



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

**Dictamen firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** EX-2022-45907857- -APN-DAFI#PNA – LICITACIÓN PÚBLICA N° 39-0027-LPU21 – PREFECTURA NAVAL ARGENTINA – CONSULTA SOBRE SI PROCEDE O NO LA PÉRDIDA DE GARANTÍA DE IMPUGNACIÓN ANTE EL RECHAZO IN LIMINE DE UNA IMPUGNACIÓN AL DICTAMEN DE EVALUACIÓN.

---

SEÑOR DIRECTOR:

Me dirijo a usted en el marco de las actuaciones de la referencia, que ingresan para que la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES tome intervención, remitidas por la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA.

**-I-**

**RESEÑA DE ANTECEDENTES**

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

En orden 2 se encuentra vinculado el Informe N° IF-2021-114920812-APN-DAFI#PNA, mediante el cual la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA hizo constar que, con fecha 26 de noviembre de 2021, se procedió a intimar a los oferentes JENNIFER ZUBILLAGA, MARCELO FERNANDO REGGIO y HANDEL S.R.L., a que presenten documentación complementaria, mediante el Sistema Electrónico de Contrataciones “COMPR.AR”.

A tal fin se acompañó --como archivo embebido al citado informe-- la constancia extraída del aludido sistema electrónico, correspondiente a la Licitación Pública N° 39-0027-LPU21.

En orden 3, págs. 1-3, se halla incorporado el Informe N° IF-2021-118178677-APN-DAFI#PNA de fecha 6 de diciembre de 2021, en el cual, la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA indicó a la instancia a cargo de la evaluación técnica de las ofertas que la propuesta de la firma HANDEL S.R.L., entre otras, no debía ser considerada: *“Por no haber presentado la documentación complementaria requerida, mediante el Sistema COMPR.AR, el día 26/11/21, constancia incorporada en orden*

93, en el plazo otorgado, respecto de la Garantía de Mantenimiento de Oferta, previsto en la Cláusula Particular GARANTIAS del Pliego de Bases y Condiciones, acorde a lo establecido en el Artículo 67 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N° 1.030/16 y el Artículo 26 del Anexo I de la Disposición N° 63-E/16.”.

En orden 4, págs. 1-5, luce el Informe Técnico N° IF-2021-120012321-APN-DMAT#PNA, de fecha 10 de diciembre de 2021, realizado por la DIRECCIÓN DE MATERIAL de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA en su carácter de Unidad Requirente, oportunidad en la cual expresó con respecto a la oferta de la firma HANDEL S.R.L. que: “... no fueron consideradas en esta instancia, acorde lo puntualizado en los párrafos 5, 6 y 7 a Orden N° 94, por no haber presentado documentación complementaria”.

En orden 7, págs. 1-7, se encuentra vinculado el Dictamen de Evaluación de Ofertas emitido con fecha 27 de diciembre de 2021, en el marco de la Licitación Pública N.º 39-0027-LPU21, que –en lo que aquí interesa– recomendó desestimar la oferta de la firma HANDEL S.R.L., por no haber presentado la documentación complementaria requerida mediante el Sistema COMPR.AR, conforme lo estipulado en el artículo 67 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16. (v. IF-2021-125530078-APN-DAFI#PNA).

En orden 9, mediante el Informe N° IF-2022-00203725-APN-DAFI#PNA, la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA dejó asentado que: “...el día 29/12/2021, se recepcionó por Sistema COMPR.AR, impugnación al Dictamen de Evaluación, respecto de la firma HANDEL S.R.L. para los renglones N° 2, 3, 5 y 6...”.

Cabe destacar que, como archivos embebidos al mencionado informe se adjuntaron las constancias correspondientes a la impugnación al Dictamen de Evaluación efectuada a través de la plataforma electrónica por la firma HANDEL S.R.L., junto con una copia del pagaré correspondiente a la garantía de impugnación, por la suma de PESOS DOSCIENTOS TREINTA MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS CON VEINTE CENTAVOS (\$ 230.296,20).

En orden 10 se anexa el Informe N° IF-2022-00231789-APN-DAFI#PNA, el cual lleva como archivo embebido una constancia que da cuenta de la intimación cursada por la Comisión Evaluadora a la firma HANDEL SRL con fecha 3 de enero de 2022, mediante correo electrónico cursado al domicilio especial electrónico (info@handelbag.com), para que en el plazo de CINCO (5) días hábiles administrativos subsane la garantía de impugnación presentada: “...respecto a la fecha de constitución del pagaré, denominación de la moneda en letras y lugar de pago, debiendo presentar en formato físico el citado documento en la Oficina de la Comisión Evaluadora, en días hábiles, en el horario de 08:00 a 13:00 hs, sita en la Av. Eduardo Madero N° 235, Piso 7°, Oficina 7.03, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”.

En orden 13, mediante el Informe N° IF-2022-02089463-APN-DAFI#PNA, de fecha 7 de enero de 2022, la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, informó que se procedió al “...desglose de UN (1) Pagaré N° 1/1, presentado por la firma HANDEL S.R.L. en concepto de garantía de Impugnación...”.

En orden 18, págs. 1-2, obra el Informe de la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA N° IF-2022-13453199-APN-DAFI#PNA, de fecha 11 de febrero de 2022, mediante el cual expresó: “...es opinión de esta instancia, no considerar el procedimiento de impugnación presentada por la empresa Handel S.R.L., debido a que la notificación de la solicitud de documentación complementaria a dicha firma, se gestionó, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del Anexo I de la Disposición

65-E/ 2.016, mediante la plataforma COMPR.AR, sistema electrónico habilitado para la tramitación de los procesos de compra de la Administración Pública Nacional, correspondiendo su administración, apoyo y gestión a la Oficina Nacional de Contrataciones, como Órgano Rector, y no a nuestra Institución. Ante lo expuesto, se adjunta como archivo embebido, constancia de las “Solicitudes de Documentación Complementaria Solicitadas”, descargada de la mencionada plataforma, donde obra el envío de dicho requerimiento a los oferentes y su correspondiente respuesta”.

En orden 19, págs 1-2, tomó intervención la DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, mediante Providencia N° PV-2022-22276020-APN-PNAR#PNA, de fecha 9 de marzo de 2022, en cuyo marco la referida instancia letrada concluyó que: “...habiéndose solicitado mediante IF-2022-00231789-APN-DAFI#PNA la subsanación de la garantía de impugnación presentada como archivo embebido al IF-2022-00203725-APN-DAFI#PNA, la misma fue nuevamente constituida por la impugnante mediante un instrumento inválido, esto es, mediante UN (1) Pagare N° 1/1 con fecha de vencimiento y no a la vista, tal como surge del archivo embebido al IF-2022-02089463-APN-DAFI#PNA (v. órdenes 120, 122 y 125).

*En consecuencia, procede rechazar in limine la impugnación presentada atento a que la omisión en cuanto a la forma de la garantía no fue subsanada por la impugnante en función de lo prescripto en la normativa indicada ut supra.*” (el subrayado no corresponde al original).

En el orden 20, págs. 1-6, el proyecto de acto administrativo de finalización del procedimiento por el que se propicia aprobar lo actuado en la Licitación Pública N° 39-0027-LPU21, y en lo que aquí interesa, se transcriben los siguientes artículos a continuación:

*“ARTÍCULO 4°.- Desestimar las ofertas presentada por la firmas JENNIFER SUSANA NATALIA ZUBILLAGA, HANDEL S.R.L. y MARCELO FERNANDO REGGIO por no haber presentado la documentación complementaria requerida mediante el Sistema COMPR.AR, el día 26/11/21 constancia incorporada a orden 93, en el plazo otorgado, respecto de la Garantía de Mantenimiento de Oferta, previsto en la Cláusula Particular GARANTÍAS del Pliego de Bases y Condiciones, acorde a lo establecido en el Artículo N° 67 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 y el Artículo N° 26 del Anexo I de la Disposición ONC N° 63-E/16.”*

*“ARTÍCULO 7°.- Rechazar la impugnación impetrada por HANDEL S.R.L. en contra del Dictamen de Evaluación de ofertas obrante a número de orden 117, conforme a lo previsto en el Artículo N° 29 – última parte – del Anexo I a la Disposición ONC N° 62-E/16, al no haber subsanado la garantía de impugnación conforme constancias obrantes a números de orden 120 y 125.”*

*“ARTÍCULO 8°.- Aplicar a la firma HANDEL S.R.L. la pérdida de la Garantía de Impugnación por la suma de PESOS DOSCIENTOS TREINTA MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS CON VEINTE CENTAVOS (\$ 230.296,20), acorde lo establecido en el artículo 43, inciso d) – última parte - del Anexo I a la Disposición ONC N° 62-E/16, concordante con el artículo 32 – último párrafo - del Anexo I a la Disposición ONC N° 63-E/16.”*

*“ARTICULO 9°.- Afectar, conforme al procedimiento previsto en el Artículo 104 del Anexo del Decreto N° 1030/16, para el cobro del importe dispuesto en el ARTICULO 8° de la presente medida, facturas al cobro que posea la firma HANDEL S.R.L., de no ser posible su afectación, intímese a la aludida firma a que en el término de DIEZ (10) días hábiles administrativos integre la suma mencionada, para lo cual deberá presentarse en la División Contrataciones, sita en Av. Eduardo Madero 235 piso 7 oficina 7.52, C.A.B.A., donde se emitirá el formulario de Liquidación – Recibo, el cual deberá ser cancelado en forma electrónica (home banking) a través del Volante Electrónico de Pago (V.E.P.) o en forma presencial en las entidades habilitadas a tal efecto,*

mediante Boleta de Pago (B.P.), conforme al Sistema e-Recauda asociado al Proceso Recaudatorio vigente de la Prefectura Naval Argentina.”

“ARTICULO 10°.- De no integrar la firma HANDEL S.R.L. el importe dispuesto en el ARTICULO 8° de la presente medida, dese intervención que por su competencia le corresponda a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Institución para perseguir su cobro.”

“ARTÍCULO 11°.- Contra el presente Acto Administrativo se podrá interponer el recurso de reconsideración que lleva implícito el jerárquico en subsidio dentro de los DIEZ (10) días de notificado, o directamente el recurso jerárquico dentro de los QUINCE (15) días de notificado, de acuerdo a lo establecido en los Artículos 84 a 92 y concordantes del Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por Decreto N° 1759/72 - T.O. 2017.” (v. IF-2022-34125105-APN-DAFI#PNA).

En orden 22, obra el Dictamen N° IF-2022-43450459-APN-DAFI#PNA, de fecha 3 de mayo de 2022, oportunidad en la cual tomó nuevamente intervención la DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y efectuó, en lo sustancial, las siguientes consideraciones: “...en lo que respecta a la aplicación de la penalidad en concepto de rechazo de la impugnación perpetrada, esta Dirección es de opinión que la misma podría no resultar aplicable al presente caso. Ello, toda vez que no se dio trato a la cuestión de fondo, rechazándola en consecuencia sin más trámite. No obstante, atento a que el Art. 43 Inc. d) del Manual prescribe que la afectación del monto de la garantía de impugnación será afectada si la misma fuera rechazada sin excluir el rechazo in limine, se considera necesario hacer la correspondiente consulta a la Oficina Nacional de Contrataciones por cuerda separada, estando a las resultas de su opinión la emisión del acto administrativo de aplicación de penalidad en caso de corresponder.” (el subrayado no corresponde al original).

Finalmente, en el orden 23, págs. 1-3, luce agregado el Informe N° IF-2022-46513142-APN-DAFI#PNA, de fecha 10 de mayo de 2022, mediante el cual la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA requiere la intervención de esta Oficina para que brinde opinión sobre: “La procedencia o no de la aplicación de la penalidad por pérdida de la Garantía de Impugnación a la firma HANDEL S.R.L., al haberse rechazado “in limine” la impugnación impetrada conforme los antecedentes acompañados y reseñados en el presente informe, al no haber subsanado la garantía de impugnación conforme fuera requerido por la comisión evaluadora, a la luz de las prescripciones del Artículo N° 43, inciso d) del Manual prescribe que la afectación del monto de la garantía de impugnación será afectada si la misma fuera rechazada, sin excluir el rechazo “in limine” de acuerdo a lo opinado por la Dirección de Asuntos Jurídicos de esta Institución”.

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

## -II-

### OBJETO DE LA CONSULTA

Se requiere la intervención de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, para que emita opinión en relación a determinar si corresponde la aplicación de la pérdida de la garantía de impugnación al Dictamen de Evaluación en el marco de la Licitación Pública N° 39-0027-LPU21, al haberse rechazado “in limine” la impugnación oportunamente interpuesta por la firma HANDEL S.R.L.

## -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 la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA es un órgano desconcentrado del MINISTERIO DE SEGURIDAD, y por tanto 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 adquisición de artefactos electrodomésticos 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.

En cuanto a la reglamentación aplicable, cabe señalar que resultan 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.

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 de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, mediante la Comunicación General ONC N° 100, de fecha 16 de marzo de 2018 se estableció la implementación obligatoria del mencionado sistema en el ámbito de dicho organismo a partir del día 19 de marzo de 2018.

**-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 e IF-2022-08414085-APN-DNCBYS#JGM, entre muchos otros).

Por otra parte, el ejercicio de un control de legalidad genérico sobre la totalidad del trámite de un determinado procedimiento de selección excedería el umbral de análisis del Órgano Rector, por cuanto se estarían supliendo funciones propias del servicio permanente de asesoramiento jurídico, de la autoridad con competencia para aprobarlo y/o de los organismos de contralor dotados de competencias específicas para dichos fines (v. IF-2021-94756724-APN-ONC#JGM e IF-2022-08414085-APN-DNCBYS#JGM).

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.

-V-

## ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN PLANTEADA

### a) **Extremos fácticos a considerar.**

Dados los documentos reseñados en el Acápite I, resulta de singular relevancia iniciar el presente análisis haciendo hincapié en los principales extremos que contribuyen a ilustrar la plataforma fáctica sobre la cual se asienta la consulta que aquí se ventila. A saber:

**I)** La Licitación Pública N° 39-0027-LPU21 – en trámite en el ecosistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) por el expediente EX 2021-104424916-APN-DAFI#PNA, por y a través de la plataforma electrónica “COMPR.AR– tiene por objeto la adquisición de artefactos electrodomésticos para inmuebles de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, y, al momento en que ingresan las presentes actuaciones a consideración de este Órgano Rector, el procedimiento licitatorio que nos ocupa se encuentra en la etapa “Pendiente Adjudicación”.

**II)** Mediante la Disposición Firma Conjunta N° DISFC-2021-45-APN-DGAL#PNA, de fecha 29 de octubre de 2021, de la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA y de la DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA, ambas de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, se autorizó el llamado a la referida Licitación Pública de Etapa Única Nacional, sin modalidad, y, entre otras cuestiones, se aprobó el Pliego de Bases y Condiciones Particulares N° PLIEG-2021-103415029-APNDAFI#PNA, que rige el presente procedimiento de selección.

**III)** El acto de apertura de ofertas del Proceso de Compra N° 39-0027-LPU21 tuvo lugar el día 19 de noviembre de 2021 a las 9:00 horas.

**IV)** Con fecha 26 de noviembre de 2021, mediante el Sistema Electrónico “COMPR.AR” se intimó a la firma HANDEL S.R.L. a que presente documentación complementaria.

**V)** Con fecha 27 de diciembre de 2021 se emitió el Dictamen de Evaluación (IF-2021-125530078-APN-DAFI#PNA), documento en el cual la Comisión Evaluadora recomendó desestimar la oferta de la firma HANDEL S.R.L. por no haber presentado la documentación complementaria requerida mediante el Sistema

“COMPR.AR”.

**VI)** Con fecha 29 de diciembre de 2021, la firma HANDEL S.R.L. impugnó el Dictamen de Evaluación para los rengles números 2,3,5 y 6, aduciendo que “... *que se nos desestima por no responder la solicitud de documentación complementaria enviada a través del esta página. Al día de la fecha no recibimos dicho requerimiento de parte del organismo en nuestro correo oficial.*”. Asimismo, constituyó la correspondiente Garantía de Impugnación.

**VII)** Con fecha 3 de enero de 2022, la Comisión Evaluadora intimó a la impugnante a efectos de subsanar el documento presentado en concepto de “Garantía de Impugnación”, respecto de la fecha de constitución del pagaré, denominación de la moneda en letras y lugar del pago, debiendo presentar en formato físico el citado documento en la oficina de la mencionada instancia.

**VIII)** Con fecha 7 de enero de 2022, la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, procedió nuevamente al desglose de UN (1) Pagare N° 1/1, presentado por la firma HANDEL S.R.L. en concepto de garantía de Impugnación.

**IX)** Al tomar intervención el servicio permanente de asesoramiento jurídico dependiente de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, se expidió en el sentido de proceder a rechazar in limine la impugnación presentada atento a que la omisión en cuanto a la forma de la garantía no fue subsanada por la impugnante, criterio compartido posteriormente por la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA.

**b) Plexo normativo.**

Aclarado lo anterior, y para una mejor elucidación de la cuestión traída a estudio, deviene útil realizar una reseña de las principales normas que resultan de aplicación al caso bajo examen.

En primera instancia debe mencionarse que el artículo 31 del Decreto Delegado N.º 1023/01 estipula “*Art. 31.- GARANTIAS. Para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones los oferentes y adjudicatarios deberán constituir garantías o contra-garantías por anticipos otorgados por la Administración Nacional, en las formas y por los montos que establezca la reglamentación o los pliegos, con las excepciones que aquélla determine.*”

En lo que respecta a la reglamentación, el artículo 73 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 prescribe: “**ARTÍCULO 73.- IMPUGNACIONES AL DICTAMEN DE EVALUACIÓN.** *Los oferentes podrán impugnar el dictamen de evaluación dentro de los TRES (3) días de su comunicación, quienes no revistan tal calidad podrán impugnarlo dentro de los TRES (3) días de su difusión en el sitio de internet de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES o en el sitio de internet del sistema electrónico de contrataciones, en ambos casos, previa integración de la garantía regulada en el artículo 78, inciso d) del presente reglamento.*”

A renglón seguido el artículo 74 prescribe - en su parte pertinente - que: “... *Si se hubieran formulado impugnaciones contra el dictamen de evaluación de las ofertas, éstas serán resueltas en el mismo acto que disponga la adjudicación...*”.

El artículo 78 en su parte pertinente estipula lo siguiente: “**ARTÍCULO 78.- CLASES DE GARANTÍAS.** *Los oferentes o los cocontratantes deberán constituir garantías: (...).*

*d) De impugnación al dictamen de evaluación de las ofertas: TRES POR CIENTO (3%) del monto de la oferta del renglón o los renglones en cuyo favor se hubiere aconsejado adjudicar el contrato...*”

Amén de las pautas generales traídas a colación, en la actualidad resulta de suma relevancia tener presente que, tratándose de procedimientos sustanciados a través de la plataforma del Sistema Electrónico de Contrataciones “COMPR.AR”, el artículo 13 del Manual de Procedimiento del “COMPR.AR” aprobado como Anexo I de la Disposición ONC N° 65/16 prevé específicamente que: *“Se podrá impugnar el dictamen de evaluación dentro de los TRES (3) días contados a partir del día hábil siguiente al de su notificación, integrando la garantía regulada en el artículo 78 del reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/2016.*

*Cuando la garantía no fuera electrónica, el original o el certificado pertinente de la garantía de impugnación deberá ser presentado, dentro del plazo de impugnación, en el lugar que se indique en el respectivo pliego de bases y condiciones particulares.*

*Cuando la garantía fuera una póliza electrónica de seguro de caución, el impugnante la individualizará en la impugnación en COMPR.AR mediante los datos que requiera el sistema y no se presentará en forma física. A los fines de cotejar los datos de la póliza electrónica de seguro de caución individualizada en la impugnación el organismo contratante deberá proceder de conformidad con el instructivo que emita la Oficina Nacional de Contrataciones.”.*

En otro orden de cosas, al regular el trámite inherente a esta etapa procedimental, el artículo 29 del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC N° 62/16 establece: *“IMPUGNACIÓN DEL DICTAMEN DE EVALUACIÓN. Si se recibieran impugnaciones al dictamen de evaluación de las ofertas, la Unidad Operativa de Contrataciones deberá verificar si se constituyó la pertinente garantía. Si la misma no se hubiese constituido, o no lo estuviera en la forma debida, cualquiera fuera la omisión o defecto, deberá intimar al impugnante a subsanarla dentro del término mínimo de DOS (2) días de notificado. Si dicha omisión o defecto no fuera subsanado en el plazo establecido, la impugnación será rechazada sin más trámite.”* (el subrayado no corresponde al original).

El artículo 30, por su parte, prescribe *“...TRÁMITE DE LAS IMPUGNACIONES. La Unidad Operativa de Contrataciones podrá remitir la impugnación, en el caso de versar sobre cuestiones técnicas, al área técnica de la jurisdicción o entidad contratante con competencia en la materia, a la unidad requirente de los bienes o servicios objeto del procedimiento o bien dar intervención nuevamente a la Comisión Evaluadora, para que se expidan sobre la impugnación presentada. La Comisión Evaluadora no volverá a emitir un dictamen de evaluación, sino que producirá un informe con su opinión. Por su parte, cuando la impugnación verse sobre cuestiones jurídicas podrá solicitar la intervención del servicio permanente de asesoramiento jurídico.”.*

Luego, en cuanto al tratamiento y resolución de las impugnaciones, el artículo 31 del Manual acentúa lo que ya se encontraba normado en el artículo 74 del Reglamento al reiterar que: *“...Si se hubieran formulado impugnaciones contra el dictamen de evaluación de las ofertas, éstas serán resueltas en el mismo acto que disponga la finalización del procedimiento...”.*

Ergo, corresponderá a la autoridad que resulte competente, de acuerdo a las pautas establecidas en el artículo 9° del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16, hacer lugar o desestimar, total o parcialmente según cada caso, las impugnaciones que hayan sido presentadas en tiempo y forma.

De tal suerte, las garantías de impugnación serán reintegradas en aquellos casos en que las impugnaciones sean resueltas favorablemente, tal como surge de la mera lectura del artículo 32, *in fine*, del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales.

Por su parte, el artículo 43, inciso d) del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC



Nº 62/16 describe el trámite que deberá seguir el organismo a los fines de devolver o afectar la garantía de impugnación, según se haya aceptado o rechazado el cuestionamiento planteado. En tal sentido establece: “...*La Unidad Operativa de Contrataciones, deberá notificar a los oferentes, adjudicatarios o cocontratantes, dentro de los plazos fijados, para que retiren las garantías que se detallan a continuación: (...) d) Las garantías de impugnación al dictamen de evaluación de las ofertas o a la precalificación, dentro de los DIEZ (10) días de dictado el acto administrativo que haga lugar a la impugnación presentada. Si la impugnación fuera rechazada se afectará el monto de la garantía en el orden establecido en el artículo 104 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.*”.

A su turno, el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales aprobado mediante la Disposición ONC Nº 63/16 aclara, con mayor nivel de detalle, la forma en que se debe calcular el importe de la garantía de impugnación ante diversos escenarios. En tal sentido, estipula: “**ARTÍCULO 32.- GARANTIA DE IMPUGNACIÓN.** *La garantía de impugnación se constituirá de la siguiente forma:*

*a) De impugnación al dictamen de evaluación de las ofertas: TRES POR CIENTO (3%) del monto de la oferta del renglón o los renglones en cuyo favor se hubiere aconsejado adjudicar el contrato.*

*Si el dictamen de evaluación para el renglón o renglones que se impugnen no aconsejare la adjudicación a ninguna oferta, el importe de la garantía de impugnación se calculará sobre la base del monto de la oferta del renglón o renglones del impugnante.*

*Si el impugnante fuera alguien que no reviste la calidad de oferente en ese procedimiento o para el renglón o los renglones en discusión y el dictamen de evaluación para el renglón o renglones que se impugnen no aconsejare la adjudicación a ninguna oferta, el importe de la garantía de impugnación será equivalente al monto fijo que se estipule en el respectivo pliego de bases y condiciones particulares.*

*Cuando lo que se impugnare no fuere uno o varios renglones específicos, sino cuestiones generales o particulares del dictamen de evaluación, el importe de la garantía de impugnación será equivalente al monto fijo que se estipule en el pliego de bases y condiciones particulares.*

*Cuando se impugne la recomendación efectuada sobre uno o varios renglones específicos y, además, cuestiones generales o particulares del dictamen de evaluación, el importe de la garantía de impugnación se calculará acumulando los importes que surjan de aplicar los criterios estipulados con anterioridad.*

*b) De impugnación al dictamen de preselección: en los casos de impugnaciones contra la preselección, en las licitaciones o concursos de etapa múltiple, la garantía será por el monto determinado en el pliego de bases y condiciones particulares.*

*c) En aquellos procedimientos de selección en los que se previera que las cotizaciones pudieran contemplar la gratuidad de la prestación, o bien implicar un ingreso para la jurisdicción o entidad contratante, las garantías de impugnación al dictamen de evaluación serán establecida en un monto fijo en los respectivos pliegos de bases y condiciones particulares.*

*Las garantías de impugnación serán reintegradas al impugnante sólo en caso de que la impugnación sea resuelta favorablemente.* (el subrayado no corresponde al original).

A su vez, el artículo 39 del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales reglamenta las formas en que podrán constituirse –entre otras– las garantías de impugnación al dictamen de evaluación, con el siguiente alcance: “

*FORMAS DE GARANTÍA. Las garantías a que se refiere el artículo 78 del Reglamento aprobado por Decreto N° 1030/16 podrán constituirse de las siguientes formas, o mediante combinaciones de ellas:*

*a) En efectivo, mediante depósito bancario en la cuenta de la jurisdicción o entidad contratante, o giro postal o bancario.*

*b) Con cheque certificado contra una entidad bancaria, con preferencia del lugar donde se realice el procedimiento de selección o del domicilio de la jurisdicción o entidad contratante. La jurisdicción o entidad deberá depositar el cheque dentro de los plazos que rijan para estas operaciones.*

*c) Con títulos públicos emitidos por el ESTADO NACIONAL con posterioridad al 31 de diciembre de 2001. Los mismos deberán ser depositados en el BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA a la orden de la jurisdicción o entidad contratante, identificándose el procedimiento de selección de que se trate. El monto se calculará tomando en cuenta la cotización de los títulos al cierre del penúltimo día hábil anterior a la constitución de la garantía en la Bolsa o Mercado correspondiente. Se formulará cargo por los gastos que ocasione la ejecución de la garantía. El eventual excedente quedará sujeto a las disposiciones que rigen la devolución de garantías.*

*d) Con aval bancario u otra fianza a satisfacción de la jurisdicción o entidad contratante, constituyéndose el fiador en deudor solidario, liso y llano y principal pagador con renuncia a los beneficios de división y excusión, así como al beneficio de interpelación judicial previa, en los términos de lo dispuesto en el Código Civil y Comercial de la Nación.*

*e) Con seguro de caución, mediante pólizas aprobadas por la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN, extendidas a favor de la jurisdicción o entidad contratante y cuyas cláusulas se conformen con el modelo y reglamentación que a tal efecto dicte la Autoridad de Aplicación. Se podrán establecer los requisitos de solvencia que deberán reunir las compañías aseguradoras, con el fin de preservar el eventual cobro del seguro de caución. La jurisdicción o entidad contratante deberá solicitar al oferente o adjudicatario la sustitución de la compañía de seguros, cuando durante el transcurso del procedimiento o la ejecución del contrato la aseguradora originaria deje de cumplir los requisitos que se hubieran requerido.*

*f) Mediante la afectación de créditos líquidos y exigibles que el proponente o adjudicatario tenga en entidades de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL, a cuyo efecto el interesado deberá presentar, en la fecha de la constitución de la garantía, la certificación pertinente y simultáneamente la cesión de los mismos al organismo contratante.*

*g) Con pagarés a la vista, cuando el importe que resulte de aplicar el porcentaje que corresponda, según se trate de la garantía de mantenimiento de oferta, de cumplimiento de contrato o de impugnación, o bien el monto fijo que se hubiere establecido en el pliego, no supere la suma de DOSCIENTOS SESENTA MÓDULOS (260 M). Esta forma de garantía no es combinable con las restantes enumeradas en el presente artículo.*

*La elección de la forma de garantía, en principio, queda a opción del oferente o cocontratante.*

*La jurisdicción o entidad contratante, por razones debidamente fundadas, podrá elegir la forma de la garantía en el pliego de bases y condiciones particulares.*

*(...) Todas las garantías deberán cubrir el total cumplimiento de las obligaciones contraídas, debiendo constituirse en forma independiente para cada procedimiento de selección... ”.*

Por último, el Anexo II a la Disposición ONC N° 63/16 establece: “...Los pliegos de bases y condiciones

*particulares deberán contener los siguientes requisitos mínimos: (...) 28. Establecer los montos fijos para la constitución de la garantía de impugnación al dictamen de evaluación, cuando corresponda...”.*

Así, de lo previamente expuesto se desprende que la oportuna y adecuada integración de la garantía prevista en el artículo 78 inciso d) del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 es un presupuesto de admisibilidad de la impugnación al dictamen de evaluación; no obstante lo cual, si la misma no se hubiese constituido o no lo estuviera en la forma debida, cualquiera fuera la omisión o defecto, el organismo deberá intimar al impugnante a subsanarla dentro del término mínimo de DOS (2) días hábiles administrativos de notificado.

Luego, si dicha omisión o defecto no fuera subsanado en el plazo establecido, la impugnación deberá rechazada *in limine*, es decir, sin ingresar al tratamiento de la cuestión o cuestiones de fondo objeto de agravio.

Cuando la garantía de impugnación haya sido debidamente constituida o, en su caso, subsanado el defecto en tiempo y forma, la devolución o no de la misma dependerá –en principio– de la suerte que corran las impugnaciones al ser tratadas en el acto administrativo de conclusión del procedimiento, debiendo ser reintegradas en aquellos casos en que las impugnaciones al dictamen de evaluación sean resueltas favorablemente en ocasión de emitir el acto de conclusión del procedimiento. En efecto, ante el supuesto de que la autoridad competente considere atendible el planteo, la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) deberá notificar al oferente para que retire la correspondiente garantía dentro de los DIEZ (10) días hábiles administrativos, computables desde el dictado del acto administrativo que haya hecho lugar a la impugnación presentada (Cfr. artículo 43, inciso d) del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC N° 62/16).

Por el contrario, para el caso en que la impugnación al dictamen de evaluación sea rechazada, corresponderá al organismo verificar, en primer lugar, si existen facturas al cobro emergentes del contrato o de otros contratos de la jurisdicción o entidad contratante y en caso afirmativo, el importe de la garantía deberá deducirse de las mismas, en forma previa a su pago. De no existir facturas al cobro –o de resultar insuficientes– deberá intimarse al oferente para que, en un plazo no menor a DIEZ (10) días hábiles administrativos proceda a depositar el importe pertinente en la cuenta de la jurisdicción o entidad contratante.

Por último, no resulta ocioso recordar que: “...*existe la posibilidad de resolver una impugnación haciendo lugar parcialmente a la misma, por cuanto en dicha presentación será posible que los interesados realicen planteos diversos que en consecuencia podrán dar lugar a soluciones jurídicas también diversas. Ahora bien, en cuanto a la devolución parcial de las garantías, por las dificultades que puede implicar el cálculo del monto que correspondería devolver o bien por la problemática que puede traer aparejada la ejecución parcial de cierto tipo de garantías, y considerando que la normativa nada aclara al respecto y que en caso de duda corresponde estar a favor del administrado, se entiende que en aquellos casos en que se hiciera lugar a la impugnación –aunque sea en parte– corresponderá la devolución íntegra de la correspondiente garantía de impugnación...*” (Cfr. Dictamen ONC N° IF-2019-08246420-APNONC#JGM).

**c) Criterio a adoptar en aquellos supuestos de rechazo de la impugnación por defectos formales, sin abordar la cuestión de fondo.**

Habiendo llegado a este punto, importa poner de relieve que la consulta puntual que en esta ocasión se ventila exige dilucidar si procede o no la pérdida de la garantía de impugnación, en el caso que la misma fuera rechazada sin tratarse la cuestión de fondo, es decir, cuando la impugnación es rechazada “*in limine*”, es decir, sin más trámite.

En relación con el caso concreto que aquí nos ocupa, la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN

emitió recientemente el Dictamen Jurídico N° IF-2022-33915350-APN-PTN, de fecha 7 de abril de 2022, oportunidad en la cual dictaminó categóricamente que: “ *En cuanto a la devolución de la garantía constituida por el recurrente, cabe recordar que su oportuna y adecuada integración, prevista en el artículo 78, inciso d), del Reglamento aprobado por el Decreto N.° 1030/16, es un presupuesto de admisibilidad de la impugnación al dictamen de evaluación (v. art 73 del citado reglamento). Si la misma no se hubiese constituido o no lo estuviera en la forma debida, cualquiera fuera la omisión o defecto, el organismo deberá intimar al impugnante a subsanarla dentro del término mínimo de dos días hábiles administrativos de notificado. Si dicha omisión o defecto no fuera subsanado en el plazo establecido, la impugnación deberá ser rechazada sin más trámite (v. art. 29 de la Disp. ONC N.° 62/16) (...) de acuerdo a la normativa vigente, las garantías de impugnación únicamente serán reintegradas en aquellos casos en que las impugnaciones sean resueltas favorablemente (v. art. 43, in fine, Disp. ONC N.° 62/16 y art. 32, in fine, Disp. ONC N.° 63/16). También lo serán, en los supuestos en que se reconozca su procedencia parcialmente (v. Dict. ONC N.° IF-2019-08246420-APNONC#JGM).*

Ahora bien, el caso bajo análisis no encuadra ni en una ni en otra alternativa, ya que la impugnación ni siquiera ha sido tratada.

Desde esta óptica encuentro razonable sostener que la ejecución de la garantía corresponde sólo en los casos de rechazo de ella, luego de que la impugnación ha sido analizada y evaluada debidamente, más dicha ejecución no corresponderá en aquellos supuestos en que la impugnación es rechazada in limine, por cuanto al no haber mediado un análisis de ella, no puede conocerse si, en base a sus fundamentos, se le hubiera hecho lugar o no y, en consecuencia, si hubiese correspondido el reintegro o ejecución de la garantía. Por otra parte, tampoco se ha producido un dispendio de actividad administrativa que es, precisamente, la situación que la norma procura evitar al exigir la garantía en cuestión.”.

El criterio vertido por el máximo organismo asesor del PODER EJECUTIVO NACIONAL es compartido por este Órgano Rector.

**-VI-**

## **CONCLUSIONES**

En razón de lo expuesto, esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES comparte los fundamentos esgrimidos por la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN en su pronunciamiento transcrito en el acápite anterior, sitio al que corresponde remitir en honor a la brevedad.

Saludo a usted atentamente.

PR

AL

DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

DE LA PREFECTURA NAVAL ARGENTINA

**Prefecto General Hugo José ALONSO**

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