



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

### **Dictamen firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** EX-2018-01806886- -APN-DCYC#MHA - MINISTERIO DE HACIENDA - Licitación Pública de Etapa Múltiple Nacional N° 34-0002-LPU18 - Consulta sobre posibilidad de impugnar el dictamen de evaluación en licitaciones y/o concursos de etapa múltiple.

---

**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, remitido por la DIRECCIÓN DE COMPRAS, PATRIMONIO Y SUMINISTROS del MINISTERIO DE HACIENDA.

### **I**

#### **RESEÑA DE ANTECEDENTES**

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

En orden 49, páginas 1-2, se encuentra vinculada la Resolución del MINISTERIO DE HACIENDA N° RESOL-2018-62-APN-MHA, de fecha 15 de febrero de 2018, por la cual se autorizó un llamado a Licitación Pública Nacional de Etapa Múltiple para la contratación del servicio de limpieza integral a ser prestado en diversos edificios de esa cartera ministerial y se aprobó el pliego de bases y condiciones particulares (PLIEG-2018-04467737-APN-DGA#MHA).

En el orden 82, páginas 1-3, luce anexada el acta de apertura de las propuestas técnicas, de fecha 20 de marzo de 2018, de donde surge que para la Licitación Pública de Etapa Múltiple Nacional N° 34-0002-LPU18 fueron confirmadas en el Sistema Electrónico de Contrataciones "COMPR.AR" NUEVE (9) ofertas –sobre un total de VEINTICUATRO (24) participantes que descargaron pliego–, conforme el siguiente detalle: 1) UADEL S.R.L. (CUIT N° 33-71059478-9); 2) M & L SERVICIOS S.A. (CUIT N° 3070801649-3); 3) COMPAÑÍA DE SERVICIOS MARTÍN FIERRO S.R.L. (CUIT N° 30-55696771-3); 4) LIMPIOLUX S.A. (CUIT N° 30-54098462-6); 5) FLOOR CLEAN S.A. (CUIT N° 30-68767747-8); 6) LIMPIA 2001 S.A. (CUIT N° 30-66167624-4); 7) LA MANTOVANA DE SERVICIOS GENERALES S.A. (CUIT N° 30-69605181-6); 8) TIL S.A. (CUIT N° 30-66124010-1); 9) WALTER LEONARDO PÉREZ (CUIT N° 20-20995783-4) (v. IF-2018-12002334-APN-DCYC#MHA).

En el orden 757, páginas 1-6, obra el dictamen de preselección de ofertas (v. IF-2018-29472550-APN-DCPYS#MHA).

En el orden 769, páginas 1-3, se advierte incorporada la Resolución del MINISTERIO DE HACIENDA N° RESOL-2018-557-APN-MHA, de fecha 12 de julio de 2018, por cuyo conducto se aprobó lo actuado para la primera etapa correspondiente a la Licitación Pública de Etapa Múltiple Nacional 34-0002-LPU18 (v. artículo 1°).

Asimismo, mediante dicho acto se precalificó las propuestas técnicas de Floor Clean S.a., Limpiolux s.a. y La Mantovana de Servicios Generales S.A. en lo relativo a los Renglones Nros. 1 y 2; y las propuestas técnicas de Uadel s.r.l., de Til S.A. y de Compañía de Servicios Martín Fierro s.r.l., respecto del Renglón N° 2 (v. artículos 2° y 3°).

Finalmente, en dicha ocasión fueron desestimadas las propuestas técnicas de las empresas que a continuación se detallan: a) Uadel s.r.l., en lo concerniente al Renglón N°1; b) Til S.A., respecto del Renglón N° 1; c) M&L Servicios SA.; d) Limpia 2001 S.A.; y e) Walter Leonardo Pérez (v. artículo 4°).

En el orden 786, páginas 1-3, obra el acta de apertura de las propuestas económicas, de fecha 27 de julio de 2018 (v. IF-2018-36071945-APN-DCPYS#MHA).

En el orden 787, páginas 1-6, luce incorporado el cuadro comparativo de ofertas (v. IF-2018-36072089-APN-DCPYS#MHA).

En el orden 795, páginas 1-5, obra el Dictamen de Evaluación de las Ofertas, de fecha 3 de agosto de 2018 (v. IF-2018-37195146-APN-DCPYS#MHA).

En el orden 804, páginas 1-2, obra la Providencia N° PV-2018-45001885-APN-DCPYS#MHA, de fecha 12 de septiembre, mediante la cual la DIRECCIÓN DE COMPRAS, PATRIMONIO Y SUMINISTROS del MINISTERIO DE HACIENDA solicita la opinión de este Órgano Rector: *“...respecto del temperamento a seguir ante las presentaciones de la empresa COMPAÑÍA DE SERVICIOS MARTIN FIERRO SRL obrantes en los expedientes agregados en tramitación conjunta EX-2018-37722133-APNDGD#MHA (ordenes 181 y 197) y EX-2018-37722133-APN-DGD#MHA (orden 191) realizada luego de la notificación del Dictamen de Evaluación de las Ofertas.”*.

A mayor abundamiento, la aludida instancia expresa: *“...El artículo 68 de la Disposición N° 62/2016 reza: ‘Este dictamen será elevado sin más trámite a la autoridad competente para concluir el procedimiento de selección’, por lo que cabría entender que en esta clase de procedimientos existiría una diferencia entre el Dictamen de Preselección y el Dictamen de Evaluación, permitiendo la impugnación a los oferentes e interesados, previa constitución de la garantía, para el dictamen de preselección de las ofertas y no contemplando los mismos supuestos para el dictamen de evaluación.*

*En tal sentido se expidió la Coordinación de Contrataciones Electrónicas de la Oficina Nacional de Contrataciones, quien entiende que no está prevista la impugnación en el Dictamen de Evaluación de las Ofertas, en un procedimiento de Etapa Múltiple Nacional en el expediente agregado en tramitación conjunta EX-2018-37722133-APN-DGD#MHA (orden 196) y el servicio jurídico permanente mediante IF-2018-41179435-APN-DACLTY#MHA (orden 205).”*.

A todo evento, resulta ilustrativo traer a colación que en el orden 205 del EX-2018-37722133- APN-DGD#MHA, agregado en tramitación conjunta, obra el aludido Dictamen Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios del MINISTERIO DE HACIENDA N° IF-2018-41179435-APN-DACLTY#MHA, de fecha 23 de agosto de 2018.

En dicha intervención la citada instancia letrada se expidió respecto de la presentación de la empresa COMPAÑÍA DE SERVICIOS MARTIN FIERRO SRL, mediante la cual dicha firma impugnó el Dictamen de Evaluación de Ofertas emitido en el procedimiento de Licitación Pública de Etapa Múltiple Nacional N° 34-0002-LPU18.

Puntualmente, la Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios del MINISTERIO DE HACIENDA efectuó, en cuanto aquí interesa, las siguientes consideraciones: “..con relación a la impugnación de la evaluación, el plexo normativo vigente parecería distinguir entre la impugnación de un Dictamen de Evaluación en un procedimiento de etapa única (una sola fase de evaluación) y un procedimiento de etapa múltiple (una o más fases de evaluación) como el presente.

*En efecto, mientras el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública, aprobado por el Decreto N° 1030/16, establece, con carácter general, en su artículo 73, que ‘Los oferentes podrán impugnar el dictamen de evaluación dentro de los TRES (3) días de su comunicación (...) previa integración de la garantía regulada en el artículo 78, inciso d) del presente reglamento’, el Manual de Procedimientos, aprobado por la Disposición 62/2016 de la Oficina Nacional de Contrataciones, en su Capítulo II –Etapa Múltiple- del Título IV –Procedimientos de Selección en Particular- diferencia entre el Dictamen de Preselección y el Dictamen de Evaluación.*

*Así, mientras su artículo 66 prevé la posibilidad de impugnar el dictamen de preselección (primera fase de evaluación) dentro de los dos días de notificados, el artículo 68 del mismo cuerpo normativo, al referirse al Dictamen de Evaluación, establece que ‘Este dictamen será elevado sin más trámite a la autoridad competente para concluir el procedimiento de selección’.*

*En atención a ello, teniendo en consideración lo previsto en el citado artículo 68 de la Disposición N° 62/ONC/16 que regula los procedimientos de Etapa Múltiple, y la opinión al respecto vertida por la Coordinación de Contrataciones Electrónicas de la Oficina Nacional de Contrataciones -que luce agregada en el orden número 196-, cabría concluir que la opción de impugnar el Dictamen de Evaluación no estaría contemplada para los procedimientos de selección que prevean etapas múltiples como el presente...” (v. Dictamen N° IF-2018-41179435-APN-DACLYT#MHA vinculado en el orden 205 del EX-2018-37722133- APN-DGD#MHA, agregado en tramitación conjunta).*

## **-II-**

### **OBJETO DE LA CONSULTA**

Se requiere la intervención de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, a efectos de que emita opinión respecto del temperamento a seguir frente a presentaciones efectuadas por parte de la empresa COMPAÑÍA DE SERVICIOS MARTIN FIERRO S.R.L. en el marco de la Licitación Pública de Etapa Múltiple Nacional N° 34-0002-LPU18, en los términos y con los alcances individualizados en el Acápite I del presente.

Concretamente, se requiere que este Órgano Rector se expida respecto de la procedencia de la impugnación del Dictamen de Evaluación de Ofertas en un procedimiento de etapa múltiple.

## **-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 el MINISTERIO DE HACIENDA es una jurisdicción integrante de la Administración Central, se encuentra incluido 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 del servicio de limpieza integral a ser prestado en diversos edificios de la aludida cartera ministerial 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 lo concerniente a la reglamentación aplicable, cabe señalar que en la medida en que la Licitación Pública de Etapa Múltiple Nacional N° 34-0002-LPU18 fue autorizada por Resolución del MINISTERIO DE HACIENDA N° RESOL-2018-62-APN-MHA, de fecha 15 de febrero de 2018, 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, normas modificatorias y complementarias.

#### -IV-

### ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN PLANTEADA

Dados los términos de la intervención solicitada por la jurisdicción de origen en su providencia de remisión, deviene oportuno hacer una breve mención preliminar sobre el marco competencial de esta Oficina.

En efecto, ha de recordarse que el artículo 23 del Decreto Delegado N° 1023/01 establece: “*ORGANOS DEL SISTEMA. El sistema de contrataciones se organizará en función del criterio de centralización de las políticas y de las normas y de descentralización de la gestión operativa.*”

*Los órganos del sistema y sus respectivas funciones serán:*

*a) El Órgano Rector será la Oficina Nacional de Contrataciones o el organismo que en el futuro la reemplace, el que tendrá por función proponer políticas de contrataciones y de organización del sistema, proyectar normas legales y reglamentarias, dictar normas aclaratorias, interpretativas y complementarias, elaborar el pliego único de bases y condiciones generales, diseñar e implementar un sistema de información, ejercer la supervisión y la evaluación del diseño y operatividad del sistema de contrataciones y aplicar las sanciones previstas en el artículo 29, inciso b) del presente régimen; y*

*b) Las unidades operativas de contrataciones funcionarán en las jurisdicciones y entidades aludidas en el artículo 2° del presente y tendrán a su cargo la gestión de las contrataciones.”*

De lo expuesto se desprende, en primera medida, que esta Oficina Nacional 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.

En otro orden de cosas se ha sostenido en términos generales 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 citado artículo 23, 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, IF-2016-04239686-APN-ONC#MM e IF-2018-34606045-APN-ONC#MM, entre otros).

Ahora bien, ello no resulta óbice en este caso para emitir opinión en torno a la posibilidad de impugnar el

dictamen de evaluación de ofertas emitido durante la sustanciación de una licitación o concurso de etapa múltiple.

Aclarado lo anterior y con el fin de adentrarnos en la consulta de marras, cabe detallar la normativa pertinente que resulta necesario considerar a fin de brindar un respuesta.

Pues bien, en primera medida corresponde citar el apartado 2, del inciso a) del artículo 26 del Decreto Delegado N° 1023/01 el que establece que “...*La licitación o el concurso público o privado serán de etapa múltiple cuando se realicen en DOS (2) o más fases la evaluación y comparación de las calidades de los oferentes, los antecedentes empresariales y técnicos, la capacidad económico-financiera, las garantías, las características de la prestación y el análisis de los componentes económicos de las ofertas, mediante preselecciones sucesivas.*”.

Luego, ha de mencionarse que el trámite específico para los procedimientos de etapa múltiple, sean licitaciones o concursos, se encuentra regulado en el Capítulo II del Título IV del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC N°62/16 (artículos 61 a 70), indicándose expresamente que todo lo que no se encuentre previsto de un modo específico se regirá por lo establecido en las restantes disposiciones del citado Manual y por el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, junto con las restantes normas modificatorias y complementarias.

Puntualmente, interesa resaltar que a la luz de las citadas normas, debe necesariamente diferenciarse el dictamen de preselección -el cual es susceptible de impugnación por oferentes e interesados dentro de los DOS (2) días hábiles administrativos de notificados, previa integración de la garantía correspondiente- del dictamen de evaluación de las ofertas propiamente dicho, respecto del cual la normativa vigente no prevé la posibilidad de su impugnación, no obstante la posibilidad de recurrir el acto de adjudicación fundado en dicho asesoramiento.

Esto es así por cuanto el artículo 66 del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC N° 62/16 expresamente prevé que: “...*Los oferentes e interesados podrán impugnar el dictamen de preselección dentro de los DOS (2) días de notificados, previa integración de la garantía correspondiente.*”.

*Todas las impugnaciones planteadas serán resueltas por la autoridad competente en el acto administrativo que resuelva la preselección. La Unidad Operativa de Contrataciones deberá notificar a todos los oferentes el acto administrativo que resuelva la preselección dentro de los TRES (3) días de emitido.*”.

En contraste, el artículo 68 del aludido Manual, al regular lo atinente al dictamen de evaluación de ofertas en procedimientos de etapa múltiple, estipula: “*La Comisión Evaluadora tomará en cuenta los parámetros de evaluación para las ofertas económicas contenidos en el pliego de bases y condiciones particulares, establecerá el orden de mérito y recomendará sobre la resolución a adoptar para concluir el procedimiento. En caso de haberse previsto en el referido pliego la combinación de los puntajes obtenidos en ambas propuestas, se ponderarán los puntajes de la manera preestablecida, a los efectos de la obtención del puntaje final. Este dictamen será elevado sin más trámite a la autoridad competente para concluir el procedimiento de selección.*” (el subrayado no corresponde al original).

De tal suerte, el Manual de Procedimiento regula expresamente la posibilidad de impugnar el dictamen de preselección, mientras que respecto del dictamen de evaluación la expresión “será elevado sin más trámite” anula, a criterio de esta Oficina Nacional, toda posibilidad de impugnación, la que en su caso se subsumirá en la facultad de recurrir el acto administrativo de conclusión del procedimiento.

De lo contrario, carecería de sentido lo ordenado en el artículo 68, *in fine*, previamente transcripto.

-V-

CONCLUSIÓN

En virtud de las consideraciones efectuadas en el Acápite IV del presente, esta Oficina Nacional entiende que asiste razón tanto al servicio jurídico preopinante como también a la DIRECCIÓN DE COMPRAS, PATRIMONIO Y SUMINISTROS, ambas instancias dependientes del MINISTERIO DE HACIENDA, en cuanto a que en el marco de un procedimiento licitatorio de etapa múltiple el dictamen de evaluación propiamente dicho no resulta susceptible de impugnación, extremo que en modo alguno obsta -va de suyo- al eventual cuestionamiento del acto administrativo de conclusión del procedimiento, mediante los recursos y/o remedios contemplados en el Reglamento de Procedimientos Administrativos (t.o. 2017).

LCC

AL

DIRECTOR DE COMPRAS, PATRIMONIO Y SUMINISTROS

DEL MINISTERIO DE HACIENDA

**Cdor. Martín AMADEO**

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