



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA RECONSTRUCCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

Dictamen firma conjunta

Número:

Referencia: EX-2025-69164736- -APN-DSA#ARA – Licitación Pública N° 38/38-0239-LPU25 - Consulta sobre admisibilidad de oferta – Irregularidad advertida en póliza electrónica de seguro de caución presentada como garantía de mantenimiento de la oferta.

SEÑOR JEFE DE UOC:

Me dirijo a usted en el marco de las actuaciones de la referencia, que ingresan para que esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES (ONC) tome intervención, remitidas por la UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIONES (UOC) del HOSPITAL NAVAL BUENOS AIRES “CIRUJANO MAYOR DR. PEDRO MALLO” (HNPM) de la ARMADA ARGENTINA (ARA).

-I-

RESEÑA DE ANTECEDENTES

En el orden #25, págs. 1-3, luce vinculada la Disposición de la DIRECCIÓN GENERAL del HOSPITAL NAVAL BUENOS AIRES “CIRUJANO MAYOR DR. PEDRO MALLO” N° DI-2025-381-APN-DSA#ARA, del 27 de junio de 2025, por cuyo conducto se autorizó la Licitación Pública N° 38/38-0239-LPU25, tendiente a contratar el servicio de gerenciamiento de recursos humanos de la aludida Institución.

En el orden #32, págs. 1-2 obra el acta de apertura generada en forma electrónica a través de la plataforma “COMPR.AR”, pieza de la cual se desprende que el acto de apertura de la Licitación Pública N° 38/38-0239-LPU25 tuvo lugar el día 17 de julio de 2025 a las 10:00 hs, habiendo sido confirmada electrónicamente una única oferta, correspondiente a la firma CONFEDERADA SALUD SRL (CUIT N° 30-71428167-0) por la suma total de PESOS UN MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS MIL (\$ 1.646.400.000,00) (v. IF-2025-78639533-APN-DSA#ARA).

En el orden #33, págs. 1-3, rola la oferta de la sociedad comercial CONFEDERADA SALUD SRL, confirmada a través del “COMPR.AR” el día 17 de julio de 2025 a las 9:51 hs (v. RE-2025-78639826-APN-DSA#ARA).

En el orden #37, págs. 1-2, se encuentra incorporado un certificado generado a través del Sistema “COMPR.AR”, a partir del cual se verifica que, con fecha 18 de julio de 2025, fue puesta en custodia la póliza de seguro de

caución N° 00:21:144805, constituida por la firma CONFEDERADA SALUD SRL con carácter de garantía de mantenimiento de su oferta, por la suma de PESOS OCHENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS VEINTE MIL (\$ 82.320.000,00) (v. RE-2025-78881658-APN-DSA#ARA).

En el orden #43, págs. 1-2, obra la Nota N° NO-2025-79089803-APN-CMEC#ARA, del 21 de julio de 2025, en la cual la Comisión Evaluadora del organismo de origen puso de resalto lo siguiente: “...en atención a la situación sobreviviente (SIC) respecto a la omisión de un requisito esencial de presentar la garantía de oferta a la fecha de apertura, habiendo adjuntado una Nota con carácter de ‘Declaración Jurada’ por el único oferente de esta licitación pública, solicito que la UOC interviniente de dicho Hospital Naval remita todo el expediente electrónico correspondiente a la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES (ONC) para que, como Órgano Rector de las contrataciones, formule con carácter de ‘Muy Urgente’, contestación a la consulta que a continuación se desarrolla:

‘Remito el presente expediente electrónico a los efectos que ese Organismo determine si la oferta de la firma CONFEDERADA SALUD S.R.L. presentada para el Proceso de Contratación N 38/38-0239-LPU25, debe resultar admisible o inadmisibile, en atención a la situación denunciada por dicho proveedor respecto a su garantía de oferta presentada materialmente con posterioridad a la fecha y hora de la apertura del acto administrativo de contratación citado precedentemente...’.*

En el orden #50 luce la Providencia N° PV-2025-79536565-APN-DSA#ARA, del 22 de julio de 2025, a través de la cual se consultó a esta Oficina: “...si la oferta de la firma CONFEDERADA SALUD S.R.L. presentada para el Proceso de Contratación N* 38/38-0239-LPU25, debe resultar admisible o inadmisibile, en atención a la situación denunciada por dicho proveedor respecto a su garantía de oferta presentada materialmente con posterioridad a la fecha y hora de la apertura...”.

En el orden #53, págs. 1-2, obra el Informe N° IF-2025-80560319-APN-DNCBYS#JGM, de fecha 24 de julio de 2025, mediante el cual se solicitó al organismo de origen incorporar formalmente a las actuaciones de la referencia la garantía de mantenimiento de la oferta presentada con posterioridad a la fecha y hora de la apertura, la nota presentada por la firma CONFEDERADA SALUD SRL, el dictamen jurídico previo, en los términos previstos en la Comunicación General ONC N° 6/21 y finalmente, adjuntar toda otra documentación que haya presentado el proveedor de que se trata o que obre en poder del organismo y que resulte necesario compulsar para la mejor elucidación de la cuestión planteada.

En el orden #55 obra el Informe Gráfico N° IF-2025-80741073-APN-DSA#ARA, el cual contiene diversa documentación.

En las páginas 1-2 del IF-2025-80741073-APN-DSA#ARA se encuentra incorporada la póliza de seguro de caución N° 00:21:144805, emitida el día 17 de julio de 2025 por RÍO URUGUAY COOPERATIVA DE SEGUROS LIMITADA (RUS) en calidad de asegurador, a requerimiento del tomador CONFEDERADA SALUD SRL, con el objeto de asegurar al ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA - HOSPITAL NAVAL BUENOS AIRES “CIRUJANO MAYOR DR. PEDRO MALLO” (CUIT N° 30-54669501-4) (asegurado) el pago de hasta la suma de PESOS OCHENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS VEINTE MIL (\$ 82.320.000,00) en concepto de garantía de mantenimiento de oferta, en el marco del Proceso N° 38/38-0239-LPU25. Cabe destacar que en el referido documento se indicó: “...El presente seguro regirá desde la hora cero del día 17 de julio de 2025, hasta la extinción de las obligaciones del Tomador cuyo cumplimiento cubre...” (v. IF-2025-80741073-APN-DSA#ARA).

En la página 3 del IF-2025-80741073-APN-DSA#ARA se acompaña una copia de un certificado suscripto digitalmente por la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN (SSN) el 17 de julio de 2025 a las 10:41:58, mediante el cual se dejó constancia que la póliza en cuestión, previamente individualizada: *“...es copia fiel de la póliza original generada por la compañía y que obra en el sistema de Póliza Electrónica”*.

En las páginas 4-5 del IF-2025-80741073-APN-DSA#ARA se encuentra glosada una constancia de consulta de la póliza electrónica N° 144805, efectuada a través del Sistema “COMPR.AR” el día 18 de julio de 2025.

En la página 6 del IF-2025-80741073-APN-DSA#ARA se aduna nuevamente el certificado de puesta en custodia de la póliza de seguro de caución N° 00:21:144805, fechado el 18 de julio de 2025.

Por último, en la página 7 del IF-2025-80741073-APN-DSA#ARA obra la constancia de un correo electrónico enviado por el proveedor CONFEDERADA SALUD SRL al organismo contratante, el 17 de julio de 2025 a las 13:19 hs, con el objeto de adjuntar la póliza de seguro de caución correspondiente a la oferta presentada en el Proceso N° 38/38-0239-LPU25.

En el orden #56 luce la nota, sin fecha, presentada junto con la oferta de la sociedad CONFEDERADA SALUD SRL confirmada para la Licitación Pública N° 38/38-0239-LPU25, en la cual la señora Nadia Soledad AVELLO manifestó –con carácter de declaración jurada– lo siguiente: *“En mi carácter de Apoderada Legal de CONFEDERADA SALUD SRL, CUIT 30-71428167-0, declaro bajo juramento que la póliza de Seguro de caución por GARANTIA DE MANTENIMIENTO DE OFERTA que debía presentarse en esta instancia contiene un error involuntario.*

Por tal motivo, se ha solicitado la emisión de una nueva póliza corregida, encontrándose actualmente en trámite. Se adjunta a la presente una nota emitida por el productor de seguros, en la que se deja constancia de dicha gestión.

Solicitamos se tenga en consideración esta situación y la documentación presentada, en el marco de la contratación convocada por el Hospital Naval Buenos Aires “Cirujano Mayor Dr. Pedro Mallo” (v. IF-2025-80754401-APN-DSA#ARA).

En el orden #58, págs. 1-5, tomó intervención el servicio permanente de asesoramiento jurídico de la DIRECCIÓN DE SALUD DE LA ARMADA mediante Dictamen N° IF-2025-81515611-APN-DSA#ARA, de fecha 26 de julio de 2025, ocasión en la cual la referida instancia letrada formuló las siguientes consideraciones: *“...la constitución de garantía de mantenimiento de oferta constituye un requisito de la oferta e integra el conjunto de antecedentes sometidos a cotejo la Unidad Operativa de Contrataciones y valoración posterior de la Comisión Evaluadora.*

En ese sentido, es competencia de dichos órganos ponderar el cumplimiento de tal extremo, a fin de sustanciar la prosecución del trámite y de recomendar a la autoridad competente la resolución a adoptar para concluir el procedimiento, respectivamente.

Sin perjuicio, en razón de la intervención solicitada por la UOC interviniente, esta instancia de asesoramiento se expide sobre los aspectos estrictamente jurídicos vinculados con el tema traído a consulta.

De las constancias obrantes en el EX-2025-69164736-APN-DSA#ARA se colige que la póliza de seguro de caución habría sido erróneamente constituida y/o cargada en el sistema COMPR.AR y en tal sentido correspondería tenerla por defectuosa al momento de presentación de la oferta.

Conforme el Decreto N.º 1030/16 y su normativa complementaria, en principio, los defectos u omisiones formales o materiales en las pólizas electrónicas oportunamente constituidas deben reputarse susceptibles de subsanación, a fin de brindar a la jurisdicción o entidad contratante la posibilidad de contar con la mayor cantidad de ofertas válidas posibles y de evitar que, por cuestiones meramente formales, se vea privada de optar por ofertas serias y convenientes desde el punto de vista del precio y la calidad.

En ese marco, el plexo normativo aplicable prevé dos instancias de subsanación del vicio en la presentación del tipo de garantía que nos ocupa:

1) En el Ámbito de la UOC a la apertura de ofertas: *cuando se detecta un error material en el cotejo de los datos y del estado de la póliza o cuando por defecto formal no es posible realizar tal verificación en la sección Consulta de Póliza Electrónica.*

En ambos casos corresponde intimar al oferente a que presente, en el término de DOS (2) días, la constancia pertinente a fin de acreditar que la póliza electrónica fue emitida en forma previa al acto de apertura, con sujeción a la normativa vigente en la materia.

2) En el Ámbito de la Comisión Evaluadora en etapa de evaluación de ofertas: *donde se deberá intimar al oferente a que subsane el error u omisión dentro del término de TRES (3) días, como mínimo, salvo que en el pliego de bases y condiciones particulares se fijara un plazo mayor.*

Toda vez que tal subsanación se posibilita para la constatación de datos o información de tipo histórico y no puede ser utilizada por el oferente para alterar la sustancia de la oferta, para mejorarla o para tomar ventaja respecto de los demás oferentes, la firma debe acreditar que la Póliza se encontraba vigente a la apertura de la Oferta.

En el caso de la Licitación Pública 38/38-0239-LPU25, se evidencia que la única firma oferente (CONFEDERADA SALUD S.R.L.) procedió a presentar póliza por la suma de \$ 82.320.000,00, equivalente al 5% del mayor monto cotizado, vigente al momento de la apertura, el mismo día 17 de julio del corriente y sin necesidad de intimación alguna.

Asimismo, se evidencia que con la documentación aportada por el oferente, la UOC ejecutó el cotejo de los datos y estado de la póliza de conformidad con la COMUNICACIÓN GENERAL ONC N° 3/2020 y procedió a su carga en el sistema, adjuntando copia en el expediente del procedimiento de selección, para dar luego intervención a la Comisión Evaluadora.

De lo analizado hasta aquí es posible colegir que -de considerarlo subsanable- la Comisión Evaluadora podría tener por corregido el defecto sobre la Garantía de Mantenimiento de Oferta, por presentación espontánea del oferente, sin necesidad de llevar a cabo una nueva intimación en los términos del Artículo 67 del decreto N.º 1030/16, en razón de los principios de economía y celeridad administrativa... (el destacado corresponde al original).

En el orden #87, págs. 1-2, obra el Informe N° IF-2025-84689399-APN-DNCBYS#JGM, de fecha 4 de agosto de 2025, por el cual esta Oficina solicitó al organismo de origen glosar al expediente EX-2025-69164736- -APN-DSA#ARA los siguientes documentos, en su poder o en poder del proveedor: 1) La póliza emitida con el error involuntario referenciada en la constancia vinculada a la oferta de CONFEDERADA SALUD SRL; 2) La Nota del productor de seguros referenciada en la constancia vinculada a la aludida oferta.

Finalmente, en el orden #90 se incorporó el Informe N° IF-2025-86456200-APN-DSA#ARA, de fecha 7 de agosto de 2025, el cual lleva embebido un documento en el cual se advierte digitalizada la siguiente documentación:

I. Correo electrónico enviado por el DEPARTAMENTO CONTRATACIONES Y COMPRAS del HOSPITAL NAVAL BUENOS AIRES “CIRUJANO MAYOR DR. PEDRO MALLO” el día 5 de agosto de 2025, mediante el cual el organismo solicitó al proveedor: “...la póliza de mantenimiento de oferta emitida con el error involuntario...”.

II. Correo electrónico cursado por la firma CONFEDERADA SALUD SRL, en respuesta al requerimiento de la UOC del HOSPITAL NAVAL BUENOS AIRES “CIRUJANO MAYOR DR. PEDRO MALLO” el día 7 de agosto de 2025, en el cual se expresó lo siguiente: “...la póliza observada oportunamente por contener un error involuntario no llegó a configurarse como instrumento final emitido por la aseguradora, ya que dicha situación fue subsanada de forma inmediata, procediéndose a emitir y remitir la versión definitiva el día 17 de julio de 2025, correspondiente a la Póliza N° 21-144805 de Río Uruguay Seguros, con validez desde las 00:00 hs de esa fecha.

Según consta en la nota emitida por SRG Universal Broker S.A., la aseguradora anuló formalmente el archivo preliminar, motivo por el cual no se cuenta con una copia oficial de dicha versión previa para su remisión...” (el subrayado es agregado).

III. Nota con membrete de “SRG Broker de Seguros”, fechada el 17 de julio de 2025 y rubricada por una persona identificada como Sergio RODRÍGUEZ, quien invocando el carácter de Presidente de SRG UNIVERSAL BROKER S.A. y Productor Asesor de Seguros Matrícula SSN 72202, hizo constar lo siguiente: “...Con fecha 16 de Julio del año 2025, la firma Confederada Salud S.R.L., CUIT N° 30-71428167-0 solicitó seguro de caución por mantenimiento de oferta por la suma de pesos mil seiscientos cuarenta y seis millones cuatrocientos mil (\$ 1.646.400.000) para la Licitación Pública Nacional N° 38/38-0239-LPU25, expediente EX-2025- 69164736- - APN-DSA#ARA.

Extiendo la presente a especial efecto de aclarar que la fecha de solicitud y entrada en vigencia de la cobertura es anterior a las 10 hs del día 17/07/2025.

El horario de emisión consignado en el ejemplar librado corresponde al que el sistema asigna al extender la impresión, sin afectar al de entrada en vigencia (0 horas del 17/07/2025) ...”.

IV. Nota con membrete de “SRG Mayorista de Seguros”, fechada el 6 de agosto de 2025, con la firma del señor Sergio RODRÍGUEZ invocando el carácter de Presidente de SRG UNIVERSAL BROKER S.A., oportunidad en la que señaló: “*En relación con la póliza solicitada, queremos informarles que la misma fue inicialmente observada debido a un error involuntario en su confección. Esta situación fue corregida de forma inmediata y se procedió a emitir y remitir la versión definitiva el día 17/07, correspondiente a la Póliza N° 21:144805 – Río Uruguay Seguros, con validez desde las 00:00 hs de esa fecha.*

Cabe aclarar que la aseguradora anuló formalmente el archivo preliminar, motivo por el cual no contamos con una copia oficial de dicha versión para su envío...” (el subrayado es agregado).

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

OBJETO DE LA CONSULTA

Se requiere la opinión de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES a efectos de determinar si la oferta presentada por la firma CONFEDERADA SALUD SRL (CUIT N° 30-71428167-0) en la Licitación Pública N° 38/38-0239-LPU25 del registro del HOSPITAL NAVAL BUENOS AIRES “CIRUJANO MAYOR DR. PEDRO MALLO” de la ARMADA ARGENTINA debe considerarse admisible o inadmisibles, a raíz de las circunstancias descriptas en el Acápito I del presente.

-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 recordar que el ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA ARGENTINA es un organismo desconcentrado del MINISTERIO DE DEFENSA, razón por la cual se encuentra comprendido en el ámbito de aplicación subjetivo del citado Decreto.

En lo que respecta al ámbito de aplicación material u objetivo, 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 mencionado cuerpo legal enumera los contratos excluidos.

Así, teniendo en consideración que la Licitación Pública N° 38/38-0239-LPU25 tiene por objeto la contratación de un servicio de gerenciamiento de recursos humanos para el HOSPITAL NAVAL BUENOS AIRES “CIRUJANO MAYOR DR. PEDRO MALLO” 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 resultan aplicables al procedimiento licitatorio de que se trata 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, junto con sus normas modificatorias y complementarias.

En relación con el mencionado Pliego Único, es menester citar la Comunicación General ONC N° 20, del 1° de agosto de 2024, en la cual se informó lo siguiente: “El día 31 de julio de 2024 se publicó en el Boletín Oficial de la República Argentina (BORA) la Disposición de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES dependiente de la SECRETARÍA EJECUTIVA de la VICEJEFATURA DE GABINETE EJECUTIVA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS N° 62, del 30 de julio de 2024 (DI-2024-62-APN-ONC#JGM), por medio de la cual se sustituye el artículo 1° de su similar N° 63, de fecha 27 de septiembre de 2016, aprobándose un nuevo Pliego Único de Bases y Condiciones Generales (PUBCG) individualizado como DI-2024-79130471-APN-ONC#JGM, de aplicación a las contrataciones de bienes y servicios de la Administración Pública Nacional

(...).

De conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la Disposición ONC N° DI-2024-62-APN-ONC#JGM, el nuevo Pliego Único de Bases y Condiciones Generales del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional comenzará a regir a partir del día 2 de septiembre de 2024 y será de aplicación a los procedimientos de selección que a partir de esa fecha se autoricen o los que a partir de esa fecha se convoquen, cuando no se requiera autorización previa...”.

De lo expuesto se desprende que, habiendo sido autorizado el llamado del procedimiento licitatorio traído a estudio mediante la Disposición de la DIRECCIÓN GENERAL del HOSPITAL NAVAL BUENOS AIRES “CIRUJANO MAYOR DR. PEDRO MALLO” N° DI-2025-381-APN-DSA#ARA, del 27 de junio de 2025, resulta aplicable al proceso de marras el texto del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, modificado por la Disposición ONC N° 62/24.

-IV-

ACLARACIONES PREVIAS

Como es sabido, esta Oficina Nacional 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-APNDNCBYS#JGM e IF-2022-102024300-APN-DNCBYS#JGM, entre muchos otros).

Por otra parte, excede la competencia de este Órgano Rector determinar en concreto la admisibilidad o inadmisibilidad de la oferta presentada por la firma CONFEDERADA SALUD SRL en la Licitación Pública N° 38/38-0239-LPU25, en la medida en que ello implicaría avanzar sobre la esfera de facultades propias de la Comisión Evaluadora de la jurisdicción contratante y de la autoridad competente para decidir (Cfr. Dictámenes ONC Nros. IF-2023-00800401-APN-DNCBYS#JGM e IF-2023-98575982-APN-DNCBYS#JGM).

Con lo cual, la presente intervención tendrá por objeto brindar pautas interpretativas acerca del alcance de las principales normas en juego, procurando no ingresar en materias ajenas al ámbito competencial específico de esta Oficina Nacional.

-V-

ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

a) Plataforma fáctica. Cronología de los hechos relevantes. Observaciones.

Sin ánimo de reproducir la totalidad de antecedentes que fueron reseñados *in extenso* en el Acápite I, resulta ilustrativo hacer hincapié en los extremos fácticos que se expondrán a continuación (extraídos de los documentos glosados a las actuaciones de la referencia, junto con información obrante en el portal <https://comprar.gob.ar/>), los cuales se citan ordenados cronológicamente, seguidos de las observaciones que se estima pertinente formular en esta instancia, a modo de colaboración:

I. El 27 de junio de 2025 se autorizó el llamado a Licitación Pública N° 38/38-0239-LPU25 mediante Disposición N° DI-2025-381-APN-DSA#ARA.

II. El 30 de junio de 2025 comenzó a difundirse en el portal “COMPR.AR” la convocatoria correspondiente a la Licitación Pública N° 38/38-0239-LPU25, fecha en la cual se vinculó el pliego de bases y condiciones particulares individualizado como PLIEG-2025-69507583-APN-DSA#ARA. Se destacan las siguientes cláusulas:

- *“Las ofertas se deberán presentar hasta el día y hora que determine la jurisdicción o entidad contratante en la convocatoria, a través del sistema COMPR.AR utilizando el formulario electrónico que suministre el sistema...”* (v. Cláusula 13).
- *“Las ofertas deberán cumplir con los siguientes requisitos: (...) Acompañar la garantía de mantenimiento de la oferta o la constancia de haberla constituido. En los casos en que correspondiera su presentación, se la deberá individualizar mediante los datos que requiera el sistema COMPR.AR y equivaldrá al CINCO POR CIENTO (5%) del monto total de la oferta. En el caso de cotizar con descuentos, alternativas o variantes, la garantía se calculará sobre el mayor monto propuesto (...) En todos los casos, la garantía de mantenimiento de la oferta deberá ser constituida con anterioridad al acto de apertura de ofertas, por el plazo inicial de mantenimiento de oferta y sus eventuales renovaciones”* (el subrayado es agregado) (v. Cláusula 15.4).

III. A las 9:51 hs del 17 de julio de 2025 la sociedad comercial CONFEDERADA SALUD SRL confirmó su oferta en la plataforma, sin individualizar el número de póliza correspondiente a la garantía de mantenimiento de la oferta, sino que en su lugar se adjuntó una nota denominada “segurodecaucionnota.pdf”, tal como surge de los campos “observación” y “comprobantes”.

En dicha nota la oferente invocó la existencia de un error involuntario en la póliza correspondiente a la garantía de mantenimiento de oferta “que debía presentarse” y manifestó estar tramitando la emisión de una nueva póliza corregida.

Ahora bien, en ocasión de confirmarse la propuesta a través del COMPR.AR no se individualizó ninguna póliza. La oferente refiere a un error involuntario, pero sin individualizar con un número a la póliza defectuosa y sin explicar ni describir la entidad o naturaleza del error, lo cual impide tener por acreditada la existencia de la aludida póliza presuntamente defectuosa, máxime cuando la misma le fue expresamente requerida, pese a lo cual dicho extremo no fue satisfecho.

El 17 de julio de 2025 el señor Sergio RODRÍGUEZ, invocando el carácter de Presidente de SRG UNIVERSAL BROKER S.A. y Productor Asesor de Seguros Matrícula SSN 72202, extendió una constancia en la cual se indica que: *“...Con fecha 16 de Julio del año 2025, la firma Confederada Salud S.R.L., CUIT N° 30-71428167-0 solicitó seguro de caución por mantenimiento de oferta por la suma de pesos mil seiscientos cuarenta y seis millones cuatrocientos mil (\$ 1.646.400.000) para la Licitación Pública Nacional N° 38/38-0239-LPU25, expediente EX-2025- 69164736- -APN-DSA#ARA.*

Extiendo la presente a especial efecto de aclarar que la fecha de solicitud y entrada en vigencia de la cobertura es anterior a las 10 hs del día 17/07/2025.

El horario de emisión consignado en el ejemplar librado corresponde al que el sistema asigna al extender la impresión, sin afectar al de entrada en vigencia (0 horas del 17/07/2025)...”.

Nótese que en la nota que la sociedad CONFEDERADA SALUD SRL adjuntó a su oferta, a los fines de explicar

el defecto en la garantía, hizo alusión a una nota emitida por el productor de seguros en la que se habría dejado constancia de la gestión de una nueva póliza corregida. Sin embargo, en la nota previamente transcrita de fecha 17 de julio de 2025, el señor RODRÍGUEZ no hace mención alguna a la subsanación de un error involuntario ni a la emisión de un nuevo documento, sino que se limita a realizar aclaraciones atinentes a la entrada en vigencia de la cobertura.

IV. A las 10:00 hs del 17 de julio de 2025 tuvo lugar –en forma electrónica– el acto de apertura, habiendo sido confirmada únicamente la oferta de la firma CONFEDERADA SALUD SRL, por la suma de PESOS UN MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS MIL (\$ 1.646.400.000,00).

Cabe observar, al respecto, que si bien en el acta de apertura se visualiza constituida una garantía (seguros) por una suma equivalente al CINCO POR CIENTO (5%) de lo ofertado, cuando se ingresa a los datos de la oferta se advierte que no fue individualizada una póliza en concreto, sino que se indicó la entidad “RUS”, el monto “\$ 82.320.000,00” y el número del documento “000”. Va de suyo que la carga en el sistema de dichos datos no resulta suficiente a los fines de individualizar una póliza de caución.

V. A las 13:19 hs del 17 de julio de 2025 el proveedor CONFEDERADA SALUD SRL envió al organismo, por correo electrónico, la póliza de seguro de caución N° 00:21:144805, emitida en esa misma fecha por RÍO URUGUAY COOPERATIVA DE SEGUROS LIMITADA (RUS) en concepto de garantía de mantenimiento de oferta y con expresa indicación en cuanto a que: “...regirá desde la hora cero del día 17 de julio de 2025, hasta la extinción de las obligaciones del Tomador cuyo cumplimiento cubre...”.

En la póliza de seguro de caución N° 00:21:144805 se advierte una firma digital del 17 de julio de 2025 a las 11:01:19, es decir, más de una hora después de celebrado el acto de apertura.

Asimismo, la constancia emitida por la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN por el cual se certifica que la póliza acompañada por mail es copia fiel de la original generada por la compañía RÍO URUGUAY COOPERATIVA DE SEGUROS LIMITADA y que obra en el Sistema de Póliza electrónica fue firmada digitalmente por la SSN el 17 de julio de 2025 a las 10:41:58, es decir, pasado el acto de apertura.

VI. El 18 de julio de 2025 la UOC efectuó en COMPR.AR la puesta en custodia de la póliza de seguro de caución N° 00:21:144805, en los términos del artículo 42 del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC N° 62/16 y sus modificatorios.

VII. El 5 de agosto de 2025 el DEPARTAMENTO CONTRATACIONES Y COMPRAS del HOSPITAL NAVAL BUENOS AIRES “CIRUJANO MAYOR DR. PEDRO MALLO” solicitó al proveedor la póliza de mantenimiento de oferta “originaria”, emitida con el alegado error involuntario.

VIII. El 7 de agosto de 2025 la firma CONFEDERADA SALUD SRL respondió que: “...*la póliza observada oportunamente por contener un error involuntario no llegó a configurarse como instrumento final emitido por la aseguradora...*” (el subrayado es agregado).

En tal sentido, se acompañó una nota del 6 de agosto de 2025 del productor de seguros, en la cual el señor Sergio RODRÍGUEZ invocando el carácter de Presidente de SRG UNIVERSAL BROKER S.A. manifiesta que: “*En relación con la póliza solicitada, queremos informarles que la misma fue inicialmente observada debido a un error involuntario en su confección. Esta situación fue corregida de forma inmediata y se procedió a emitir y remitir la versión definitiva el día 17/07, correspondiente a la Póliza N° 21:144805 – Río Uruguay Seguros, con validez desde las 00:00 hs de esa fecha.*”

Cabe aclarar que la aseguradora anuló formalmente el archivo preliminar, motivo por el cual no contamos con una copia oficial de dicha versión para su envío...” (el subrayado es agregado).

Si bien en esta segunda nota el señor Rodríguez sí explicó el trámite de corrección del error en cuestión, no puede dejar de advertirse que tampoco brindó ninguna precisión sobre el número de la póliza originaria, sino que aclaró que el archivo “preliminar” fue formalmente anulado, lo cual impide tener por acreditada la hipótesis sostenida por la firma CONFEDERADA SALUD SRL, respecto a que habría existido una póliza defectuosa constituida en forma previa al acto de apertura.

Por otra parte, siendo esta segunda constancia emitida por el señor RODRÍGUEZ de fecha 6 de agosto de 2025, en modo alguno podría ser la pieza a la que hizo referencia la oferente en la nota subida en oportunidad de confirmar su cotización.

En virtud de los extremos referidos, cabe colegir que ninguna póliza fue debidamente individualizada en la oferta, ni la presuntamente defectuosa ni la que fuera remitida por correo electrónico horas después del acto de apertura.

Tampoco se explicó, ni en la oferta ni en el requerimiento posterior cursado por el organismo, en qué consistió el alegado error sobre la “póliza originaria”, extremo que impide compulsar el documento “original” y evaluar el alcance y magnitud del vicio o incluso determinar si se trató de una póliza mal constituida o lisa y llanamente inexistente al momento de ofertar.

Consecuentemente, no se comparte lo opinado por el servicio permanente de asesoramiento jurídico de la DIRECCIÓN DE SALUD DE LA ARMADA en el Dictamen N° IF-2025-81515611-APN-DSA#ARA, de fecha 26 de julio de 2025, en cuanto la aludida instancia letrada consideró que, de acuerdo al acta de apertura, la oferta fue acompañada de una garantía de mantenimiento por la suma de \$82.320.000,00, equivalente al CINCO POR CIENTO (5%) del mayor monto cotizado por el oferente para el único renglón del llamado y que, eventualmente, correspondería tener a la póliza por defectuosa, como consecuencia de haber sido erróneamente constituida y/o cargada en el sistema COMPR.AR.

Se discrepa con tal afirmación, atento a que en la oferta no sólo no se individualizó la póliza con el supuesto error, sino que se adujo estar tramitándose una nueva “corregida” sin brindar datos concretos de una ni de otra, extremo que imposibilita a esta Oficina tener por corroborado que la firma CONFEDERADA SALUD S.R.L haya contado con una póliza constituida en forma previa a la apertura, anterior a la Póliza N° 00:21:144805, la cual fue emitida una vez acaecido el acto de apertura de ofertas.

b) Consideraciones acerca de la garantía de mantenimiento de la oferta.

El artículo 78 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N° 1030/16 y sus modificatorios establece, en su parte pertinente: “*CLASES DE GARANTÍAS. Los oferentes (...) deberán constituir garantías: a) De mantenimiento de la oferta: CINCO POR CIENTO (5%) del monto total de la oferta (...)*”

Las formas en que podrán constituirse estas garantías será determinada en el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales que dicte la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES.”.

En sintonía con esto último, el artículo 46 del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales (PUBCG) aprobado como Anexo I a la Disposición ONC N° 63/16, modificada por su similar N° 62/24 establece: “*FORMAS DE CONSTITUCIÓN DE GARANTÍAS. Las garantías a que se refiere el artículo 78 del Reglamento*

aprobado por Decreto N° 1030/16 y sus modificatorios podrán constituirse de las siguientes formas o mediante combinaciones de ellas: (...).

d) Con pólizas electrónicas de seguro de caución, emitidas por entidades aseguradoras habilitadas a tal fin por la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN (SSN), extendidas a favor de la jurisdicción o entidad contratante. Se podrán establecer los requisitos de solvencia que deberán reunir las entidades aseguradoras, con el fin de preservar el eventual cobro del seguro de caución.

A los fines de cotejar los datos de la póliza electrónica de seguro de caución individualizada en la oferta, el organismo procederá de conformidad con los lineamientos establecidos o que en el futuro se establezcan mediante comunicación general de la ONC (...).

Las garantías de mantenimiento de la oferta serán constituidas por el plazo inicial y sus eventuales renovaciones... ”.

Adicionalmente, el PUBCG contempla otras disposiciones que resulta pertinente traer a colación:

El artículo 18, inciso i) apartado 1 del PUBCG estipula, al regular los requisitos de las ofertas, que las mismas deberán ser acompañadas por: “...La garantía de mantenimiento de la oferta o la constancia de haberla constituido. En los casos en que correspondiera su presentación se la deberá individualizar mediante los datos que requiera el COMPR.AR y equivaldrá al CINCO POR CIENTO (5%) del monto total de la oferta (...).

En todos los casos, la garantía de mantenimiento de la oferta deberá ser constituida con anterioridad al acto de apertura de ofertas, por el plazo inicial de mantenimiento de oferta y sus eventuales renovaciones...” (el subrayado es agregado).

El artículo 28 del PUBCG prevé que: “...Dentro de los DOS (2) días hábiles administrativos siguientes al acto de apertura de las ofertas (...) la UOC deberá realizar el cotejo de los datos y del estado de las pólizas electrónicas que hayan sido integradas como garantía de mantenimiento de la oferta, con sujeción a los instructivos que a tales fines emita la ONC.”.

Las normas reproducidas *supra* se complementan y deben articularse con las previsiones del Manual de Procedimiento del COMPR.AR aprobado como Anexo I a la Disposición ONC N° 65/16 y sus modificatorias, el cual contempla los siguientes preceptos relevantes:

“ARTÍCULO 9º.- OFERTAS: Las ofertas se deberán presentar hasta el día y hora que determine la jurisdicción o entidad contratante en la convocatoria, a través del COMPR.AR utilizando el formulario electrónico que suministre el sistema, y cumpliendo todos los requerimientos de los pliegos aplicables, acompañando la documentación que la integre en soporte electrónico (...).

A fin de garantizar su validez, la oferta electrónicamente cargada deberá ser confirmada por el oferente, quien podrá realizarlo únicamente a través de un usuario habilitado para ello, conforme lo normado con el procedimiento de registración y autenticación de los usuarios de los proveedores”.

“ARTÍCULO 10 - GARANTÍA DE MANTENIMIENTO DE OFERTA: En la oferta presentada a través del “COMPR.AR”, el oferente individualizará la garantía de mantenimiento de la oferta mediante los datos que requiera el sistema (...)

Cuando la garantía fuera una póliza electrónica de seguro de caución no se presentará en forma física. A los fines de cotejar los datos de la póliza electrónica de seguro de caución individualizada en la oferta, el organismo contratante deberá proceder de conformidad con el instructivo que emita la Oficina Nacional de Contrataciones.”.

Pues bien, a través de la exigencia de constituir una garantía de mantenimiento de la oferta, la normativa tiende a asegurar la seriedad y mantenimiento de las propuestas desde el momento de la apertura hasta el perfeccionamiento del contrato; tal es el propósito de dicha garantía (v. Dictamen ONC N° IF-2017-22702545-APN-ONC#MM).

Siendo ello así, del plexo normativo citado surge con claridad que la garantía de mantenimiento de la oferta debe ser individualizada en ocasión de confirmar la cotización a través del Sistema Electrónico de Contrataciones “COMPR.AR”.

A su vez se destaca que debe haber sido constituida, en todos los casos, con anterioridad al acto de apertura de ofertas, por el plazo inicial de mantenimiento que resulte de aplicación y sus eventuales renovaciones.

Habiendo llegado a este punto, interesa poner de relieve que en los casos en que se opta por constituir la garantía de mantenimiento de la oferta mediante una póliza electrónica de seguro de caución, se deben cargar en la oferta –que se formaliza a través de COMPR.AR– los datos que permitan individualizarla correctamente, tales como: nombre de la compañía aseguradora; número de Póliza; ramo; etc.

Ello así, en la medida en que, al no exigirse la presentación de la póliza en forma física, los datos identificatorios del documento expedido por la compañía aseguradora contratada son indispensables para que la UOC pueda realizar el cotejo tendiente a verificar su constitución, alcances y vigencia, con sujeción al instructivo implementado mediante las Comunicaciones Generales ONC Nros. 139/19 y 3/20, comprensivo de las siguientes pautas:

- Dentro de los DOS (2) días hábiles administrativos siguientes al acto de apertura de las ofertas la UOC deberá realizar el cotejo de los datos y del estado de las pólizas electrónicas integradas como garantía de mantenimiento de la oferta en el sitio del sistema “COMPR.AR” (<https://comprar.gob.ar>), en la sección en la sección “Proceso” – Buscar Garantías – “Consulta Póliza Electrónica” ingresando con el usuario y contraseña de acceso a dicho sistema. El servicio de consulta permite compulsar los datos, el estado y descargar el documento de la póliza electrónica.
- El documento de la póliza electrónica tendrá un número de GDE y deberá ser vinculado al expediente del procedimiento de selección pertinente.
- En aquellos casos en que un proveedor haya individualizado oportunamente en su oferta la póliza electrónica de seguro de caución, brindando los datos requeridos, pero al efectuarse la consulta el sistema arroja la leyenda: “no existe la póliza” o si a consecuencia de un defecto formal (v.g. error en el número de póliza) o por cualquier motivo no fuese posible cotejar la información suministrada en la oferta, la UOC deberá intimar al oferente a que presente, en el término de DOS (2) días hábiles administrativos, la constancia pertinente a fin de acreditar que la póliza electrónica fue emitida en forma previa al acto de apertura, con sujeción a la normativa vigente en la materia, bajo apercibimiento de incurrir en la causal de inadmisibilidad del artículo 66 inciso j) del reglamento aprobado por el Decreto 1030/16, la cual establece que será desestimada la oferta, sin posibilidad de subsanación, si no se acompañare la garantía de mantenimiento de oferta o la constancia de haberla constituido.
- Los defectos formales que se adviertan en las pólizas electrónicas oportunamente constituidas deben

reputarse susceptibles de subsanación (v. artículos 17 del Decreto Delegado N° 1023/01 y 67 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16).

- Si la fecha de inicio de vigencia de la póliza es posterior a la apertura, la situación quedará subsumida en la causal de desestimación no subsanable contemplada en el artículo 66, inciso j) del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16.

c) Reglas sobre subsanación de ofertas. Límites.

Como regla general, el artículo 17 del Decreto Delegado N° 1023/01 establece que el principio de concurrencia de ofertas no debe ser restringido por medio de recaudos excesivos, severidad en la admisión de ofertas o exclusión de éstas por omisiones intrascendentes, debiéndose requerir a los oferentes incursos en falta las aclaraciones que sean necesarias, dándoseles la oportunidad de subsanar deficiencias insustanciales, no pudiendo alterar los principios de igualdad y transparencia.

En contraposición, no serán pasible de subsanación las ofertas cuyos vicios, defectos o irregularidades resulten subsumibles en alguna de las previsiones del artículo 10 del Decreto Delegado N° 1023/01 y sus modificatorios y/o en las causales contempladas en el artículo 66 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 y sus modificatorios.

Tampoco puede admitirse ninguna modificación de los elementos sustanciales de la oferta. En virtud del principio de inmodificabilidad de la oferta, la posibilidad de modificarla precluye con el vencimiento del plazo para presentarla, sin que sea admisible alteración alguna en la esencia de las propuestas después de tal circunstancia (v. artículo 53 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16).

En suma, la normativa en juego debe ser interpretada de manera armónica, permitiendo la subsanación de deficiencias formales insustanciales o no esenciales, pero siempre respetando los principios de transparencia y de igualdad de interesados y oferentes, razón por la cual la subsanación no procede cuando implica modificación de un aspecto sustancial de la oferta, un margen para la especulación o una ventaja competitiva.

d) Causales de desestimación de ofertas. Inadmisibilidad.

Los artículos 66 y 67 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional establecen las pautas para la desestimación de las ofertas, clasificando las causales que en ellos se enumeran en “no subsanables” y “subsanables”, respectivamente.

Luego, en los términos del artículo 27, inciso 4, del Manual de Procedimiento aprobado por la Disposición ONC N° 62/16 y sus modificatorias, se entiende por oferta inadmisibles aquella que no cumpla con los requisitos que deben satisfacer las ofertas y los oferentes, ya sea por encontrarse directamente incurso en una causal de desestimación no subsanable prevista en el artículo 66 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 o bien por no haber dado cumplimiento –el oferente– a la intimación para subsanar un defecto formal insustancial o no esencial, en los términos de los artículos 17 del Decreto Delegado N° 1023/01 y 67 de su reglamentación.

El artículo 66 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 enumera –con vocación de taxatividad– las causales de desestimación no subsanables, entre las que cabe mencionar, nuevamente, el supuesto de no acompañarse la garantía de mantenimiento de oferta o la constancia de haberla constituido, supuesto que guarda estrecha relación con lo prescripto en el ya citado artículo 10 del Manual del “COMPR.AR”.

OPINIÓN

La presentación de la garantía de mantenimiento de la oferta es un requisito de admisión al procedimiento de selección del cocontratante estatal (Cfr. Dictámenes PTN 299:204).

Cuando dicha garantía fuera una póliza electrónica de seguro de caución no se presenta en forma física; el oferente debe individualizarla en su oferta cargada a través del “COMPR.AR”, mediante los datos que requiere el sistema, entre ellos, el número de póliza y la compañía aseguradora. A los fines de cotejar los datos, el organismo procederá de conformidad con los lineamientos establecidos en las Comunicaciones Generales ONC Nros. 139/19 y 3/20, donde se contempla la posibilidad de intimar al oferente a que presente, en el término de DOS (2) días hábiles, la constancia pertinente a fin de acreditar que la póliza electrónica fue emitida en tiempo y forma, cuando el sistema arroje algún error o impida por cualquier razón corroborar los datos informados en la oferta.

A su vez, esta Oficina tiene dicho que: *“...la admisibilidad de una póliza electrónica constituida con carácter de garantía de mantenimiento de oferta se encuentra supeditada –en cuanto aquí interesa– a la verificación de los requisitos sustanciales que se individualizan a continuación: I) Que haya sido emitida por una entidad aseguradora habilitada a tal fin por la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN, en forma previa al acto de apertura; II) Que su vigencia no se encuentre condicionada ni supeditada al acaecimiento de un acontecimiento y/o fecha posterior a la fecha de apertura de las ofertas del procedimiento de selección de que se trate. O, dicho en otros términos, que no se haya estipulado en la póliza como inicio de vigencia de la misma una fecha posterior a la apertura de ofertas (...) lo relevante al momento de proceder al cotejo de los datos y del estado de una póliza electrónica integrada como garantía de mantenimiento de la oferta es que su fecha de emisión y entrada en vigencia sea anterior a la fecha del acto de apertura...”* (el subrayado no corresponde al original) (v. Dictamen ONC N° IF-2020-52172168-APN-ONC#JGM).

Desde esa atalaya y en el marco de su competencia específica, esta Oficina Nacional interpreta que, la falta de individualización del número de póliza en la oferta, sumado a la constatación ulterior de que el documento ha sido emitido con posterioridad a la fecha y hora del acto de apertura implican el no acompañamiento de la garantía de mantenimiento de oferta, en los términos del actual artículo 66, inciso j) del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 y sus modificatorios. Ello así, aun en los casos en que la cobertura de la póliza emitida en forma extemporánea fuese retroactiva a la fecha y hora del acto de apertura.

En contraste, los defectos formales que pudieren advertirse en pólizas electrónicas oportunamente constituidas, en la medida en que no obstan a su existencia como tal y que no afecten el inicio de la cobertura desde la fecha y hora del acto de la apertura, deben reputarse susceptibles de subsanación, tal como se indicó oportunamente en la Comunicación General ONC N° 3/20.

Sentado lo expuesto se reitera, en línea con lo señalado en el Acápito IV, que la verificación de las causales de desestimación es una tarea que compete a la Comisión Evaluadora de las Ofertas y a la autoridad facultada para emitir el acto de conclusión del procedimiento de selección (v. artículos 27 y 41 del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC N° 62/16 y sus modificatorias).

Saludo a usted atentamente.

AL

JEFE DE LA UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIONES

DEL HOSPITAL NAVAL BUENOS AIRES "CIRUJANO MAYOR DR. PEDRO MALLO"

Capitán de Corbeta Marcos Damián DI BELLA

S. _____ / _____ D.