



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
Las Malvinas son argentinas

**Dictamen firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** EX-2021-115648225- -APN-DCYC#MDS – LICITACIÓN PÚBLICA N.º 95-0083-LPU21 - CONSULTA SOBRE INCUMPLIMIENTO DE LA FIRMA COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. RESPECTO A SU INSCRIPCIÓN EN EL PADRÓN ÚNICO DE ENTES del e-SIDIF

---

SEÑOR DIRECTOR:

Me dirijo a usted en el marco de las actuaciones de la referencia, que ingresan para que esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES tome intervención, remitidas por la DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

**-I-**

**RESEÑA DE ANTECEDENTES**

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

En orden 61, páginas 1-3, obra la Resolución de la SECRETARÍA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL N° 541, de fecha 29 de diciembre de 2021, por la cual se autorizó la Licitación Pública Nacional de Etapa Única, sin modalidad, N° 95-0083-LPU21 para la adquisición de fideos de sémola y fideos al huevo o con huevo, con la finalidad de asistir a la población en situación de vulnerabilidad y cumplir con los compromisos de asistencia alimentaria durante el Ejercicio 2022, solicitada por la DIRECCIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA dependiente de dicha cartera ministerial (v. artículo 1°).

Asimismo, mediante el artículo 2° de la citada resolución, se aprobó el respectivo pliego de bases y condiciones particulares (PLIEG-2021-121868696-APN-DCYC#MDS).

En orden 77, páginas 1-3, luce vinculada el Acta de Apertura de Ofertas, de fecha 18 de enero de 2022, instrumento del cual se desprende que para la Licitación Pública N° 95-0083-LPU21 fueron confirmadas a través del Sistema Electrónico de Contrataciones “COMPR.AR” CINCO (5) ofertas, conforme el siguiente detalle: 1) MOLINOS Y ESTABLECIMIENTOS HARINEROS BRUNING S.A. (CUIT N° 30-51955007-1); 2) ALIMENTOS FRANSRO S.R.L. (CUIT N° 30-70957893-2); 3) MOLINOS TRES ARROYOS S.A. (CUIT N° 30-64450533-9); 4) PACER S.A.S. (CUIT N° 33-71675214-9) y 5) COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY

S.A. (CUIT N° 30-71516410-4) (v. IF-2022-05208572-APN-DCYC#MDS).

En orden 310, páginas 1-4, se advierte vinculada la Resolución del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL N° 317 de fecha 4 de abril de 2022, por cuyo conducto se aprobó la Licitación Pública N° 95-0083-LPU21 y, entre otros extremos, se adjudicó el Renglón 1 alternativa 1 a la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. por la suma total de PESOS VEINTITRÉS MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL (\$ 23.375.000,00.-); y el Renglón 2 alternativa 1 a la firma ALIMENTOS FRANSRO S.R.L. por la suma total de PESOS CIENTO SETENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS (\$ 177.347.500,00.-) (v. artículos 1° y 3°).

En los órdenes 320-321 luce una nota presentada por la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A., mediante correo electrónico de fecha 6 de abril de 2022, en la cual informó la no renovación del plazo de mantenimiento de su oferta en la Licitación Pública N° 95-0083-LPU21 (v. IF-2022-33880247-APN-DCYC#MDS e IF-2022-33881473-APN-DCYC#MDS).

En orden 330, páginas 1-2, la DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, mediante Nota N° NO-2022-35248370-APN-DCYC#MDS, de fecha 11 de abril de 2022, requirió a la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. tramitar el alta en el Padrón Único de Entes del SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN FINANCIERA (e-SIDIF).

En orden 331, páginas 1-4, se digitalizó el correo electrónico de fecha 11 de abril de 2022, mediante el cual, se notificó a la referida sociedad comercial el contenido de la nota mencionada *ut supra*, al domicilio especial electrónico constituido por la sociedad COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) asociado al Sistema Electrónico de Contrataciones "COMPR.AR" (v. IF-2022-35254914-APN-DCYC#MDS).

En los órdenes 335-337 se vincularon las constancias correspondientes al proveedor COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. extraídas del SIPRO asociado a la Plataforma COMPR.AR, de donde surge que no cuenta con número de ente beneficiario (v. IF-2022-46894619-APN-DCYC#MDS, IF-2022-44985043-APN-DCYC#MDS, IF-2022-35242016-APN-DCYC#MDS).

En orden 338, páginas 1-2, luce incorporada la Providencia N° PV-2022-46798005-APN-DCYC#MDS, de fecha 11 de mayo de 2022, mediante la cual la DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL puso de relieve lo siguiente: "...no pudo emitirse la Orden de Compra correspondiente a dicha firma [COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A.], teniendo en cuenta que el sistema COMPR.AR no permite gestionar la formalización del contrato si el proveedor no cuenta con el alta en el Padrón Único de Entes del SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA que administra la SECRETARIA DE HACIENDA dependiente del MINISTERIO DE ECONOMÍA.

Conforme surge de los órdenes 330 y 331, el día 11 de abril de 2022, a través del correo electrónico mdscompras@desarrollosocial.gob.ar, se notificó a dicha firma que debía realizar los trámites correspondientes al alta en el Padrón Único de Entes citado.

*Atento que el 17 de abril de 2022 operó el vencimiento del mantenimiento de oferta de la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A., según lo informado en sus presentaciones obrantes en los órdenes 320 a 323, teniendo en cuenta el plazo de mantenimiento de oferta establecido en el punto 13 del Pliego de Bases y Condiciones Particulares y que la apertura de ofertas se produjo el 18 de enero de 2022.*

Al día de la fecha, la citada firma no cuenta con el alta en el Padrón Único de Entes, según consta en su inscripción en el SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROVEEDORES (SIPRO) obrante en el orden 336...” (el subrayado no corresponde al original).

En orden 351, páginas 1-5, tomó intervención la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, mediante Dictamen N° IF-2022-58072139-APN-DGAJ#MDS, de fecha 8 de junio de 2022, oportunidad en la cual efectuó las siguientes consideraciones: “...el mismo día en que se difundió el acto de adjudicación (Resolución MDS 317/22) en el COMPR.AR, la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. presentó una nota vía correo electrónico informando que no renovaba el mantenimiento de su oferta.

*De conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Anexo I a la Disposición ONC N° 65/16 y sus modificatorias, dicha presentación fue efectuada con anterioridad a la notificación de la Resolución MDS 317/22, por más de que haya podido tener conocimiento (o no) de la misma debido a su difusión en el COMPR.AR.*

*En cuanto a la nota de no mantenimiento de oferta presentada por la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A., cabe señalar que toda vez que en esta no se expresó fecha, debe considerarse que retira la oferta a partir de la fecha de vencimiento del plazo de mantenimiento de la oferta en curso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Pliego Único de Bases y Condiciones Particulares aprobado por Disposición ONC N° 63/16 y sus modificatorias.*

*Así, siendo que el Acto de Apertura tuvo lugar en fecha 18 de enero de 2022 y que en la cláusula 13 del Pliego de Bases y Condiciones Particulares se fijó que el plazo de mantenimiento de ofertas es de NOVENTA (90) días corridos; prorrogándose automáticamente por sucesivos lapsos iguales al inicial en caso que el oferente no manifieste en forma expresa su voluntad de no renovar la oferta con una antelación mínima de DIEZ (10) días corridos al vencimiento de cada plazo, la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. mantuvo su oferta hasta el 17 de abril de 2022.*

*Es decir que retiró su oferta con la debida antelación.*

Ahora bien, siendo que en fecha 7 de abril de 2022 se notificó el acto de adjudicación, conforme lo establecido en el artículo 12 del Pliego Único de Bases y Condiciones Particulares aprobado por Disposición ONC N° 63/16 y sus modificatorias, “Con posterioridad a la notificación del acto de adjudicación, el plazo de mantenimiento de oferta se renovará por DIEZ (10) días hábiles”. En atención a ello, la oferta de la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. se mantuvo vigente hasta el 25 de abril de 2022.

Asimismo, dicho artículo agrega al final que ‘Vencido éste plazo sin que se hubiese notificado la orden de compra o venta por causas no imputables al adjudicatario, éste podrá desistir de su oferta sin que le sea aplicable ningún tipo de penalidad ni sanción’.

De este último fragmento del 12 del Pliego Único de Bases y Condiciones Particulares aprobado por Disposición ONC N° 63/16 y sus modificatorias se desprendería que si la orden de compra no pudo ser notificada por causas imputables al adjudicatario, le correspondería a éste algún tipo de penalidad y/o sanción (...)

En esta instancia corresponde señalar que la Dirección de Compras y Contrataciones emitió en tiempo y forma la orden de compra correspondiente al otro adjudicatario de la Licitación Pública N° 83/21, así como también –como ya se mencionó– intimó a la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. a tramitar el alta en el

Padrón Único de Entes, sin que ésta diera respuesta alguna.

De lo expuesto hasta aquí se desprende con claridad que la orden de compra a favor de la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. no pudo ser emitida debido a que dicho proveedor no tramitó el alta en el Padrón Único de Entes. En otras palabras, por una causa imputable al adjudicatario...” (el subrayado no corresponde al original).

A renglón seguido, la referida instancia letrada analizó la procedencia de penalidades y/o sanciones, en los siguientes términos: “...de la literalidad del artículo 102 del mencionado Reglamento no se desprende que la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. sea pasible de alguna penalidad. En cuanto a las sanciones, conforme surge del 106 inciso b) apartado 1. punto 1.1 del referido Reglamento, “Los oferentes, adjudicatarios o cocontratantes serán pasibles de las sanciones establecidas en el artículo 29 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios, cuando incurran en las siguientes causales: (...) b) Suspensión: (...) 1.- Se aplicará una suspensión para contratar por un plazo de hasta UN (1) año: (...) 1.1.- Al adjudicatario al que se le hubiere revocado la adjudicación por causas que le fueren imputables”.

En virtud de ello, corresponderá remitir los antecedentes pertinentes, conforme lo establecido en el artículo 110 de Anexo al Decreto N° 1030/16 y sus normas modificatorias y complementarias, acorde a las indicaciones comunicadas mediante la Comunicación General ONC N° 130/19...”.

Como corolario del análisis efectuado, el servicio permanente de asesoramiento jurídico del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL concluyó: “...se sugiere requerir la intervención de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, en su carácter de Órgano Rector, a modo de colaboración, a efectos de determinar: 1) si efectivamente a la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. no le corresponde penalidad alguna –sino sólo la sanción establecida en el artículo 106 inciso b) apartado 1. punto 1.1) del Anexo al Decreto N° 1030/16 y sus normas modificatorias y complementarias–; y 2) si corresponde revocar parcialmente la Resolución MDS N° 317/22 (en lo que refiere a la adjudicación dispuesta a favor de la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A.)...”.

Finalmente, en el orden 355 se encuentra vinculada la Providencia N° PV-2022-59745792-APN-DCYC#MDS, de fecha 13 de junio de 2022, mediante la cual, la DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL propicia la intervención de esta Oficina, en virtud de lo dictaminado por el servicio de asesoramiento jurídico de dicha Cartera, destacando a modo de síntesis que: “...la imposibilidad de emitir la correspondiente Orden de Compra se debe a causas imputables a la adjudicataria (...) solicita se eleven las presentes en consulta a esa OFICINA NACIONAL, respecto a las penalidades y sanciones que cabrían o no imputarle a la firma INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. y la revocación de la Resolución MDS N° 317/22, en cuanto a la adjudicación parcial de la Licitación Pública N° 83/21 a favor de la misma...”

En ese estado ingresan las presentes actuaciones a consideración de este Órgano Rector.

**-II-**

## **OBJETO DE LA CONSULTA**

Se requiere la intervención de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, para que emita opinión en relación con la circunstancia acaecida en la Licitación Pública N° 95-0083-LPU21 del registro del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, en cuyo marco se adjudicó el Renglón N° 1 a la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. mediante la Resolución del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL N° 317 de fecha 4

de abril de 2022, más no se pudo perfeccionar el vínculo contractual por causas imputables a la adjudicataria, en la medida en que esta última no tramitó el alta en el Padrón Único de Entes.

Concretamente, se consulta: “1) si efectivamente a la firma *COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A.* no le corresponde penalidad alguna –sino sólo la sanción establecida en el artículo 106 inciso b) apartado 1. punto 1.1) del Anexo al Decreto N° 1030/16 y sus normas modificatorias y complementarias–; y 2) si corresponde revocar parcialmente la Resolución MDS N° 317/22 (en lo que refiere a la adjudicación dispuesta a favor de la firma *COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A.*).”.

### **-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 DESARROLLO SOCIAL es una jurisdicción integrante de la Administración Central y, como tal, se encuentra incluido en el ámbito de aplicación subjetivo del citado Decreto.

En lo que respecta al ámbito de aplicación material u objetivo, es dable afirmar, en primer lugar, que el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional 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. 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 adquisición de fideos y, asimismo, que no surge 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.

En lo concerniente a la reglamentación aplicable, cabe señalar que en la medida en que la Licitación Pública N° 95-0083-LPU21 fue autorizada por la Resolución de la SECRETARÍA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL N° 541, de fecha 29 de diciembre de 2021, resulta de aplicación al caso el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional 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, normas modificatorias y complementarias.

Por último, resulta de aplicación la Disposición ONC N° 65/16, por cuyo conducto se habilitó el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional denominado “COMPR.AR”, como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos prescriptos en el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Conforme lo establecido en la aludida Disposición ONC N° 65/16, las diversas jurisdicciones y entidades deberán

utilizar el Sistema Electrónico “COMPR.AR” en forma obligatoria a partir de las fechas previstas en el correspondiente cronograma de implementación y, en el caso puntual del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, mediante la Comunicación General ONC N° 55, de fecha 21 de octubre de 2016 se estableció la implementación obligatoria del mencionado sistema en el ámbito de dicho organismo a partir del día 24 de octubre de 2016.

#### -IV-

### ACLARACIONES PREVIAS

En forma liminar, ha de recordarse que este organismo no posee, entre sus atribuciones, funciones de contralor o auditoría (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-APNONC#MM, IF-2018-42841186-APN-ONC#MM, IF-2019-08248347-APN-ONC#JGM, IF-2019-64885570-APNONC#JGM, IF-2019-103913317-APN-ONC#JGM, IF-2021-53459233-APN-ONC#JGM, IF-2021-65214312-APN-ONC#JGM, IF-2021-90727398-APN-ONC#JGM, IF-2021-94756724-APN-ONC#JGM, IF-2022-08414085-APN-DNCBYS#JGM, IF-2022-62700184-APN-DNCBYS#JGM, entre muchos otros).

Por otra parte, ha de subrayarse que si bien la Oficina Nacional de Contrataciones se encuentra facultada para asesorar y dictaminar en las cuestiones particulares que en materia de contrataciones públicas sometan las diversas jurisdicciones y entidades a su consideración, muy distinto es el ejercicio de un control de legalidad “genérico” sobre la totalidad del trámite de un determinado procedimiento de selección y/o respecto de aquellas vicisitudes susceptibles de acontecer durante la ejecución contractual, todo lo cual excede el umbral de análisis del Órgano Rector. De lo contrario, se estarían supliendo funciones propias de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico y/o de los organismos de contralor dotados de competencias específicas para dichos fines (v. Dictámenes ONC Nros. IF-2019-65603472-APNONC# JGM, IF-2021- 94756724-APN-ONC#JGM, IF-2021-53459233-APN-ONC#JGM, IF-2022-08414085-APN-DNCBYS#JGM e IF-2022-62700184-APN-DNCBYS#JGM).

En consecuencia, la intervención de esta Oficina se circunscribirá al objeto de la consulta delimitado en el Acápito II, procurando no ingresar en materias ajenas al ámbito competencial específico de este Órgano Rector, tales como las cuestiones fácticas, económico-financieras, presupuestarias y de oportunidad, mérito y conveniencia que pudieren encontrarse comprendidas (Cfr. Dictámenes ONC Nros. 896/12, 1006/12, 74/14, 453/14 e IF-2019-103913317-APN-ONC#JGM, entre otros).

#### -V-

### ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

#### **a) Cómputo del plazo de mantenimiento de la oferta. Requisitos para retirar la oferta sin penalidad. Efectos de la notificación de la adjudicación durante la vigencia del período en curso.**

Como es sabido, el artículo 54 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N° 1030/16 establece: “*PLAZO DE MANTENIMIENTO DE LA OFERTA. Los oferentes deberán mantener las ofertas por el término de SESENTA (60) días corridos contados a partir de la fecha del acto de apertura, salvo que en el respectivo pliego de bases y condiciones particulares se fijara un plazo diferente. El plazo de SESENTA (60) días antes aludido o el que se establezca en el pertinente pliego particular*”

*se renovará en forma automática por un lapso igual al inicial o por el que se fije en el respectivo pliego particular, y así sucesivamente, salvo que el oferente manifestara en forma expresa su voluntad de no renovar el plazo de mantenimiento con una antelación mínima de DIEZ (10) días corridos al vencimiento de cada plazo... ”.*

Por su parte y con mayor detalle, el artículo 12 del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales aprobado como Anexo I a la Disposición ONC N° 63/16 estipula: “*PLAZO DE MANTENIMIENTO DE LA OFERTA. Los oferentes deberán mantener las ofertas por el término de SESENTA (60) días corridos contados a partir de la fecha del acto de apertura, salvo que en el respectivo pliego de bases y condiciones particulares se fijara un plazo diferente. El plazo de SESENTA (60) días antes aludido o el que se establezca en el pertinente pliego particular se renovará en forma automática por un lapso igual al inicial o por el que se fije en el respectivo pliego particular, y así sucesivamente, salvo que el oferente manifestara en forma expresa su voluntad de no renovar el plazo de mantenimiento con una antelación mínima de DIEZ (10) días corridos al vencimiento de cada plazo.*

*La prórroga automática del plazo de mantenimiento de oferta no podrá exceder de UN (1) año contado a partir de la fecha del acto de apertura.*

*El oferente podrá manifestar en su oferta que no renueva el plazo de mantenimiento al segundo período o que la mantiene por una determinada cantidad de períodos, y en ese caso, la jurisdicción o entidad contratante la tendrá por retirada a la finalización del período indicado.*

*Si el oferente, en la nota por la cual manifestara que no mantendrá su oferta, indicara expresamente desde qué fecha retira la oferta, la Administración la tendrá por retirada en la fecha por él expresada. Si no indicara fecha, se considerará que retira la oferta a partir de la fecha de vencimiento del plazo de mantenimiento de la oferta en curso.*

*El oferente que manifestara que no mantendrá su oferta quedará excluido del procedimiento de selección a partir de la fecha indicada en el párrafo anterior.*

*Si el oferente manifestara su negativa a prorrogar el mantenimiento de su oferta dentro del plazo fijado a tal efecto, quedará excluido del procedimiento de selección, sin pérdida de la garantía de mantenimiento de la oferta. Si por el contrario, el oferente manifestara su voluntad de no mantener su oferta fuera del plazo fijado para realizar tal manifestación o retirara su oferta sin cumplir con los plazos de mantenimiento, corresponderá excluirlo del procedimiento y ejecutar la garantía de mantenimiento de la oferta.*

*Con posterioridad a la notificación del acto de adjudicación, el plazo de mantenimiento de oferta se renovará por DIEZ (10) días hábiles. Vencido éste plazo sin que se hubiese notificado la orden de compra o venta por causas no imputables al adjudicatario, éste podrá desistir de su oferta sin que le sea aplicable ningún tipo de penalidad ni sanción.”.*

De la mera lectura de las normas previamente transcritas es posible extraer –en cuanto aquí interesa– las siguientes pautas básicas:

I. Los oferentes asumen la obligación de mantener sus ofertas por el término que –en cada caso—se estipule en los pliegos de bases y condiciones particulares. Por defecto, la normativa prevé un plazo de SESENTA (60) días corridos, el que resultará de aplicación en la medida en que los pliegos particulares no estipulen uno distinto.

De este modo, el organismo contratante se encuentra facultado para estipular en el pliego particular el plazo de

mantenimiento de las ofertas que estime oportuno y/o conveniente, en tanto y en cuanto resulte razonable, a la luz del tipo de procedimiento de que se trate, características del objeto contractual y demás circunstancias. De no hacerlo, resultará de aplicación el plazo contemplado en el artículo 54 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16.

II. En todos los casos, el plazo de mantenimiento de la oferta debe computarse a partir de la fecha del acto de apertura y, a su vencimiento, se renovará en forma automática, salvo que el oferente manifieste en forma expresa su negativa a renovarlo para el lapso siguiente, con una antelación mínima de DIEZ (10) días corridos al vencimiento del período que se encuentre en curso.

En el Dictamen ONC N° IF-2020-18826635-APN-DNCBYS#JGM se recordó justamente que: *“El mantenimiento de la oferta durante el plazo indicado en el pliego de bases y condiciones particulares o, en su defecto, en el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (el que puede identificarse, con fines prácticos, como el ‘primer período’) es una obligación del oferente, asegurando dicha exigencia por medio de una garantía que avala la seriedad de la cotización. De ahí que los oferentes deben mantener sus ofertas –como mínimo– por dicho plazo, el que comenzará a computarse desde el día del acto de apertura, en todos los casos.”*.

Así, el mantenimiento de la oferta durante el plazo indicado en el pliego particular es una obligación que asume el oferente, pero puede evitar la prórroga automática del plazo de mantenimiento de oferta, para lo cual la normativa vigente exige una actitud diligente por parte del particular, consistente en manifestar en forma expresa su voluntad de no renovarlo, con una antelación mínima de DIEZ (10) días corridos previos a su vencimiento.

De ahí que asiste al oferente el derecho a no renovar su cotización para un nuevo período, sin perjuicio de lo cual, la no aplicación de penalidades y sanciones quedará *prima facie* supeditada al cumplimiento de la carga de comunicar tal decisión en forma expresa, precisa y con la antelación mínima que establece la norma.

Sobre esta temática, la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN tiene dicho que: *“El plazo de mantenimiento de la oferta (...) tiene una doble finalidad: por un lado, permite al organismo licitante contar con el plazo 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 (...) a fin de no comprometer sine die su voluntad de contratar (v. Dictamen IF-2017-0148530-APN-PTN, 2 de febrero 2017. Dictámenes PTN 300:166).*

III. Téngase presente, a todo evento, que la normativa hace alusión a “períodos”, con lo cual el proveedor sólo podrá retirar válidamente su oferta, sin penalidad, al finalizar un período, nunca en el medio de un ciclo en curso. El oferente puede, por caso, manifestar (directamente en su oferta o bien cumpliendo con la debida antelación) que no renueva el plazo de mantenimiento al segundo período y en ese supuesto, el organismo deberá tenerla por retirada a la finalización del período en curso, excluyendo al proveedor de la compulsa pero sin pérdida de la garantía de mantenimiento de la oferta.

IV. En cuanto a la claridad y precisión, es menester que el proveedor comunique su intención de no renovar el mantenimiento de su oferta para el siguiente período, procurando no utilizar fórmulas tales como “retiro la oferta” o “no mantengo la oferta”, dado que tales expresiones son susceptibles de interpretarse como un retiro de oferta súbito o intempestivo, lo cual conllevaría la exclusión con pérdida de la garantía de mantenimiento de oferta y la aplicación de una sanción de apercibimiento (a la que podría adicionarse, eventualmente, una sanción de

suspensión frente a la falta de pago de la penalidad pecuniaria mencionada, conforme el orden de afectación vigente).

V. Si el oferente no indica una fecha específica, la Administración deberá tener por fenecida la oferta a partir de la fecha en que expire el plazo de mantenimiento de la oferta que se encontrare en curso. Luego, si la negativa a renovar el mantenimiento de la oferta fue manifestada en tiempo y forma, no procederá la aplicación de penalidades ni sanciones.

En suma, para poder retirar válidamente su oferta, sin penalidad, el oferente debe manifestar en forma expresa su voluntad de no renovar el plazo de mantenimiento con una antelación mínima de DIEZ (10) días corridos al vencimiento de cada lapso, lo cual presupone completar el ciclo en curso, durante el cual su oferta seguirá siendo válida.

Esto último cobra singular relevancia por el siguiente motivo: para que el proveedor pueda desistir de su oferta sin penalidad es menester que transcurra lo que reste del ciclo en curso hasta su finalización sin que le sea notificada la adjudicación. Por el contrario, si en el interregno que tiene lugar entre la presentación del proveedor y la finalización del ciclo en curso se verifica la notificación de la adjudicación, rige un nuevo plazo de mantenimiento de oferta, de carácter excepcional, por el término de DIEZ (10) días hábiles.

Ello así, en la medida en que, tal como fue puesto de relieve por el servicio permanente de asesoramiento jurídico del organismo de origen, las pautas señaladas en los puntos I a V deben necesariamente conjugarse e interpretarse --sistemática y armoniosamente-- con lo establecido en el artículo 12, *in fine*, del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales, en tanto prescribe: *“Con posterioridad a la notificación del acto de adjudicación, el plazo de mantenimiento de oferta se renovará por DIEZ (10) días hábiles. Vencido éste plazo sin que se hubiese notificado la orden de compra o venta por causas no imputables al adjudicatario, éste podrá desistir de su oferta sin que le sea aplicable ningún tipo de penalidad ni sanción.”*.

Por consiguiente, si la notificación de la adjudicación tiene lugar estando vigente la oferta –aunque más no fuere por un día--, la Administración dispondrá de un plazo adicional o supletorio de DIEZ (10) días hábiles administrativos para notificar la orden de compra y perfeccionar válidamente el contrato. Sólo en el caso en que vencido dicho plazo no se hubiera efectivizado la notificación de la orden de compra **por causas no imputables al adjudicatario**, éste podrá desistir de su oferta sin que le sean aplicables penalidades ni sanciones.

Así se sostuvo, por ejemplo, en el Dictamen ONC N° IF-2019-94791412-APN-ONC#JGM, de fecha 21 de octubre de 2019, donde se enfatizó: *“...Nótese, desde otro vértice, que aun cuando el oferente manifieste con la antelación exigida en la normativa su voluntad de no renovar el plazo de mantenimiento para el siguiente período, si el organismo le notifica el acto de adjudicación en forma previa a que el período en curso concluya, por imperio de lo establecido en los artículos 75, in fine, del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 y 12, in fine, del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales, el plazo de mantenimiento de oferta se renovará automáticamente por un plazo adicional de DIEZ (10) días hábiles administrativos, dentro del cual la notificación de la orden de compra al adjudicatario perfeccionará válidamente el contrato. Por el contrario, si dicho plazo expira sin que se hubiese notificado la orden de compra por causas no imputables al adjudicatario, éste podrá desistir de su oferta sin que le sea aplicable ningún tipo de penalidad ni sanción...”*.

Aclarado lo anterior, de la compulsa de las actuaciones y de la información obrante en la plataforma “COMPR.AR” surgen los siguientes extremos:

- El pliego de bases y condiciones particulares individualizado como PLIEG-2021-121868696-APN-

DCYC#MDS contempla en su Cláusula 13, lo siguiente: “*PLAZO DE MANTENIMIENTO DE OFERTA: NOVENTA (90) días corridos; dicho plazo será prorrogado automáticamente por sucesivos lapsos iguales al inicial en caso que el oferente no manifieste en forma expresa su voluntad de no renovar la oferta con una antelación mínima de DIEZ (10) días corridos al vencimiento de cada plazo.*”.

- El acto de apertura de ofertas de la Licitación Pública N° 95-0083-LPU21 tuvo lugar el día 18 de enero de 2022. Ergo, la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. tenía *a priori* la obligación de mantener su oferta, como mínimo, hasta el día 17 de abril de 2022, fecha en que fenecía el primer período –obligatorio—de mantenimiento de la oferta.
- Con fecha 4 de abril de 2022 se emitió la Resolución N° 317/22, mediante la cual se adjudicó el Renglón 1 a la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. por la suma total de PESOS VEINTITRÉS MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL (\$ 23.375.000,00.-).
- La Resolución N° 317/22 fue difundida en la plataforma “COMPR.AR” el día 6 de abril de 2022, razón por la cual debe reputarse notificada el día hábil siguiente, es decir, el 7 de abril de 2022, de conformidad con lo previsto en el artículo 4° del Manual de Procedimiento del Sistema Electrónico de Contrataciones “COMPR.AR” aprobado como Anexo I a la Disposición ONC N° 65/16.
- El mismo día en que tuvo lugar la difusión de la adjudicación –6 de abril de 2022—el proveedor de que se trata manifestó expresamente su voluntad de no renovar el plazo de mantenimiento de su oferta.

Hasta aquí, la primera conclusión a la que corresponde arribar es la siguiente: si bien se verifica un obrar correcto por parte de la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A., la cual comunicó su voluntad de no renovar el mantenimiento de su oferta para un nuevo período en debida forma y con la antelación mínima exigida, no puede soslayarse que el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL emitió y notificó la adjudicación en su favor encontrándose la oferta aún vigente, con lo cual la vigencia de la oferta en cuestión se extendió por DIEZ (10) días hábiles, computables desde el 7 de abril hasta el 25 de abril de 2022, por aplicación del artículo 12, *in fine*, del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales.

#### **b) Alta de Ente Beneficiario. Imposibilidad de emitir la orden de compra por causas imputables a la adjudicataria.**

En cuanto al requerimiento de alta de ente beneficiario, no resulta ocioso recordar que los organismos de la Administración Pública Nacional canalizan los pagos a sus proveedores por medio de la Cuenta Única del Tesoro (CUT).

En efecto, los pagos que realiza la TESORERÍA GENERAL DE LA NACIÓN (TGN) se efectúan mediante acreditaciones en cuentas bancarias, para lo cual los beneficiarios deben informar una cuenta, la que deberá encontrarse abierta en alguno de los bancos adheridos al sistema.

En cuanto aquí concierne, la Resolución de la SECRETARÍA DE HACIENDA N° 262/95 establece: “...Art. 4° – *Todos los pagos que realicen la Tesorería General y las Tesorerías Centrales con cargo a la Cuenta Única del Tesoro deberán ser efectuados mediante acreditaciones en cuentas bancarias, corrientes o de ahorro, en moneda nacional.*”

*Art. 5° – Los beneficiarios de pagos que realice el Tesoro, cualquiera sea su carácter, deberán informar sólo una cuenta corriente o de ahorro, en moneda nacional, la que deberá encontrarse abierta en alguno de los bancos adheridos al sistema. Facúltase a la TESORERIA GENERAL DE LA NACION a autorizar la incorporación de más de una cuenta, cuando así lo estime conveniente.*

*Art. 6º – No podrán ordenarse pagos a personas físicas o jurídicas que no cuenten con el alta del beneficiario respectiva, razón por la cual, será responsabilidad de los Servicios Administrativos Financieros, la previa incorporación al sistema de los mismos...*” (el subrayado no corresponde al original).

Por su parte, el artículo 33 del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales aprobado como Anexo I a la Disposición ONC N° 63/16 establece: “*ALTA EN EL PADRON ÚNICO DE ENTES. Para resultar adjudicatario el oferente deberá estar dado de alta en el Padrón Único de Entes del SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA que administra el MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PUBLICAS, de conformidad con lo dispuesto por la Disposición N° 40 de la CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y N° 19 de la TESORERÍA GENERAL DE LA NACIÓN de fecha 8 de julio de 2010, ambas de la citada cartera de Estado, o las que en el futuro las reemplacen.*”.

Las citadas normas ameritan al menos dos aclaraciones: 1) Si bien la Resolución de la SECRETARÍA DE HACIENDA N° 262/95 contempla el alta en el padrón único de entes como un requisito para poder ordenar pagos, el Pliego Único que integra el plexo normativo específico de las contrataciones públicas de bienes y servicios de la Administración Pública Nacional regula tal recaudo como una condición para resultar adjudicatario, de donde se infiere que se trata de una exigencia que el oferente que se ubique primero en el orden de mérito debe cumplimentar para poder obtener la adjudicación en su favor; 2) La Disposición Conjunta N° 40 de la CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y N° 19 de la TESORERÍA GENERAL DE LA NACIÓN de fecha 8 de julio de 2010 mencionada en el citado artículo 33 fue reemplazada por su similar N° 09 CGN y 36 TGN, del 26 de junio de 2015, la cual aprobó el actual Procedimiento, los Instructivos y las Solicitudes para el registro de Altas, Bajas, Modificaciones, Rehabilitaciones y Reactivaciones de los Entes incluidos en el Padrón Único de Entes del SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN FINANCIERA (S.I.D.I.F.).

En síntesis, para resultar adjudicatario y ordenarse pagos a su favor, el oferente deberá estar dado de alta en el Padrón Único de Entes del SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN FINANCIERA que administra la SECRETARÍA DE HACIENDA dependiente del MINISTERIO DE ECONOMÍA, quedando a exclusivo cargo del oferente, la solicitud de su inscripción y alta en el referido sistema.

La falta de cumplimiento de dicho trámite por parte del oferente no constituye técnicamente una causal de desestimación subsanable o no subsanable de la oferta, por cuanto se trata de un requisito exigible únicamente a quien o quienes estén en condiciones de ser adjudicatarios, una vez concluida la etapa de evaluación.

No obstante, en los casos en que resulte adjudicado un oferente que no haya dado cumplimiento a lo indicado por el artículo 33 del Pliego Único aprobado mediante la Disposición ONC N° 63/16, esta Oficina interpreta que la solución a adoptar no sería otra que la revocación de la adjudicación por causa imputable al adjudicatario.

Desde esa perspectiva, en el caso que nos ocupa el requerimiento cursado por el organismo de origen a la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. con el objeto de que tramite el alta en el Padrón Único de Entes tuvo lugar el día 11 de abril de 2022, es decir, con posterioridad a la adjudicación pero durante la vigencia de la oferta de la citada sociedad comercial, sobre la cual pesaba la carga de satisfacer dicha diligencia, tomando particularmente en cuenta que los proveedores del Estado deben comportarse con diligencia, prudencia y buena fe, habida cuenta de su condición de colaboradores de la Administración en la realización de un fin público, el cual, en este caso, es insoslayable, desde que se trata del suministro de productos alimenticios con la finalidad de asistir a población en situación de vulnerabilidad.

Parece claro que el proveedor de que se trata se mantuvo renuente en cuanto al cumplimiento de un requisito

procedimental que a él incumbe, en forma exclusiva.

Como consecuencia de la inacción por parte de la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A., la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) se vio imposibilitada de gestionar la emisión de la orden de compra correspondiente, con lo cual, esta Oficina Nacional considera que la falta de perfeccionamiento del contrato es imputable al desinterés del proveedor, ya fuere por mera negligencia o como una maniobra para desentenderse del cumplimiento de sus obligaciones.

Sea como fuere, en líneas generales asiste razón a la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, al señalar en su Dictamen N° IF-2022-58072139-APN-DGAJ#MDS que: “...De este último fragmento del 12 del Pliego Único de Bases y Condiciones Particulares aprobado por Disposición ONC N° 63/16 y sus modificatorias se desprendería que si la orden de compra no pudo ser notificada por causas imputables al adjudicatario, le correspondería a éste algún tipo de penalidad y/o sanción...”.

**c) Régimen de penalidades y sanciones. Antecedentes que no son penalidades en sentido estricto.**

Habiendo llegado a este punto, importa traer a colación el artículo 29 del Decreto Delegado N° 1023/01, en la medida en que establece: “...PENALIDADES Y SANCIONES. Los oferentes o cocontratantes podrán ser pasibles de las siguientes penalidades y sanciones:

*a) PENALIDADES.*

*1. Pérdida de la garantía de mantenimiento de la oferta o de cumplimiento del contrato.*

*2. Multa por mora en el cumplimiento de sus obligaciones.*

*3. Rescisión por su culpa.*

*b) SANCIONES. Sin perjuicio de las correspondientes penalidades los oferentes o cocontratantes podrán ser pasibles de las siguientes sanciones, en los supuestos de incumplimiento de sus obligaciones:*

*1. Apercibimiento*

*2. Suspensión.*

*3. Inhabilitación.*

*A los efectos de la aplicación de las sanciones antes mencionadas, los organismos deberán remitir al Órgano Rector copia fiel de los actos administrativos firmes mediante los cuales hubieren aplicado penalidades a los oferentes o cocontratantes...”.*

Del citado artículo se desprende, con meridiana claridad, que el Régimen de Contrataciones perfilado por el Decreto Delegado N° 1023/01 distingue entre penalidades –que resultan aplicables tanto en el período precontractual como en el contractual, por cuanto la norma las prevé tanto para los oferentes como para los cocontratantes– y sanciones.

En esa inteligencia, el régimen “sancionador” –en sentido lato– en materia de bienes y servicios se configura con: “...las penalidades como tipos –infracciones– circunscriptos al marco contractual; en tanto las sanciones y sus

*consecuentes exceden el contrato puntal (así, por ejemplo, las suspensiones...*” (v. BALBIN, Carlos F., “*Manual de Derecho Administrativo*”, Ed. Thomson Reuters – La Ley, Buenos Aires 2015, pp. 595 - 596) (v. IF-2018-23708414- APN-ONC#MM e IF-2022-62700184-APN-DNCBYS#JGM).

Como es sabido, la aplicación de penalidades es competencia de las jurisdicciones y entidades contratantes, mientras que la imposición de sanciones es una facultad exclusiva y excluyente de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, en tanto Órgano Rector del sistema de contrataciones (v. artículo 23, inciso a) del Decreto Delegado N° 1023/01).

En otro orden de cosas, a nivel nacional el régimen de penalidades y sanciones en materia de contrataciones de bienes y servicios es taxativo y viene legalmente impuesto con independencia de que en un procedimiento de selección en concreto haya sido replicado expresamente en las cláusulas del pliego de bases y condiciones particulares o no –a excepción de las multas por determinados incumplimientos específicos en contratos de servicios o de tracto sucesivo, que para su aplicación requieren su incorporación al pliego– y es indisponible por las partes (v. Dictámenes ONC N° 164/14, IF-2018-23708414-APN-ONC#MM e IF-2022-62700184-APN-DNCBYS#JGM).

Por último, es dable poner de resalto que el Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 contempla determinadas medidas susceptibles de ser reflejadas en actos administrativos emitidos por las autoridades competentes de los diversos organismos durante la sustanciación de los procedimientos de selección (v.g. desestimaciones de oferta) que no son penalidades en sentido estricto pero que, no obstante ello, sirven de antecedente para la aplicación de sanciones por parte del Órgano Rector.

Desde esa óptica, la revocación de la adjudicación por culpa del proveedor configura un antecedente que habilita la aplicación de sanciones por parte de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES.

Siendo ello así y a modo de síntesis, se comparte la opinión del servicio permanente de asesoramiento jurídico del organismo de origen, en cuanto puso de relieve que: “...de la literalidad del artículo 102 del mencionado Reglamento no se desprende que la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. sea pasible de alguna penalidad...”.

Tal afirmación es técnicamente correcta, en la medida en que no se configura el supuesto previsto en el artículo 102 inciso a) apartado 1° del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16, precepto que penaliza con la pérdida de garantía de mantenimiento de la oferta: “*Si el oferente manifestara su voluntad de no mantener su oferta fuera del plazo fijado para realizar tal manifestación o retirara su oferta sin cumplir con los plazos de mantenimiento.*”.

En este caso se adjudicó el Renglón N° 1 a una oferta cuya vigencia a esa fecha no amerita cuestionamiento alguno y, a la postre, no pudo perfeccionarse el contrato por motivos atribuibles al adjudicatario.

Consecuentemente, en opinión de este Órgano Rector el organismo consultante debería limitarse a revocar parcialmente la adjudicación –únicamente en cuanto concierne al proveedor en cuestión, con sustento en una causa que, como ya se dijo, le es imputable--; medida que no es estrictamente una penalidad, pero sí un antecedente que dará lugar a una sanción, en los términos del artículo 106 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, que en su parte pertinente reza: “*CLASES DE SANCIONES. Los oferentes, adjudicatarios o cocontratantes serán pasibles de las sanciones establecidas en el artículo 29 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios, cuando incurran en las siguientes causales: (...)* b) *Suspensión: 1.- Se aplicará una suspensión para contratar por un plazo de hasta UN (1) año:*

*1.1.- Al adjudicatario al que se le hubiere revocado la adjudicación por causas que le fueren imputables... ”.*

**-VI-**

## **CONCLUSIONES**

En razón de las consideraciones vertidas en el Acápito V del presente, la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES opina lo siguiente:

a) Si bien no resulta procedente la aplicación de penalidades en sentido estricto, se estima jurídicamente viable que el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL dicte un acto administrativo por el cual revoque parcialmente la Resolución N° 317 de fecha 4 de abril de 2022, en cuanto a la adjudicación del Renglón 1 alternativa 1 a la firma COMPLEJO INDUSTRIAL ALIMENTARY S.A. por causas imputables a la mencionada sociedad comercial.

b) Una vez firme en sede administrativa el antecedente aludido en el literal a), corresponderá dar intervención a esta Oficina Nacional, en los términos del artículo 110 del anexo al Decreto N° 1030/16 y con sujeción a los recaudos formales indicados en la Comunicación General ONC N° 130/19.

Saludo a usted atentamente.

PR

AL

DIRECTOR DE COMPRAS Y CONTRATACIONES

DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

**Sr. Juan Ignacio ACCATTOLI**

S.\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_D.

