



Buenos Aires, marzo de 2024

**A la Sra. Ministra a cargo del
Ministerio de Capital Humano
Lic. Sandra Pettovello**

S / D

Sergio Leonardo Rodríguez, Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, **Daniela N. Perez** y **Gabriel R. Quintana Landau**, Auxiliares Fiscales de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, tenemos el agrado de dirigirnos a la Sra. Ministra en el marco del Expte. **PIA nro. 96/23**, a fin de solicitarle ordene la formación del pertinente sumario administrativo, a los fines de esclarecer los hechos y las eventuales responsabilidades que pudieran acreditarse respecto del expediente de selección que a continuación se analiza.

i. OBJETO

De conformidad con las facultades otorgadas a esta Procuraduría por medio de la Ley N° 27.148, en el marco del expediente citado anteriormente esta PIA vino llevando adelante una investigación preliminar, relacionada con la Licitación Pública N°95-0055-LPU22 llevada a cabo por el entonces Ministerio de Desarrollo Social, que tramitara expediente N° EX-2022-89392670- -APN-DCYC#MDS, cuyo objeto fue la adquisición de aceite de girasol para mitigar las demandas de ayuda alimentaria de la población en situación de vulnerabilidad. Ello con motivo de haberse tomado conocimiento a través de una nota periodística¹ sobre posibles irregularidades en la referida contratación.

Así, se ha procedido a efectuar un análisis integral del mencionado expediente del organismo ahora a su cargo, resultando de su estudio una serie de irregularidades, conforme el desarrollo que se efectuará en el acápite siguiente.

ii. DEL ANÁLISIS DESARROLLADO.

Expediente N° EX-2022-89392670- -APN-DCYC#MDS

¹ <https://www.nexofin.com/notas/1062796-sobrepuestos-tolosa-paz-compro-540-000-botellas-de-aceite-marolio-un-60-mas-caras-que-en-la-web-oficial-de-la-marca-n/>



ii.- a) Del requerimiento de contratación

Que por el expediente N° EX-2022-89392670- -APN-DCYC#MDS tramitó la licitación pública N°95-0055-LPU22, cuyo objeto radicó en la adquisición de 2.700.000 unidades de aceite de girasol en presentación de 1,5 litros para mitigar las demandas de ayuda alimentaria para la población en situación de vulnerabilidad (Orden 16 y 56).

El requerimiento fue efectuado por Gustavo Marcelo Aguilera – Secretario de la Secretaría de Inclusión Social- (Orden 3 archivo embebido) el pasado 12 de agosto de 2022, donde indicó que la Secretaría a su cargo, en el marco de la Emergencia Alimentaria Nacional decretada mediante el Decreto N° 108/2022, proyectó para el último trimestre del año 2022, la entrega de 900.000 módulos alimentarios por mes a fin de *“garantizar en forma permanente y de manera prioritaria el derecho a la alimentación... (y)brindar una respuesta oportuna, adecuada y eficaz para paliar la situación social que afecta a nuestra población más vulnerable.”*

Cabe resaltar que la Ley N° 27.519 prorrogó hasta el 31 de diciembre del año 2022 la Emergencia Alimentaria Nacional dispuesta por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N°108/2002.

En el mismo cuerpo normativo, se estipuló que atañe al Estado Nacional garantizar en forma permanente y de manera prioritaria, el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional de la población, en concordancia con lo establecido por la Ley 25.724, por medio de la cual se creó el Programa de Alimentación y Nutrición Nacional (art. 2).

Así, el mencionado programa está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza, priorizándose a las mujeres embarazadas y niños hasta 5 años de edad (art. 2 Ley N° 25.724), siendo las autoridades de aplicación el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social en forma conjunta (art. 3 Ley N° 25.724).



Si bien según las constancias obrantes en el expediente, el módulo alimenticio estaba compuesto por maíz pisingallo (o popcorn), huevo entero en polvo; harina de maíz, arvejas secas partidas, fideos de sémola guiseros, aceite de girasol, arroz blanco o pulido 0000, azúcar común tipo “A”, garbanzos, leche entera en polvo, pasas de uva sin semillas, yerba mate elaborada con palo, sémola de trigo, pure de tomate, harina de trigo fortificada, lentejas, conserva de caballa sin sal, maní tostado sin piel ni sal (Orden 4 archivos embebidos, 6 y 31), por el expediente bajo análisis tramitó la adquisición de aceite en girasol bajo el procedimiento de licitación pública, registrada con el número N°95-0055-LPU22 (Orden 8 y 56).

Dicho procedimiento fue sustanciado en el marco del Decreto Delegado N° 1023/01, Decreto N° 1030/16, Disposición ONC N° 62/16, Disposición ONC N° 63/16, Disposición ONC N° 64/16, Disposición ONC N° 65/16, Ley N° 27.437, Ley N° 25.300 y todas sus normas complementarias y modificatorias respectivas (Orden 56).

Va de suyo que, el Decreto N° 1023/2001 constituye el Régimen General de Contrataciones, el cual fue dictado con la finalidad de constituirse en la norma general regulatoria de los contratos celebrados por la Administración Pública, aplicable a los procedimientos de contratación en los que sean parte las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones (art. 2), es decir, a la Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

Cabe mencionar que el Ministerio de Desarrollo Social forma parte de la Administración Central, motivo por el cual se encuentra incluido dentro del ámbito de aplicación subjetivo del decreto citado.

En lo que respecta al ámbito de aplicación material u objetivo, 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.

Así, teniendo en consideración que, este caso se trataba de la adquisición de artículos comestibles, es decir, de un contrato de suministro, puede concluirse que dicha contratación se encuentra comprendida dentro del ámbito de aplicación objetivo del mencionado cuerpo normativo.

Finalmente, la regla general para la selección del cocontratante resulta ser la licitación pública o concurso público (art. 24 Decreto N° 1023/2001), habiéndose utilizado dicho procedimiento en el caso que nos ocupa.

ii.- b) Del procedimiento implementado hasta el perfeccionamiento del contrato

Continuando con el trámite del expediente, la contratación fue estimada por la Dirección de Políticas de Seguridad Alimentaria – Luisa de las Mercedes Paiva y Patricia Hartenstein (Orden 4 archivo embebido, 7, 8 y 9)-, en el precio unitario estimado de \$505,61, total de \$1.365.147.000, en base a 2.700.000 unidades, aludiendo que dicho valor fue el resultado del promedio obtenido de los precios que figuraban en los mercados mayoristas Maxiconsumo, MaxiCarrefour y Yaguar, en virtud a que no se disponía de precio testigo emitido por la SIGEN. Ello conforme lo indicado por la Dirección Nacional de Seguridad (María Victoria Colombo – 23 de agosto de 2022) en cuanto a que de no contarse con Precios Testigo actualizados, debía tenerse en cuenta el valor que surgiera del promedio de 3 supermercados mayoristas localizados en AMBA (Orden 32).

Así las cosas, y previa realización de la reserva presupuestaria el 29 de agosto de 2022 (Orden 14), de la Dirección Nacional de Compra Argentino y Programa de Desarrollo de Proveedores de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (Julián Pablo Hecker – Orden 36) el 21 de septiembre de 2022, así como del Servicio Jurídico Permanente con



fecha 29 de septiembre y 3 de octubre de 2022 (Guadalupe Niño – Ordenes 44 y 54 respectivamente), fue emitida la Resolución RESOL-2022-1827-APN-MDS el 3 de octubre de 2022 suscripta por el entonces Ministro de Desarrollo Social, Juan Zabaleta (Orden 56).

Mediante dicho acto administrativo se autorizó a efectuar la licitación pública bajo análisis enmarcada en los alcances de los artículos 24, 25 inciso a) apartado 1 y 26 incisos a) apartado 1 y b) apartado 1 del Decreto N° 1023/01, sus modificatorios y complementarios, reglamentados por los artículos 10, 13, 27 inciso c) y 28 del Anexo al Decreto N° 1030/16 y sus normas modificatorias y complementarias y el Título II del Anexo a la Disposición ONC N° 62/16 y sus modificatorias, con el objeto de lograr la adquisición de aceite de girasol, destinado a mitigar las demandas de ayuda alimentaria para la población en situación de vulnerabilidad, solicitada por la Secretaría de Inclusión Social, y se aprobó el Pliego de Bases y Condiciones Particulares.

En lo que atañe al aludido Pliego de Bases y Condiciones Particulares (Orden 16), en lo que aquí nos interesa, se ha requerido la presentación de aceite de girasol en envase PET con un contenido neto de 1.500 mililitros; se dispuso la presentación de ofertas parciales hasta un 20% del renglón; la presentación de la garantía de cumplimiento de contrato dentro del plazo de 5 días de notificada la orden de compra.

Asimismo, que en cuanto al lugar de entrega, que el 70% de lo adjudicado debía entregarse en el Depósito de Villa Martelli, ubicado en Gervasio Posadas y San Martín, Villa Martelli, Provincia de Buenos Aires y el 30% de lo adjudicado en el Depósito de Tafi Viejo, sito en Av. Independencia y Costello, Tafi Viejo, Provincia de Tucumán.

Finalmente, se consignó como fecha y hora del acto de apertura, el 24 de octubre de 2022 a las 09:00 horas.

Por su parte, el 6 de octubre de 2022 se emitió una circular modificatoria, en relación a la constitución de las garantías (Ordenes 65/66).



Así las cosas, fue efectuada la publicidad requerida, tanto de la convocatoria como de la circular aludida, en el portal de compras (Ordenes 68/69 y 72), en el Boletín Oficial el 6 y 11 de octubre de 2022 (Ordenes 73/75), remitidas las invitaciones correspondientes el 6 de octubre de 2022 (Orden 71) y requerido a la SIGEN informe el precio testigo, también el 6 de octubre de 2022 (Ordenes 77/78).

En este sentido, cabe destacar que el 21 de octubre de 2022 la SIGEN informó el precio unitario de \$ 1033,74, total de \$ 2.791.098 por la cantidad de 2.700.000 unidades de aceite de girasol, en presentación en envase PET con un contenido neto de 1.500 mililitros (Ordenes 79/80).

Ahora, efectuado el acto de apertura de ofertas el 24 de octubre de 2022 surge del acta labrada al respecto la presentación de una sola oferta de la firma Proveeduría Integral MC S.R.L. (Orden 87), con cuatro alternativas, a saber:

-Oferta 1- Cantidad: 540.000 unidades, precio unitario \$1.136,99, precio total \$613.974.600, marca Marolio (Orden 104).

-Oferta 2- Cantidad: 540.000 unidades, precio unitario \$1.136,99, precio total \$613.974.600, marca Solemne (Orden 108).

-Oferta 3- Cantidad: 540.000 unidades, precio unitario \$1.136,99, precio total \$613.974.600, marca Casaliva (Orden 111).

-Oferta 4- Cantidad: 540.000 unidades, precio unitario \$1.136,99, precio total \$613.974.600, marca Costa Del Sol (Orden 113).

Luego, confeccionado que fuera el cuadro comparativo de ofertas el 24 de octubre de 2022 por la Dirección de Compras y Contrataciones (Orden 82) se emitió el Informe Técnico el 25 de octubre de 2022 por la Dirección de Políticas de Seguridad Alimentaria (Patricia Hartenstein – Orden 125), informe que fue compartido por la Directora de dicha área (Luisa de las Mercedes Paiva – Orden 126), por la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria (María Victoria Colombo – Orden 127) y por la Secretaría de Inclusión Social (Laura Alonso – Orden 129).

Allí se opinó que la oferta relativa a:



- La marca Marolio cumplía con los criterios técnicos solicitados para el alimento;
- La oferta de la marca Solemne no cumplía con los criterios técnicos solicitados para el alimento por presentar una imagen de arte de rótulo con la denominación del producto errada, y por no cumplir con las exigencias de rotulación de los artículos 1383 y 1383 bis del C.A.A.;
- La oferta de la marca Casaliva no cumplía con los criterios técnicos solicitados por no haberse presentado el Registro Nacional de Establecimiento (R.N.E), ni el Registro Nacional de Producto Alimenticio (R.N.P.A.) ni la imagen de arte de rótulo; y,
- La oferta de la marca Costa del Sol no cumplía con los criterios técnicos solicitados por no haberse presentado la imagen de arte de rótulo.

Estas observaciones a los productos ofrecidos, motivó la intimación a la presentación de documentación complementaria el 28 de octubre de 2022 por parte de la Comisión Evaluadora (Julio Aníbal Talia), dándosele como fecha límite de cumplimiento para el 3 de noviembre de 2022 a las 0.00 horas (Orden 163/164).

Específicamente se le requirió al oferente que presentara la imagen del arte de rótulo correspondiente a la marca Marolio; los Registros Nacionales de Establecimiento (R.N.E.) y Producto Alimenticio (R.N.P.A) vigentes, y la imagen del arte de rótulo correspondiente a la marca SOLEMNE; los Registros Nacionales de Establecimiento (R.N.E.) y Producto Alimenticio (R.N.P.A) vigentes y la imagen del arte de rótulo correspondiente a la marca CASALIVA; el Registro Nacional de Producto Alimenticio (R.N.P.A.) vigente y la imagen del arte de rótulo correspondiente a la marca COSTA DEL SOL, y el poder otorgado por la empresa a favor de Giuliano Carmelo Pellicori vigente al momento de suscribir las Declaraciones Juradas de Contenido Nacional.



Para ello se le otorgó el plazo de 3 días de recibida la intimación, conforme lo establecido por el artículo 67 del Anexo al Decreto N° 1030/16 y sus normas modificatorias y complementarias.

Cabe aclarar que si bien en COMPR.AR la intimación fue realizada a la firma Proveeduría Integral MC SRL (Orden 163), en la transcripción de la solicitud de documentación complementaria técnica obrante en el Orden 164 consta la firma Alimentos Fransro SRL

De suyo, surge de las actuaciones que el apoderado Pellicori suscribió parte de la documentación presentada con el sello de Alimentos Fransro SRL, sin que esto haya sido objeto de observación al respecto².

Así, no habiéndose recibido respuesta alguna, la Comisión Evaluadora requirió un nuevo informe técnico final (Orden 165)

Ahora, nuevamente emerge del nuevo informe técnico elaborado por la Dirección de Políticas de Seguridad Alimentaria el 3 de noviembre de 2022 (Patricia Hartenstein – Orden 168), cuyo criterio fuera compartido por la Directora de dicha área (Luisa de las Mercedes Paiva – Orden 169), por la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria (María Victoria Colombo – Orden 170) y por la Secretaría de Inclusión Social (Laura Alonso – Orden 172), que las ofertas no cumplían técnicamente con lo solicitado.

Recién entre el 17 y 22 de noviembre de 2022, es decir, vencido el plazo otorgado para subsanar las exigencias, la oferente acompañó la documentación requerida (Ordenes 175/182).

Véase que el 14 de noviembre de 2022 la empresa aludida solicitó la reapertura de ventana de presentación de documentación técnica de las marcas presentadas a los fines de poder ingresar la misma y que puedan ser evaluadas de conformidad (Orden 174), lo que fue aceptado por el organismo.

En efecto, surge de la providencia PV-2022-125843142-APN-CE#MDS de fecha 22 de noviembre de 2022 emitida por la Comisión Evaluadora (Julio Talia – Orden 185) que *“En virtud de lo requerido por*

² A modo de ejemplo ver Ordenes 92/93/94/95/96/105/109/112/114.



la firma Alimentos Fransro S.R.L. el día 14 de noviembre (Orden 174) a través de las observaciones del Sistema COMPR.AR, el 15 de noviembre se reiteró la solicitud de documentación a dicha firma, atento que es el único oferente en el proceso licitatorio, y en consecuencia no resulta vulnerado el principio de igualdad establecido en el inciso f) del artículo 3º del Decreto N° 1023/2001 y sus modificatorios y complementarios, y que hubiese resultado fracasado el único parcial cotizado por dicha firma, teniendo en cuenta que ninguna de sus alternativas resultaba válida, según lo expuesto por la Dirección de Políticas de Seguridad Alimentaria en sus Informes Nros. IF-2022-114162602-APN-DPSA#MDS e IF-2022-118390656-APNDPSA#MDS”. Nuevamente aquí se hizo referencia a la firma Alimentos Fransro SRL, cuando el oferente resultó ser la firma Proveeduría Integral MC SRL.

Seguidamente, fue emitido el dictamen de evaluación de ofertas el 28 de noviembre de 2022 suscripto por Andrea Carolina Battiato, Roxana Melisa Cercamondi y Julio Aníbal Talia³ (Ordenes 196/197), aconsejando adjudicar el renglón N°1 al único oferente presentado respecto a la oferta alternativa N°1 y desestimar entonces las ofertas alternativas N°2, N°3 y N°4. En el mismo sentido, sugirió declarar desierta la cantidad de 2.160.000 envases de aceite de girasol por no haber recibido ofertas.

Así las cosas, no habiéndose recibido impugnaciones al dictamen de evaluación (Orden 213) y previa intervención del Servicio Jurídico del Ministerio de Desarrollo Social el 15 de diciembre de 2022 (Guadalupe Niño – Orden 224), de la Dirección General de Despacho y Decretos de la Secretaría Legal y Técnica de Presidencia de la Nación el 6 de enero de 2023 (Diego Moreno – Orden 231) y de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Legal y Técnica de Presidencia de la Nación el 19 de enero de 2023 (Carla Ximena Piccioni – Orden 255), fue dictada la Decisión Administrativa DECAD-2023-30-APN-JGM de fecha 17 de enero de 2023 firmada por Victoria Tolosa Paz - Ministra de Desarrollo

³ Cabe destacar que mediante Resolución RESOL-2022-161-APN-MDS del 21 de febrero de 2021 se designó como integrantes de la Comisión Evaluadora prescripta en el artículo 62 del Anexo al Decreto N° 1030/16 a Julio Anibal Talia, Pablo Leandro Mazzeo y Andrea Carolina Battiato; y en carácter de miembros suplentes a Roxana Melisa Cercamondi, Lilia Regina Villa y Facundo Torres.



Social- y Juan Luis Manzur – entonces Jefe de Gabinete de Ministros- (Orden 243).

Por dicho acto administrativo se resolvió aprobar la Licitación Pública N° 95-0055-LPU22 del Ministerio de Desarrollo Social y adjudicar la misma a favor de la firma PROVEEDURÍA INTEGRAL MC S.R.L. (C.U.I.T N° 33-71644934-9) renglón 1, alternativa 1, por la cantidad de QUINIENTOS CUARENTA MIL (540.000) envases de aceite de girasol con un contenido neto de MIL QUINIENTOS MILILITROS (1500 ml) cada uno, según especificaciones del Pliego, marca MAROLIO, cuyo precio unitario es de \$1136,99 por un monto total de \$613.974.600⁴.

Asimismo, se resolvió desestimar a las ofertas presentadas por la firma PROVEEDURÍA INTEGRAL MC S.R.L. para el renglón 1, alternativas 2, 3 y 4 por las causales expuestas en el Dictamen de Evaluación de Ofertas y declarar parcialmente desierto el renglón 1 por la cantidad de 2.160.000.

En el mismo acto, el ex Jefe de Gabinete de Ministros autorizó a la Dirección de Compras y Contrataciones del Ministerio de Desarrollo Social a emitir la correspondiente Orden de Compra, autorizando además a la titular de dicha cartera ministerial a realizar ampliaciones, disminuciones, resoluciones, rescisiones, declaración de caducidad y aplicación de penalidad al adjudicatario o cocontratante.

En cuanto a la publicidad del acto administrativo, conforme las constancias obrantes en el expediente, fue publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 18 de enero de 2023 (Ordenes 244 y 251), y notificado al adjudicatario el 19 del mismo mes y año (Orden 253) y a la SIGEN (Orden 255).

Finalmente, se emitió la orden de compra N°24/23 a favor de la empresa adjudicataria (Orden 254), surgiendo de la misma como fecha de inicio el 18 de enero de 2023 y de finalización del plazo contractual el 17

⁴ Conforme competencias otorgadas mediante art. 9 Decreto N° 1030/2016 y Decisión Administrativa N° 1191/2021 vigente en dicho momento.



de febrero de 2023 (duración del contrato 30 días corridos del inicio del documento contractual).

Al efecto se le requirió la constitución de la garantía de cumplimiento de contrato mediante correo electrónico en fecha 08 de febrero de 2023 (Orden 268).

Ahora bien, efectuado el análisis precedente cabe realizar las siguientes observaciones.

En primer lugar, se advierte que las constancias obrantes en el expediente lucen desordenadas y sin seguir un orden cronológico.

En este sentido, el art. 1 del Anexo I de la Disposición ONC N° 62/2016 prescribe que en los expedientes por los que tramiten procedimientos de selección se deberá dejar constancia de todo lo actuado desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato y que en tal sentido se deberán agregar todos los documentos, actuaciones administrativas, informes, dictámenes y todo otro dato o antecedente relacionado con la cuestión tratada, originados a solicitud de parte interesada o de oficio y ordenados cronológicamente.

En segundo lugar, se observa en el procedimiento implementado la clara afectación al principio de igualdad de tratamiento (art. 3 Decreto N° 1023/2001).

En efecto, no habiendo el oferente presentado la totalidad de la documentación requerida, es que se le otorgó el plazo de 3 días para efectuar las subsanaciones pertinentes, venciendo tal plazo el 3 de noviembre de 2022 a las 0.00 horas (Orden 163/164).

Así, con posterioridad al vencimiento de tal plazo sin que el oferente haya dado cumplimiento con la intimación recibida, esto es el 14 de noviembre de 2022, solicitó se le otorgue la posibilidad de presentar la documentación técnica para que puedan ser evaluadas de conformidad (Orden 174), cuestión que fue aceptada sin objeciones por el organismo.

Véase que surge del Orden 185 que el 15 de noviembre de 2022 se le habría reiterado la solicitud de documentación a la firma en cuestión,



habiendo la misma adjuntado la documentación pertinente entre los días 17 y 22 de noviembre de ese año (Ordenes 175/182).

Es decir, que 20 días después del vencimiento del plazo que originalmente y conforme la normativa aplicable se le había otorgado para subsanar las deficiencias en la oferta presentada, dio cumplimiento a la misma.

Tal proceder fue justificado por la Comisión Evaluadora en el hecho de que la firma Proveeduría Integral MC SRL había sido la única oferente en el proceso licitatorio, sosteniendo que no resultaba vulnerado el principio de igualdad establecido en el inciso f) del artículo 3° del Decreto N° 1023/2001 por cuanto hubiese resultado fracasado el único renglón parcial cotizado por dicha firma, teniendo en cuenta que ninguna de sus alternativas resultaba válida (Orden 185).

Ahora bien, los funcionarios actuantes se apartaron del principio de legalidad, en clara vulneración a la normativa aplicable.

Es que omitieron considerar lo prescripto por el art. 67 del Anexo al Decreto N° 1030/16 en cuanto dispone que en los casos que proceda la posibilidad de subsanar errores u omisiones las Comisiones Evaluadoras, por sí o a través de la Unidad Operativa de Contrataciones, o bien el titular de la citada Unidad Operativa en forma previa a recomendar la resolución a adoptar para concluir el procedimiento, deberán intimar al oferente a que subsane los errores u omisiones dentro del término de 3 días, como mínimo, salvo que en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares se fijara un plazo mayor.

Agregando luego que, **“vencido ese plazo sin que los errores u omisiones sean subsanados corresponderá la desestimación de la oferta”**.

De modo que no caben dudas que, al haberse dado la oportunidad de subsanar las deficiencias fuera de plazo se vulneró lo prescripto en la norma, afectándose a la vez el principio de igualdad de tratamiento, rector en todo procedimiento de selección.



En rigor, el art. 3 del Decreto N° 1023/2001 dispone entre los principios generales a los que deberán ajustarse la gestión de las contrataciones, el de **igualdad de tratamiento para interesados y oferentes** (inc. f), añadiendo que *“desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada con la contratación deberá interpretarse sobre la base de una **rigurosa observancia** de los principios que anteceden”*.

Debe remarcarse que este principio de igualdad abarca a aquellos particulares que, de haber sido otras las bases y las condiciones de los pliegos, se hubieran presentado en el procedimiento de selección contractual. En esta línea, se ha puntualizado: *“[...] el llamado y sus condiciones delimitan, en efecto, un marco de oferentes excluidos potencial o realmente, que no puede ser alterado en perjuicio de ellos, abriendo, con posterioridad e indebidamente, posibilidades o alternativas que inicialmente no se contemplaron o directamente se negaron”*⁵.

Va de suyo que los principios aludidos no resultan ser antojadizos o meramente ordenatorios de un procedimiento, sino que, justamente, son concebidos internacionalmente.

En este sentido, cabe destacar que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por nuestro país mediante la Ley N° 26.097, dispone en su art. 9 la necesidad que cada Estado Parte, adopte las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública basados en la transparencia, la competencia de criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces para prevenir la corrupción. Agrega asimismo que estos sistemas deberán abordar entre otras cosas: a) la difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas; b) la formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios

⁵ Comadira Julio P., “La Situación jurídica subjetiva de los oferentes, autoexcluidos y terceros en los procedimientos de selección contractual y durante la ejecución y extinción de los contratos”.



de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación; c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos.

Asimismo, la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por nuestro país mediante la Ley 24.759, postula contar con “*sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas*”.

A ello se agrega que la Ley N° 25.188 de Ética Pública dispone entre los deberes y pautas de comportamiento ético, observar en los procedimientos de contrataciones públicas los principios de publicidad, igualdad, concurrencia razonabilidad (art. 2 inc. h).

En efecto, tanto la publicidad, como la concurrencia, el libre acceso, competencia, transparencia e igualdad, constituyen requisitos tendientes a una mejor compra por parte del Estado, evitándose así posibles desviaciones de poder.

Ello determina que, si las normas administrativas, no son correctamente valoradas e interpretadas, se verán disminuidas en la posibilidad de proteger los intereses, en este caso, del propio Estado.

Es que en definitiva, la actuación de los funcionarios que dejaron de lado las normas aplicables, resultó desprovista de toda legalidad.

De suyo, conforme lo sostenido por la Procuración del Tesoro de la Nación, la actuación del Estado como persona ética por excelencia (Dictámenes PTN 190:103; 223:147; 251:411), está sujeta al principio de legalidad, lo cual significa que debe ajustar su conducta a las disposiciones que componen el orden jurídico⁶.

Agregó así que “*Es por ello que el actuar administrativo debe ... hallar fundamento y confines en la ley, siendo así que, el principio de legalidad, por un lado habilita a la Administración a actuar en*

⁶ Dictamen PTN IF-2021-18545425-APN-PTN.



determinadas esferas según la competencia asignada, y por el otro, le impone límites a ese accionar; los que, de ser traspasados, darán lugar a la invalidación de lo actuado”⁷.

A mayor abundamiento, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que, en materia de contratos públicos, la Administración se encuentra sujeta al principio de legalidad, el cual desplaza la plena vigencia de la regla de la autonomía de las partes, en relación con el objeto de tales acuerdos, a contenidos impuestos normativamente, de los cuales las personas públicas no se hallan habilitadas a disponer sin expresa autorización legal⁸.

Va de suyo, que en el fallo Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I. y N. s/ concurso preventivo del 21 de noviembre de 2018⁹, la Corte confirmó la sentencia de primera instancia que había rechazado la inconstitucionalidad del decreto que declaró la nulidad de la licitación en cuestión. Específicamente, en dicha causa el Poder Ejecutivo había sostenido en relación a la validez de dicha norma que *“los vicios que provocaban la nulidad no se veían neutralizados por el hecho de que el consorcio adjudicatario fuera el único oferente válido, por cuanto se presentaba una violación al principio de igualdad, rector en materia de licitación pública, el cual surge directamente del artículo 16 de la Constitución Nacional, dado que este tutela no solo a los postulantes que presentaron ofertas, sino también a los eventuales oferentes que pudieron haberse presentado teniendo en cuenta las condiciones en las que finalmente se firmó el contrato, disímiles a las establecidas en el pliego”*.

Ahora, tales irregularidades no fueron advertidas por el Servicio Jurídico en su intervención previa al acto de adjudicación.

Todo lo contrario, allí se basó en que las intervenciones de las áreas técnicas efectuadas a lo largo de todo el procedimiento, en lo que es materia de su competencia, importaban necesariamente la verificación de los pasos procedimentales de la contratación en trámite de acuerdo con lo

⁷ Dictamen PTN IF-2021-18545425-APN-PTN.

⁸ Fallos 316:3169.

⁹ Fallos 341:1679.



establecido en el plexo normativo aplicable (Orden 237). Agregando luego, “*En cuestiones técnicas no corresponde apartarse de la opinión de los expertos, en tanto ésta se encuentre debidamente fundada en el informe respectivo y sea adecuada al objeto de estudio que les fue solicitado (v. dictámenes 263:344; 169:199; 200:116, entre otros)*” (cfr. *Dictámenes 269:23 y 263:128*)”.

Así, dejó de lado la función que le competía, en tanto el dictamen de los servicios jurídicos implica un verdadero control preventivo de legalidad del actuar administrativo (cfr. Art. 5° Ley N° 12.954)¹⁰, en el sentido de verificar que se cumpliera en forma objetiva con las disposiciones y recaudos exigidos por la normativa vigente.

En este aspecto, resulta pertinente traer a colación el temperamento de la Procuración del Tesoro de la Nación, en cuanto entiende que la intervención previa de los servicios jurídicos debe efectuarse mediante dictámenes que individualicen la cuestión traída en consulta, la desarrollen exhaustivamente, desde el punto de vista fáctico y jurídico, con el agregado de toda la documentación que tenga incidencia en el tema. Ello así por cuanto el dictamen jurídico supone el análisis específico, exhaustivo y profundo de una situación concreta y jurídicamente determinada, efectuada a la luz de las normas vigentes y de los principios generales que las informan, a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia¹¹.

De igual manera la PTN también ha manifestado que el dictamen jurídico debe consistir en un análisis pormenorizado de las circunstancias fácticas del caso y de las consideraciones jurídicas aplicables, para poder recomendar conductas acordes con la justicia e interés legítimo de quien formula la consulta. En este entendimiento, el dictamen jurídico no puede constituir una simple relación de antecedentes ni una agrupación de valoraciones dogmáticas¹².

¹⁰ Cfr. Rodríguez, María José, La Responsabilidad del Abogado del Estado, Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público, Bianchi Alberto (et. al), 1° ed., Buenos Aires, Ediciones RAP, 2008, p. 110.

¹¹ Dictámenes PTN 223:200; 235:308; 254:389; 233:92; 236:91; 240:343; 241:184; 254:554; 266:84.

¹² Dictámenes 197:61, 271:24, 626:566.



Es que a todas luces se trata de un control de legalidad, en el sentido de verificar que se cumpliera en forma objetiva con las disposiciones y recaudos exigidos por la normativa vigente.

Resaltándose que es la propia Procuración del Tesoro de la Nación la que sostiene que *“Si bien otrora la locución discrecionalidad técnica evocaba una especie de actuación administrativa irrevisable – lo que no resulta hoy admisible-, su mantenimiento se debe pura y exclusivamente a su generalizada difusión. En su significación actual, en cambio, describe toda aquella actividad administrativa basada en juicios técnicos – o científicos-, pues el término técnica debe entenderse en sentido amplio, abarcando cualquier tipo de ciencia o saber especializado (...), pero que siempre es revisable”*¹³.

En definitiva, el dictamen jurídico previo a todo acto administrativo resulta relevante en la medida que la función consultiva en derecho no sólo importa una garantía frente al administrado, sino que representa una garantía y control de la actuación administrativa.

Para concluir, también se advirtió que la contratista adjuntó la garantía de cumplimiento de contrato recién el 8 de febrero de 2023, es decir, vencido el plazo que la misma detentaba para ello (5 días de notificada la orden de compra lo que tuvo lugar el 18 de enero de 2023), sin que funcionario alguno haya efectuado observación alguna al respecto.

ii.-c) De la ejecución de la contratación

Perfeccionado el contrato, con fecha 1 de febrero de 2023, el organismo requirió utilizar la prerrogativa de aumentar el monto del contrato (art. 12 inc. b Decreto N° 1023/2001), solicitando ampliar el mismo en un importe equivalente al 35% por un monto de \$214.891.110 (Laura Alonso – Secretaría de Inclusión Social), agregándose que de no contar con la conformidad pertinente, se arbitren los medios necesarios para proceder con la ampliación en un importe equivalente al 20%

¹³ Dictamen PTN IF-2021-19802171-APN-PTN.



conforme el artículo 100 inc. a) del Anexo al Decreto N°1030/16 (Orden 257).

Cabe destacar que si bien la Dirección General de Administración prestó conformidad a la prosecución del trámite pertinente (Alberto De Maio – Orden 258), no lucen otras actuaciones al respecto en el expediente tenido a la vista.

En cuanto a la entrega de los bienes, emerge de las constancias analizadas que la Comisión de Recepción Definitiva de Bienes y Servicios (Alba Verónica Vilella Arias – Orden 260) y la Dirección de Logística (Pablo Berardi – Orden 271) dejaron asentado que no se había dado cumplimiento al contrato al 3 y 16 de febrero de 2023 respectivamente.

Así pues, la firma Proveeduría Integral MC S.R.L. tenía plazo hasta el 17 de febrero de 2023 para entregar la mercadería.

De manera que, operado el vencimiento del plazo otorgado para la ejecución del contrato y no habiéndose registrado entrega alguna, previa intervención del Servicio Jurídico el 17 de febrero de 2023 (Martín Abel Lore, Director de Asuntos Normativos y Contenciosos - Orden 279), la Ministra de Desarrollo Social – Cdra. Victoria Tolosa Paz- dictó la Resolución RESOL-2023-243-APN-MDS de fecha 17 de febrero de 2023 (Orden 281), rescindiendo la Orden de Compra N°24/23 emitida a favor de la empresa Proveeduría Integral MC S.R.L. de conformidad con lo previsto en los artículos 98 y 102 inciso d) apartado 1 del Anexo al Decreto N° 1030/16 y sus normas modificatorias y complementarias¹⁴.

Asimismo, le aplicó la penalidad de \$61.397.460 correspondiente a la pérdida de la garantía de cumplimiento del contrato, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 inc. a) del Anexo al Decreto N° 1030/16 y sus normas modificatorias y complementarias, intimando a la firma, con carácter de único aviso, para que, en el plazo improrrogable de 10 días hábiles, haga efectiva la penalidad establecida bajo apercibimiento de iniciar las acciones judiciales correspondientes.

¹⁴ Conforme delegación efectuada en el art. 6 de la Decisión Administrativa DECAD-2023-30-APN-JGM.



Finalmente, autorizó a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para que, en el caso de incumplimiento, por intermedio de sus letrados apoderados, inicien las acciones judiciales que correspondan, ello conforme las facultades enumeradas en los Artículos 4° y 8° del Decreto N°411/1980 (T.O. Decreto N° 1265/1987).

Dicho acto fue notificado al proveedor mediante correo electrónico en fecha 22 de febrero de 2023 (Ordenes 286 y 294) y publicada en el portal COMPR.AR un día después (Ordenes 293 y 295).

Finalmente, la firma Proveeduría Integral MC S.R.L., en fecha 06 de marzo de 2023, interpuso recurso de reconsideración contra el acto administrativo, solicitando asimismo la suspensión de los efectos del mismo, dando origen así al expediente N°SP-1954-2023 (N°EX-2023-26173001- -APN-UGA#MDS). En ese mismo acto, se adjuntó copia de la garantía de cumplimiento de contrato por un valor de \$61.397.460 de fecha 06 de marzo de 2023 (Ordenes 297/298).

A mayor abundamiento, cabe agregar que el fundamento del recurso interpuesto recayó en el caso fortuito con motivo del aumento del valor del dólar.

iii. **CONCLUSIONES**

En función del análisis del expediente administrativo llevado adelante por el entonces Ministerio de Desarrollo Social, se advierten ciertas inconsistencias o irregularidades descriptas a lo largo del presente dictamen que exigen la promoción de un sumario administrativo, cuya apertura insta esta Procuraduría conforme la competencia otorgada mediante los arts. 27 a) y 28 de la Ley N° 27.148.

Específicamente, se alude a la vulneración al principio de igualdad acaecida durante el desarrollo del procedimiento, lo que determinó que la Administración realizara conductas que habrían beneficiado a la adjudicataria. Ello por cuanto se le permitió subsanar omisiones una vez vencido el plazo correspondiente, tanto durante la etapa de selección así como durante la ejecución (presentación de la garantía de cumplimiento



de contrato), sin que obraran objeciones por los funcionarios intervinientes.

En el mismo sentido, deberá dilucidarse los motivos que llevaron a los funcionarios a referirse en reiteradas ocasiones durante la tramitación de la contratación al oferente Proveeduría Integral MC SRL como Alimentos Fransro SRL y a la ausencia de observaciones en relación a la documental aportada por el oferente con el nombre Alimentos Fransro SRL.

Todo ello más allá de las observaciones expuestas en el análisis efectuado en el acápite anterior.

Debe recordarse que *“La potestad disciplinaria, encuentra su fundamento en la preservación y autoprotección de la organización administrativa, siendo específica de la relación que vincula a los agentes públicos con las Administración Pública. Ésta se protege a sí misma y a su orden interno. La imposición de las sanciones de esta naturaleza, es en consecuencia derivación lógica del poder de administrar. Sin embargo, si bien su finalidad primordial es la de asegurar el correcto funcionamiento administrativo, también lo es la naturaleza de la actividad que despliegan los funcionarios, pues las transgresiones legales en las que incurran trascienden la esfera de la organización y afectan a la sociedad”*¹⁵

De esta manera, el procedimiento sumarial constituye un instrumento jurídico que satisface el interés de la Administración pública (y a través de ella, el interés público), garantizando al mismo tiempo los derechos fundamentales de los trabajadores estatales.

La finalidad de la sanción disciplinaria importa la prevención o represión de las conductas violatorias de los deberes y prohibiciones que han sido impuestos para procurar el normal funcionamiento de la Administración o para proteger el interés público que a ella se le ha

¹⁵ Ivanega, Miriam Mabel. Apuntes acerca de la potestad disciplinaria de la administración y el procedimiento sumarial, publicado en <http://www.saij.gob.ar/miriam-mabel-ivanega-apuntes-acerca-potestad-disciplinaria-administracion-procedimiento-sumarial-dacf070006-2007/123456789-0abc-defg6000-70fcanirtcod>



encomendado, coincidiendo en ello con la finalidad de la potestad disciplinaria por ser la consumación de ésta¹⁶.

Para concluir, cabe resaltar que en los términos del art. 28 de la Ley 27.148 resulta facultad de esta Procuraduría instar el inicio de sumarios administrativos, cuando “*en la investigación practicada por la Procuraduría de Investigaciones Administrativas resulten comprobadas transgresiones a normas administrativas*”, el cual “*deberá ser instruido por las autoridades correspondientes*”.

Saludamos a la Sra. Ministra muy atentamente.

¹⁶ Procedimiento disciplinario en materia de empleo público en la provincia de Buenos Aires Pablo Octavio Cabral. Universidad Nacional de La Plata Revista Derechos en Acción. ISSN 2525-1678 / e-ISSN 2525-1686.