A DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
MINISTERIO DE ECONOMÍA E INFRAESTRUCTURA

C/COPIA A SUBDIRECCIÓN DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS
DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA PROVINCIA
S//D

Ref.: EXPTE. Nº 1750/D/2017-30093 S/
CONTRATACIÓN SEGURO CONTRA
CONTINGENCIAS CLIMÁTICAS

Se expide la presente opinión consultiva a requerimiento de la Sra. Directora General de Administración del Ministerio de Economía y en virtud de la observación efectuada a fs. 958 y vta. del expediente de referencia, por parte de la Delegada de Contaduría General de la Provincia, CPN Fernanda Mateu, quien afirma que: "Teniendo en cuenta artículos y leyes detallados en observación N°1 (art. 139 Ley 8706 y art. 142 Decr. 1000/15) no es correcto la cantidad de días que debió publicarse la presente contratación"

A fs. 964 la Sra. Directora General de Administración afirma que "se dio cumplimiento a lo establecido en la Ley 8706, Art. 142, en base a su prevalencia jerárquica por sobre el decreto que la reglamenta (cita textualmente la norma legal).

Según se advierte, el órgano ejecutor del procedimiento contractual –El Poder Ejecutivo de la Provincia, a través de la Dirección de Agricultura y Contingencias Climáticas del Ministerio requirente de la presente opinión- considera que el aviso de convocatoria para la presentación de ofertas (fs. 41/42), realizado para fecha 1/08/2017, sí cumplió con el plazo mínimo exigido por el art. 142 de la Ley 8706; mientras que por su parte el órgano de control (Contaduría General) ha considerado que no se ha cumplido con el plazo exigido por el art. 142 del Decreto Reglamentario Nº 1000/15.

Ante la discordancia interpretativa, la Dirección General de Administración del Ministerio de Economía ha fundamentado su proceder en "la prevalencia jerárquica que posee la ley respecto de su reglamentación".

Así las cosas, este Órgano Rector, en ejercicio de la competencia técnica consultiva que le asiste en la materia (art. 130

inc. a) de la Ley 8706), y en ejercicio de la función interpretativa de carácter reglamentario que le ha sido delegada (conf. Art. 130 inc. 1) Decr. 1000/2015) procede a expedirse sobre la hermenéutica que se estima más adecuada al caso.

Por cierto, no es la primera vez que este Órgano Rector debe expedirse sobre los criterios hermenéuticos que deben guiar a todos los agentes estatales –cualquiera fuere su función y competencia especifica- ante las posibles discordancias o contradicciones que pudieren haber entre las normas legales y regalmentarias que rigen los procedimientos de contratación pública. Así por ejemplo cabe mencionar aquí la opinión consultiva emitida con relación a la interpretación del art. 141 de la ley 8706 y su homónimo artículo de la normativa reglamentaria contenida en el Decreto N° 1000/2015 –opinión consultiva que mereció la adhesión de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico del Estado, como asimismo de la Asesoría de Gobierno- (se adjuntan antecedentes).

Se sostuvo en aquella oportunidad, y valga reiterarlo en esta nueva instancia, que frente a un contexto de posible imperfección normativa, debe recordarse que ante una potencial contradicción u obscuridad de las normas, es un principio a respetar por el intérprete –en este caso, los agentes estatales- que ***"las leyes deben interpretarse evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, por lo que corresponde adoptar el sentido que las concilie y deje a todas con valor y efecto, ya que no debe suponerse en el legislador la inconsecuencia o falta de previsión"*** (Corte Suprema de Justicia de la Nación; Fallos 301:46; 304:794, entre otros).

Teniendo pues presente el principio hermenéutico reseñado y concretando la respuesta consultiva requerida a este Órgano Rector, cabe señalar que

1°) El plazo mínimo de la convocatoria para la presentación de ofertas en un procedimiento de licitación pública, sea una licitación común o fuere una licitación de Convenio Marco, es el previsto por el art. 142 de la ley 8706, es decir 8 días corridos, sin contar el día de la publicación del aviso y el día del acto de apertura de ofertas. **Esta norma posee carácter imperativo para el obrar administrativo y es de aplicación prevalente, tal como lo indica la Sra. Directora de Administración. Se está entonces frente a lo que se denomina "actividad reglada" sujeta al control de legalidad.**
2°) La distinción y ampliación de plazos prevista por el art. 142 Decr. N° 1000/2015 -norma reglamentaria de jerarquía inferior–, **tiene**

carácter meramente ordenatoria del obrar administrativo y su aplicación está sujeta al prudente arbitrio del agente estatal, en función de las circunstancias particulares que rodean el procedimiento de contratación. Se está entonces frente a lo que se denomina "actividad discrecional" sujeta al control de oportunidad, mérito y conveniencia.

Según se advierte, la interpretación propiciada armoniza y concilia ambas normas –la de rango superior y la de rango inferior-, otorgándoles a ambas valor y efecto, tal como nos lo enseña la jurisprudencia del Máximo Tribunal de la Nación.

Por cierto, en el presente procedimiento, se considera justificada la decisión de acotar al "mínimo legal" (art. 142 de la Ley 8706) el plazo de publicación del aviso de convocatoria de ofertas, por cuanto la cobertura que es objeto de la contratación de marras –seguro agrícola temporada 2017/2018- debía tener inicio en su vigencia el día 1 de Setiembre de 2017 (conforme el art. 5° del Pliego de Condiciones Particulares allí comienza el riesgo de heladas "tardías o primaverales"), razón por la cual no era posible materialmente una publicación por el plazo mayor que facultativamente regula la reglamentación (art. 142 Decr. 1000/2015), so pena de no disponer del plazo razonablemente necesario para el estudio de las ofertas, adjudicación y emisión de la respectiva orden de compra en forma tempestiva y oportuna, tal como a la postre ocurrió en el caso.

A lo expuesto, también cabe considerar que la convocatoria de ofertas fue prorrogada en el caso a pedido de uno de los oferentes –Nación Seguros- adicionando cuatro días de plazo al mínimo previsto por la ley (ver fs. 181/184).

Debe destacarse por último, que **la publicación cumplida en el caso demuestra una plena observancia del principio de concurrencia (art. 134 inc. b) Ley 8706)**, no sólo porque el aviso cumplido en el sistema web que administra esta Dirección General de Contrataciones, realiza en forma automática y simultánea invitaciones a los proveedores del rubro, inscriptos en el Registro Único de Proveedores (ver fs. 173), sino porque además se suman las gestiones directas de invitación cursadas también por esta misma Dirección General (ver fs. 175/179). Por lo demás, conforme constancias de la oferta recibida, la misma revela la participación de un pool de proponentes integrados por seis aseguradoras tradicionales del mercado local y nacional, circunstancia que no hace sino confirmar

la legalidad y legitimidad del procedimiento de contratación tramitado en los presentes obrados.

En virtud de las consideraciones expuestas, se sugiere instar se tenga por justificada y debidamente respondida la observación efectuada a fs. 958, a efecto de que la Delegada interviniente dé la conformidad correspondiente, permitiendo de tal modo que el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la Provincia se produzca en tiempo oportuno, evitando así las consecuencias perjudiciales que podría provocar un retardo en el mismo (art. 153 Decr. Regl. N° 1000/2015).

DGCPyGB, Febrero 22 de 2018.-

Dr. ROBERTO RETA
Director General de Contrataciones
Públicas y Gestión de Bienes
MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS
GOBIERNO DE MENDOZA