



247

**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2017 - Año de las Energías Renovables

**Dictamen Jurídico**

**Número:** IF-2017-17268325-APN-PTN

CIUDAD DE BUENOS AIRES  
Martes 15 de Agosto de 2017

**Referencia:** EXPTE N° SEG:0005087/16 - Licitación Helicóptero - Gendarmería Nacional

---

SEÑOR SECRETARIO LEGAL Y TÉCNICO  
DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN:

Se solicita la opinión de esta Procuración del Tesoro de la Nación acerca de un proyecto de decreto por el cual se propicia rechazar los recursos jerárquicos deducidos por Rotorway Sociedad Anónima y Transport & Services Sociedad Anónima, contra la Decisión Administrativa N.º 1599/16 (B.O. 2-1-17), por la que se adjudicó la Licitación Pública N.º 13/16, destinada a la compra de un helicóptero para transporte de personal y carga para la Gendarmería Nacional Argentina, a Flight Express Sociedad Anónima.

- I -

**ANTECEDENTES DE LA CUESTIÓN**

1. Una vez sustanciado el proceso de selección a través de la Licitación Pública N.º 13/16, convocada para la adquisición del referido helicóptero, conforme a lo recomendado por la Comisión Evaluadora de Ofertas (v. fs. 1191/1193) y previos dictámenes de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Seguridad (v. fs. 1229/1233) y de su similar de esa Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación (v. fs. 1248/1257), por medio de la Decisión Administrativa N.º 1599/16 se aprobó lo actuado y se adjudicó la contratación a la oferente Flight Express S.A. (v. fs. 1262/1264)

2. A fojas 1295/1302, la oferente Transport & Services S.A. dedujo un recurso jerárquico contra la citada Decisión Administrativa.

Señaló que previamente a su dictamen, la Comisión Evaluadora de Ofertas requirió a varios oferentes que suministraran determinada información que había sido omitida en sus ofertas. Afirmó que en particular a Flight Express S.A. se la consultó no solo por ítems relacionados con el cumplimiento de los requisitos establecidos para el equipamiento obligatorio, sino, además, respecto del equipamiento opcional, pese a que la oferta, en este último punto, contenía varias calificaciones de *NO CUMPLE*.

En la oportunidad indicada, a Flight Express S.A. se le requirió:

*Indicar expresamente si la oferta contempla todos y cada uno de los ítems y conceptos requeridos en el Anexo I de Especificaciones Técnicas – ACEPTACIÓN TÉCNICA, indicando a su vez la localización de las instalaciones en las que se realizará la evaluación.*

*Indicar expresamente si la oferta cumple con los requisitos establecidos en los ítems b), c), d), e), f) del Anexo I de Especificaciones Técnicas – CONDICIONES DE CALIDAD.*

*Indicar expresamente si la oferta cumple con los requisitos establecidos en los ítems a), c), e) del Anexo I de Especificaciones Técnicas - GARANTÍA.*

*Indicar expresamente si la oferta cumple con los requisitos establecidos en el ítem a) del Anexo I de Especificaciones Técnicas – ASISTENCIA TÉCNICA.*

*Indicar expresamente si la oferta cumple con los requisitos establecidos en los ítems a), b) del Anexo I de Especificaciones Técnicas -TRASLADO.*

*Indicar expresamente el plazo de entrega de la aeronave.*

*Indicar expresamente si la oferta contempla la provisión del equipamiento opcional ítem m) conforme Anexo I de Especificaciones Técnicas – EQUIPAMIENTO OPCIONAL (v. fs. 945/946).*

Una vez respondidos los requerimientos y evaluadas las ofertas, la Comisión Evaluadora ubicó a la oferta de Flight Express S.A. primera en el orden de mérito y, seguidamente, por la Decisión Administrativa cuestionada se aprobó lo actuado y se adjudicó la contratación a esa firma.

Resulta claro, sostuvo la recurrente, que la voluntad de la Administración quedó excluida por error esencial, al haber omitido considerar que la oferta de la empresa adjudicataria no cumplía con las especificaciones técnicas requeridas por el respectivo pliego y que la causa del acto administrativo impugnado se encontraría viciada en tanto se le permitió a uno de los oferentes subsanar las deficiencias de su oferta, en abierta contradicción con el principio de igualdad de tratamiento de los oferentes.

Afirmó que no puede razonablemente encuadrarse a semejantes omisiones como una situación de desestimación subsanable, en los términos del artículo 85 del Decreto N.º 893/12 (B.O. 14-6-12), ya que no se trataría de cuestiones formales intrascendentes. Por el contrario, se habría posibilitado que el referido oferente enmiende su oferta, con lo que la Administración habría violado una de las reglas basales del procedimiento de selección, cual es el de igual tratamiento de los oferentes.

Finalmente, solicitó la suspensión de los efectos del acto recurrido e hizo reserva de ampliar los fundamentos de su recurso y del Caso Federal.

3. A fojas 1396/1402, obra el recurso jerárquico interpuesto también contra la Decisión Administrativa N.º 1599/16 por la oferente Rotorway S.A.

Sostuvo que el helicóptero cotizado por Flight Express S.A. no cumpliría con los requerimientos exigidos en el Pliego, por lo que su oferta debió ser desestimada.

Ello así, porque, en primer término, en la Circular Aclaratoria N.º 1 se indicó que la aeronave objeto de la licitación debía encontrarse en condiciones de operar con la máxima capacidad de carga en las Regiones II, IV y VI de Gendarmería Nacional, con temperaturas comprendidas entre 0º y 50º centígrados y que, conforme al cuadro que acompañó la adjudicataria a fojas 1044, la aeronave cotizada no podría operar en las condiciones de máxima exigencia requeridas en la ciudad de Salta, ubicada en una de las citadas Regiones, dadas las condiciones de presión, altitud y temperatura de esa ciudad.

En segundo lugar, también se encontraría viciada la causa del acto impugnado por cuanto el helicóptero ofertado por Flight Express S.A. no estaría homologado por la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) y que, si bien este no sería un requisito expresamente requerido por el Pliego, en él se exige que junto con la aeronave debe entregarse el *Certificado Tipo* y el *Certifico de Aeronavegabilidad* de la aeronave, y sucede que, conforme a la Regulaciones Argentinas de Aviación Civil, para obtener dichos certificados las aeronaves deben estar previamente homologadas. De no cumplirse con tal condición no se podrá contar con aquellos certificados expresamente requeridos, por lo que la homologación sería un requisito implícito ineludible.

También pidió la suspensión de los efectos del acto impugnado e hizo reserva de acudir a la vía judicial.

4. A fojas 1327/1336, obra un informe técnico producido por el Director de Aviación de la Gendarmería Nacional Argentina Comandante Mayor Ramón Adolfo Gómez, asistido por el Primer Alférez, ingeniero aeronáutico, Javier Adrian Ferran Ontivero, en el que se consideraron las impugnaciones de Rotorway S.A. y de Transport & Services S.A.

Respecto de la impugnación de Rotorway S.A. referida a operatividad de la aeronave ofertada por la firma adjuditaria en determinadas condiciones de temperatura y altitud, se puso de manifiesto que la objeción parte de supuestos distintos de los exigidos tanto en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares como en la Circular Aclaratoria N.º 1, por lo que corresponde desestimarla y, respecto de la falta de certificación de dicha aeronave por parte de la Autoridad Aeronáutica Argentina, señaló que tal exigencia no está contemplada en el referido Pliego que solo exige la presentación de al menos una certificación de una Autoridad Aeronáutica Europea o Americana.

Con relación a las quejas de Transport & Services S.A. dijo que la información requerida a los oferentes por la Comisión Evaluadora de Ofertas previo a su dictamen no recayó sobre cuestiones esenciales de las ofertas, sino sobre aspectos referidos a su análisis técnico y sobre supuestos en los cuales no se había aportado la información necesaria para su análisis, subrayando que todas las ofertas fueron objeto del mismo tratamiento.

5. Un nuevo informe técnico, que fue solicitado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Seguridad, que también cuenta con la expresa conformidad del Director de Aviación de Gendarmería Nacional Argentina Comandante Mayor Ramón Adolfo Gómez, asistido por profesionales y técnicos de la Fuerza, ratificó el informe anterior en el sentido de que tanto por sus condiciones operativas con peso máximo de despegue, como respecto de la certificación requerida, aspectos cuestionado por la oferente Rotorway S.A., la aeronave ofertada por Flight Express S.A. cumple con las especificaciones técnicas del Pliego de Bases y Condiciones Particulares (v. fs. 1345/1368).

6. A fojas 1409/1420, se expidió la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Seguridad.

Respecto del recurso presentado por Rotorway S.A., haciendo mérito de los sucesivos informes técnicos producidos por la Dirección de Aviación de Gendarmería Nacional, dio por acreditado que el helicóptero ofrecido por la firma adjudicataria cumple con los requisitos fijados en las especificaciones técnicas que rigen la contratación, por lo que el recurso en cuestión debe ser desestimado.

Con relación a la impugnación de Transport & Services S.A., señaló que el proceder del Ministerio de Seguridad fue legítimo al solicitarle a todos los oferentes, incluida la recurrente, meras aclaraciones insustanciales, al solo efecto del análisis técnico las ofertas, que no recayeron sobre cuestiones esenciales y sin que se produjera una vulneración del principio de igualdad, por lo que también correspondería la

desestimación de este recurso.

Con el dictamen adjuntó un proyecto de decreto en el sentido aconsejado.

7. Seguidamente tomó intervención la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esa Secretaría Legal y Técnica que, sobre la base de similares consideraciones arribó a la misma conclusión que el servicio jurídico preopinante y señaló la necesaria intervención que corresponde darle a esta Procuración del Tesoro en los términos del artículo 92 del *Reglamento de Procedimientos Administrativos – Decreto N° 1759/72 (T.O. 1991)* (v. fs. 1434/1445).

8. Arribadas las actuaciones a este Organismo Asesor se advirtió que a fojas 11 del Expediente N.º SEG:00171/2017, agregado a fojas 1312 del presente, obra una denuncia formulada por la oferente Rotorway S.A., conforme a la cual Flight Express S.A. presentaría una estrecha vinculación societaria con la firma Modena, la que registraría antecedentes de incumplimientos en una anterior contratación por la provisión de cuatro helicópteros, también para Gendarmería Nacional Argentina.

En dicha denuncia, se señalaron como elementos relevantes, que indicarían la existencia de tal vinculación, el hecho de que en varias páginas de la oferta de la adjudicataria luce un membrete que expresa *Flight Express S.A.- Modena Air Services*; que las casillas de correo denunciadas por los apoderados de la adjudicataria de autos luce el mismo nombre de dominio: *gruppomodena*, y que tanto los accionistas como los integrantes del Directorio de ambas firmas serían los mismos.

Por ello, se afirmó ... *las inhabilidades que pudieran afectar a Modena, dada su condición de proveedor incumplidor del Estado Nacional (...) no pueden pasar inadvertidas en el trámite de esta licitación, como consecuencia de la estrecha vinculación entre ambas sociedades...*

Atendiendo a que dicha denuncia no había sido objeto de tratamiento en autos y dada la posible incidencia que tendrían las circunstancias denunciadas en el presente trámite, en caso de verificarse, se solicitó que el Ministerio de Seguridad, en el que obrarían los antecedentes de la anterior licitación, se expida sobre ella, previamente a la opinión de esta Casa (v. fs. 1449).

9. La Dirección General de Asuntos Jurídicos de esa jurisdicción se expidió señalando que Modena Helicópteros S.A. y Flight Express S.A. son personas jurídicas distintas, y que no es cierto, como se afirma en la denuncia, que a la primera de ellas se le haya aplicado alguna penalidad relacionada con Licitación Pública N.º 26/09 convocada con el objeto de adquirir cuatro helicópteros marca Bell, que le fuera adjudicada (Decisión Administrativa N.º 893/10 –B.O. 26-1-10-), por lo que no procedió la aplicación de sanciones por parte de la Oficina Nacional de Contrataciones que la inhibiera de participar en un procedimiento de contratación, por ello la denuncia en cuestión no tiene sustento alguno (v. fs. 1450/1452).

El Secretario de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Seguridad, prestó conformidad con dicho dictamen y devolvió el expediente a esta Procuración del Tesoro.

10. En tal estado de las actuaciones, me expediré.

- II -

## ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

1. En el análisis de la impugnación efectuada por Transport & Services S.A., relacionada con los requerimientos formulados a la firma Flight Express S.A. por la Comisión Evaluadora, que se transcribieron en el Punto 2 del Capítulo precedente, corresponde en primer término, como lo han señalado los servicios jurídicos preopinantes, tener presente la manda del artículo 17 del Decreto Delegado N.º 1023/01 (B.O. 16-8-01), en cuanto establece que *El principio de concurrencia de ofertas no deberá 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 establecidos en el artículo 3º de este régimen, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación.*

Seguidamente, cuadra examinar aquellos requerimientos a la luz de las prescripciones del artículo 85 del *Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional*, aprobado por el Decreto N.º 893/12, referido a las causales de desestimación subsanables de las ofertas, que en sus dos primeros párrafos, predica: *Cuando proceda la posibilidad de subsanar errores u omisiones se interpretará en todos los casos en el sentido 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 formas intrascendentes, se vea privada de optar por ofertas serias y convenientes desde el punto vista del precio y la calidad.*

*La subsanación de deficiencias se posibilitará en toda cuestión relacionada con la constatación de datos o información de tipo histórico obrante en base de datos de organismos públicos, o que no afecten el principio de igualdad de tratamiento para interesados y oferentes y de que las ofertas deben ajustarse sustancialmente a los documentos de la contratación.*

Examinados los requerimientos formulados a Flight Express S.A., bajo tales premisas, se aprecia que ellos no han agredido los principios de transparencia y de igualdad en el tratamiento de los oferentes, ni han buscado facilitar o posibilitar que el oferente requerido altere la sustancia de la oferta o la mejore o tome una ventaja con respecto a los demás oferentes, lo que de hecho no ha sucedido.

Los requerimientos en cuestión consistieron en pedidos de aclaración de la oferta presentada, sin que, como se dijo, de modo alguno hayan facilitado o posibilitado que dicha firma altere la sustancia de la oferta o la mejore o tome una ventaja con respecto a los demás oferentes, situación que no se ha verificado.

Por ello, y estando ajustados los requerimientos en cuestión a las pautas exigidas por las citadas disposiciones, la impugnación de Transport & Services S.A. debe ser rechazada.

2. Con relación al recurso interpuesto por Rotorway S.A. cabe recordar que en él se sostuvo, por un lado, que el helicóptero cotizado por Flight Express S.A. no cumpliría con los requerimientos exigidos en el Pliego, por cuanto no se encontraría en condiciones de operar con la máxima capacidad de carga en las Regiones II, IV y VI de Gendarmería Nacional, con temperaturas comprendidas entre 0º y 50º centígrados, condiciones exigidas tanto en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares como en la Circular Aclaratoria N.º 1, en especial en la ciudad de Salta, ubicada en una de esas Regiones, dadas sus condiciones de presión, altitud y temperatura y, por el otro, que la causa del acto impugnado también se encontraría viciada por cuanto el helicóptero ofertado por Flight Express S.A. no estaría homologado por la Administración Nacional de Aviación Civil requisito, a su criterio, implícitamente exigido por el Pliego.

Al respecto los informes reseñados precedentemente han desechado, la primera impugnación, con el apoyo

de sólidas apreciaciones de carácter técnico, a las que, tratándose de una cuestión de esa naturaleza, cabe atenerse. Igualmente, dichos informes han indicado que el Pliego licitatorio solo exige la presentación de al menos una certificación de una Autoridad Aeronáutica Europea o Americana, condición que la aeronave ofrecida por la firma adjudicataria cumple.

Respecto de este punto, este Organismo Asesor ha reiterado que *Habiendo 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 le fuera solicitado* (v. Dictámenes 263:344, 269:23 y 293:238).

Por ello, y sobre la base de las conclusiones de los expertos, considero que el recurso deducido por Rotorway S.A. contra la Decisión Administrativa N.º 1599/16 debe ser rechazado.

3. Respecto de la denuncia formulada por Rotorway S.A., según la cual la firma adjudicataria Flight Express S.A. presentaría una estrecha vinculación societaria con la firma Modena, la que registraría antecedentes de incumplimientos en una anterior contratación, visto lo informado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Seguridad en el sentido de que a Modena Helicópteros S.A., adjudicataria de una anterior licitación, también por la compra de helicópteros, no se le ha aplicado ninguna penalidad relacionada con aquella licitación, por lo que no registra sanciones que la inhabiliten para participar en un procedimiento de contratación, no se configuraría ninguna de las situaciones previstas en el artículo 16 del *Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional* (Decreto Delegado N.º 1023/01) ni en el artículo 86 de su Reglamentación (Anexo del Decreto N.º 893/12) referidos a la inelegibilidad de las ofertas.

- III -

## CONCLUSIÓN

1. Por las consideraciones expuestas es mi opinión que los recursos jerárquicos deducidos contra la Decisión Administrativa N.º 1599/16 por las firmas Transport & Services S.A y Rotorway S.A. deben ser rechazados y el proyecto de decreto acompañado puede seguir su curso.

2. Respecto de la denuncia formulada Rotorway S.A. que obra a fojas 11 del Expediente N.º SEG:00171/2017, agregado a fojas 1312 del presente, corresponde que el Ministerio de Seguridad dicte el acto administrativo que la rechace sobre la base del informe presentado por su Dirección General de Asuntos Jurídicos de fojas 1450/1452.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION,  
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564  
Date: 2017.08.15 18:53:32 -03'00'

Bernardo Saravia Frias  
Procurador del Tesoro  
Procuración del Tesoro de la Nación

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA -  
GDE  
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR,  
o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE  
MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT  
30715117564  
Date: 2017.08.15 18:53:32 -03'00'