



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

**Dictamen firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** EX-2020-82709243- -APN-DAYF#RENAPER – RENAPER - Licitación Pública N° 78-0006-LPU20 – CONSULTA SOBRE LA VIGENCIA DE CRITERIOS VERTIDOS EN DIVERSOS DICTÁMENES DE ESTA OFICINA NACIONAL.

---

SEÑORA DIRECTORA GENERAL:

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 GENERAL DE ADMINISTRACIÓN de la DIRECCIÓN NACIONAL del REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS (RENAPER).

**-I-**

**ANTECEDENTES**

En el orden 15, páginas 1-3, luce vinculada la Disposición de la DIRECCIÓN NACIONAL del REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS N° DI-2020-1205-APN-RENAPER#MI, de fecha 4 de diciembre de 2020, a través de la cual se autorizó la Licitación Pública N° 78-0006-LPU20, tendiente a la “ADQUISICIÓN DE SIETE MILLONES (7.000.000) DE IDENTIFICACIONES D1”, con destino a la DIRECCIÓN NACIONAL DE PROGRAMACIÓN Y PRODUCCIÓN DE DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD de ese organismo (v. artículo 1°).

Asimismo, con conducto del artículo 2° del referido acto se aprobó el pliego de bases y condiciones particulares individualizado como PLIEG-2020-82998320-APN-DAYF#RENAPER.

Del Acta de Apertura, de fecha 23 de diciembre de 2020, se desprende que para la Licitación Pública N° 78-0006-LPU20 fueron confirmadas a través del Sistema Electrónico de Contrataciones “COMPR.AR” CUATRO (4) ofertas, conforme el siguiente detalle: 1) SOCIEDAD DEL ESTADO CASA DE MONEDA (CUIT N° 30-54667697-4) (\$ 872.928.076,00); 2) UNITEC BLUE S.A. (CUIT N° 30-71225664-4) (USD 5.528.740,00.-); 3) EUROWITCEL S.A. (CUIT N° 30-70825259-6) (\$ USD 9.590.000,00.-) y 4) INSTITUTO DE PUBLICACIONES Y ESTADÍSTICAS S.A. (CUIT N° 33-57821221-9) (USD 12.593.700,00.-) (v. orden 119).

En el orden 116, páginas 1-3, se encuentra incorporado el Dictamen de Evaluación de Ofertas, de fecha 2 de febrero de 2021, de donde surge que el órgano evaluador recomendó adjudicar los Renglones Nros 1 y 2 a la firma UNITEC BLUE S.A. y el Renglón N° 3 en favor de EUROWITCEL S.A. (v. IF-2021-09460414-APN-DAYF#RENAPER).

En el orden 125, páginas 1-4, obra el Cuadro Comparativo de Ofertas (v. IF-2021-09629759-APN-DAYF#RENAPER).

En el orden 138 luce agregada la impugnación al Dictamen de Evaluación interpuesta por la firma EUROWITCEL S.A. con fecha 5 de febrero de 2021 (v. IF-2021-11940233-APN-DAYF#RENAPER).

Atento a la impugnación al Dictamen de Evaluación presentada por el proveedor EUROWITCEL SA, se incorporó en el orden 140, páginas 1-5, un informe realizado por la DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN de la DIRECCIÓN NACIONAL del REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS N° IF-2021-14718944-APN-DGA#RENAPER, de fecha 19 de febrero de 2021.

Por otra parte, tomó intervención la DIRECCIÓN NACIONAL DE PROGRAMACIÓN Y PRODUCCIÓN DE DNI del RENAPER, instancia que en el marco del Memorando N° ME-2021-15011346-APN-DNPPDNI#RENAPER, de fecha 21 de febrero de 2021, analizó los aspectos técnicos objeto de impugnación (v. orden 142).

Finalmente, en el orden 145 obra el Dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL TÉCNICA JURÍDICA del RENAPER N° IF-2021-16666810-APN-DGTJ#RENAPER, de fecha 25 de febrero de 2021, oportunidad en la cual la aludida asesoría letrada solicitó -en cuanto aquí concierne- la intervención de este Órgano Rector para que confirme el criterio oportunamente sostenido en diversos dictámenes de esta Oficina, reseñados en la pieza previamente referida.

## **-II-**

### **OBJETO DE LA CONSULTA**

Se requiere la intervención de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, a raíz de lo indicado por la DIRECCIÓN GENERAL TÉCNICA JURÍDICA de la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS, a fin de que esta Oficina Nacional confirme las posturas mantenidas en los Dictámenes Nros. IF-2018-06668036-APN-ONC#MM e IF-2018-02008922-APN-ONC#MM, los cuales se encuentra citados en el Dictamen N° IF-2021-16666810-APN-DGTJ#RENAPER.

## **-III-**

### **ÁMBITO DE APLICACIÓN**

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 la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS es un organismo descentralizado actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE INTERIOR del MINISTERIO DEL INTERIOR, razón por la cual se encuentra incluida dentro del ámbito de aplicación subjetivo del citado Decreto.

En lo que respecta al ámbito de aplicación material u objetivo, es dable puntualizar 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 SIETE MILLONES (7.000.000) DE IDENTIFICACIONES D1” y, asimismo, que no se advierten constancias que permitan inferir que se trata de algún supuesto de excepción, puede concluirse que dicha contratación se encuentra comprendida dentro del ámbito de aplicación objetivo del Decreto Delegado N° 1023/01.

Por último, respecto de la reglamentación, en la medida en que la Licitación Pública N° 78-0006-LPU20 fue autorizada mediante la Disposición de la DIRECCIÓN NACIONAL del REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS N° DI-2020-1205-APN-RENAPER#MI, de fecha 4 de diciembre de 2020, resultan de aplicación el Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16, junto con sus normas modificatorias y complementarias.

#### **-IV-**

#### **ACLARACIONES PREVIAS**

En forma liminar, ha de recordarse que este organismo no posee, entre sus atribuciones, funciones de contralor o auditoría, conforme fuera expresado en los Dictámenes ONC N° 558/10 y N° 611/10, entre muchos otros.

Desde otro vértice, no resulta ocioso traer a colación que por aplicación del principio de centralización de las políticas y de las normas y de descentralización de la gestión operativa -expresamente receptado en el artículo 23 del Decreto Delegado N° 1023/01-, esta Oficina Nacional no posee facultades para decidir sobre la procedencia de las impugnaciones presentadas 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, 32/16, IF-2017-06755277-APN-ONC#MM e IF-2018-20043159-APN-ONC#MM, entre otros).

Sin embargo, lo expuesto no resulta óbice para emitir un pronunciamiento con respecto a si en la actualidad se mantienen vigentes los criterios oportunamente plasmados en los dictámenes de esta Casa, que han sido reseñados por la DIRECCIÓN GENERAL TÉCNICA JURÍDICA del RENAPER en su Dictamen N° IF-2021-16666810-APN-DGTJ#RENAPER, de fecha 25 de febrero de 2021.

En consecuencia, la opinión que ha de brindarse en esta ocasión se circunscribirá al objeto de consulta delimitado en el Acápite II, procurando no ingresar en materias ajenas al ámbito competencial específico de este Órgano Rector.

Téngase presente, al respecto, que tanto las cuestiones fácticas, eminentemente técnicas, económico-financieras, presupuestarias y de oportunidad, mérito y conveniencia que pudieren encontrarse comprendidas resultan ajenas al alcance del presente asesoramiento (Cfr. Dictámenes ONC Nros. 896/12, 1006/12, 74/14 y 453/14, entre otros).

#### **-V-**

#### **ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN**

Aclarado lo anterior, es dable mencionar que a raíz de la impugnación al Dictamen de Evaluación interpuesta por la firma EUROWITCEL S.A. tomaron intervención la DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN, la DIRECCIÓN NACIONAL DE PROGRAMACIÓN Y PRODUCCIÓN DE DNI y, finalmente, la DIRECCIÓN GENERAL TÉCNICA JURÍDICA, todas del RENAPER.

Respecto de esta última, en el marco del Dictamen N° IF-2021-16666810-APN-DGTJ#RENAPER, de fecha 25 de febrero de 2021, el servicio permanente de asesoramiento jurídico del RENAPER efectuó -en lo sustancial- las consideraciones que a continuación se transcriben, para mejor ilustrar la cuestión. A saber: “...*La impugnación de la firma EUROWITCEL S.A, plantea que el Dictamen en cuestión ha desatendido diversas cuestiones de procedimiento (...) El fundamento de su pedido, a cuyos términos me remito en homenaje a la brevedad, cuestiona: (...).*”

1. “...*La actuación del apoderado de la Firma UNITEC BLUE S.A: observa que el Poder presentado por ésta, requiere la firma de dos de los apoderados designados en el mismo siendo que en el caso de marras la oferta presentada ha sido suscripta por solo uno de ellos, provocando que el firmante se haya excedido en su mandato, circunstancia que no resulta subsanable, y que en consecuencia tiene que tenerse la oferta por no presentada, por no cumplir con las formalidades tanto intrínsecas como extrínsecas necesarias para sustanciar este tipo de proceso...”.*”

2. “...*Vulneración del Principio de Igualdad: El Pliego de Bases y Condiciones Particulares respecto de las muestras establece que “...deberán ser recepcionadas en la DIRECCIÓN NACIONAL DE PROGRAMACIÓN Y PRODUCCIÓN DE DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD. en la Fábrica de Producción Documental sito en Prof. Dr. Pedro Chutro 2780, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.” De la documentación complementaria acompañada por la firma UNITEC BLUE S.A., que se encuentra incorporada como RE-2021-00924439-APNDAYFURENAPER, surge que las muestras han sido entregadas en la dependencia de Compras, siendo este, un lugar completamente diferente al establecido por el Pliego. Es más, implica una distorsión en el cumplimiento de las exigencias del Pliego de Bases y Condiciones Particulares, y una vulneración en el principio de tratamiento Igualitario para con los restantes oferentes, lo que de ninguna forma puede ser aceptado...”.*”

3. “...*Integración defectuosa de la garantía de mantenimiento de oferta, por parte del oferente UNITEC BLUE S.A., lo que acarrea la nulidad de la Oferta: al respecto sostiene que este punto se encuadra en los artículos 66.- CAUSALES DE DESESTIMACIÓN NO SUBSANABLES y 79 del Decreto N°1030/16, dado que la errónea integración de una garantía de mantenimiento de oferta, léase disponer su monto en PESOS ARGENTINOS cuando corresponden DÓLARES ESTADOUNIDENSES, implica directamente no haberla constituido y en consecuencia importa de manera liminar la Desestimación de la Oferta sin posibilidad de subsanación. Indica que en PLIEG-2021-09460452-APN-DAYF#RENAPER el Organismo solicitó la sustitución de la garantía por una póliza de caución expresada en DÓLARES ESTADOUNIDENSES y de tal manera, habría roto el principio de transparencia e igualdad entre oferentes...”.*”

4. “...*Falta de tratamiento de las observaciones presentadas y el desapego del cumplimiento del Pliego de Bases y Condiciones Particulares: El artículo 14 del PLIEG-2020-82998320-APN-DAYF#RENAPER que ha regido esta contratación, entre tantas muchas cosas ha solicitado... "10. Antecedentes de clientes a los que se les hubiere provisto material de seguridad y/o software de seguridad (según los renglones que se coticen) en los últimos DOS (2) años, detallando empresa/organismo, CUIT de lo empresa/organismo, referente y teléfono/mail de contacto, detalle de la provisión efectuada (tipo y cantidad de insumos— el mínimo de entregas deberá ser de 1.800.000 unidades de material de seguridad) ...” La firma UNITC BLUE S.A al respecto, acompaña referencia de TRES (3) Bancos, en 2020-90149453-APN-DAYF#RENAPER, indicando que "...ponemos a disposición*”

*principales clientes o los cuales fueron provistos de materiales de seguridad (Tarjetas de Crédito y Débito) ..." no se indica ni siquiera la cantidad de insumos entregados, más allá de que ellos nada tengan que ver con los de tipo de seguridad que aquí se pretende adquirir, destacando que su firma ha acompañado en RE-2020-90148938-APNDAYMENAPER datos que dan cuenta de la probada experiencia en la provisión de insumos de seguridad. Destaca que la falta de idoneidad del oferente para con este tipo de material de seguridad, ha sido informada en una observación dirigida vía email el día martes 29 de diciembre de 2020 a la oficina de Compras no siendo abordada por la Comisión Evaluadora, cuando le correspondía hacerlo, incumpliendo una vez más los deberes que le resultan propios y provocando la vulneración de los principios rectores previstos en el Decreto N° 1023/01...".*

5. *"...Respecto de otras Cuestiones: indica que el Pliego requiere un elemento OVD en la cobertura plástica transparente del tipo no convencional, con coloración sectorizada, celeste bandera, en registro perfecto con parte del arte holográfico. La muestra presentada por la empresa no posee esta técnica. La técnica correcta a emplear es la presentada por nuestra firma, como así también por S.E. CASA DE MONEDA, donde se transfiere el elemento OVD en un soporte estable, no una resina, como lo hace la firma impugnada..."*

6. *"...Por último, advierte que la firma UNITEC BLUE S.A. se encontraría incurso en la prohibición para contratar prevista en el art. 28 inciso e) del Decreto N° 1023/01..."*

A renglón seguido, la DIRECCIÓN GENERAL TÉCNICA JURÍDICA del RENAPER abordó uno por uno los SEIS (6) agravios previamente individualizados.

Así, en cuanto concierne a las impugnaciones atinentes a la alegada entrega de las muestras de la firma UNITEC BLUE S.A. en un lugar distinto al indicado en el pliego; los presuntos defectos en la citada muestra presentada por la empresa UNITEC BLUE S.A. y la circunstancia denunciada con respecto a que UNITEC BLUE S.A. se encontraría incurso en la inhabilidad para contratar prevista en el art. 28 inciso e) del Decreto Delegado N 1023/01, la asesoría letrada en cuestión concluyó: *"...se estima que en principio no se encontrarían acreditadas las irregularidades denunciadas, por lo que correspondería su rechazo..."*

Ahora bien, en la medida en que tales puntos han merecido un meduloso análisis por parte del organismo de origen y, por otra parte, no han sido objeto de consulta a este Órgano Rector, su análisis aquí devendría inoficioso.

Luego, con respecto a los TRES (3) agravios restantes, el servicio permanente de asesoramiento jurídico del RENAPER, sostuvo -en apretada síntesis- lo siguiente: *"...En cuanto a la presentación de la oferta por un solo apoderado de UNITEC BLUE S.A. cuando el poder requiere la actuación conjunta de dos apoderados, la forma de presentación de la garantía de mantenimiento de la oferta y la supuesta falta de presentación de antecedentes de clientes, estimo que dichos puntos refieren a la existencia o no de causales de desestimación subsanables, o dicho en otros términos, a la posibilidad de subsanación de ciertas causales de desestimación de las ofertas (...) es opinión de esta Asesoría Jurídica que el principio general que rige en la materia es no restringir la concurrencia de oferentes, permitiendo al Organismo contratante requerir a los oferentes la subsanación de deficiencias no sustanciales. El límite a esa facultad, es la modificación de aspectos sustanciales de la oferta, que como tales ha definido el Órgano Rector al precio, objeto, cantidad y calidad (...).*

a) *En lo atinente a la firma de la oferta por un solo apoderado, el Órgano Rector se ha pronunciado indicando que "en el caso planteado por el organismo se deberá requerir que quienes fueran competentes para firmar la oferta, figuren como administradores legitimados en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO)*

*vinculado al COMPR.AR. A todo evento se recuerda que el procedimiento para la incorporación y Actualización de datos en el SIPRO se encuentra detallado en el Anexo a la Disposición ONC N° 64/16. Asimismo, deberá requerirse que el oferente presente como documentación complementaria un documento firmado por todos aquellos quienes, según los términos y alcances del poder de que se trata, tengan la representación de la firma LABORATORIO INTERNACIONAL ARGENTINO S.A., en cuyo marco ratifiquen la oferta y que dicho documento sea ingresado por uno de los administradores legitimados” (dictamen IF-2018-06668063-APN-ONC#MM). Es decir, que en el caso de la acreditación de la personería, el Órgano Rector entiende que se trataría de una causal “subsanable” en cuanto amerita que la presentación de la misma en el sistema COMPR.AR, debido a cuestiones operativas, puede ser suscripta por un solo administrador, por no admitirse la firma conjunta. En tal supuesto, se requiere la ratificación por parte de todos aquellos que tienen la representación del oferente, mediante la presentación de la documentación complementaria pertinente. Por último, es dable destacar sobre este aspecto, que el poder adunado en autos por UNITEC BLUE S.A. tiene fecha de vencimiento el 7 de enero del corriente, por lo que cualquier acto ratificatorio de lo actuado, deberá concretarse previa presentación de un mandato vigente o por parte del representante legal de la firma...”.*

*De otra parte, la referida Dirección General sostuvo: “...b) Con relación a la impugnación referida a la integración de la garantía, como se indicara supra, el artículo 66 del Decreto N° 1030/16 no establece como causal no subsanable, la integración de la garantía en forma diversa a la que indica el reglamento. En la especie, la firma UNITEC BLUE S.A. integró la garantía mediante una póliza de caución expresada en Pesos (ver orden N° 130) y posteriormente, a instancias de la Comisión Evaluadora presentó una nueva expresada en Dólares Estadounidenses (orden N° 137). Es decir, en el caso de marras no habría en principio falta de integración, sino una integración de forma diversa a la establecida por la reglamentación. Es de destacar que la ONC ha estimado que la forma de constitución de la garantía “se trata de un error no sustancial, susceptible de ser subsanado, en consonancia con lo opinado más arriba, y particularmente en el marco del Dictamen N° 58/16” (IF-2018-02008922-APN-ONC#MM)...”.*

*Finalmente, en cuanto a la presentación de antecedentes de clientes a los que se les hubiere provisto material de seguridad en los últimos DOS (2) años (artículo 14 del pliego de bases y condiciones particulares), la asesoría jurídica de que se trata sostuvo: “...de acuerdo con lo que exige el pliego restaría informar la cantidad de insumos, no siendo materia sobre la cual deba expedirse este Cuerpo Permanente el aspecto técnico de la presentación, a saber si los insumos provistos revisten o no condición de material de seguridad, en mérito a las consideraciones vertidas en el punto IV del presente asesoramiento. Por lo demás, salvedad hecha de la cantidad, estimo que el oferente habría cumplido el recaudo previsto en el pliego, siendo en principio subsanable la omisión incurrida, habida cuenta que como se ha sostenido supra, no hace a aspectos esenciales de la oferta...”.*

*Como corolario de todo lo expuesto, la DIRECCIÓN GENERAL TÉCNICA JURÍDICA del RENAPER concluyó que se trata -en estos 3 casos- de defectos subsanables y que “...eventualmente deberían ser subsanadas si no lo fueron hasta el presente...”, no obstante lo cual consideró oportuno: “...recabarse la opinión de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES (...) a efectos de que confirme su criterio ya expuesto en los Dictámenes ut supra mencionados...”.*

*Habiendo llegado a este punto, este Órgano Rector comparte el criterio propiciado por el servicio jurídico preopinante en relación -exclusivamente- a lo que ha sido objeto de consulta.*

*Sin mengua de lo expuesto, previo a concluir se estima pertinente recordar, a todo evento, que la subsanación de deficiencias se posibilitará en toda cuestión relacionada con la constatación de datos o información de tipo*

histórico. Por el contrario, a través de la subsanación no podrá admitirse la introducción de documentos o datos generados con posterioridad al acto de apertura, so pena de afectar el principio de igualdad de tratamiento para interesados y oferentes.

A la luz de lo expuesto, corresponde resaltar -en particular sobre los defectos de los antecedentes de la firma UNITEC BLUE S.A.-, que a la hora de subsanar dicha deficiencia, la firma en cuestión no podrán informar contratos que sean de fecha posterior a la fecha de apertura de ofertas.

Por otro lado, la verificación del cumplimiento de las cantidades mínimas requeridas en el Pliego de Bases y condiciones, atañe a la Comisión Evaluadora del organismo.

Saludo a usted atentamente.

EC

A LA

DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS

**Cdra. Laura SARAFUGLU**

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