

XIII) Así, tomando en consideración que el artículo 35 del Reglamento aprobado por el Decreto Nº 893/12 fijó el valor del módulo (M) en PESOS UN MIL (\$ 1.000,00.-), no parece dudoso colegir que una licitación pública cuyo monto estimado superaba los \$ 15.000.000,00 no podía ser autorizada por el Director Nacional del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL en razón de carecer de competencia para ello. De ahí que asista razón a la DIVISIÓN ASUNTOS PATRIMONIALES del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL al opinar, en su parte pertinente, que: *“...tomando como referencia las estimaciones de gastos efectuadas en ambas convocatorias, la suma de ambas arroja el monto de \$ 18.753.750, con lo cual, para el caso que se considere que los bienes solicitados en ambos trámites pertenecen a un mismo grupo, la autoridad competente para autorizar la convocatoria habría sido el señor Subsecretario de Relaciones con el Poder Judicial y Asuntos Penitenciarios.”.*

XIV) A juzgar por los elementos de convicción obrantes en estas actuaciones puede concluirse que se ha configurado el desdoblamiento prohibido por el artículo 37 del Reglamento aprobado por el Decreto Nº 893/12, a partir de la verificación de las premisas individualizadas más arriba bajo los literales a), b) y c). A su vez, es posible corroborar, con meridiana claridad, que el fraccionamiento instrumentado ha tenido por consecuencia práctica la elusión de los controles y formalidades que presupone la intervención de una autoridad administrativa de rango superior, lo que constituye una de las principales razones que justifican la prohibición de esta clase de segmentaciones, aun en supuestos como el de marras en que se trata de DOS (2) licitaciones públicas.

XV) En la medida en que a criterio de esta Oficina Nacional las Resoluciones SPF Nros. 942/16 y 1048/16 adolecen del vicio de incompetencia en razón del grado, resultaría viable –en virtud de los principios generales de saneamiento y eficiencia– que la autoridad competente proceda a su ratificación, de estimarlo oportuno. Esto último, sin perjuicio del deslinde de responsabilidad que pudiere corresponder, de acuerdo con lo previsto en el artículo 37 del Reglamento aprobado por el Decreto Nº 893/12.

DICTAMEN ONC Nº IF-2017-06756698-APN-ONC#MM.

Fecha de emisión: 19 de abril de 2017.

Referencias/voces: Prohibición de desdoblamiento.

Consulta:

Se solicitó a la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES su intervención con el fin de que se pronuncie sobre la interpretación del artículo 30 del Reglamento aprobado por el Decreto Nº 1030/16 (prohibición de desdoblamiento).

Más precisamente, la DIRECCIÓN DE PATRIMONIO Y SUMINISTROS del ex MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL requirió la opinión del Órgano Rector: *“...en cuanto a la interpretación del Ministerio en relación a que la realización de procedimientos de selección por producto, independientes entre sí, NO CONFIGURA el desdoblamiento prohibido por la normativa mencionada en el presente informe, siempre y cuando no se sucedan procesos de selección*

dentro de un lapso de TRES (3) meses contados a partir del primer día de una convocatoria o varias convocatorias para adquirir los mismos productos.”.

Normativa examinada:

- ❖ Artículos 6º y 24 del Decreto Delegado Nº 1023/01.
- ❖ Artículos 8 y 30 del Reglamento aprobado por el Decreto Nº 1030/16.

Análisis y opinión del Órgano Rector:

I) Surge, con meridiana claridad, la importancia que reviste el Plan Anual de Contrataciones (PAC), como punto de partida de la transparencia en las contrataciones públicas. En efecto, las diversas jurisdicciones y entidades están obligadas a planificar sus adquisiciones mediante la elaboración del Plan Anual de Contrataciones, a los fines de dotar de mayor previsibilidad y eficiencia a las unidades operativas de contrataciones (UOC's) y evitar situaciones de fraccionamiento prohibidas.

II) Está vedado el fraccionamiento de las contrataciones cuando a través de dicha maniobra se pretenda eludir los montos máximos permitidos para determinados procedimientos de selección del contratista o bien evitar la intervención de alguna autoridad administrativa. La mentada prohibición de desdoblamiento no es absoluta ni se limita a satisfacer un principio teórico, sino que persigue una doble finalidad práctica: Por un lado se procura evitar que los organismos contratantes fraccionen contrataciones con el objetivo de eludir las exigencias formales de determinados procedimientos de selección (tales como montos máximos establecidos para cada tipo de contratación, requisitos de publicidad y difusión, régimen de precio testigo, etc.), pero a su vez, no menos importante es recordar que el aludido precepto normativo procura impedir que mediante el desdoblamiento del objeto contractual se vulneren las normas que fijan las competencias para autorizar y aprobar los respectivos procedimientos.” (v. IF-2017-00165948-APN-ONC#MM, de fecha 4 de enero de 2017).

III) El criterio seguido en el Reglamento aprobado por el Decreto Nº 893/12 para determinar si se configuraba o no la presunción de desdoblamiento prohibido era la afinidad de los renglones, lo cual implica una diferencia remarcable en comparación con el nuevo régimen, dado que el actual Reglamento aprobado por el Decreto Nº 1030/16 es más estricto al exigir que se trate de: “...*los mismos bienes o servicios*”.

IV) A la luz de lo dispuesto en el artículo 30 del Reglamento aprobado por el Decreto Nº 1030/16, se presumirá que se ha incurrido en un desdoblamiento prohibido cuando se corroboren conjuntamente los siguientes extremos: 1. Dentro de un lapso de TRES (3) meses, contados a partir del primer día de una convocatoria se realice otra o varias convocatorias; 2. Tales llamados tengan por fin la adquisición de los mismos bienes y/o la contratación de los mismos servicios. 3. No existan razones, debidamente documentadas en forma previa, que justifiquen el fraccionamiento.

V) Asiste razón al organismo de origen al interpretar que, para que se configure una transgresión a la prohibición en cuestión, es menester –como condición sine que non– que se trate de: “...*los mismos bienes o servicios*”, fijando de este modo un criterio más estricto que el

anteriormente previsto en el reglamento aprobado por el Decreto N° 893/12, cuyo artículo 37 tomaba como parámetro, a tal fin, la afinidad de los renglones.

VI) Los principales fines que se persiguen con la prohibición de desdoblamiento siguen siendo, en lo esencial, evitar que se eluda la aplicación de los montos máximos fijados por la normativa aplicable para encuadrar los procedimientos de selección (es decir, impedir el encuadre en procedimientos menos gravosos en cuanto a pautas de publicidad y difusión, etc. que el que correspondería de no existir fraccionamiento alguno); evitar que se vulneren las normas sobre competencias para autorizar o aprobar tales procedimientos (se busca impedir que se sortee la intervención de un funcionario de mayor jerarquía administrativa y con ello los controles a los que estaría sujeta la instrumentación de su firma), así como también evitar que se eluda el sistema de control de precios testigo instaurado por la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN.

VII) A partir de la entrada en vigencia de la nueva reglamentación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional se modificaron los requisitos para que se configure la presunción de desdoblamiento prohibido. La norma actual prohíbe –en principio– la tramitación de dos o más procedimientos, convocados dentro de un lapso de TRES (3) meses, a partir del primer día de la convocatoria del primero de ellos, tendientes a contratar los mismos bienes o servicios, a diferencia del Reglamento aprobado por el Decreto N° 893/12 que se refería a bienes o servicios pertenecientes a renglones afines. Si no se trata de los mismos bienes y/o los mismos servicios no habría desdoblamiento, según la normativa vigente.

VIII) Tanto la norma anterior como la actual coinciden en haber previsto una presunción “*iuris tantum*” que, como tal, admite prueba en contrario. Es decir, no habría desdoblamiento prohibido en caso de existir razones atendibles que justifiquen la sustanciación de dos o más procedimientos de selección, en un lapso de tres meses, con el objeto de adquirir los mismos bien o contratar los mismos servicios. En tales casos, el organismo contratante deberá documentar, en forma previa y adecuada, la existencia de razones que justifiquen tal fraccionamiento.

IX) En relación a esto último, merece consignarse que de la nota de consulta se desprende la existencia de una justificación al respecto brindada por la DIRECCIÓN DE PATRIMONIO Y SUMINISTROS del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, atendiendo a los principios de eficacia y eficiencia que deben regir en las contrataciones públicas.

DICTAMEN ONC N° IF-2017-19243954-APN-ONC#MM.

Fecha de emisión: 5 de septiembre de 2017.

Referencias/voces: Plan Anual de Contrataciones (PAC). Prohibición de desdoblamiento. SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL.

Consulta:

Se solicitó la intervención de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES con el fin de que se pronuncie sobre la interpretación del artículo 30 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 (prohibición de desdoblamiento).