICIAS ARGENTINAS S.R.L. y la consecuente elaboración de un nuevo informe técnico el 24 de octubre de 2017, conforme surge de la PV-2017-25154888-APN-DCOMP#PSA y PLIEG-2017-26677388-APNDCOMP#PSA, con la resultante que no cumple técnicamente con lo requerido, aconsejando en consecuencia declarar fracasado el presente llamado...”.*

*Acto seguido, el servicio permanente de asesoramiento jurídico de la POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA trajo a colación el Dictamen ONC N° 17/15, donde este Órgano Rector interpretó que: “...las jurisdicciones y entidades contratantes deberán verificar que el oferente no se encuentre registrado en el REPSAL al momento de la apertura de las ofertas, en la etapa de evaluación de aquellas y en la adjudicación”.*

*En consonancia con ello, la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la PSA concluyó: “...toda vez que el expediente en trato se encuentra en la etapa de adjudicación y considerando lo oportunamente informado por la firma oferente mediante RE-2017-22959663-APN-DCOMP#PSA y la circunstancia que el certificado incorporado por el Departamento de Compras data del 6 de octubre de 2017 y únicamente es válido por el día de su emisión, ese Departamento debería haber actualizado la consulta en el REPSAL y acompañado la constancia respectiva en el expediente.*

*Frente a la omisión señalada, esta instancia verificó en el citado Registro que al día 30 de enero de 2018 la firma AKUA S.A. CUIT 30-70756739-9 no registra sanciones laborales.*

*Consecuentemente, y toda vez que según fuera informado por la Dirección de Patrimonio e Infraestructura (IF-2017-28861160-APN-DPEI#PSA) y por el Departamento de Compras (PV-2017-30401595-APNDCOMP#PSA), persiste la necesidad de contratación del servicio de provisión de agua potable en bidones, en virtud de lo cual ese Departamento propicia iniciar nuevamente el trámite para autorizar una nueva convocatoria sin modificar el Pliego de Bases y Condiciones Particulares, esta instancia entiende que a efectos de brindar un trato igualitario correspondería que el Departamento de Compras tome debida intervención a fin de actualizar y documentar la situación en el REPSAL, requerir a la firma AKUA S.A. la información complementaria que estime corresponder, dar traslado a la Dirección requirente a efectos de elaborar el informe técnico de la oferta presentada y posteriormente a la Comisión Evaluadora de Ofertas.*

*Ello así, a efectos de salvaguardar los recursos insumidos hasta el presente en la gestión del procedimiento llevado a cabo, el cual se encuentra en la instancia de adjudicación, de modo tal que por aplicación de los criterios de razonabilidad, economicidad, eficiencia y eficacia, se procure alcanzar la finalidad principal perseguida que no es otra que satisfacer la necesidad pública que motivó su inicio, máxime cuando la misma persiste y ha sido ratificada.”.*

*Finalmente, en orden 102 obra la Providencia N° PV-2018-06461878-APN-DCOMP#PSA, por cuyo conducto el DEPARTAMENTO DE COMPRAS de la PSA remite las actuaciones a esta instancia a efectos de que emita opinión: “en relación a la observación realizada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esta institución mediante IF-2018-05069720-APN-DGAJ#PSA relacionada con la situación de la empresa AKUA S.A. (...) respecto al tratamiento que se le dio desde la Comisión Evaluadora de*

*Ofertas al incumplimiento que presentaba la firma en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL)”.*

**-II-**

## **OBJETO DE LA CONSULTA**

Se requiere la intervención de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, a efectos de que emita opinión respecto del tratamiento dado por la Comisión Evaluadora de Ofertas –en el marco de la Licitación Privada N° 11/17 del registro de la POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA– a la empresa AKUA S.A., a la luz de lo dictaminado por el servicio permanente de asesoramiento jurídico en torno a la causal de inhabilidad para contratar contemplada en el artículo 28, inciso h) del Decreto Delegado N° 1023/01.

**-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, en tanto la POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA es un órgano desconcentrado del MINISTERIO DE SEGURIDAD, se encuentra incluida en el ámbito de aplicación subjetivo del citado Decreto.

En cuanto hace al ámbito de aplicación material u objetivo, es dable puntualizar que el Régimen 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 se desprende 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. A su vez, el artículo 5° del mentado cuerpo legal enumera los contratos excluidos.

Así, teniendo en consideración que en este caso se trata de la contratación de un servicio de provisión de agua potable en bidones y, asimismo, que no surgen de las actuaciones constancias que permitan inferir que se trata de algún supuesto de excepción, puede concluirse que dicho contrato se encuentra comprendido dentro del ámbito de aplicación objetivo del Decreto Delegado N° 1023/01.

Por último, en cuanto a la reglamentación aplicable, cabe señalar que en la medida en que la Licitación Privada N° 11/17 fue autorizada mediante Disposición PSA N° DI-2017-929-APN-PSA#MSG, de fecha 20 de septiembre de 2017, resultan de aplicación al caso el Reglamento aprobado por Decreto N° 1030/16, el Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado como Anexo de la Disposición ONC N° 62/16 y el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales aprobado como Anexo de la Disposición ONC N° 63/16.

**-IV-**

## **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 corresponde aplicar al caso bajo examen.

En primer lugar, resulta ilustrativo mencionar que mediante la Ley N° 26.940 se creó el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) en el ámbito del MINISTERIO DE TRABAJO,

EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, en el que se incluyen y publican las sanciones firmes aplicadas en el marco de la aludida ley por la citada cartera ministerial, por la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP), por las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el entonces denominado Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (ex RENATEA) y por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT).

Luego, el artículo 13 de la citada Ley N° 26.940 estipula, en su parte pertinente, que: *“Los empleadores sancionados por las violaciones indicadas en la presente ley, mientras estén incorporados en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), no podrán:(...) c) Celebrar contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación...”*.

A su vez, el artículo 15 del Anexo al Decreto N° 1714/14 estipula: *“Los organismos públicos o entidades involucradas en las previsiones del artículo 13 de la Ley N° 26.940, a los fines de su aplicación, deberán consultar el sitio Web correspondiente al REGISTRO PUBLICO DE EMPLEADORES CON SANCIONES LABORALES (REPSAL).”*.

En otro orden de cosas, corresponde mencionar que el artículo 28 del Decreto Delegado N° 1023/01 en su parte pertinente establece: *“No podrán contratar con la Administración Nacional: (...) h) Los empleadores incluidos en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) durante el tiempo que permanezcan en dicho registro.”* (inciso incorporado por el artículo 45 de la Ley N° 26.940, de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral, B.O. 2/6/2014).

En virtud de ello, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 26.940 las jurisdicciones y entidades contratantes comprendidas en el ámbito de aplicación del Decreto Delegado N° 1023/01 no podrán contratar con proveedores que se encuentren registrados en el REPSAL, debiendo verificar en la página [www.repsal.gob.ar](http://www.repsal.gob.ar) dicha circunstancia.

Por su parte, el artículo 66 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 establece que: *“...Será desestimada la oferta, sin posibilidad de subsanación (...) b) Si fuere formulada por personas humanas o jurídicas no habilitadas para contratar con la ADMINISTRACIÓN NACIONAL de acuerdo a lo prescripto en el artículo 28 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios, al momento de la apertura de las ofertas o en la etapa de evaluación de aquellas o en la adjudicación.”*.

Ahora bien, en relación con las etapas del procedimiento de selección en las que debe verificarse que el oferente no se encuentre sancionado en el REPSAL, esta Oficina Nacional tiene dicho que: *“...las jurisdicciones y entidades contratantes deberán verificar que el oferente no se encuentre registrado en el REPSAL al momento de la apertura de las ofertas, en la etapa de evaluación de aquellas y en la adjudicación”* (v. Dictamen ONC N° 17/15).

Ahora bien, cabe atender a lo acontecido en el procedimiento de selección traído a estudio.

Conforme se ha reseñado en el Acápite I del presente y tal como surge de las constancias adjuntas, con 3 de octubre de 2017 se celebró la apertura de ofertas, labrándose el acta correspondiente en la que constan las presentaciones efectuadas por las firmas INDUSTRIAS MANUFACTURERAS ALIMENTICIAS ARGENTINAS S.R.L. y AKUA S.A, sin que obre en las actuaciones documentación alguna que permita comprobar que en dicha ocasión la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) hubiera realizado la pertinente verificación en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) respecto de la habilidad para contratar de los oferentes, en los términos del citado inciso h) del artículo 28 del Decreto Delegado N° 1023/01.

Sin perjuicio de ello, corresponde indicar que las constancias obrantes en el expediente dan cuenta de que dicha verificación en el registro en cuestión fue realizada TRES (3) días después de celebrado el acto de apertura, esto es el 6 de octubre de 2017. La de constancia extraída en dicha ocasión surge que en esa fecha

la empresa AKUA S.A. registraba sanciones en el REPSAL.

En este punto, no es posible soslayar que el certificado emitido por el registro de que se trata es válido únicamente por el día de emisión, por lo que en el caso no pudo verificarse si a la fecha del acto de apertura las oferentes eran hábiles para contratar o no, en los términos establecidos en el mentado inciso h) del Decreto Delegado N° 1023/01.

En relación con esto cabe indicar que, en el terreno de lo hipotético, bien podría haber sucedido que el día 3 de octubre de 2017 se hubiera verificado la habilidad de ambas o lo opuesto, o bien la inhabilidad de INDUSTRIAS MANUFACTURERAS ALIMENTICIAS ARGENTINAS S.R.L. Sin embargo, resulta infructuoso dicho análisis especulativo.

Así las cosas, tomó intervención la Comisión Evaluadora de Ofertas, que sin advertir la situación detallada en los párrafos precedentes, emitió el dictamen de evaluación en fecha 3 de noviembre de 2017 aconsejando desestimar la oferta de AKUA S.A. por encontrarse incurso en la causal de inhabilidad para contratar prevista en el inciso h) del artículo 28 del Decreto Delegado N° 1023/01, tomando para ello como referencia la constatación efectuada por la UOC con posterioridad al acto de apertura.

En relación con ello, cabe señalar que la Comisión Evaluadora debe, en cualquier caso, efectuar la verificación de la habilidad para contratar respecto de los oferentes al momento de la evaluación de las propuestas, colocando en un pie de igualdad a ambos oferentes.

Desde esa atalaya, en el caso analizado nos encontramos con inconsistencias que afectan de un modo directo los principios de transparencia e igualdad que deben regir en los procedimientos de selección conforme lo establecido en el artículo 3° del Decreto Delegado N° 1023/01, por cuanto la Comisión Evaluadora no efectuó la constatación al tomar la intervención de su competencia.

En consecuencia, siendo que no resulta fácticamente posible retrotraerse a dicho momento –con la finalidad de cotejar si en la oportunidad determinada por la normativa las empresas oferentes eran hábiles para contratar de conformidad con lo establecido en el artículo 28 inciso h) del Decreto Delegado N° 1023/01– deviene inevitable recomendar a la autoridad competente que proceda a dejar sin efecto el procedimiento y efectuar un nuevo llamado en caso de que aún persista la necesidad del organismo de contar con los bienes objeto del a procedimiento de selección en análisis, en tanto concluir lo contrario implicaría una afectación del principio de transparencia que rige las contrataciones públicas.

Saluda a ud. atentamente.

AL

JEFE DEL DEPARTAMENTO DE COMPRAS

DE LA POLICIA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA

**Señor José CHAMON.**

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

