



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

Ref.: EX-2025-02312414 -GDEMZA-MSDSYD.

AL SEÑOR
FISCAL DE ESTADO
DE LA PROVINCIA DE MENDOZA
DR. FERNANDO SIMÓN
S _____ // _____ D

Las actuaciones de referencia han sido remitidas a esta Dirección de Asuntos Administrativos¹ para su intervención y dictamen en relación a la adjudicación de la Licitación Pública, llevada adelante por el Ministerio de Salud y Deportes, para Concesión de Obra Pública y Explotación del Hospital de Luján de Cuyo, según Pliegos de Bases y Condiciones, con sus respectivos Anexos acompañados, a todo lo cual me remito en honor a la brevedad.

I.- ANTECEDENTES.

Obran como antecedentes relevantes de la presente pieza administrativa:

1. En orden 2, obra solicitud de incorporación de pliegos.
2. En orden 5 a 18 lucen anexos del I al XIV y en orden 48 y 48 anexos XV y XIII, todos ellos integran el Pliego de Condiciones Generales, Particulares y Técnicas que luce finalmente incorporado en orden 50.
3. En orden 25, obra presupuesto de obra generado por la Dirección General de Gestión y Recursos Físicos del Ministerio Licitante.
4. En orden 27 se incorpora dictamen legal de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud.
5. En orden 29 obra nota de requerimiento de la presente contratación.
6. En orden 40, se incorpora Volante de imputación preventiva el cual cuenta con el visto bueno de la Contaduría General de la Provincia de Mendoza en orden 52.

¹ En adelante DAA.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

7. En orden 57, luce Decreto N° 855/2025 del 29/04/2025 de aprobación al llamado público del presente procedimiento.

8. En órdenes 61 obra constancia de publicación en el boletín oficial y en orden 62 se agrega nota de publicación en web con distinta fecha de apertura a la publicada en el boletín oficial.

9. En orden 64 y 66 se incorpora circulares aclaratorias ante consultas de eventuales oferentes.

10. En orden 70, Acta de Apertura de Ofertas, con la recepción de tres propuestas: CLINICA DEL ACONCAGUA S.R.L, HOGAR SALUD S.A. Y PABRA S.A-ALTA SALUD S.A. (UTE).

11. Entre orden 67 y 75 se agrega la documentación presentada por los oferentes.

12. En orden 80, Acta de Evaluación de Ofertas, en la que la Comisión concluye que "Adjudicar a HOGAR SALUD S.A. por ser la oferta más conveniente técnica, financiera y económicamente, la concesión del Hospital de Lujan de Cuyo, por un plazo de quince (15) años, por la suma de PESOS CINCO MIL CIENTO VEINTIDOS MIL CUATROSCIENTOS MILLONES (\$ 5.122.400.000), pago de canon e inversión en equipamiento a cargo de la adjudicataria según la oferta y las condiciones previstas en el Pliego del llamado".

13. En orden 81 y 82 se agregan observaciones del oferente PABRA S.A-ALTA SALUD S.A. (UTE) a las ofertas de CLINICA DEL ACONCAGUA S.R.L. y HOGAR SALUD S.A., como así también, la vista a dichas observaciones y la respuesta de dichos oferentes a las observaciones formuladas, sobre las que me expediré más adelante.

14. En orden 83 obra proyecto de norma legal de adjudicación.

15. En orden 85, dictamen legal favorable emitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud el cual expresa: "En virtud de lo expresado, esta Dirección considera que previa intervención de los organismos de control, podrá emitirse norma legal que disponga declarar inadmisibles las ofertas de PABRA SA Y ALTA SALUD SA UT, declarar admisibles las ofertas de CLÍNICA DEL ACONCAGUA S.R.L. y HOGAR SALUD S.A. y adjudicar HOGAR SALUD S.A. por resultar la oferta más conveniente, , debiendo motivarse



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

suficiente y adecuadamente la decisión, conforme a las consideraciones vertidas en el presente”.

16. En orden 91, dictamen jurídico de la Asesoría de Gobierno Nro. 637/2025 por la cual se sugiere: *“En conclusión, respecto al asunto traído a dictamen y en orden a los antecedentes agregados en el caso sub-examine, se podrá dictar el decreto de adjudicación del llamado a Licitación Pública conforme lo dictaminado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud y Deportes, previo el cumplimiento de los ptos. 4 y 5 del presente informe”.*

II.-INTERVENCIÓN DE FISCALIA DE ESTADO: en este estado toma intervención esta Fiscalía de Estado en el marco de las atribuciones que ejerce como Ministerio Público (protección del interés público y de los intereses colectivos) y del Ministerio Fiscal (defensa del patrimonio de la colectividad y del Estado) - art. 177 de la Constitución Provincial, Ley N°728 de Fiscalía de Estado, Decreto N°1.428/18 y normas complementarias-, estimando oportuno realizar las siguientes consideraciones:

1. Alcance del control: atento a la complejidad de la presente causa, corresponde precisar que:

1.1. Se tratarán ciertos aspectos que a juicio de esta DAA² tienen relevancia respecto de la dilucidación de los temas sometidos a análisis, conforme lo tiene resuelto la jurisprudencia³, realizando un control *“en general”* del desarrollo del procedimiento y si el mismo se ajusta a los términos del marco

² Ver en este sentido Dictamen N° 1.495/17 DAA.

³ Se ha dicho al respecto que: “...como lo recordara al votar el 29/12/89 en autos “Cionco, Horacio Higinio c/ Caja Nac. de Prev. de la Industria, Com. y Act. Civiles s/ Reajustes por Movilidad”, la Corte Suprema de Justicia Nación ha señalado que “los jueces no están obligados a seguir y decidir todas las alegaciones de las partes, sino sólo a tomar en cuenta lo que estiman pertinente para la correcta solución del litigio” (cfr. “Tolosa, Juan C. c/ Compañía Argentina de Televisión S.A”, fallado el 30.4.74, pub. L.L., To. 155, pág. 750, n° 385). De esta suerte, se reitera una doctrina expuesta en múltiples ocasiones, merced a la cual se exime al juzgador de tratar todas las cuestiones expuestas por los litigantes y de analizar los argumentos que, a su juicio, no sean decisivos (Fallos: 272:225; 274:113; entre otros)...” (CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 3 SENTENCIA DEFINITIVA EXPEDIENTE NRO: 4982/2010 AUTOS: “ACOSTA RUBEN c/ ANSES s/REAJUSTES VARIOS”). Al respecto, tiene dicho nuestro máximo tribunal Federal que “los jueces no están obligados a ponderar una por una y exhaustivamente todas las constancias de la causa, sino sólo aquellas que estimen conducentes para fundar sus conclusiones (Fallos, 311:571) y para la correcta solución del litigio (311:836), y tampoco están obligados a tratar todas las cuestiones propuestas por las partes ni analizar los argumentos utilizados que a su juicio no sean decisivos (301:970 y 311:1191)”(citado por esta Sala en la causa N° 42.538, “Incidente de recusación de Mullen, Eamon Gabriel y otros”, resuelta el 27 de noviembre de 2008)”.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

normativo vigente (Leyes N°8.706, N°5.507, Decreto Ley N°4.416, Dec. Reg. pertinentes, y normas complementarias); y

1.2. Vinculado a lo anterior, la intervención⁴ de este órgano estará especialmente limitada al control de "juridicidad"⁵ del accionar administrativo, sin manifestación alguna sobre cuestiones técnicas (ajenas a su incumbencia) o de mérito, oportunidad o conveniencia relativas a la operatoria en general (asignadas a los órganos competentes de la administración), conforme doctrina sentada en reiteradas oportunidades por la Procuración del Tesoro de la Nación⁶, valorando además los aspectos tratados conforme los informes de los órganos técnicos-consultivos especializados y competentes, que han intervenido en la preparación de la voluntad administrativa, según doctrina sentada por el órgano nacional aludido⁷ y más allá de analizar la existencia o inexistencia de

⁴ En este contexto, corresponde dejar constancia de que esta constituye la primera intervención de Fiscalía de Estado en el procedimiento de licitación articulado, por lo que no corresponde expedirse sobre los términos del Pliego de Bases y Condiciones ni sobre su adecuación al régimen jurídico aplicable, toda vez que no se otorgó participación previa a este órgano con anterioridad al dictado del Decreto N°855/2025, por el cual se aprobó el llamado a Licitación Pública para la concesión del Hospital de Luján de Cuyo.

⁵ Sostiene SESIN que en lugar de requisitos de legitimidad del acto administrativo debemos hablar de requisitos de juridicidad y, consecuentemente, de control de juridicidad: su razón es que la terminología actualmente en uso "legitimidad" o "legalidad" podría entenderse, prima facie, demasiado apegada a la ley, olvidando de tal forma que la Administración moderna debe someterse a un contexto mucho más amplio. De tal manera, también son elementos que hacen a la juridicidad del acto la buena fe, la confianza legítima, la igualdad, la proporcionalidad, la razonabilidad, y sus vicios, la desviación de poder, la falsedad en los hechos, la ilogicidad manifiesta, el error manifiesto de apreciación, la arbitrariedad y la irrazonabilidad, entre otros. (SESÍN, Domingo Juan, en "El contenido de la tutela judicial efectiva con relación a la actividad administrativa discrecional, política y técnica", LA LEY 0003/70037085-1, con base en Comadira, Julio R., "La actividad discrecional de la Administración Pública. Justa medida del control judicial", ED del 29/3/2000, Buenos Aires).

⁶ Ha dicho en relación al objeto de los Dictámenes, la Procuración del Tesoro de la Nación que: "...no entra a considerar los aspectos técnicos de las problemáticas planteadas, por ser ello ajeno a su competencia. Su función asesora se encuentra restringida al análisis de las cuestiones de derecho y su aplicación al caso concreto, quedando libradas las apreciaciones sobre cuestiones técnicas a la autoridad administrativa con competencia en la materia (PTN, Dictámenes; 259:233; 245:359, 381)"; "...El asesoramiento de la PTN se limita al estudio de las cuestiones estrictamente jurídicas, no trata aspectos técnicos, ni se refiere a las razones de oportunidad política por ser ajenos a la competencia que tiene asignada (PTN, Dictámenes, 259:233; 204:47, 159; 207: 578)". Ha agregado en este sentido que "El dictamen legal del no se pronuncia sobre aspectos técnicos, financieros o económicos, ni sobre la equidad o inequidad de las fórmulas contractuales o respecto de oportunidad, mérito o conveniencia, por ser ajenos a su competencia funcional... (PTN, Dictámenes, 251:781; 253:5)". Incluso el Poder Judicial se ve en principio sustraído de efectuar estas consideraciones, habiendo considerado C.S.J.N. que el acierto, error, el mérito o la conveniencia de las soluciones adoptadas por los poderes políticos, no son puntos sobre los que el Poder Judicial pueda pronunciarse, salvo en aquellos casos que trascienden ese ámbito de apreciación, para internarse en el campo delo irrazonable, inicuo o arbitrario (conf. C.S.J.N., en "Paz Carlos Omar c/Estado Nacional, sentencia del 09/08/01").

⁷ En este sentido, la P.T.N. ha entendido que: "...la ponderación de los temas debe efectuarse conforme a los informes de los especialistas en la materia de que se trate, es decir, que esos informes merecen plena fe mientras no aparezcan elementos de juicio suficientes para destruir su



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

"arbitrariedad manifiesta"⁸, aspecto controlable por este órgano al igual que por la autoridad jurisdiccional.

En este orden de ideas, cabe recordar que la S.C.J. Provincial ha expresado: *"...El Poder Judicial de la Provincia de Mendoza sólo ejerce el control de legitimidad de los actos administrativos (aún en los discrecionales) cuando existe arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, pero no puede incursionar en la materia propia del órgano administrativo emisor supliéndolo, pues ello importaría ejercer facultades ajenas a su función invadiendo la esfera administrativa..."*⁹.

En sentido coincidente esta DAA ha afirmado que los aspectos relativos a cuestiones técnicas (a lo que debe agregarse lo referido al mérito, oportunidad o conveniencia) se encuentran prima facie fuera de la posibilidad de tratamiento y no son susceptibles de someterse a consideraciones jurídicas, salvo que exista manifiesta arbitrariedad¹⁰.

2. CONSIDERACIONES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO GENERAL

ARTICULADO: en el caso motivo de análisis, se observa que se ha recurrido al procedimiento general de contratación de "Licitación Pública", previsto en el art. 37 de la Constitución de Mendoza, el art. 139 de la Ley N°8.706 y su Dec. Reg. N°1.000/2015, el art. 4 inc. b de la Ley N°5.507 y Dec. Reg. N°2.511/90, el art. 16 de la Ley N°4.416 y su Decreto Reglamentario N°313/81 y mod., y el art. 112, ap. III., de la Ley N°9.003, lo que asegura la materialización de los principios esenciales de concurrencia, publicidad e igualdad, de raigambre constitucional y legal (sin perjuicio de la existencia de excepciones legalmente establecidas).

Ello en tanto el procedimiento general y regla para la selección del contratante del Estado Provincial (administración centralizada y/o

valor, siempre que sean fundados, precisos y adecuados al caso (PTN, Dictámenes;200:116; 248:430; 259:233).

⁸ Explica CASSAGNE que se puede definir *"...la arbitrariedad como el acto contrario a la razón, producto de la mera voluntad o capricho del funcionario. ... En tal sentido, resulta evidente que la discrecionalidad no puede confundirse con la arbitrariedad ... En suma, el concepto de arbitrariedad es amplio y comprende lo injusto, irrazonable, e ilegal, fundado en la sola voluntad del funcionario, siendo una de los límites sustantivos de la discrecionalidad..."* Citado en CASSAGNE Juan Carlos, "LOS GRANDE PRINCIPIOS DEL DERECHO PÚBLICO (Constitucional y Administrativo), Segunda Edición Actualizada. Ed. Rubinzal Culzoni, 2021, págs. 244-245.

⁹ SCJ Mza., Expte.: 13040799919; "CANESSA, ARGENTINO OMAR Y OTROS C/ DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS P/ ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA", Fecha: 08/05/2020, SALA N° 2.

¹⁰ Postura sostenida en Dictamen N°975/17, de fecha 15/08/17, en Expte. N°975-D-2017-05179; "SINDICATO DE TRABAJADORES VIALES DE MZA SITRAVI S/ SOLIC. INTERV. DE F.E." y recientemente, en Dict. N°1209/20.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

descentralizada), surge de la disposición contenida en el Artículo 37 de la Constitución Provincial en cuanto expresa: *"Toda enajenación de bienes del fisco, compras y demás contratos susceptibles de licitación, se harán precisamente por esa forma y de un modo público bajo pena de nulidad ...salvo las excepciones que la ley determine en cuanto se refiere a la licitación"*.

La licitación (en sentido genérico tanto pública como privada) es un procedimiento legal y técnico que permite a la Administración Pública realizar una operación no sólo más ventajosa, sino también de acuerdo con las reglas jurídicas de índole constitucional. Los contratos administrativos implican colaboración particular en la gestión administrativa y esa colaboración debe atribuirse sobre la base de la igualdad de proponentes y la elección del más conveniente. La licitación, pública o privada, ofrece ventajas indudables, pues asegura generalmente los precios más ventajosos, elimina los favoritismos y las colusiones dolosas en la contratación administrativa, permitiendo un contralor eficaz, sin perjuicio de convertirse a veces en un procedimiento artificial, lento y rígido; dejando ante todo un saldo favorable que no deja dudas sobre su conveniencia.

Incluso se han previsto en distintos regímenes, mecanismos de participación pública en la elaboración de las normas de efectos generales, lo que surge no solo por los procesos de corrupción estatal verificados en diversos países, sino que ha sido considerada obligación implícita en la Constitución Nacional por la doctrina desde hace ya tiempo (Agustín A. Gordillo, "La administración paralela", Cuadernos Civitas, Madrid, 1.982, p. 32) y se encuentra exigida como obligación de los Estados por norma supranacionales que nos obligan expresamente (art. 75 inc. 22 CN). Tales son el Pacto de San José de Costa Rica (art. 23.1), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 21.1), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (art. 25), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XX) (ver Agustín A. Gordillo, "Tratado de Derecho Administrativo", tomo 2, 4º edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2000, p.XI-4).

Nuestro país ha suscripto, además, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (aprobada por Ley 24.759) que en su art. III, p. 5, establece la obligación de implantar "sistemas para la contratación de funcionarios públicos y



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas"; y también, más recientemente, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (aprobada por Ley Nº 26.097) donde se han previsto sistemas de prevención estableciendo que en "esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, 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 de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación", quedando claramente establecido que la publicidad, la participación y los controles constituyen mecanismos de indudable eficacia a la hora de procurar enfrentar el grave problema que nos aqueja en la gestión de los intereses públicos.

3. RÉGIMEN NORMATIVO APLICABLE AL PROCEDIMIENTO: en el presente procedimiento de contratación, el régimen normativo elegido por el organismo licitante ha sido consignado en la cláusula "I.3. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE" del Pliego en los términos que se transcriben a continuación: "*La selección del concesionario y posterior celebración y ejecución del contrato se regirá por "EL PLIEGO", por el Contrato y supletoriamente por las disposiciones de la ley Nº 5507, de la ley de obras públicas Nº 4416, de la ley Nº 8706 y por la ley Nº 9003, en cuanto fueren aplicables de acuerdo a la naturaleza del Contrato. También se aplicará la normativa específica vigente en materia sanitaria dictada y/o a dictarse por la autoridad sanitaria nacional y/o provincial en los ámbitos de sus respectivas competencias.*".

Ello se estima adecuado en tanto la finalidad principal de la licitación consistiría en el otorgamiento de una concesión para la gestión hospitalaria integral del Hospital de Luján de Cuyo, pudiendo advertir asimismo la existencia de una naturaleza mixta en el objeto de la contratación, en tanto comprende, como componente inescindible, la terminación de la obra pública del citado hospital¹¹.

¹¹ Ver al respecto cláusulas I.1., I.2. y IV.2 del Pliego.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

Cabe resaltar que el art. 8 de la Ley N°5.507 establece que las leyes de Obras Públicas, Contabilidad (actualmente Ley de Administración Financiera N°8.706), Procedimiento Administrativo y las específicas de creación de entes descentralizados y autárquicos, serán de aplicación supletoria cuando fueron compatibles con la naturaleza jurídica y modalidades de dicha Ley.

De allí que esta doble composición exige aplicar la regulación correspondiente al otorgamiento de concesiones de obras y servicios públicos, y supletoriamente en materia de construcción, conservación, instalación, modificación, restauración - entre otras cuestiones -, de obras públicas que realizare la Provincia, como así también, la normativa regulatoria de la administración financiera y del procedimiento administrativo provincial.

4. PLAZO DE LA CONCESIÓN: en lo que respecta a este aspecto, el objeto principal de la licitación es la concesión de la gestión hospitalaria integral del Hospital de Luján de Cuyo, incluyendo dentro de sus componentes la terminación de la obra pública.

Para dicha concesión, la cláusula I.4. del Pliego establece una duración de quince (15) años contados a partir del perfeccionamiento contractual, previendo asimismo la posibilidad de prórroga cuando concurren circunstancias de interés público debidamente justificadas, determinando que la duración total de la concesión - incluidas las prórrogas - no podrá exceder el plazo máximo de veinte (20) años. En tal caso, si la Autoridad de Aplicación decidiese continuar con el modelo de gestión, la disposición contractual en cuestión prevé que deberá hacerse un nuevo llamado a licitación.

Como puede observarse, el otorgamiento de la concesión en la que se ha determinado su plazo de duración, el cual, junto con la prórroga prevista, no excede de (veinte) 20 años, constituye una facultad del Ejecutivo que no requiere de aprobación legislativa, en un todo conforme con lo estipulado al efecto por los arts. 1, 2, 7 inc. b) y 10 inc. g) de la Ley N°5.507¹².

¹² Los artículos de la Ley N°5.507 citados establecen: "Artículo 1 - Facúltase al Poder Ejecutivo y a sus entes descentralizados y autárquicos previa aprobación del Poder Ejecutivo, a contratar con personas físicas, jurídicas y/o uniones transitorias de empresas; a título oneroso, gratuito o subvencionado, la concesión o gestión indirecta de Obras y Servicios Públicos mediante el cobro de tarifas, peajes u otras formas de retribución. Artículo 2 - Las concesiones se otorgarán por un término fijo para la construcción, reparación, ampliación, mantenimiento, explotación, gestión o administración de obras y servicios públicos nuevos o existentes. Artículo 7 - Los contratos respectivos serán suscriptos por el Poder Ejecutivo o por el órgano superior del ente descentralizado,



5. SUBSUNCIÓN DEL PROCEDIMIENTO A LAS PREVISIONES

NORMATIVAS: de las constancias agregadas a la pieza administrativa de la referencia, se advierte que se encuentran cumplidos "*prima facie*" los pasos esenciales establecidos en el art. 139 y ss. de la Ley N° 8.706, en las normas reglamentarias pertinentes contenidas en el Decreto N° 1.000/15, en el art. 18 y ss. de la Ley N° 4416, en el Pliego que rige la licitación (orden 50), y en las disposiciones aplicables emitidas por la DGCPyGB.

En efecto, entre las principales actuaciones que dan fundamento a la conclusión anticipada en el párrafo precedente, cabe destacar que: a) en orden 29 rola la Solicitud de inicio del procedimiento (art. 139, punto "b" del Dec. N°1.000/15, y art. 1° de la Disposición DI-2019-036-E-GDEMZA de la DGCPYGB). b) en órdenes 61/62, se adjuntan constancias de las publicaciones de pliegos en la WEB (del Ministerio de Salud y Deportes), en el Boletín Oficial y en sitio Web Diario MDZol, del Decreto N°855/25, que aprobó el llamado a licitación (art. 142, punto 2. del Dec. N°1.000/15). c) en orden 70 rola el Acta de Apertura de la Licitación, donde se observan tres (03) ofertas confirmadas (art. 149, 3° y 4° párrafo, del Dec. N°1.000/15). d) en orden 80, rolan dictámenes de la Comisión de Preadjudicación¹³ (art. 132 inc. "d" de la Ley N°8.706 – en cuanto resulta aplicable-, art. 149, parte pertinente, en todo lo relativo al funcionamiento de la Comisión de Preadjudicación, y art. 18 del PBCG). e) en órdenes 85 y 91 se agregan dictámenes legales (art. 35 inc. "b" de la Ley N°9.003). f) en orden 83 se observa el proyecto de norma (art. 1° del Decreto N°1.428/18).

6. PUBLICIDAD: en lo relativo a la difusión y publicidad, y de conformidad con las previsiones del Decreto N°855/25, por el cual se aprobó el llamado a Licitación Pública para la Concesión de Obra Pública y Explotación del Hospital de Luján de Cuyo, se observa el cumplimiento de las especiales exigencias previstas en los arts. 5 y 6 de la mencionada norma, destacándose siguientes constancias:

previa aprobación del Poder Ejecutivo, debiéndose establecer claramente los mismos, por lo menos lo siguiente: ...b) El plazo. Artículo 10 - Se requerirá aprobación legislativa previa para la concesión en los siguientes casos: ... g) Cuando el término o la concesión sea mayor de 20 años.".

¹³ Se resalta que el Informe de la Comisión de Pre-adjudicación, resulta razonablemente fundado, abarcando un análisis de las ofertas presentadas y observaciones y descargos formulados, desde los puntos de vista administrativa, contable – económico, y técnico, con sustento en informes de diversos organismos y entes de la Administración Pública Provincial, cumpliendo acabadamente con las previsiones normativas vigentes ut supra aludidas, al que me remito en honor a la brevedad dándose aquí por reproducido.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

a) Publicación del llamado inicial en el Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza N°32.347, de fecha 8 de mayo de 2025, bajo el título "*Concesión de Obra Pública y Explotación del Hospital de Luján de Cuyo*", en la cual se consignan el presupuesto oficial, el objeto del contrato, los plazos de presentación y apertura (14 de julio de 2025), la modalidad de presentación de ofertas y el enlace institucional para la descarga del pliego (orden 61);

b) Publicación web institucional del Ministerio de Salud y Deportes, (orden 62) acreditando la difusión digital del llamado;

c) Difusión en medios de comunicación de alcance provincial, particularmente en el portal periodístico *MDZ Online*¹⁴, edición del 9 de mayo de 2025, bajo el título "*Concesión de obra pública y explotación del Hospital de Luján de Cuyo*";

d) Prórroga de la fecha de recepción y apertura de ofertas (29 de julio de 2025 a las 11:30 y 12:00 horas), dispuesta mediante Decreto N°1.442¹⁵ de fecha 8 de julio de 2025, publicado en el Boletín Oficial del día 11 de julio de 2025.; y

e) Finalmente, se verifica la correspondiente publicación digital de la prórroga en el portal *MDZ Online*¹⁶, lo que da cumplimiento efectivo a las previsiones del artículo 3° del Decreto N°1.442/25.

Del examen de las constancias agregadas se concluye que el procedimiento de publicidad, tanto del llamado como de su prórroga, se ha ajustado a las exigencias formales y sustanciales establecidas en los Decretos N°855/25 y N°1.442/25.

7. DICTAMEN DE COMISIÓN DE PREADJUDICACIÓN - EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS: corresponde tener presente que el accionar de la Comisión de Preadjudicación en la evaluación de ofertas presentadas, se encuentra circunscripto a un mecanismo preestablecido – criterios y grilla de puntuación¹⁷ –

¹⁴ Ver <https://www.mdzol.com/sociedad/2025/5/9/concesion-de-obra-publica-explotacion-del-hospital-de-lujan-de-cuyo-1208097.html>

¹⁵ Dejo constancia que habiendo realizado una exhaustiva búsqueda en las presentes actuaciones, no observo incorporado en autos copia del mencionado decreto, sugiriendo su agregación previo a emitir el acto de adjudicación.

¹⁶ Ver <https://www.mdzol.com/licitaciones-y-publicaciones/licitacion-publica-concesion-obra-publica-y-explotacion-del-hospital-lujan-cuyo-prorroga-recepcion-y-apertura-ofertas-n1289663>

¹⁷ Al respecto, la cláusula "III. 5. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.PRINCIPIOS GENERALES" del Pliego, establece: "*La Concedente se reserva el derecho de adjudicar o no la concesión licitada o de finalizar el trámite de la Licitación en cualquier momento y el de rechazar cualquier o todas las*



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

en el Pliego que rige el presente procedimiento licitatorio, aprobado por Decreto N°855/25 que autorizó el llamado, lo cual reviste una razonable fundamentación, no advirtiendo en general arbitrariedad manifiesta en el devenir de la Comisión, máxime si se tiene en cuenta que las condiciones técnicas, asignación de puntaje y criterios de evaluación previstos en los pliegos, no recibieron observaciones ni impugnaciones por parte de los oferentes participantes, quienes han consentido las mismas, cuya implementación tiene además expreso sustento normativo en el art. 149 - párrafo pertinente - del Decreto N°1.000/15.

El citado art. 149 dispone expresamente que: *"...Criterios de Evaluación: Los organismos licitantes, considerarán la oferta más conveniente para el Estado, teniendo en cuenta en primer término el menor precio ofertado, y evaluado esto se atenderá también la experiencia de los oferentes, la calidad de los bienes o servicios ofertados, la asistencia técnica y soporte, los servicios de post venta, el plazo de entrega y cualquier otro elemento relevante. Estos u otros criterios deberán ser explicitados en los pliegos especiales, técnicos y particulares según corresponda, estableciéndose los puntajes y ponderaciones que se asignan a cada uno de ellos..."*.

Debe tenerse presente, en cuanto a la conformación de la tabla de puntajes utilizada, que oportunamente sostuvo en dictamen N°192/25 lo siguiente: *"... 5.10. CRITERIOS DE EVALUACIÓN ESTABLECIDOS EN EL PBCGPT: en lo relativo a los criterios de evaluación contenidos en el Pliego (arts. 31, 34 y cc., y Anexo IV del Pliego), sin que la presente opinión implique expedirse respecto de cuestiones de naturaleza eminentemente técnica ajena a la incumbencia de esta DAA tal como fuera detallado en el punto II.1 del presente, entiendo prima facie que mediante la inclusión de tales previsiones se cumplimenta con la exigencia del art. 149 de la Ley N°8.706. Corresponde dejar sentado sobre este asunto, tal*

ofertas que se hubieran presentado si a su juicio fundado ello fuere más conveniente, sin que ninguna de estas decisiones pueda motivar reclamos de ninguna naturaleza por gastos, honorarios, retribuciones y/o cualquier clase de indemnización por parte de los oferentes. En definitiva, la adjudicación corresponderá a la Oferta que a criterio de la Autoridad de Aplicación sea la más conveniente técnica y financieramente, según los requisitos exigidos en la documentación licitatoria. También se tendrá en cuenta la solvencia moral y material, y los antecedentes de idoneidad de los oferentes. En el caso que hubiere una sola oferta válida por falta o rechazo de otras, ello no obsta a que la adjudicación definitiva se lleve a cabo con relación a ella, si reúne las condiciones necesarias para tal adjudicación, según los requisitos exigidos en la documentación licitatoria. La existencia de una única oferta, de ningún modo obligará a la Concedente a aceptar la misma. Los criterios de adjudicación de las Ofertas son los indicados en el ANEXO XIV del Pliego."



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

como se ha señalado en Dictamen N° 1.215/19¹⁸, que los requerimientos en este sentido deben responder a necesidades fundadas en relación al objeto de la obra licitada y su entidad, lo que requiere suficiente motivación (art. 45 incs. "a", "d" e in fine de la Ley N°9.003) a los efectos de evitar, con requisitos excesivos y/o restricciones innecesarias, afectar el principio de "conurrencia", perjudicando sustancialmente este principio cardinal, cumplimentando además con los principios establecidos en los arts. 38 (no desviación de poder) y 39 (razonabilidad) de la Ley N°9.003, y específicamente en arts. 149 párr. pertinente y cctes. del Decreto N°1.000/15¹⁹, los arts. 6²⁰ y cctes. de la Ley N° 5.507, arts. 25²¹ y cctes. del Dec. Ley N° 4.416/81. Deberán existir pautas objetivas claras y de ponderación de los aspectos técnicos -en relación a la valoración de los diferentes ítems que componen el mismo-, toda vez que en la medida en que exista mayor discrecionalidad por parte de la Administración en la evaluación, se podría estar afectando tanto la transparencia del procedimiento como la posibilidad de los oferentes de controlar (y en su caso, impugnar) la asignación de dicho puntaje. En este sentido he considerado que: "... Todos estos aspectos deberán estar debidamente fundados en los considerandos del acto administrativo de adjudicación, con expresa referencia y/o remisión a las actas de la Comisión, e informes ampliatorios que han valorado el presente ítem, habida cuenta del enorme grado de discrecionalidad que el objeto licitatorio ha permitido, lo que como ya se dijo anteriormente requiere de una motivación aun

¹⁸ Texto completo del dictamen puede consultarse en www.fiscalia.mendoza.gov.ar, en especial punto IV.2.

¹⁹ "...Criterios de Evaluación: Los organismos licitantes, considerarán la oferta más conveniente para el Estado, teniendo en cuenta en primer término el menor precio ofertado, y evaluado esto se atenderá también la experiencia de los oferentes, la calidad de los bienes o servicios ofertados, la asistencia técnica y soporte, los servicios de post venta, el plazo de entrega y cualquier otro elemento relevante. Estos u otros criterios deberán ser explicitados en los pliegos especiales, técnicos y particulares según corresponda, estableciéndose los puntajes y ponderaciones que se asignan a cada uno de ellos..."

²⁰ Artículo 6° Para evaluar la oferta más conveniente se tendrá en cuenta, además del económico, otros aspectos que demuestren un beneficio para los intereses públicos, tales como la continuidad de las fuentes de trabajo, la participación de empleados y/o usuarios del ente al que se le otorgue la concesión y las uniones transitorias de empresas que estén integradas también por pequeñas y medianas empresas que participen en forma social y no como subcontratistas y cuya administración principal funcione en la Provincia de Mendoza.

²¹ Art. 25: La adjudicación se hará a la oferta más conveniente a juicio de la administración. El precio será sólo uno de los factores a tener en cuenta para la decisión. cuando se presentaren dos (2) o más ofertas y éstas fueren igualmente convenientes, se podrá llamar a mejora de ofertas entre los proponentes en tales condiciones; si resultare nueva paridad se resolverá sobre la que acredite mejores antecedentes no tenidos en cuenta en la calificación del registro de constructores. La circunstancia de no haberse presentado más de una oferta no impedirá la adjudicación, si se la considerara conveniente.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

mayor (art. 45 inc. "d" in fine de la Ley N°9.003), brindando a su vez la posibilidad de ejercer el legítimo derecho de defensa de los oferentes que no resulten victoriosos en la resolución del procedimiento, y que eventualmente procuren cuestionar y recurrir el decisorio...".²²

En el presente, los oferentes han participado en el procedimiento sin formular reserva alguna respecto de la Grilla de Puntuación establecida en el Anexo XIV del Pliego (al menos no surge de las constancias de autos), debiendo considerarse ello como consentimiento de las imposiciones y términos previstos en los mismos, resultando en consecuencia incuestionablemente aplicables, debiendo tenerse presente que no resultaría válido, en principio, que se pueda en este estadio procedimental cuestionar (interesados o terceros denunciados) las previsiones y asignación de puntajes de los aspectos técnicos y económicos previstos al efecto.

A mayor abundamiento, concluyo señalando que lo expresado precedentemente deja inmerso a los oferentes en la doctrina del "sometimiento voluntario a un régimen legal", cuyo desarrollo y fundamentación se ha efectuado en diversos dictámenes de esta Dirección de Asuntos Administrativos, a los cuales me remito, impidiendo en consecuencia efectuar cuestionamientos respecto de la validez de la previsión en análisis.

En efecto, resultan específicamente aplicables al procedimiento las disposiciones contenidas en la Ley de Obras Públicas de la Provincia N° 4.416 y su Decreto Reglamentario N° 313/81, con sus modificatorias y reglamentaciones vigentes, o aquellas que en el futuro las sustituyan. Todo ello, conforme surge consignado de manera expresa en la cláusula "I.3. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE" del Pliego, conforme fuera detallado en el punto "II.3. RÉGIMEN NORMATIVO APLICABLE AL PROCEDIMIENTO" del presente dictamen.

En consecuencia, todo cuestionamiento al contenido de los pliegos que sea formulado luego de presentada la oferta, será extemporáneo, improcedente y carecerá de eficacia, conforme se desprende de lo dispuesto en el art. 19 de la Ley N°4.416, que establece que la presentación de oferta, da por entendida la aceptación, por parte del oferente, de las condiciones del llamado prescrites en los respectivos pliegos.

²² Ver dictamen N°808/21, disponible en www.fiscalia.mendoza.gov.ar.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

En similar sentido y a los mismos efectos, la cláusula "II. DE LA OFERTA" del Pliego establece: *"La presentación de una Oferta, implica el conocimiento de las condiciones jurídicas y fácticas, características propias y objeto de la Concesión; su desarrollo, probables dificultades e inconvenientes, el alcance de las disposiciones contenidas en el presente Pliego; que el Oferente se ha basado en todo ello para hacer su Oferta, y que ha verificado toda la información y se ha anoticiado de todos los datos, riesgos e incidencias que puedan afectar su Oferta, aceptando expresamente todos los aspectos enunciados y renunciando a oponer excepciones o formular cuestiones basadas en el desconocimiento o carácter fortuito de los mismos. No podrá con posterioridad, invocar en su favor los errores en que pudiera haber incurrido al formular la Oferta, o duda o desconocimiento de las cláusulas y disposiciones legales aplicables. ..."*

7.1. ANÁLISIS TÉCNICOS. VALORACIÓN DE LA COMISIÓN DE PREADJUDICACIÓN: en relación a este aspecto, es importante resaltar que la Comisión de Preadjudicación es el órgano competente para evaluar las ofertas, y que su intervención junto con el análisis de las propuestas y la sugerencia de adjudicación formulada al efecto en el Acta respectiva, se adecúan a lo establecido por el Pliego en las cláusulas "III. 1. COMISIÓN DE PREADJUDICACIÓN", "III.4. ESTUDIO DE LAS OFERTAS", "III. 5. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.PRINCIPIOS GENERALES" y "III.6. ADJUDICACIÓN", como así también, a los arts. 132 inc. d) y 149 de la Ley N°8.706 y 149 del Dec. Reg. N°1.000/15.

Así, conforme se desprende de las constancias de autos, puede observarse que la Comisión de Preadjudicación efectuó oportunamente el análisis de admisibilidad en los términos de lo previsto por la cláusula III.4 del Pliego, teniendo en cuenta las ofertas presentadas, las observaciones formuladas y la respuesta a tales observaciones, así como el requerimiento de información complementaria y la respuesta a dicho requerimiento.

Efectuado el análisis de admisibilidad pertinente, para el estudio de las propuestas presentadas, se ha valido de los informes técnicos incorporados en copia a orden 82 de estas actuaciones, a saber: "EVALUACION DE LOS PLANES DE Gestión y CALIDAD PRESENTADOS" - suscripto por el Dr. Jorge Pérez de la Dirección General de Hospitales del Ministerio de Salud y Deportes - y a la



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

“EVALUACION DE LOS PROYECTO DE OBRA, EQUIPAMIENTO Y MOBILIARIO DE LAS OFERTAS PRESENTADAS POR HOGAR SALUD S.A. Y CLINICA DEL ACONCAGUA S.R.L.” – suscripto por el Arquitecto Fernando Dotto, Director de la Dirección de Recursos Físicos, Habilitaciones e Infraestructura del Ministerio de Salud y Deportes. Dichos informes, evaluaron de manera detallada la viabilidad técnica de las ofertas, la adecuación de los proyectos edilicios y de equipamiento a las especificaciones del Pliego, los planes de gestión hospitalaria propuestos, los cronogramas de ejecución y las condiciones económico-financieras declaradas.

Sobre la base de tales antecedentes, y en función del contenido de las propuestas presentadas como asimismo de la información complementaria requerida oportunamente a los oferentes, la Comisión ha procedido a la valoración de las mismas conforme los criterios de evaluación, en los términos de lo previsto en la cláusula III.5 y en el Anexo XIV del Pliego, los cuales establecen un sistema de ponderación reglado para la evaluación técnica y para la económica, y desagregan los subcriterios técnicos en ítems objetivos tales como proyecto, equipamiento, gestión, cronograma y antecedentes.

En este orden, la Comisión ha asignado los puntajes correspondientes siguiendo la grilla prevista en el Anexo XIV, concluyendo que la oferta presentada por HOGAR SALUD S.A. obtuvo 98,20 puntos, mientras que la de CLÍNICA DEL ACONCAGUA S.R.L. alcanzó 90,67 puntos, resultando aquella la más conveniente en términos técnicos y económicos.

Puede verse así que la evaluación se encuentra debidamente motivada, fundada en criterios reglados y sustentada en antecedentes técnicos objetivos, sin apartarse de las pautas establecidas en el Pliego. Asimismo, la aplicación uniforme de los parámetros de evaluación garantiza la igualdad de trato entre oferentes y refuerza la presunción de legitimidad del procedimiento.

Por consiguiente, entiendo que la actuación de la Comisión de Preadjudicación se ajusta a derecho, cumple con los principios de legalidad, razonabilidad, transparencia y competencia, y constituye un fundamento suficiente para la adjudicación propuesta en favor de HOGAR SALUD S.A., como oferente cuya propuesta resulta más ventajosa para el interés público provincial.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

Cabe destacar por último, que todo el procedimiento ha contado con el aval de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud, plasmado en el dictamen legal favorable agregado a orden 85, y fundamentalmente, por la Asesoría de Gobierno, mediante dictamen N°637/2025, de orden 91, a cuyos términos se remite en mérito a la brevedad.

7.2. TRATAMIENTO DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL OFERENTE PABRA S.A. Y ALTA SALUD S.A. UTE. SOLICITUD DE INFORMACIÓN: conforme lo establecido en la cláusula III.3 del Pliego de Condiciones, una vez realizada la apertura de ofertas los oferentes pueden formular observaciones respecto del acto, de las demás propuestas o de la documentación presentada, dentro del plazo fijado a tal efecto. Esta previsión normativa tiene por objeto garantizar la transparencia, la publicidad y el ejercicio del derecho de defensa, asegurando que todas las partes puedan manifestarse frente a eventuales irregularidades o divergencias detectadas durante el procedimiento.

En ejercicio de dicha facultad, la UTE PABRA S.A. – ALTA SALUD S.A. presentó observaciones dentro del plazo legal, las cuales fueron puestas en conocimiento de las demás oferentes –HOGAR SALUD S.A. y CLÍNICA DEL ACONCAGUA S.R.L.—, quienes ejercieron su derecho de respuesta conforme a lo previsto en el mismo artículo.

La Comisión de Preadjudicación, al analizar las presentaciones, y en uso de las atribuciones conferidas por la cláusula III.4 del Pliego, consideró necesario requerir información adicional a todas las oferentes a fin de precisar aspectos técnicos y económicos relevantes para la evaluación objetiva y comparativa de las propuestas.

La cláusula III.4 del Pliego faculta expresamente a la Comisión para solicitar aclaraciones o subsanaciones sobre aspectos que no modifiquen la esencia de las ofertas, fijando un plazo perentorio de cinco (5) días hábiles para su cumplimiento. Este mecanismo se erige como una herramienta procedimental orientada a equilibrar el rigor formal con la finalidad sustantiva de la licitación: permitir la máxima concurrencia de oferentes bajo condiciones comparables, preservando la igualdad y la transparencia.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

En cumplimiento de dicha norma, mediante actuación de fecha 29 de agosto de 2025, la Comisión cursó requerimiento formal a las tres oferentes, otorgando idéntico plazo para la presentación de la información requerida y dejando constancia expresa del apercibimiento de exclusión.

Las oferentes HOGAR SALUD S.A. y CLÍNICA DEL ACONCAGUA S.R.L. respondieron dentro del término conferido; no así la UTE PABRA-ALTA SALUD, que omitió contestar o solicitar prórroga, configurando una omisión relevante desde el punto de vista procedimental y técnico.

El procedimiento seguido por la Comisión, puede advertirse, se ajusta plenamente a las disposiciones del Pliego y a los principios de legalidad, razonabilidad e igualdad de trato, toda vez que la solicitud de información complementaria tuvo carácter general, fue dictada mediante acto formal y perseguía un fin legítimo, esto es, garantizar la comparabilidad de las ofertas y la correcta valoración técnica y económica de las mismas.

Ahora bien, la última parte de la cláusula III.4 dispone expresamente que "la autoridad de aplicación deberá expedirse sobre las observaciones formuladas, en el acto de adjudicación". Ello implica que las observaciones presentadas por los oferentes, así como las decisiones adoptadas por la Comisión durante el procedimiento (incluyendo el requerimiento de información y sus resultados), deban ser expresamente tratadas y fundadas en los considerandos del acto administrativo que resuelva la adjudicación.

En tal sentido, se concluye que el tratamiento de las observaciones y la solicitud de información adicional efectuadas por la Comisión se ajustan estrictamente a las cláusulas III.3 y III.4 del Pliego, habiendo sido instrumentadas conforme a derecho y con la finalidad de preservar la legalidad y transparencia del procedimiento licitatorio.

Por ello, se recomienda incorporar en los considerandos del decreto de adjudicación una exposición detallada que refiera a las observaciones formuladas por la UTE PABRA-ALTA SALUD y su tramitación; al requerimiento de información cursado el 29/08/2025 y el cumplimiento o incumplimiento por parte de cada oferente; y a la obligación prevista en la cláusula III.4 de que la autoridad de aplicación se expida sobre dichas observaciones al momento de



resolver la adjudicación, todo ello a los efectos de asegurar la plena motivación del acto administrativo en cuestión decreto.

7.3. INADMISIBILIDAD DE LA PROPUESTA DE LA UTE: la declaración de inadmisibilidad de la oferta presentada por la UTE PABRA S.A. – ALTA SALUD S.A. encuentra su fundamento en la cláusula III.4 del Pliego de Condiciones, que regula el procedimiento de subsanación y la evaluación de las ofertas.

Dicha cláusula establece que la Comisión de Preadjudicación podrá requerir a los oferentes, por única vez y dentro de un plazo perentorio, las aclaraciones o subsanaciones que considere necesarias para la correcta valoración de las propuestas. Asimismo, dispone que la autoridad de aplicación “procederá a valorar el contenido de las ofertas conforme a los criterios respectivos, una vez efectuado el análisis de admisibilidad y las subsanaciones pertinentes”.

De la lectura integral y armónica de dicha cláusula se desprende que la declaración de inadmisibilidad no constituye un efecto automático, sino la consecuencia del incumplimiento de un emplazamiento formulado bajo apercibimiento expreso, el cual impide que la oferta pueda ser objeto de valoración técnica y económica posterior.

Dicho de otro modo, la cláusula establece un orden lógico-procedimental. Primero se realiza el análisis de admisibilidad y subsanación, y aquellas ofertas que superan dicha instancia pueden ser comparadas y ponderadas conforme a los criterios del Anexo XIV.

Conforme surge de las constancias agregadas a las presentes, en este caso concreto, la Comisión de Preadjudicación, mediante actuación de fecha 29 de agosto de 2025, cursó requerimiento a las tres oferentes —HOGAR SALUD S.A., CLÍNICA DEL ACONCAGUA S.R.L. y la UTE PABRA–ALTA SALUD—, otorgando un plazo de cinco (5) días hábiles para presentar la información complementaria solicitada, bajo el apercibimiento mencionado.

Las dos primeras empresas dieron cumplimiento dentro del término conferido, mientras que la UTE no respondió ni solicitó prórroga alguna, configurando un incumplimiento formal al requerimiento y tornando su propuesta incompleta y no susceptible de evaluación comparativa.

En consecuencia, y conforme a la estructura procedimental prevista por la cláusula III.4, la falta de respuesta al emplazamiento formulado impidió que la



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

oferta sea considerada en la etapa de valoración técnica y económica, lo que conduce necesariamente a su declaración de inadmisibilidad.

Dicha consecuencia deriva de la imposibilidad material y jurídica de evaluar una oferta respecto de la cual no se han aportado los elementos requeridos para su admisibilidad, conforme al procedimiento reglado en el Pliego.

A ello se agrega una observación de carácter sustancial detectada durante el análisis de la documentación presentada por la UTE, consistente en que su propuesta económica atribuyó al Estado Provincial parte de la inversión inicial en infraestructura y equipamiento, contrariando lo dispuesto en las condiciones esenciales de la concesión, que imponen al concesionario la obligación exclusiva de realizar dichas inversiones. Esta circunstancia afecta la ecuación económico-financiera del contrato y desnaturaliza el régimen de riesgo empresario propio de la concesión regulada por la Ley N° 5507, configurando un vicio sustancial que refuerza la decisión de exclusión.

La Comisión de Preadjudicación, por tanto, actuó dentro del marco reglado del Pliego, fundando su decisión en la omisión comprobada del oferente y en el principio de legalidad que impone a la Administración la obligación de ceñirse a las condiciones expresamente establecidas en el llamado.

Finalmente, y en concordancia con la última parte de la cláusula III.4, corresponde que la autoridad de aplicación se expida expresamente sobre esta cuestión en el acto de adjudicación, dejando constancia en los considerandos del decreto de que la UTE fue debidamente emplazada mediante el requerimiento del 29/08/2025 bajo apercibimiento de inadmisibilidad; que la omisión de respuesta impidió su valoración conforme a los criterios de evaluación establecidos en el Pliego; y la declaración de inadmisibilidad responde al cumplimiento de la cláusula III.4 y del orden lógico de análisis que ella establece.

La incorporación de estos fundamentos en el decreto de adjudicación, se estima, resulta esencial para reforzar la motivación del acto, satisfacer la exigencia formal de la norma licitatoria y asegurar la defensa jurídica del procedimiento, consolidando así la presunción de legitimidad del acto administrativo y su coherencia con los principios de legalidad, igualdad, transparencia y razonabilidad que rigen la contratación pública provincial.



7.4. PROCEDIMIENTO ANTE EVENTUAL IMPUGNACIÓN.

AFIANZAMIENTO: en relación a este aspecto, cabe destacar que si bien la presentación de la UTE formulada en contra de las ofertas de los oferentes *CLÍNICA DEL ACONCAGUA S.R.L.* y *HOGAR SALUD S.A.*, luego de la apertura de las ofertas se habría tratado de una observación en los términos de la cláusula III.3 del Pliego, deberá tenerse presente que en caso de que posteriormente se fuese a impugnar el acto administrativo de adjudicación del procedimiento licitatorio – ya sea por la propia UTE o por quien resulte interesado a tal fin -, se deberá estar al necesario afianzamiento para su procedencia.

En cuanto a la impugnación del acto de adjudicación y la exigencia de que ello sea afianzado mediante una garantía, cabe señalar que ello encuentra respaldo en las previsiones de los arts. 148²³ del Decreto N°1.000/15 y 32²⁴ del Decreto Ley N°4.416/80, y que ha sido admitida por esta DAA en diversos dictámenes y bajo determinadas circunstancias –dictámenes N°684/21 y N°808/21²⁵, entre otros-.

Estas normas tienen sostén en los principios de celeridad, economía, eficacia y sencillez propias de los procedimientos de adquisición del estado (y de todo procedimiento administrativo), que al autorizar la posibilidad de exigir la constitución de garantías previas a la deducción de impugnaciones contra los actos de preselección, precalificación o adjudicación, en tanto no resulten irrazonables o violatorias del principio de defensa, dota de seriedad a las mismas

²³ "...Garantía de Impugnación del Acto Administrativo de Calificación o Adjudicación: Esta garantía podrá estar prevista en los Pliegos de Condiciones Particulares, cuando el Órgano u Organismo Licitante así lo considere. El importe exigido para la misma no podrá ser superior al uno por ciento (1%) calculado sobre el monto del presupuesto oficial. Como condición de admisibilidad formal la garantía de impugnación deberá constituirse mediante dinero en efectivo y/o cheque depositado en la Tesorería General de la Provincia o pagará a la vista, a la orden del Gobierno de la Provincia de Mendoza o el órgano licitante según sea el caso, suscriptos por el responsable o por quien actúe con poder suficiente de representación, debiendo adjuntar comprobante de ingreso y la impugnación para ser presentados en el lugar que indique el pliego de condiciones particulares. El rechazo total o parcial de lo recurrido originará la pérdida del importe de esta garantía y en su caso las garantías ejecutadas. Esta garantía se depositará en la Tesorería del Órgano u Organismo Licitante o su oficina equivalente. En el caso de admitirse la impugnación se le restituirá la garantía en el plazo máximo de treinta (30) días sin actualización ni intereses. Las garantías constituidas para afianzar impugnaciones, lo serán por tiempo indeterminado y serán irrevocables y ejecutables de pleno derecho en los casos que así corresponda. Su constitución en tiempo y forma será condición habilitante e inexcusable...".

²⁴ "Toda impugnación deberá afianzarse con una garantía del dos y medio por mil (2 1/2‰) del monto del presupuesto oficial de obra, en la forma que establezca la reglamentación, debiéndose devolver la misma en el supuesto de aceptarse la impugnación".

²⁵ Texto completo de los mismos se puede consultar en www.fiscalia.mendoza.gov.ar.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

y tiende a evitar una práctica dilatoria de la actividad administrativa en los procedimientos de adquisición, mediante la introducción de recursos infundados.

Tal práctica ha sido considerada como válida por esta DAA con fundamento en dictámenes de la PTN y en fallos de la CSJN²⁶. En efecto, ha admitido su validez tanto la Procuración del Tesoro de la Nación²⁷ (la que ha sostenido la legalidad del pago requerido por representar un porcentaje sustancialmente inferior al de la tasa judicial que el litigante debía aportar para acceder a la justicia; que la inclusión de la garantía de impugnación en el Pliego de Condiciones les permite a los oferentes efectuar las provisiones necesarias²⁸; y que ello resulta una consecuencia del principio de igualdad ante la ley²⁹) como la Corte Suprema de Justicia de la Nación (la cual ha aceptado uniformemente la validez constitucional de la exigencia del pago previo *-solve et repete-* como requisito para demandar o recurrir, siempre que estos no sean "montos excepcionales" que pudieran constituir obstáculos insalvables para la revisión del acto por los tribunales de justicia, por la dificultad inmediata de "satisfacer la multa", o por la "imposibilidad que encuentra apoyo en elementos objetivos de criterio agregados a los autos", o por la "demostración satisfactoria de la imposibilidad de pago" o por la "falta inculpable de los medios pertinentes para enfrentar los pagos")³⁰.

Nuestro máximo Tribunal Provincial de Justicia parece admitir esta posibilidad de exigir afianzamientos (aun vía pliegos de condiciones), en tanto no importen montos excepcionales que impidan o dificulten el ejercicio del derecho de defensa, lo que deberá analizarse en cada caso concreto (siguiendo doctrina análoga a la elaborada en el marco del "solve et repete"³¹).

²⁶ Dictámenes de esta DAA Nros. 01492/11 de fecha 08/11/11; 675/21, del 02/08/21 y 843/22, del 21/06/22, entre muchos otros.

²⁷ PTN; Dictámenes, 202-151, punto 9.

²⁸ PTN; Dictámenes, 233-93; 234-452.

²⁹ PTN; Dictámenes 202-151 y 234-452.

³⁰ No se puede desconocer la existencia de dictámenes más recientes de la PTN (Dictámenes, 257:151) que abreviarían una postura relativa a que, ni el Decreto N°436/00 ni el Decreto Delegado N°1023/01, facultan a la Administración a imponer este tipo de obligación (entre otros argumentos) lo que tiene diferente solución en el régimen de compras de la Provincia, sin perjuicio de reconocerles a los mismos pautas interpretativas orientadoras de relevancia para los órganos de asesoramiento jurídico provincial (siendo frecuente que esta Fiscalía de Estado recurra a los mismos como antecedentes para resolver casos concretos).

³¹ Esta interpretación surge "a contrario sensu" del fallo de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza donde expresó: "...La exigencia de inmovilizar un monto equivalente al 40 por ciento de sus ofertas en un trámite licitatorio con el fin de que devenga admisible la impugnación del acto de adjudicación por vía recursiva traduce un obstáculo económico grave por desproporcionado, sobre



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

Con respecto a la cuantía de la garantía, se observa razonable a la luz de parámetros y fundamentos legales precedentemente desarrollados, sin perjuicio de su correspondiente merituación por la autoridad administrativa competente, ante la eventualidad de que el acto de adjudicación sea impugnado.

8. PROCEDIMIENTO DE MEJORA DE OFERTAS: del análisis de las presentes actuaciones no surge la instrumentación del procedimiento de mejora de ofertas previsto en el artículo 132 inciso k) de la Ley N°8.706, ni otro régimen supletorio de similares características. Ello puede razonablemente inferirse como consecuencia de la naturaleza y complejidad del objeto licitatorio, en tanto la concesión del Hospital de Luján de Cuyo no se agota en una comparación meramente económica, sino que involucra variables técnicas, asistenciales, operativas y de calidad del servicio sanitario que exceden el mero análisis de precios.

No obstante, y en atención a la competencia específica de esta Fiscalía de Estado orientada a la tutela del interés fiscal y a la preservación del patrimonio

el camino del acceso a la ley, dentro del procedimiento administrativo, constituye un obstáculo para el acceso a la justicia y ostenta incuestionable matiz de características proporcionalmente confiscatorias; lo cual no se compatibiliza con el libre ejercicio de los derechos de petionar a las autoridades, de defensa en juicio y de propiedad, constitucionalmente garantizados (artículos 14, 17, 18 y 75 inc. 22 Constitución Nacional y artículos 10 y 16 Constitución Provincial...) - Suprema Corte de Justicia de Mendoza; "Establecimientos Metalúrgicos Dobe SCA c/Gob. de Mendoza p/APA"; (N° 58.449, 21/09/98)-". Ha decidido asimismo que para cuestionar la constitucionalidad de este tipo de normas, debe existir acreditación concreta del agravio, habiendo expresado en sentencia del 23/09/2013, la Sala Primera de la Excma. Suprema Corte de Justicia, causa N° 99.235, caratulada: "AUTOTRANSPORTES ANDESMAR S.A. C/ I.S.C.A.MEN. S/A.P.A." que: "... Atento a las circunstancias verificadas en esta causa es oportuno recordar que al Poder Judicial, y a este Tribunal en particular, no le corresponde expedirse cuando no hay caso (Fallos 5:316; 94-444; entre otros). Asimismo, la ausencia de una demostración, en el sentido de que en el caso concreto las normas impugnadas ocasionan el gravamen invocado, convierte en abstracto cualquier pronunciamiento acerca de su constitucionalidad (Fallos: 312:2530 in re "Clínica Pergamino"). Esto último es lo que ocurre en esta causa, atento a que efectivamente la actora ejerció la acción (procesal administrativa) a los fines de que este Tribunal controle el obrar de la demandada en su relación. Al respecto, cabe advertir que en este caso concreto el proceso no se encuentra limitado al aspecto formal discutido en sede administrativa (tema del pago previo) sino que alcanza a la cuestión sustancial o de fondo allí desarrollado (multas impuestas), a tenor de lo ya resuelto en el auto que rechazó la excepción previa opuesta por la demandada (ver auto de fs. 164/165). Bajo estas circunstancias, y dado que de las constancias de la causa surge que la actora aún no ha pagado multa alguna de las impuestas en los expedientes antecedentes de esta acción, a pesar de lo cual su caso se encuentra judicializado en este expediente, tal como ya se advirtió más arriba, mal puede afirmarse que no tuvo o que se le impidió el acceso a la justicia que invoca. No se advierte lesión a interés concreto alguno en este aspecto, y por cuanto la declaración de inconstitucionalidad de una ley es la última ratio a la que debe recurrir el juzgador, es de rigor conducirse con prudencia en el análisis y resolución del caso traído a estudio (L.S. 330-223; 359-152; 387-48)... Atento a todo lo anterior, corresponde desestimar los agravios formulados en este aspecto, sin perjuicio de que en otro caso concreto se encuentren afectados derechos en virtud de las normas aquí impugnadas, que merezcan un pronunciamiento útil de este Tribunal al respecto..."



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

estatal —objetivos que se satisfacen indirectamente mediante la obtención de condiciones más ventajosas o menores costos licitatorios—, se estima conveniente que la autoridad administrativa analice expresamente la eventual aplicabilidad o no del citado procedimiento, fundando las razones de su procedencia o improcedencia.

En consecuencia, se recomienda que en los considerandos del proyecto de norma de adjudicación se incorpore una referencia expresa al análisis efectuado por la autoridad licitante o por la Comisión de Preadjudicación respecto de la eventual aplicación del mecanismo de mejora de ofertas previsto en el artículo 132 inciso k) de la Ley N°8.706 o de cualquier otro régimen aplicable supletoriamente, consignando los fundamentos que justificaron su no utilización en el presente caso.

La inclusión de dicha mención reforzará la motivación del acto administrativo conforme los artículos 38, 39 y 45 incisos a) y d) de la Ley N°9.003, garantizando la transparencia del procedimiento y el adecuado control de razonabilidad, evidenciando que la Administración ponderó la posibilidad de obtener condiciones más beneficiosas sin comprometer la calidad técnica ni la finalidad sanitaria del proyecto.

De este modo, no se formula observación legal alguna sobre la omisión del procedimiento de mejora de ofertas, pero sí se deja planteada la recomendación de incorporar su análisis expreso en el acto de adjudicación, en resguardo del principio de motivación y del interés fiscal de la Provincia.

9. COMPETENCIA PARA ADJUDICAR EL PRESENTE PROCEDIMIENTO: el Poder Ejecutivo Provincial resultaría, por principio general y conforme características del llamado, la autoridad administrativa competente para emitir la norma que adjudique el procedimiento, en virtud de las facultades y competencias conferidas por el art. 128 inc.1 de la Constitución Provincial, 1 de la Ley N°5.507, 146 de la Ley N°8.706 y Dec. N°1.000/2015, y art. 11 del Decreto Ley N°4.416/80, por lo cual el proyecto de norma obrante en orden 83 resulta ajustado al marco de jurisdicción antes mencionado, sin objeciones legales que formular en cuanto a la competencia.

10. PROYECTO DE NORMA. OBSERVACIONES: en las presentes actuaciones se ha incorporado proyecto de acto administrativo de adjudicación



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

(orden 83), respecto del cual, en términos generales, cumplen y contienen los elementos esenciales previstos en los arts. 28 a 45 de la Ley N°9.003 (en relación al objeto, voluntad, competencia y forma), debiendo reiterar las recomendaciones que sistemáticamente esta DAA ha formulado en procedimientos de contratación precedentes³².

10.1. En particular- respecto del acto de adjudicación - se sugiere incluir:

10.1.1. En los considerandos de la norma una referencia clara, detallada y verificable a las fechas, medios y formas de publicación dispuestas por el órgano licitante en cumplimiento de los arts. 142 de la Ley N°8.706 y 142 de su Decreto Reg. N°1.000/15, a fin de garantizar la observancia del principio de publicidad y la efectiva concurrencia de oferentes.

10.1.2. En sus considerandos y parte resolutive, los aspectos centrales sobre la admisibilidad (o no) y evaluación de las ofertas presentadas (CLÍNICA DEL ACONCAGUA S.R.L., HOGAR SALUD S.A. y PABRA S.A.-ALTA SALUD S.A. U.T.E.) por parte de la Comisión de Preadjudicación, con expresa mención de los motivos y normativa aplicable, precisando su análisis individual y los motivos fundados por los cuales se propone adjudicar a una y rechazar las restantes.

En especial, correspondería incluir un párrafo que explicita la inadmisibilidad de la oferta de PABRA S.A.-ALTA SALUD S.A. U.T.E. por incumplimiento del requerimiento de información complementaria (conforme acta 29/08/25 y punto III.4 del Pliego) según lo he indicado en el punto II.8 del presente dictamen, y destacando la fundamentación jurídica del rechazo (arts. 45 inc. d y 112 ap. III de la Ley 9.003; arts. 132 y 149 del Dec. Reg. N°1.000/15).

Complementariamente se recomienda ampliar la fundamentación de la conveniencia técnica, financiera y económica de la oferta seleccionada (HOGAR SALUD S.A.), con referencia a la grilla de evaluación y a los informes técnicos incorporados en orden 82, conforme el art. 45 inc. "a" de la Ley N°9.003. Ello garantiza el adecuado control de juridicidad y evita cuestionamientos sobre arbitrariedad o desviación de poder, y afectación del debido proceso administrativo.

10.1.3. Debe constar expresamente el tratamiento que se dio a las observaciones formuladas por *PABRA S.A.-ALTA SALUD S.A. U.T.E.* y las

³² Ver dictamen N°1.047/22, N°1787/23, N°1792/23, entre otros, en www.fiscalia.mendoza.gov.ar.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

contestaciones de *CLÍNICA DEL ACONCAGUA S.R.L.* y *HOGAR SALUD S.A.*, conforme acta 12/08/25 (orden 81), por lo que en los considerandos deberá señalarse que tales observaciones fueron analizadas por la Comisión de Preadjudicación, valoradas conforme al pliego y desestimado fundadamente su petitorio en tanto no se verificaron los extremos invocados (omisiones y falencias insubsanables de las ofertas observadas), de modo de acreditar la transparencia, igualdad y razonabilidad del procedimiento (arts. 38, 39 y 45 de la Ley 9.003).

10.1.4. Incorporar en los considerandos del proyecto de norma una referencia expresa al análisis efectuado por la autoridad licitante sobre la eventual aplicación o no del procedimiento de mejora de ofertas previsto en el art. 132 inciso k) de la Ley N°8.706 o cualquier otro régimen aplicable supletoriamente (ver punto II.8).

10.1.5. Referencia de la normativa esencial que rigió el procedimiento, y de las previsiones normativas que fundan la COMPETENCIA del Poder Ejecutivo para resolver la adjudicación de la presente licitación pública (ver punto II.9).

10.1.6. Procedimiento de impugnación que se prevé aplicar, en caso de que el oferente decidiese cuestionar los términos de la adjudicación, con posible remisión al sistema recursivo de los arts. 176, 177 y cc. de la Ley N°9.003, con sujeción y debido cumplimiento de lo previsto en el art. 150 de la norma aludida.

III.- EN CONCLUSIÓN y en virtud de lo expresado en los párrafos precedentes, dictámenes, doctrina y jurisprudencia a la cual se remite, considero que, en el marco de las previsiones de los arts. 37º y 128 inc. 1 de la Constitución de Mendoza; arts. 6, 139, 142, 149, 146 y cctes. de la Ley N°8.706 y su Dec. Reg. N°1.000/15; arts. 1, 9, 35, 38, 39, 45 incs. "a", "d" y "e" in fine, 112, ap. III y V de la Ley N°9.003; arts. 4 inc. b y cctes. de la Ley N°5.507 y Dec. Reg. N° 2.511/90; arts. 16, 18, 25 y cctes. del Decreto Ley N°4.416/80 y Dec. Reg. N°313/81; y normas que resultan aplicables analógica, supletoria o subsidiariamente, puede procederse a la emisión de la norma de adjudicación de la licitación pública para el servicio y la concesión de obra en cuestión, con las observaciones y salvedades indicadas en el presente, considerando que:

1. respecto de los temas de índole técnica y/o de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponde su valoración por la autoridad



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

administrativa, teniendo presente lo indicado en el punto II.1. (alcance del control de FE);

2. en lo vinculado a las cuestiones de juridicidad del procedimiento, se deberá tener presente lo indicado en los puntos II.3. (Régimen normativo aplicable); II.4. (Plazo de la concesión); II.6. (Publicidad); II.7. (Dictamen de comisión de preadjudicación); II.7.2. (Tratamiento de las observaciones formuladas); II.7.4. (Procedimiento ante eventual impugnación);

3. con respecto al proyecto de norma, deberá estarse a lo indicado en los puntos II.9 y II.10 (competencia y proyecto de norma);

Todo lo expresado salvo mejor criterio de la superioridad.

DIRECCIÓN DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, FISCALÍA DE ESTADO.

Mendoza, 20/10/2025.

Dictamen N°892/25. TDB. FC. JAT. AA.

-EE-