



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Dictamen firma conjunta

Número:

Referencia: EX-2024-56537533- -APN-DCCYS#AABE – Proceso N° 392-0079-SPU24 - Consulta s/ la exigencia de cumplir con un nuevo plazo de antelación igual al de la convocatoria cuando se trata de circulares por las que únicamente se modifican fechas del cronograma.

SEÑOR DIRECTOR:

Me dirijo a usted en el marco del expediente electrónico de la referencia, que ingresa para que esta Oficina Nacional tome intervención, a fin de evacuar la consulta efectuada por el servicio permanente de asesoramiento jurídico de la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO (AABE).

-I-

RESEÑA DE ANCEDENTES

En el presente acápite se reseñarán –sucintamente– los principales antecedentes obrantes en las actuaciones giradas en consulta.

En el orden 86, págs. 1-5, luce vinculada la Disposición de la DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN de la AABE N° DI-2024-68-APN-DGA#AABE, del 28 de junio de 2024, a través de la cual: 1) Se autorizó la convocatoria, mediante el procedimiento de Subasta Pública N° 392-0079-SPU24, para la venta: “...del Inmueble sito en la calle Andonaegui N° 2.966/68/70 – 1° piso – Departamento A: UF 9 y Planta baja (cochera): UF 6 y 1/8 de la UC I de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES; identificado catastralmente como Circunscripción 16 – Sección 63 – Manzana 80 – Parcela 29 – UF 9 y UF 6 y 1/8 de la UC I, con una superficie, respecto de la Unidad Funcional 9 de SETENTA Y CUATRO METROS CUADRADOS CON CERO SIETE DECÍMETROS CUADRADOS (74.07), vinculado al RENABE bajo el CIE N° 0200069821/I y respecto a la Unidad Funcional 6 de DOCE METROS CUADRADOS CON CUARENTA Y TRES DECÍMETROS CUADRADOS (12,43 M2) junto con la Unidad Complementaria I (correspondiente a 1/8) calculada de CUARENTA DECÍMETROS CUADRADOS (0,40 m2) vinculado al RENABE bajo el CIE N° 0200070021/I, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 25, inciso b) del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N° 1.023/01, sus modificatorios y complementarios y los Artículos 78, 91 y subsiguientes del Capítulo VI del Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado Nacional, aprobado

por la Resolución AABE N° 177 (RESFC-2022-177-APN-AABE#JGM) y su modificatoria, según requerimiento formulado por la DIRECCIÓN NACIONAL DE SERVICIOS INMOBILIARIOS Y ASUNTOS COMUNITARIOS.” (v. artículo 1°) y 2) Se aprobó el pliego de bases y condiciones particulares individualizado como PLIEG-2024-67807068-APN-DCCYS#AABE (v. artículo 2°).

En el orden 92, págs. 1-2, obra la constancia de publicación de la convocatoria correspondiente a la Subasta Pública N° 392-0079-SPU24 en el Boletín Oficial de la República Argentina (BORA), por el término de DOS (2) días, a saber: 1/07/2024 y 2/07/2024 (v. IF-2024-70809757-APN-DCCYS#AABE).

En el orden 93, págs. 1-3, se incorpora una constancia que da cuenta de la difusión de la convocatoria de la Subasta Pública N° 392-0079-SPU24 en el módulo SUBAST.AR asociado al Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Pública Nacional “COMPR.AR” a partir del 1/07/24 (v. PLIEG-2024-71865269-APN-DCCYS#AABE).

En el orden 101 se acredita la difusión de la Circular N° 1 a través del módulo SUBAST.AR asociado al Sistema COMPR.AR, extremo que tuvo lugar el día 18/07/24 y por cuyo conducto se efectuaron aclaraciones al pliego de bases y condiciones particulares, en respuesta a consultas formuladas por interesados (v. PLIEG-2024-75594273-APN-DCCYS#AABE).

En el orden 102, páginas 1-4, obra la referida Circular N° 1 (aclaratoria), suscripta por el titular de la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) de la AABE el 18/07/24 (v. PLIEG-2024-75566712-APN-DCCYS#AABE).

En el orden 104, páginas 1-6, se incorporan las constancias de difusión de la Circular N° 1 el día 18/07/24, en el sitio web institucional de la AABE y en el módulo SUBAST.AR asociado a la plataforma “COMPR.AR” (v. IF-2024-75612304-APN-DCCYS#AABE).

En el orden 105, páginas 1-2, obra la Circular N° 2, suscripta por el titular de la UOC el 31/07/24, con el objeto de modificar fechas atinentes al cronograma de la Subasta Pública N° 392-0079-SPU24, en el siguiente sentido: 1) La fecha límite para formular consultas al pliego a través del módulo “SUBAST.AR” –originariamente prevista hasta el día 29/07/24 a las 17:00 horas–, fue prorrogada hasta el día 5/8/24 a las 17:00 horas, 2) La fecha de cierre de inscripción de la subasta –coincidente con la fecha del acto de apertura de ofertas en la plataforma electrónica– se encontraba estipulada para el día 5/08/24 a las 12:00 horas y fue prorrogada al día 12/08/24 a las 12:00 horas; 3) Finalmente, el acto de subasta o puja propiamente dicho a través del sitio “SUBAST.AR” se encontraba fijado para el día 12/08/24 a las 14:00 horas y fue pospuesto para el día 19/08/24 a las 14:00 horas (v. PLIEG-2024-80303782-APN-DCCYS#AABE).

En el orden 106, págs. 1-17, lucen las constancias de publicación de la Circular N° 2 el día 1/8/24, en el BORA, junto con su difusión en el sitio web institucional de la AABE y en el módulo SUBAST.AR asociado a la plataforma “COMPR.AR” en la misma fecha (v. IF-2024-80789870-APN-DCCYS#AABE).

En el orden 108, págs. 1-3, obra el acto de apertura de ofertas –coincidente con el cierre de Inscripción a la subasta–, el cual tuvo lugar en forma electrónica, a través del módulo SUBAST.AR, el día 12/08/2024 a las 12:00 hs (v. IF-2024-85337039-APN-DCCYS#AABE).

En los órdenes 111, págs. 1-17 y 113, págs. 1-24, se advierte anexada la oferta del señor Lorenzo GASPAR HUARANCA (CUIT N° 20-92363552-2) (v. IF-2024-87013237-APN-DCCYS#AABE e IF-2024-87016103-APN-DCCYS#AABE).

En el orden 112, págs. 1-16, rola la oferta de la firma RG7 SAU (CUIT N° 30-71558781-1) (v. IF-2024-87014392-APN-DCCYS#AABE).

En el orden 118, págs. 1-2, se encuentra incorporado el Informe de Preselección, de fecha 15/8/24, elaborado por la DIRECCIÓN DE COMPRAS, CONTRATACIONES Y SUBASTAS de la AABE (v. IF-2024-91893763-APN-DCCYS#AABE).

En el orden 119, págs. 1-2, se acompaña el “Resumen de Subasta Lote 1: Andonaegui 2966”, emitido a través del módulo “SUBAST.AR”, del cual surge que la puja se llevó a cabo el día 19 de agosto de 2024, entre las 14:00 y las 15:40 horas y que el mayor lance al finalizar la misma correspondió al señor GASPAS HUARANCA, Lorenzo (v. IF-2024-91878618-APN-DCCYS#AABE).

En el orden 134, págs. 1-3, se incorpora el Informe de Evaluación, de fecha 30/08/24 (v. IF-2024-93793638-APN-DCCYS#AABE).

En el orden 135, págs. 1-4, obra un proyecto de resolución a ser suscripto por las Autoridades Superiores de la Agencia de origen (IF-2024-94386530-APN-DCCYS#AABE), por el cual se propicia aprobar lo actuado en el procedimiento correspondiente a la Subasta Pública de Etapa Única Nacional N° 392-0079-SPU24 y adjudicar el inmueble subastado al señor Lorenzo GASPAS HUARANCA, por la suma de DÓLARES ESTADOUNIDENSES CIENTO SESENTA Y OCHO MIL CINCUENTA Y NUEVO CON DOCE CENTAVOS (U\$S 168.059,12).

En el orden 138, págs. 1-12, tomó intervención la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la AABE mediante Dictamen N° IF-2024-102342314-APN-DGAJ#AABE, de fecha 19 de septiembre de 2024, oportunidad en la cual efectuó las siguientes consideraciones: “...en el Orden #105 se anexó la **CIRCULAR N° 2 MODIFICATORIA** emitida por la Unidad Operativa de Contrataciones en fecha 31 de julio de 2024, mediante la cual se prorrogó ‘(...) la fecha de Subasta Pública N° 392-0079- SPU24 prevista para el día 12 de agosto de 2024 a las 14:00 horas, para el día 19 de agosto de 2024 a las 14:00 horas’, asimismo, y en tal sentido, se **modificaron los artículos 7°, 10° y 13° del Pliego de Bases y Condiciones Particulares** (...).

4.2.- En el presente proceso se emitió la **CIRCULAR N° 2 MODIFICATORIA** (PLIEG-2024-80303782-APNDCCYS#AABE, Orden #105) el día 31 de julio de 2024, a través de la cual se prorrogó “(...) la fecha de Subasta Pública N° 392-0079-SPU24 prevista para el día 12 de agosto de 2024 a las 14:00 horas, para el día 19 de agosto de 2024 a las 14:00 horas” (...).

Esta circular fue publicada en el Boletín Oficial, el sistema COMPRAR y en el sitio web de la Agencia, con fecha 1° de agosto de 2024, tal como se desprende de las constancias agregadas al expediente por medio del IF-2024-80789870-APNDCCYS#AABE, obrante en el Orden #106.

Ahora bien, si se analiza la técnica legislativa empleada al momento de la redacción del mencionado artículo 50 del reglamento antes citado, y teniendo en consideración la COMUNICACIÓN GENERAL ONC N° 23/2021; parecería ser que las circulares por las que únicamente se suspenda o se prorrogue la fecha de apertura o la de presentación de las ofertas solo requieren de los siguientes requisitos: a) Ser emitidas por el titular de la unidad operativa de contrataciones; b) difundidas, publicadas y comunicadas por UN (1) día por los mismos medios en que hubiera sido difundido, publicado y comunicado el llamado original; c) Ser difundido, publicado y comunicado con UN (1) día como mínimo de anticipación a la fecha originaria fijada para la presentación de las ofertas; d) ser comunicadas, a todas las personas que hubiesen retirado, comprado o descargado el pliego y al que hubiere efectuado la consulta si la circular se emitiera como consecuencia de ello, con el mismo plazo

mínimo de antelación; y e) incluirse como parte integrante del pliego y difundirse en el sitio de internet de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES o en el sitio del sistema electrónico de contrataciones.

Por lo que podría deducirse que, al no replicarse el requisito que “Entre la publicidad de la circular modificatoria y la fecha de apertura, deberán cumplirse los mismos plazos de antelación estipulados en la normativa vigente que deben mediar entre la convocatoria original y la fecha de apertura de acuerdo al procedimiento de selección de que se trate, por lo que deberá indicarse en la misma la nueva fecha para la presentación de las ofertas.” como expresamente se establece para las Circulares Modificadorias, tal extremo no resulta exigible para las “circulares por las que únicamente se suspenda o se prorrogue la fecha de apertura o la de presentación de las ofertas”, pese a ser estas, en su naturaleza jurídica, “circulares modificadorias”

En razón de lo expuesto, y **en virtud de la posibilidad de plantearse interpretaciones antagónicas respecto a si las “circulares modificadorias por las que únicamente se suspenda o se prorrogue la fecha de apertura o la de presentación de las ofertas” deben ser publicadas con los mismos plazos de antelación estipulados para la convocatoria original y la nueva fecha de subastas, y los efectos derivadas de tal interpretación; este Servicio Jurídico entiende conveniente dar intervención a la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, para que, en su calidad de Órgano Rector del Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional (artículo 23 del Decreto N° 1.023/01), se expida respecto de la cuestión planteada, ello con anterioridad a la emisión de la resolución propiciada...**” (el destacado no corresponde al original).

Por último, en el orden 142, págs. 1-3, luce glosado el Informe N° IF-2024-104153409-APN-DCCYS#AABE, de fecha 24 de septiembre de 2024, por cuyo conducto la DIRECCIÓN DE COMPRAS, CONTRATACIONES Y SUBASTAS de la AABE remite los presentes actuados a consideración de este Órgano Rector.

En dicha pieza se indica, para mejor ilustrar la cuestión, lo siguiente: “...Cabe destacar que el artículo 86 del Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado Nacional, establece que -por el valor del inmueble en cuestión- la difusión de la SUBASTA PUBLICA debe ser efectuada por 30 días corridos de antelación para la fecha fijada para la subasta.

Se efectuó la publicación de la convocatoria de la Subasta Pública en cuestión en el BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA los días 1 y 2 de julio de 2024, así como en el Sistema de Gestión Electrónica “SUBAST.AR” y en el sitio de Internet de la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO.

El titular de la UNIDAD OPERATIVA DE COMPRAS emitió la Circular N° 1 Aclaratoria, de fecha 18 de julio de 2024 y la Circular N° 2 de prórroga de la fecha de apertura, de fecha 31 de julio de 2024, las que fueron debidamente difundidas y publicadas en el BORA y en el SUBASTAR.

La Circular N° 2 de prórroga de la fecha de apertura, fijó la nueva fecha de Cierre de Inscripción para el 12 de agosto y el acto de subasta para el 19 de agosto, siendo publicada en tiempo y forma, es decir, con la antelación a la fecha de UN (1) día como mínimo de anticipación a la fecha originaria prevista, pero no con los TREINTA (30) días corridos de antelación para la fecha fijada para la subasta, que establece el artículo 86 del Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado Nacional, requerido como difusión para la convocatoria, dado que la circular únicamente prorrogaba la fechas establecidas (...).

Habiendo manifestado todo lo expuesto, la presente consulta se origina a los efectos de que se expida en relación a la interpretación que debe darse respecto al plazo de publicidad que se debe otorgar a las circulares por las que únicamente se suspenda o se prorrogue la fecha de apertura o la de presentación de las ofertas...”

-II-

OBJETO DE LA CONSULTA

Se requiere a esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES opinión: “...*en relación a la interpretación que debe darse respecto al plazo de publicidad que se debe otorgar a las circulares por las que únicamente se suspenda o se prorrogue la fecha de apertura o la de presentación de las ofertas.*”.

Más precisamente, la consulta traída a estudio radica en si resulta exigible –o no—cumplir con un nuevo plazo de antelación igual al de la convocatoria original, cuando en una subasta pública se emite una circular por la que únicamente se suspenda o prorrogue la fecha de apertura o de presentación de ofertas.

-III-

ACLARACIONES PREVIAS

En forma liminar, ha de recordarse que este organismo no posee, entre sus atribuciones, funciones de contralor o auditoría (v. Dictámenes ONC Nros.558/10, 611/10, 9/16, IF-2016-02153221-APN-ONC#MM, IF-2016-02153248-APN-ONC#MM, IF-2016-04540789-APN-ONC#MM, IF-2017-12972534-APN-ONC#MM, IF-2017-05245541-APN-ONC#MM, IF-2018-16944776-APNONC#MM, IF-2018-42841186-APN-ONC#MM, IF-2019-08248347-APN-ONC#JGM, IF-2019-64885570-APNONC#JGM, IF-2019-103913317-APN-ONC#JGM, IF2021-53459233-APN-ONC#JGM, IF-2021-65214312-APN-ONC#JGM, IF-2021-90727398-APN-ONC#JGM, IF-2021-94756724-APN-ONC#JGM, IF-2022-08414085-APN-DNCBYS#JGM, IF-2022-62700184-APNDNCBYS#JGM e IF-2022-102024300-APN-DNCBYS#JGM, IF-2023-00800401-APN-DNCBYS#JGM e IF-2023-12580846-APN-ONC#JGM, entre muchos otros).

Por otra parte, ha de subrayarse que si bien la Oficina Nacional de Contrataciones se encuentra facultada para asesorar y dictaminar en las cuestiones particulares que en materia de contrataciones públicas sometan las diversas jurisdicciones y entidades a su consideración, muy distinto es el ejercicio de un control de legalidad “genérico” sobre la totalidad del trámite de un determinado procedimiento de selección y/o respecto de aquellas vicisitudes susceptibles de acontecer durante la ejecución contractual, todo lo cual excede el umbral de análisis del Órgano Rector. De lo contrario, se estarían supliendo funciones propias de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico y/o de los organismos de contralor dotados de competencias específicas para dichos fines (v. IF-2021-94756724-APN-ONC#JGM, IF-2022-08414085-APN-DNCBYS#JGM, IF-2022-102024300-APN-DNCBYS#JGM, IF-2023-00800401-APN-DNCBYS#JGM e IF-2023-12580846-APN-ONC#JGM).

En razón de lo expuesto, la intervención de esta Oficina se circunscribirá al objeto de consulta delimitado en el Acápito II, procurando no ingresar en materias ajenas al ámbito competencial específico de este Órgano Rector, tales como las cuestiones fácticas, técnico-operativas, económico-financieras, presupuestarias y/o de oportunidad, mérito y conveniencia que pudieren encontrarse comprendidas (Cfr. Dictámenes ONC Nros. 896/12, 1006/12, 74/14, 453/14, IF-2019-103913317-APN-ONC#JGM e IF-2023-98575982-APN-DNCBYS#JGM, entre otros).

-IV-

ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

a) **Ámbito de aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional.**

Por el Decreto Delegado N° 1023 del 13 de agosto de 2001 y sus modificatorios, el PODER EJECUTIVO NACIONAL instituyó el “Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional”, en ejercicio de facultades delegadas por la Ley N° 25.414 para determinadas materias de su ámbito de administración y resultantes de la emergencia pública, tendientes a fortalecer la competitividad de la economía y a mejorar la eficiencia de la Administración Nacional.

En lo que respecta al ámbito de aplicación subjetivo, el artículo 2° del referido Decreto Delegado N° 1023/01 establece que resulta de aplicación obligatoria a los procedimientos de contratación en los que sean parte las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones. Esto es: Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

Con lo cual, la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO se encuentra alcanzada por el mentado Régimen, en la medida en que reviste carácter de organismo descentralizado actuante en la órbita de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, tal como se desprende del artículo 1° del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1382/12, sustituido por art. 78 de la Ley N° 27.431. B.O. 2/1/2018).

Desde otro vértice, en cuanto concierne al ámbito de aplicación material u objetivo, es dable puntualizar que el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional fue dictado con la finalidad de constituirse en la norma general regulatoria de los contratos celebrados por la Administración Pública que, conforme surge de su artículo 4° alcanza a los contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes de dominio público y privado del Estado Nacional, obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente.

A renglón seguido, el artículo 5° contempla los contratos excluidos, a saber: “*CONTRATOS EXCLUIDOS. Quedarán excluidos los siguientes contratos:*

a) Los de empleo público.

b) Las compras por caja chica.

c) Los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del presente Régimen cuando ello así se establezca de común acuerdo por las partes en el respectivo instrumentó que acredite la relación contractual, y las facultades de fiscalización sobre ese tipo contratos que la Ley N° 24.156 y sus modificaciones confiere a los Organismos de Control.

d) Los comprendidos en operaciones de crédito público.

e) Los destinados a obtener la prestación de servicios profesionales y/o logísticos cuya ejecución deba concretarse en el exterior del país y se encuentren destinados a la defensa de la REPÚBLICA ARGENTINA ante tribunales judiciales o arbitrales, extranjeros o internacionales, en aquellos casos en los que la REPÚBLICA ARGENTINA se encuentre sujeta a la jurisdicción de aquellos. Sin perjuicio de la exclusión precedentemente indicada, serán aplicables los principios generales que establece el presente régimen; y, en su caso, las restantes disposiciones de este ordenamiento cuando ello así se establezca por acuerdo de partes en el instrumento

contractual. Igualmente, tendrán pleno vigor las facultades de fiscalización sobre ese tipo contratos que la Ley N° 24.156 y sus modificaciones confiere a los Organismos de Control.”.

Consecuentemente, teniendo en consideración que mediante el Proceso N° 392-0079-SPU24 se procura enajenar mediante subasta pública un inmueble de propiedad del ESTADO NACIONAL –adquirido por transferencia de dominio a título de decomiso efectuado por la Justicia Federal—y, asimismo, no advirtiéndose *prima facie* constancias que permitan encuadrar la contratación en alguno de supuesto de excepción contemplados en el artículo 5°, cabe colegir que la misma se encuentra comprendida dentro del ámbito de aplicación objetivo del Decreto Delegado N° 1023/01.

b) Alcances de la regulación del procedimiento de subasta pública en el Decreto N° 1023/01.

En materia de elección del procedimiento de selección del cocontratante estatal, la regla general receptada por el artículo 24 del Decreto Delegado N° 1023/01 y sus modificatorios es la licitación pública o el concurso público, según corresponda, no obstante lo cual el propio artículo citado contempla la posibilidad de llevar a cabo procedimientos de subastas públicas, los cuales se caracterizan, usualmente, por permitir la obtención de mejores precios mediante la puja entre postores celebrada en acto público o en forma electrónica.

Es dable mencionar que, en su versión original, el artículo 25 del Decreto Delegado N° 1023/01 establecía, en su inciso b) lo siguiente: *“PROCEDIMIENTOS DE SELECCION. Los procedimientos de selección serán: (...) b) SUBASTA PUBLICA. Este procedimiento podrá ser aplicado en los siguientes casos: 1. Compra de bienes muebles, inmuebles, semovientes, incluyendo dentro de los primeros los objetos de arte o de interés histórico, tanto en el país como en el exterior.*

Este procedimiento será aplicado preferentemente al de contratación directa previsto por el apartado 2. del inciso d) de este artículo, en los casos en que la subasta fuere viable, en las condiciones que fije la reglamentación.

2. Venta de bienes de propiedad del Estado Nacional.”.

Posteriormente, con fecha 10 de enero de 2018 se emitió el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 27/18 (B.O. 11/01/18), cuyo artículo 148 dispuso: *“...Sustitúyese el texto del inciso b) del artículo 25 del Decreto Delegado N° 1.023 de fecha 13 de agosto de 2001 -Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional-, por el siguiente: ‘b) SUBASTA PÚBLICA. La subasta pública será aplicable cuando el llamado a participar esté dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes con capacidad para obligarse, y se busque obtener mediante un acto público presencial o electrónico en el que se invitará a los postores a una puja de precios, la adjudicación de la contratación al mejor postor. Este procedimiento será aplicado preferentemente al de contratación directa, previsto por el apartado 2. del inciso d) de este artículo, en los casos en que la subasta fuere viable, en las condiciones que fije la reglamentación”.*

Empero, con fecha 30 de mayo de 2018 se sancionó la Ley N° 27.446 (B.O. 18/06/18). El artículo 14 de dicha ley denominada “de simplificación y desburocratización de la Administración Pública Nacional” derogó –entre otros– el artículo 148 del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 27/18. Esta particular circunstancia es fácilmente advertible al consultar en el sitio “infoleg” la versión vigente del artículo 25, inciso b) del Decreto Delegado N° 1023/01, donde se encuentra plasmada la siguiente leyenda: *“...Inciso sustituido por art. 148 del Decreto N° 27/2018 B.O. 11/1/2018. Derogado por art. 14 de la Ley N° 27.446 B.O. 18/06/2018. "No se revive el texto anterior a la derogación puesto que para revivir una disposición abrogada o derogada es necesario especificar expresamente esta intención. (Conf. Manual de Técnica Legislativa...” (v.*

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>).

Con lo cual esta Oficina es de la opinión que el tipo de procedimiento “subasta pública” subsiste como tal, en tanto se encuentra receptado en el artículo 24 del Decreto Delegado N° 1023/01, sin perjuicio de que los supuestos en los cuales procede y las características del cauce procedimental habrán de integrarse con la reglamentación que resulte aplicable, según el tipo de bien de que se trate.

c) Reglamentación aplicable a las subastas públicas sustanciadas por AABE para la venta de inmuebles de propiedad del Estado Nacional.

El 3 de octubre de 2016 entró en vigencia el Decreto N° 1030/16, a través del cual se aprobó el “Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”.

En cuanto a su ámbito de aplicación, su artículo 2° estipula: *“Establécese que todos los procedimientos llevados a cabo por las jurisdicciones y entidades del PODER EJECUTIVO NACIONAL comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones, integrado por la Administración Central, los organismos descentralizados, incluidas las universidades nacionales y las instituciones de seguridad social, siempre que tengan por objeto el perfeccionamiento de los contratos comprendidos en el inciso a) del artículo 4° del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios, se regirán por ese Decreto, por el Reglamento que por el presente se aprueba, y por las normas que se dicten en su consecuencia.”.*

En consecuencia, la AABE también se halla comprendida dentro del ámbito de aplicación del mencionado cuerpo reglamentario.

Ahora bien, no es dable soslayar que el artículo 3° del Decreto N° 1030/16, en su parte pertinente, prescribe: *“Dispónese que quedan excluidos de la aplicación del reglamento aprobado por la presente medida, los siguientes contratos: (...) f) Los actos, operaciones y contratos sobre bienes inmuebles que celebre la AGENCIA DE ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO, organismo descentralizado de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, en ejercicio de las competencias específicas atribuidas por el Decreto N° 1.382 de fecha 9 de agosto de 2012 y su modificatorio.”.*

A la luz de lo establecido en el Decreto N° 1382/12 y sus modificaciones, no escapa a esta Oficina que la AABE reviste carácter de Órgano Rector centralizador de toda la actividad de administración de bienes muebles e inmuebles del ESTADO NACIONAL.

En cuanto aquí interesa, el artículo 44 del Reglamento Anexo al Decreto N° 2670/15 establece que todo acto de disposición, transferencia o enajenación de inmuebles de propiedad del ESTADO NACIONAL será centralizado por AABE, extremo que guarda sintonía con el artículo 71 del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC N° 62/16, en tanto este último precepto estipula que la venta de bienes inmuebles propiedad del ESTADO NACIONAL será centralizada por dicha Agencia.

Al respecto, la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN tiene dicho: *“El Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 1382/12 creó el AABE en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, como órgano Rector, centralizador de toda la actividad de administración de bienes muebles e inmuebles del Estado Nacional (...) con la sanción del Decreto N.º 1382/12 se implementó un nuevo régimen –entre otros- de administración de bienes inmuebles pertenecientes al Estado Nacional. (...) el objeto de esta nueva regulación, fue unificar la normativa hasta entonces vigente en la materia, centralizar en un solo organismo el real y efectivo control de la actividad inmobiliaria estatal y, con ello, lograr una gestión integral e inteligente que permita optimizar el manejo de esa*

porción de recursos públicos (...) En materia de disposición de bienes del Estado la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) adquiere un rol preponderante y cuenta con una competencia amplia respecto de los bienes inmuebles de propiedad del Estado Nacional...” (v. Dictamen N° IF-2018-32133419-APN-PTN, 5 de julio de 2018. Dictámenes PTN 306:23).

En consonancia con lo previamente expuesto, el artículo 4° del Decreto N° 1030/16 facultó a la AABE a dictar el Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado, a los fines de regular los procedimientos para llevar adelante los actos, operaciones y contratos a que se refiere el inciso f) del artículo 3° previamente transcrito. Sin embargo, aclara en su última parte que, respecto de tales procedimientos, el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional será de aplicación supletoria.

Con sustento en dicha competencia fue oportunamente emitida la Resolución AABE N° 177/22, por la cual se aprobó el texto ordenado del Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado Nacional, respecto del cual importa traer a colación los siguientes preceptos:

I. El artículo 75 prevé que todo acto de disposición de inmuebles del dominio privado del ESTADO NACIONAL será centralizado por la AABE.

II. El artículo 76 estipula que los procedimientos de selección que involucren bienes inmuebles propiedad del Estado Nacional se rigen por el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, regulado por el Decreto N° 1023/01 y sus modificatorios, por el Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado Nacional y en forma supletoria por el Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 y normas complementarias.

III. El artículo 78 establece que la subasta pública será procedente, cualquiera fuere el monto estimado, cuando se tratare de la venta de bienes inmuebles de propiedad del ESTADO NACIONAL, en la cual será aplicada en forma preferente.

IV. El artículo 85 prescribe que la publicidad de las convocatorias de aquellos procedimientos de selección que involucren en su objeto bienes inmuebles del ESTADO NACIONAL se rige por las disposiciones establecidas en el Capítulo IV del Título II de la Parte Especial del Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado Nacional, con las ampliaciones a los plazos establecidos en el Decreto N° 1023/01. A su vez, el artículo 86 aclara que, en el caso de subastas públicas que involucraren a bienes inmuebles del ESTADO NACIONAL, deberá difundirse la convocatoria en el órgano oficial de publicación de los actos de gobierno por el término de DOS (2) días, con un plazo mínimo de antelación que se determinará de acuerdo con el valor del precio base del inmueble a vender, de conformidad con el siguiente cuadro:

PRECIO BASE DEL INMUEBLE A VENDER	PLAZO MÍNIMO DE ANTELACIÓN
Hasta 37.500 módulos	TREINTA (30) días corridos de antelación a la fecha fijada para la subasta

Entre 37.500 y 187.500 módulos	CUARENTA Y CINCO (45) días corridos de antelación a la fecha fijada para la subasta
A partir de 187.500 módulos	SESENTA (60) días corridos de antelación a la fecha fijada para la subasta

V. Como complemento de lo anterior, se advierte que el procedimiento específico de la subasta pública para la venta de inmuebles propiedad del Estado Nacional se encuentra regulado en el Capítulo VI del Título II de la Parte Especial de dicho cuerpo reglamentario (artículos 91 a 107).

Cabe concluir, por ende, que los procedimientos de subastas públicas de inmuebles de propiedad del Estado Nacional son centralizados por la AABE y se rigen en forma directa por el Decreto Delegado N° 1023/01 y sus modificatorios, junto con las disposiciones del Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado Nacional y supletoriamente –a falta de regulación expresa– por el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y sus modificatorios.

Así, para que opere la supletoriedad se estima necesario que: a) El ordenamiento establezca expresamente esa posibilidad, indicando la norma o normas que pueden aplicarse supletoriamente, tal como lo hace, en este caso, el artículo 4°, *in fine*, del Decreto N° 1030/16; b) La norma a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío normativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

d) Tipos y características de circulares. Recaudos que han de cumplir aquellas por las que únicamente se suspenda o se prorrogue la fecha de apertura o la de presentación de las ofertas que se emitan durante la etapa de difusión de la convocatoria a subastas públicas para la venta de inmuebles del Estado Nacional. Aplicación supletoria del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Al hilo de estas reflexiones, en materia de circulares aclaratorias, modificatorias de los pliegos de bases y condiciones particulares y/o de suspensión o prórroga de la fecha de apertura o de presentación de las ofertas, que fueren emitidas por la AABE durante la etapa de difusión de convocatorias a subastas públicas para la venta de inmuebles del Estado Nacional, resulta procedente la aplicación supletoria del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N° 1030/16 y sus modificatorios, en la medida en que ni el Decreto Delegado N° 1023/01 ni el texto ordenado del Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado Nacional aprobado como Anexo a la Resolución AABE N° 177/22 contienen previsiones específicas al respecto.

En ese orden de ideas, el artículo 50 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional regula la materia en cuestión, con el siguiente alcance: “*CIRCULARES ACLARATORIAS Y MODIFICATORIAS AL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES PARTICULARES. La jurisdicción o entidad*

contratante podrá elaborar circulares aclaratorias o modificatorias al pliego de bases y condiciones particulares, de oficio o como respuesta a consultas.

Las circulares aclaratorias, podrán ser emitidas por el titular de la unidad operativa de contrataciones y deberán ser comunicadas con DOS (2) días como mínimo de anticipación a la fecha fijada para la presentación de las ofertas en los procedimientos de licitación o concurso público o privado y subasta pública, a todas las personas que hubiesen retirado, comprado o descargado el pliego y al que hubiere efectuado la consulta si la circular se emitiera como consecuencia de ello e incluirlas como parte integrante del pliego y difundirlas en el sitio de internet de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES o en el sitio del sistema electrónico de contrataciones. En los procedimientos de selección por compulsión abreviada o adjudicación simple, el plazo para comunicar las circulares aclaratorias se deberá establecer en el pliego de bases y condiciones particulares teniendo en cuenta el plazo hasta el cual podrán realizarse las consultas y atendiendo al plazo de antelación establecido en el procedimiento en particular para la presentación de las ofertas o pedidos de cotización.

Las circulares modificatorias deberán ser emitidas por la misma autoridad que hubiere aprobado el pliego de bases y condiciones particulares o por aquel en quien se hubiese delegado expresamente tal facultad, con excepción de los casos en los cuales la modificación introducida supere el monto máximo para autorizar procedimientos, establecidos en el artículo 9° del presente conforme los niveles de funcionarios competentes, en cuyo supuesto, deberá ser autorizada por la autoridad competente por el monto global.

Las circulares modificatorias deberán ser difundidas, publicadas y comunicadas por UN (1) día en los mismos medios en que hubiera sido difundido, publicado y comunicado el llamado original con UN (1) día como mínimo de anticipación a la fecha originaria fijada para la presentación de las ofertas. Asimismo deberán ser comunicadas, a todas las personas que hubiesen retirado, comprado o descargado el pliego y al que hubiere efectuado la consulta si la circular se emitiera como consecuencia de ello, con el mismo plazo mínimo de antelación. También deberán incluirse como parte integrante del pliego y difundirse en el sitio de internet de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES o en el sitio del sistema electrónico de contrataciones.

Entre la publicidad de la circular modificatoria y la fecha de apertura, deberán cumplirse los mismos plazos de antelación estipulados en la normativa vigente que deben mediar entre la convocatoria original y la fecha de apertura de acuerdo al procedimiento de selección de que se trate, por lo que deberá indicarse en la misma la nueva fecha para la presentación de las ofertas.

Las circulares por las que únicamente se suspenda o se prorrogue la fecha de apertura o la de presentación de las ofertas podrán ser emitidas por el titular de la unidad operativa de contrataciones y deberán ser difundidas, publicadas y comunicadas por UN (1) día por los mismos medios en que hubiera sido difundido, publicado y comunicado el llamado original con UN (1) día como mínimo de anticipación a la fecha originaria fijada para la presentación de las ofertas. Asimismo deberán ser comunicadas, a todas las personas que hubiesen retirado, comprado o descargado el pliego y al que hubiere efectuado la consulta si la circular se emitiera como consecuencia de ello, con el mismo plazo mínimo de antelación. También deberán incluirse como parte integrante del pliego y difundirse en el sitio de internet de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES o en el sitio del sistema electrónico de contrataciones.”.

Pues bien, no resulta ocioso recordar que los pliegos de bases y condiciones particulares son documentos que elabora la Administración Pública en los cuales regula las singularidades del procedimiento de selección de su futuro cocontratante y, asimismo, las pautas de ejecución del contrato de que se trate. Los pliegos contienen, por lo tanto, las disposiciones destinadas a regir el contrato en su formación y ejecución y, por consiguiente, sus

diversas partes componentes permiten a los oferentes efectuar las necesarias previsiones que fuere menester (Dictámenes PTN 253:167). De ahí la relevancia de las aclaraciones y/o modificaciones a dicho documento, ya sea que tengan lugar de oficio o como respuesta a consultas de interesados.

En esa inteligencia, el extenso artículo 50, previamente transcripto, permite clasificar las circulares, según su objeto, del siguiente modo: 1) Circulares aclaratorias del pliego de bases y condiciones particulares; 2) Circulares modificatorias del pliego de bases y condiciones particulares; 3) **Circulares por las que únicamente se prorroga o suspende determinadas fechas que conforman el cronograma de la convocatoria. Huelga decir que esta última subespecie de circular también introduce “modificaciones”, aunque en puridad, lo único que se modifica son las citadas fechas.**

Aclarado lo anterior, va de suyo que cada uno de los TRES (3) tipos o categorías de circular señalados presenta exigencias diferenciadas, en cuanto a pautas de publicidad y difusión, antelación previa y competencias para su autorización.

En cuanto a los medios de difusión aludidos en el artículo 50 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16, este Órgano Rector emitió la Comunicación General N° 23, de fecha 29 de septiembre de 2021, oportunidad en la cual efectuó interpretaciones generales acerca de determinados recaudos que se dan por cumplidos con la difusión de la convocatoria y/o de circulares en la plataforma electrónica “COMPR.AR”.

En efecto, de la Comunicación General ONC N° 23/21 se desprende, en cuanto a la difusión de circulares, lo siguiente: a) Circulares aclaratorias. Requisitos que se dan por cumplidos con la difusión de la circular en “COMPR.AR”: i. Comunicación a todas las personas que hubiesen retirado, comprado o descargado el pliego y al que hubiere efectuado la consulta. ii. Incluirse como parte del pliego; b) Circulares modificatorias y por las que únicamente se prorrogue la fecha de apertura o la de presentación de ofertas. Requisitos que se dan por cumplidos con la difusión de la circular en “COMPR.AR”: i. Comunicación a todas las personas que hubiesen retirado, comprado o descargado el pliego y al que hubiere efectuado la consulta. ii. Incluirse como parte del pliego. iii. Difundidas, publicadas y comunicadas por los mismos medios en que hubiera sido difundido, publicado y comunicado el llamado original. A todo evento se aclaró que en el caso en que la convocatoria del llamado original hubiera incluido el envío de invitaciones a proveedores y comunicaciones a asociaciones, ese requisito se da por cumplido con la difusión de la comunicación en comprar. Por el contrario, si el llamado original se hubiese publicado por otro medio, por ejemplo, en el Boletín Oficial la circular deberá necesariamente publicarse en dicho medio.

De otra parte, en cuanto a los plazos de antelación que deben respetarse en cada supuesto, ha de tenerse en cuenta que:

I. Si se trata de una circular aclaratoria emitida en el marco de una subasta pública, se exige una antelación mínima de DOS (2) días hábiles administrativos de anticipación a la fecha fijada para la presentación de las ofertas.

II. Si se trata de una circular modificatoria del pliego, la antelación mínima exigida es de UN (1) día de anticipación a la fecha originaria fijada para la presentación de las ofertas. Téngase presente que, si bien la antelación mínima es menor que la prevista para las circulares meramente aclaratorias, ello es así porque en el caso de circulares modificatorias del pliego se exige, adicionalmente, que entre la publicidad de la circular modificatoria y la fecha de apertura, se cumplan los mismos plazos de antelación que —según la normativa aplicable—deben mediar entre la convocatoria original y la fecha de apertura de acuerdo al procedimiento de

selección de que se trate. Para poder dar cumplimiento a dicha exigencia sucede, generalmente, que esta clase de circulares conlleva a su vez una prórroga de las fechas para la presentación de las ofertas y del acto de apertura.

III. En el supuesto de circulares por las que únicamente se suspenda o se prorrogue la fecha de apertura y/o la fecha de presentación de las ofertas, el plazo de antelación mínimo exigido es de UN (1) día de anticipación a la fecha originaria fijada para la presentación de las ofertas. **Cuando se trata de este tipo de circular, no se exige el cumplimiento de un nuevo plazo mínimo de antelación para la convocatoria, por lo cual el organismo podría –en principio– posponer la apertura eligiendo una nueva fecha en forma discrecional.**

En suma, las circulares por las que únicamente se suspenda o se prorrogue la fecha de apertura o la de presentación de las ofertas deben satisfacer los siguientes requisitos: 1) Pueden ser emitidas por el titular de la unidad operativa de contrataciones o por su superior jerárquico por avocación; 2) Deben ser difundidas, publicadas y comunicadas por UN (1) día, por los mismos medios en que hubiera sido difundido, publicado y comunicado el llamado original, con UN (1) día como mínimo de anticipación a la fecha originaria fijada para la presentación de las ofertas.

Con la difusión en COMPR.AR/SUBAST.AR se darán por cumplidos los requisitos de comunicarla a todas las personas que hubiesen retirado, comprado o descargado el pliego, a quienes se haya cursado de invitaciones o comunicaciones (cuando se trate de asociaciones que nucleen a los proveedores, productores, fabricantes y comerciantes) y exigencia de incluirla en el pliego particular. Por el contrario, si el llamado original se publicó por otro medio, por ejemplo, en el Boletín Oficial, la circular deberá publicarse en dicho medio.

Como fuera previamente señalado, no se exige que entre la publicidad de esta especie de circular y la nueva fecha de apertura, se respeten nuevamente los plazos mínimos y obligatorios de difusión para la convocatoria original, en el entendimiento de que toda suspensión o prórroga de la fecha de apertura y/o la de presentación de las ofertas conlleva de por sí una ampliación de los plazos con que cuentan los interesados para evaluar los recaudos del pliego y, eventualmente, confeccionar y confirmar sus ofertas en la plataforma, si así lo estiman oportuno y conveniente, siendo al final de cuentas un tiempo adicional por sobre el mínimo reglamentariamente requerido para el tipo de procedimiento de que se trate, sin que hayan variado las condiciones de contratación o “reglas de juego”. De ahí que no pueda considerarse que la mera prórroga o suspensión de la apertura y/o del límite para ofertar sin replicar un nuevo plazo íntegro de antelación equiparable al de la convocatoria originaria pueda afectar la concurrencia, sino que, en todo caso, sería razonable inferir lo contrario.

Desde otro vértice, podría eventualmente contemplarse, como cuarta categoría o subespecie *sui generis* de circular, a aquellas que presenten un contenido mixto (v.g. que efectúan aclaraciones al tiempo que modifican requisitos administrativos del pliego o especificaciones técnicas y/o, por caso, prorrogan las fechas del cronograma), aunque en puridad carecería de sentido práctico considerarlas en forma singular o autónoma, en la medida en que quedarían subsumidas o, dicho en otros términos, deberían necesariamente asimilarse –en cuanto a sus recaudos formales— a las circulares modificatorias en sentido estricto, por ser estas últimas las que mejor resguardan los principios de publicidad, transparencia y promoción de la concurrencia de potenciales interesados.

Ahora bien, dicha equiparación entre las circulares modificatorias *stricto sensu* y aquellas que pudieren tener contenido mixto o híbrido solo sería razonable en la medida en que la “modificación” de que se trate implique en los hechos un cambio sustancial en las “reglas de juego”, ya sea en las exigencias plasmadas en las cláusulas particulares, en las singularidades del objeto contractual reflejadas en las especificaciones técnicas o en los recaudos formales vinculados con formularios anexos. De ser así, la exigencia de contemplar un nuevo plazo de antelación equivalente al mínimo reglamentario previsto para la convocatoria original les permitirá a los

potenciales interesados un tiempo razonable para reexaminar *in totum*, si fuese necesario, los recaudos del llamado junto con su determinación de participar o no del procedimiento de selección.

En sentido contrario, exigir un nuevo plazo de antelación igual al de la convocatoria original, cuando una circular de contenido “híbrido” no altere ni modifique el objeto contractual ni las cargas, deberes o reglas a las que deberán atenerse los oferentes, adjudicatarios o cocontratantes ni tampoco introduzca cambios en recaudos formales, carecería de fundamento razonable a la par de generar ineficiencias en la tramitación, de cara a la satisfacción del interés público comprometido.

e) Utilización del Módulo “SUBAST.AR” integrado al Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Pública Nacional “COMPR.AR”.

En otro orden de cosas, es menester señalar que el artículo 81 del Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado Nacional establece que: *“Todos los procedimientos sobre bienes inmuebles del Estado Nacional prescriptos en el presente Reglamento deberán realizarse en forma electrónica utilizando los Sistemas de Gestión Electrónica establecidos a tales efectos por la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES”.*

Oportunamente, esta Oficina dictó la Disposición ONC N° 65/16, por cuyo artículo 1° se habilitó el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional denominado “COMPR.AR”, cuyo sitio de internet es <https://comprar.gov.ar>, como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos contemplados en el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Así, desde fines del año 2016, COMPR.AR fue implementado con sujeción a un cronograma gradual establecido por la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES. Respecto de la AABE, se dispuso mediante Comunicación General ONC N° 48/16 el uso del sistema “COMPR.AR a partir del día 26 de agosto de 2016.

Posteriormente, con el objeto de dotar de transparencia a la gestión de las subastas públicas, mediante el artículo 1° del Decreto N° 29/18 se aprobó la implementación del Sistema de Gestión Electrónica para las subastas públicas denominado “SUBAST.AR”, como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos de subasta pública que realicen las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional, comprendidos en los incisos a) y b) del artículo 8° de la Ley N° 24.156.

En el caso concreto de las jurisdicciones y entidades comprendidas de la Administración Nacional, central y descentralizada, se instruyó el uso del sistema “SUBAST.AR” para la realización de las subastas públicas a partir de la implementación obligatoria del Sistema Electrónico de Contrataciones “COMPR.AR” (v. artículo 2°), extremo que para la AABE tuvo lugar, como se recordó previamente, el día 26 de agosto de 2016.

En la actualidad “SUBAST.AR” opera como un módulo integrado a la plataforma electrónica “COMPR.AR”, con lo cual lo dicho en el Dictamen ONC N° IF-2021-90727398-APN-ONC#JGM con respecto a la difusión de circulares a través de COMPR.AR resulta extensible a SUBAST.AR. A saber: *“...cuando estemos frente a un acto de alcance general, entendiéndolo por tal aquel que va dirigido a*

sujetos indeterminados o bien a un conjunto o categoría de administrados que no se hallan individualizados, su difusión a través del Sistema “COMPR.AR” opera como un publicador y en dicha inteligencia, se entenderá publicado el mismo día en que tenga lugar su difusión.

Cabe destacar que la fecha en que un determinado acto comienza a difundirse en ‘COMPR.AR’ será siempre la indicada en el mentado portal como ‘fecha de vinculación’, no obstante lo cual la distinción previamente

esbozada no es baladí, a poco que se repare en que si se difunde, por caso, en el día de hoy un acto de alcance general –como ser una circular aclaratoria del pliego–, esta Oficina interpreta que debe considerarse publicada hoy mismo y no el día hábil siguiente al de su difusión, como sucede con la “notificación” de actos individuales o pluriindividuales...”.

f) Extremos fácticos a considerar del proceso de subasta pública N° 392-0079-SPU24.

Habiendo llegado a este punto, interesa reproducir –en sus partes pertinentes-- los artículos 7°, 10 y 13 del pliego de bases y condiciones particulares individualizado como PLIEG-2024-67807068-APN-DCCYS#AABE. A saber:

“ARTÍCULO 7.- CONSULTAS AL PLIEGO Y CIRCULARES ACLARATORIAS Y MODIFICATORIAS.

*Los interesados que hubieran cumplido con el procedimiento de registración, autenticación y autorización como usuario externo del Sistema “SUBAST.AR”, podrán formular consultas al Pliego a través del mencionado Sistema hasta el día **29 de julio de 2024 a las 17:00 horas.***

No se aceptarán consultas que se presenten fuera de término y/o por otros medios.

La Agencia podrá elaborar, emitir y comunicar Circulares Aclaratorias y/o Modificadorias al Pliego, de oficio o como respuesta a consultas de los interesados.

Las Circulares Aclaratorias serán publicadas en el Sistema “SUBAST.AR”, como mínimo con DOS (2) días de anticipación a la fecha límite fijada para la presentación de los interesados, identificada como “Acto de Cierre de Inscripción”. Las Circulares Modificadorias serán difundidas y publicadas por los mismos medios en que hubiera sido difundido y publicado el llamado original. En tal sentido, dado que deben cumplirse los mismos plazos de antelación estipulados entre la convocatoria original y la fecha fijada para la presentación de los interesados, de corresponder, tanto esta última como la fecha de Acto de Subasta podrán ser modificadas en la misma Circular con UN (1) día como mínimo de anticipación a la fecha fijada para la presentación de los interesados, identificado como Acto de Cierre de Inscripción a la Subasta. Las Circulares serán incluidas como parte integrante del presente Pliego y se difundirán en el Sistema de Gestión Electrónica “SUBAST.AR”

“ARTÍCULO 10.- INSCRIPCIÓN PARA PARTICIPAR DE LA SUBASTA (...).

B. ACTO DE CIERRE DE INSCRIPCIÓN

El Cierre de Inscripción a la Subasta () se realizará el día **5 de agosto de 2024 a las 12:00 horas (...).***

“ARTÍCULO 13.- ACTO DE SUBASTA - INFORME DE EVALUACIÓN.

*El Acto de Subasta se llevará a cabo a través del sitio “SUBAST.AR”, el día **12 de agosto de 2024 a las 14:00 horas.**”*

A la luz de tales estipulaciones, de consuno con la lectura de la Circular N° 2, resultan meridianamente claros para esta Oficina dos extremos, intrínsecamente relacionados entre sí: Que el contenido de la circular en cuestión se circunscribió, exclusivamente, a prorrogar las fechas para formular consultas, de cierre de inscripción y del acto de subasta propiamente dicho y que tales cambios en el cronograma implicaron una modificación de los artículos 7°, 10 y 13 del pliego de bases y condiciones particulares.

También resulta claro que entre la difusión de la Circular N° 2 y la nueva fecha de cierre de Inscripción al Proceso N° 392-0079-SPU24 no medió un plazo de TREINTA (30) días corridos, tal como se explica en el Informe N° IF-2024-104153409-APN-DCCYS#AABE.

-V-

CONCLUSIONES

En razón de las consideraciones vertidas en el Acápito IV del presente, en cuanto ha sido materia de consulta y en el estricto límite de las competencias de este Órgano Rector, se concluye que el citado plazo de antelación no resulta exigible por la normativa vigente aplicable al procedimiento de Subasta Pública N° 392-0079-SPU24. Ello, en el entendimiento de que las circulares por las que únicamente se suspenda o se prorrogue la fecha de apertura o la de presentación de las ofertas no exigen ser publicadas con los mismos plazos de antelación estipulados para la convocatoria original.

Sabido es que la interpretación de las normas no ha de efectuarse tan sólo con base en la consideración de su letra, sino estableciendo la versión técnicamente elaborada aplicable al caso, por medio de una sistemática, razonable y discreta hermenéutica, que responda a su espíritu y observe precisamente la voluntad del legislador en la búsqueda de soluciones justas y adecuadas, preservando al mismo tiempo los propósitos de la ley, de manera que armonicen con los del ordenamiento jurídico que integran y con los principios y garantías de la Constitución Nacional (v. Dictámenes PTN 266:331; 129:310; 131:7; 132:88; 157:50; 161:21; 172:61; 298:194).

Puntualmente, la interpretación teleológica consiste en atribuir significado a una norma atendiendo a la finalidad del precepto; dicho de otro modo, la interpretación debe realizarse teniendo en cuenta los fines o propósitos buscados por el “legislador” en sentido lato. El argumento teleológico estriba en la justificación de la atribución de un significado apegado a la finalidad del precepto, por entender que la norma es un medio para un fin (v. ANCHONDO PAREDES, Víctor Emilio. *Métodos de Interpretación Jurídica*. México, 2012. Págs. 48 y ss.).

Bajo dicho prisma, si bien es cierto que la Circular N° 2 implicó modificar parámetros contemplados en los artículos 7, 10 y 13 del PLIEG-2024-67807068-APN-DCCYS#AABE, no puede perderse de vista que la finalidad o *ratio iuris* de exigir un nuevo plazo de antelación por el mínimo requerido para la convocatoria original –como acontece, de rigor, con las circulares modificatorias– tiene por norte tutelar el derecho del interesado de reexaminar el pliego particular y, eventualmente, readecuar su propuesta frente a un cambio en las reglas de juego, tutela cuyo fundamento se desvanece cuando se trata de circulares como la que aquí nos ocupa, cuyo contenido se circunscribe a suspender o prorrogar la fecha de apertura y/o la de presentación de las ofertas.

Incluso, si se repara en que la normativa vigente no exige replicar el plazo de antelación de la convocatoria originaria cuando se emiten circulares meramente “aclaratorias”, pese a que en los hechos algunas aclaraciones bien podrían significar una reinterpretación de parámetros técnicos o exigencias administrativas que demanden a los interesados complementar, readecuar o reformular sus propuestas para que estas sean válidas y admisibles, no se explicaría –bajo el principio de razonabilidad– que sí se requiera tal recaudo cuando la medida simplemente suspende o prorroga una fecha límite para confirmar una oferta, inscribirse como postor en una subasta o llevar a cabo un acto de apertura en una plataforma electrónica.

Saludo a usted atentamente.

AL

DIRECTOR DE COMPRAS, CONTRATACIONES Y SUBASTAS
DE LA AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO

Dr. Ignacio Esteban KLUBUS

S. _____ / _____ D.