



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
**AÑO DE LA RECONSTRUCCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA**

**Dictamen firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** EX-2025-109335257- -APN-DCYC#MD – Licitación Pública N° 35-0006-LPU25 – Consecuencias de la difusión de los nombres de los proveedores que efectuaron las consultas respondidas a través de la Circular Aclaratoria N° 1

---

SEÑOR SUBSECRETARIO:

Me dirijo a usted en el marco de las actuaciones de la referencia, que ingresan para que esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES (ONC) tome intervención, remitidas por SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA del MINISTERIO DE DEFENSA.

**-I-**

**RESEÑA DE ANTECEDENTES**

En el presente acápite se reseñarán –sucintamente—los principales antecedentes que hacen al objeto de consulta.

En el orden #29, págs. 1-3, obra la Disposición de la SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA del MINISTERIO DE DEFENSA N° DI-2025-31-APN-SSGA#MD, del 13 de octubre de 2025, mediante la cual: 1) Se autorizó la convocatoria correspondiente a la Licitación Pública N° 35-0006-LPU25 para la contratación del servicio anual de limpieza para la aludida cartera ministerial y sus dependencias; 2) Se aprobó el pliego de bases y condiciones particulares individualizado como PLIEG-2025-113715902-APN-DCYC#MD.

En el orden #331, págs. 1-13, luce vinculada una presentación correspondiente a la sociedad comercial DANBURY S.A., ingresada por Mesa de Entradas del MINISTERIO DE DEFENSA el 23 de octubre de 2025, en cual la citada firma planteó la nulidad de la Licitación Pública N° 35-0006-LPU25: “...por haberse advertido la negligencia en el tratamiento de las consultas realizadas...” (SIC) habiendo alegado al respecto lo siguiente: “...En fecha 21 de octubre del corriente año, se dicta la Circular N° 1 como respuesta a la consulta efectuada por DANBURY S.A. CUIT: 30-71896639-2, sobre lo solicitado en el pliego de bases y condiciones particulares (...) se señala los términos de la COMUNICACIÓN GENERAL 20-ONC/2024 dictada en virtud del nuevo Pliego Único de Bases y Condiciones Generales (PUBCG) para las contrataciones de bienes y servicios de la Administración Pública Nacional (...) AL RESPECTO EXPRESAMENTE INDICA QUE ‘CUANDO LAS CIRCULARES ACLARATORIAS O MODIFICATORIAS SE EMITAN COMO RESPUESTA A CONSULTAS, NO

*SE INDIVIDUALIZARÁ AL AUTOR DE LA CONSULTA'. Que lo expuesto anteriormente no se aplicó en la CIRCULAR N° 1...*" (v. IF-2025-118085455-APN-DGD#MD).

En el orden #332, págs. 1-3, se encuentra incorporada una segunda presentación de la firma DANBURY S.A. mediante la cual solicitó vista de las actuaciones y, a su vez, peticionó que se deje sin efecto el procedimiento de selección: "...en virtud de haberse hecho públicos los nombres de las firmas que efectuaron consultas al pliego.

*La normativa vigente establece expresamente que no debe individualizarse al autor de las consultas efectuadas en el marco de los procedimientos licitatorios. En efecto, cuando las circulares aclaratorias o modificatorias se emitan como respuesta a consultas, no corresponde identificar a la firma o persona que las hubiera formulado.*

*En el presente procedimiento se han emitido cuatro circulares, en todas las cuales se identificó indebidamente a las firmas que realizaron las consultas, lo cual contraviene los principios generales que rigen las contrataciones públicas, en particular los de transparencia, igualdad y concurrencia...*" (v. IF-2025-130315337-APN-DCYC#MD).

En el orden #333, págs. 1-4, luce agregada una nota de la firma TIAN S.A., por la cual objeta la validez del procedimiento de selección a raíz de haberse: "...ventilado información contraria a la normativa vigente", en términos análogos al planteo del proveedor DANBURY S.A. (v. IF-2025-130317003-APN-DCYC#MD).

A mayor abundamiento y luego de referenciar los preceptos normativos que vedan a las Unidades Operativas de Contrataciones (UOC's) incluir en las circulares a los autores de las consultas, TIAN S.A., formuló el siguiente planteo: "*Del relevamiento de las Circulares emitidas en el marco de este procedimiento (que a la fecha son cuatro), se advierte que, en todas ellas, el Organismo ha consignado indebidamente que las consultas que motivaron su emisión correspondieron a las firmas GONDEL SERVICIO INTEGRAL DE LIMPIEZA S.A., COSU S.A., DUMAR SERVICIOS INTEGRALES S.R.L. y DANBURY S.A. Tal proceder vulnera la transparencia del trámite de Licitación, en contra de los principios generales que impone, sin ningún tipo de restricción o morigeración, el artículo 3° del Decreto N° 1023/01 (...).*

*La exteriorización de información no prevista, conculca contra la vigencia del procedimiento, e impone su nulidad inmediata y regularización por parte del Licitante (...).*

*En este caso, la intromisión de la Administración, al informar de manera displicente los datos de un proveedor interesado en particular, cuando ello de ninguna manera debería haber ocurrido, impone entender que han querido dejar ver a otra empresa quién se ha de presentar, extremo que supone la comisión de un acto tendiente a favorecer la situación particular de otro oferente, dándole a conocer información con carácter anticipado.*

*Las facultades expresadas previamente, se unen en un único camino asociado a la nulidad, que es el de dejar sin efecto este llamado a contratación por encontrarse viciado en sus bases más elementales...".*

En el orden #334, págs. 1-4, obra el Informe N° IF-2025-130506667-APN-DCYC#MD, de fecha 25 de noviembre de 2025, en el cual la DIRECCIÓN DE CONTRATACIONES Y COMPRAS del MINISTERIO DE DEFENSA puso de relieve lo siguiente: "...Después de la publicación del cronograma, se recibieron 4 consultas al PBCP, las que fueron contestadas mediante la "circular aclaratoria N° 1", publicada en el portal COMPRAR el día 20 de octubre de 2025. Cabe señalar, que las consultas no revestían mayor complejidad. Según surge de la compulsión de las actuaciones, todas las consultas se unificaron y respondieron en la misma circular aclaratoria, y se hizo referencia en cada una al proveedor consultante.

Posteriormente, el día 23 de octubre de 2025 se realizó al acto de apertura de ofertas en forma electrónica y automática mediante el sistema COMPRAR, donde se registraron nueve (9) ofertas, lo que por las características del servicio demuestra un alto grado de concurrencia.

Luego del acto de apertura de ofertas, las firmas TIAN SA (oferente confirmado) y DANBURY SA (no presentó oferta) efectuaron sendas presentaciones, donde solicitaron que se deje sin efecto el proceso licitatorio referido. Para ello, argumentaron que el hecho de haber consignado el nombre de los proveedores consultantes atentaría contra lo dispuesto por el artículo 7° de la Disposición ONC N° 65/16, y ello conllevaría la nulidad del proceso licitatorio, según manifestaron (...) se trata de presentaciones realizadas luego del acto de apertura de ofertas. En dichas presentaciones, las firmas TIAN SA y DANBURY SA cuestionan la instrucción del trámite, por haber consignado el nombre de los proveedores que efectuaron las consultas, en la circular aclaratoria N° 1. Por ese motivo, solicitan la nulidad de todo lo actuado (...) según alegan dicha Licitación Pública resultaría ser 'nula' por haber consignado el nombre de los proveedores que efectuaron las consultas en la circular aclaratoria que cuestionan. Sin embargo, no identifican cual sería el menoscabo o afectación que ello les habría ocasionado...".

A renglón seguido, la UOC del organismo de origen formuló las siguientes consideraciones: "...es dable recordar la inveterada doctrina de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN (PTN) vinculada al principio fundamental del procedimiento -sin interés no hay acción- que se traduce en materia de nulidades, en que no debe declararse ninguna nulidad por la nulidad misma, es decir, por puro prurito formalista, sino siempre que responda a una finalidad que exceda del mero riguroso cumplimiento del rito (...).

En efecto, el hecho de haber consignado los nombres de los proveedores en la circular aclaratoria citada, no limitó la concurrencia de oferentes, tampoco afectó la competencia entre ellos, ya que se recibieron varias ofertas. En fin, ninguno de los principios que deben regir este tipo de procedimientos fue conculcado. De resultas, no existiría un consecuente gravamen que traiga aparejada la nulidad del trámite. Ciertamente, si el fundamento en que se apoya la pretensión nulificadora es sólo formal, se estaría en presencia de la perniciosa 'nulidad por la nulidad misma' (Cfr. Dictámenes 256:134; 262:548; 241:391).

En razón de ello, y al no advertirse cabalmente cual sería el perjuicio ocasionado que redunde en la nulidad del trámite, es oportuno recordar el estándar de interpretación comúnmente denominado "principio de conservación". La PTN reiteradamente ha hecho uso de él (Dictámenes 234:156, entre otros) con el argumento de que tiende al mantenimiento de los valores jurídicos (Dictámenes 195:77; 198:115). En ese sentido la PTN ha señalado que el denominado principio de conservación hace que las nulidades deban interpretarse en forma restrictiva y favorable a la subsistencia y validez del acto atacado (Dictámenes 266:212; 262:187; 229:147). Cabe reiterar, que en este caso no se trataría de un acto atacado, sino del procedimiento en sí.

Por su lado, la jurisprudencia es pacífica al señalar que la nulidad por vicios procesales carece de un fin en sí misma, es decir, no tiene existencia autónoma. El derecho procesal es una vía para asegurar la aplicación del derecho de fondo. Sólo procede cuando de la violación de formalidades surge un perjuicio real y concreto en el derecho de la parte que lo invoca. Este principio se sintetiza en la máxima "no hay nulidad por la nulidad misma", que se encuentra receptado en el art. 172 del CPCCNC. (Cam. Cont. Adm. Fed., sala III, 6/05/94, "STENFAR SA —INC.— v. EN s/ Medida precautoria").

A mayor abundamiento, la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación también se encuentra en sintonía, ya que según tiene dicho, carece de sentido la nulidad por la nulidad misma, por cuanto su declaración debe corresponder a un concreto perjuicio para alguna de las partes, no correspondiendo adoptarla por el mero interés formal del cumplimiento de la ley (CSJN, Fallos: 125:640 y 311:1403) (...).

*En otro orden de ideas (...) no se advierte menoscabo alguno a dichos principios, competencia, concurrencia, transparencia, igualdad, entre otros (...) se ha dado cumplimiento a los detalles de la Comunicación General ONC citada [N° 23/21] y al plexo normativo vigente en lo atinente a la publicidad y difusión de la circular aclaratoria en cuestión. Dicha circular, fue oportunamente difundida en el portal COMPRAR, con sujeción a los plazos estipulados el artículo 50 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16, conforme el tipo/especie de circular en cuestión...*” (el subrayado no corresponde al original).

En el orden #336 rola el Informe N° IF-2025-130797921-APN-DGA#MD, de fecha 26 de noviembre de 2025, mediante el cual la DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN del MINISTERIO DE DEFENSA requirió la intervención del servicio permanente de asesoramiento jurídico de dicha jurisdicción, en forma previa a remitir los actuados a este Órgano Rector: “...a efectos de dilucidar si el hecho de haber consignado los nombres de los proveedores que efectuaron consultas, en la ‘circular aclaratoria N° 1’, torna nulo todo el proceso licitatorio...”.

En el orden #349, págs. 1-2, se encuentra vinculada la Circular Aclaratoria N° 1, emitida el 20 de octubre de 2025, mediante la cual fueron evacuadas las consultas que formularan las firmas GONDEL SERVICIO INTEGRAL DE LIMPIEZA S.A (CUIT: 30-71149793-1), COSU S.A. (CUIT: 30-71865151-0); DUMAR SERVICIOS INTEGRALES SRL. (CUIT: 30-70819525-8) y DANBURY S.A. (CUIT: 30-71896639-2), cuyas denominaciones sociales fueron explicitadas en cada una de las respuestas evacuadas a través de la circular en cuestión (v. IF-2025-134194909-APN-DCYC#MD).

En el orden #350, págs. 1-8, fueron incorporados los datos correspondientes a la Licitación Pública N° 35-0006-LPU25, extraídos del portal “COMPR.AR” (v. IF-2025-134196020-APN-DCYC#MD).

En el orden #353, págs. 1-4, luce el Acta de Apertura, pieza de la cual se desprende que en la Licitación Pública N° 35-0006-LPU25 fueron confirmadas a través de la plataforma electrónica “COMPR.AR” NUEVE (9) ofertas, conforme el siguiente detalle: 1) LA MANTOVANA DE SERVICIOS GENERALES S.A. (CUIT N° 30-69605181-6) (\$ 1.101.600.000,00); 2) MARTIN Y CIA S.A. (CUIT N° 30-65834400-1) (\$ 1.307.232.000,00); 3) TIAN SERVICIOS SA (CUIT N° 30-71670179-0) (\$ 961.800.000,00); 4) EZCA SERVICIOS GENERALES S.A. (CUIT N° 30-71048086-5) (\$ 935.053.460,88); 5) GRUB S.A. (CUIT N° 30-71464746-2) (\$ 1.911.384.000,00); 6) IMPECABLE LIMPIEZA INTEGRAL SRL (CUIT N° 30-71000438-9) (\$ 1.059.990.000,00); 7) DUMAR SERVICIOS INTEGRALES S.R.L. (CUIT N° 30-70819525-8) (\$ 2.403.000.000,00); 8) GONDEL SERVICIO INTEGRAL DE LIMPIEZA S.A. (CUIT N° 30-71149793-1) (\$ 2.015.640.000,00) y 9) GRUPO GS S.R.L. (CUIT N° 30-71762686-5) (\$ 4.945.444.824,00) (v. IF-2025-134199823-APN-DCYC#MD).

En el orden #360, págs. 1-10, obra el Dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS del MINISTERIO DE DEFENSA N° IF-2025-134695063-APN-DGAJ#MD, de fecha 4 de diciembre de 2025, ocasión en que la aludida instancia letrada opinó: “...desde el punto de vista formal, corresponde calificar a la presentación de la firma comercial DANBURY S.A. – CUIT N.º 30-71896639-2 como un reclamo administrativo previo en los términos de los artículos 30 y 31 de la Ley de Procedimientos Administrativos N.º 19.549 (...).

3.- A su turno la firma comercial TIAN S.A. – CUIT N° 30-71670179-0, presentó una misiva en idénticos términos a los asuntos y pretensiones vertidos por la firma comercial DANBURY S.A. – CUIT N.º 30-71896639-2...”.

En cuanto al fondo de la cuestión, la referida instancia letrada señaló: “...el análisis se circunscribe a la Circular

Nº1, de carácter aclaratoria, emitida con fecha 20 octubre del 2025 (...) con el dictado de la Disposición de la Oficina Nacional de Contrataciones Nº 65, se encontraba claro que, cuando las circulares —sin importar su tipo— se dictan en razón de una consulta efectuada, no se debe poner el nombre del consultor. Por lo tanto, la nueva redacción podría acarrear confusiones o dudas respecto a la prudencia de ello.

En segundo lugar, la razonabilidad de la norma (...) es pertinente efectuar un análisis profundo de la procedencia de la abstención por parte de la administración pública de mencionar el nombre del consultor ante el dictado de circulares que surgen como respuesta de dicha consulta.

En otras palabras, se entiende que el dictado de la Resolución N°62/24 y sobre el particular el artículo en cuestión, tienen un fin legítimo, que es procurar una mayor transparencia y publicidad en los procesos licitatorios.

No obstante, no es suficiente que el fin sea legítimo para que una norma sea razonable, pues se requiere además que los medios empleados sean acordes, idóneos y proporcionales. Así, si bien se interpreta que el órgano rector actuó en miras del bien común —que claro está, es su fin por antonomasia—, lo cierto es que los medios empleados no resultan óptimos, es decir, no existe una adecuada relación entre los costos de las medidas y los beneficios que reportan.

A fortiori, el fin de la norma es brindar más herramientas que permitan la transparencia en los procesos de contratación (fin legítimo) pero la abstención de mencionar los nombres de los consultantes en las circulares que se dictan en virtud de aquellas, no parecería alcanzar ese fin, contrario sensu, parece debilitarlo. Por consiguiente, se torna irrazonable.

Más aún, se debe hacer una distinción entre las circulares modificatorias y las aclaratorias, toda vez que su naturaleza jurídica y efectos, son diferentes.

Respecto a las circulares modificatorias y en miras de que las mismas pueden modificar el pliego, resulta acertado la estipulación normativa de abstenerse a mencionar los nombres que surgen como consulta del dictado de aquella, ya que, en caso de no hacerlo se podría violentar el principio de transparencia y publicidad de los actos de la administración y, acarrear dudas ante un posible direccionamiento de la licitación ante el eventual cambio alguna cláusula del pliego.

Ahora bien, esto no ocurre en el caso de marras, en primer lugar, porque las circulares aclaratorias, no tienen la capacidad de modificar los pliegos y, en segundo lugar, resulta fructífero para el proceso generando mayor transparencia. En otras palabras, en este caso, la publicación del nombre no da lugar a interpretaciones inequívocas o posibles dudas por parte de los demás oferentes, por consiguiente, resulta irrazonable prohibir la inclusión de los mismos en las circulares aclaratorias.

En este sentido, cabría poner de manifiesto que no se encuentra cuál sería el gravamen de proceder a la publicación de los nombres en estas últimas que se dicten como respuesta a una consulta, por lo tanto y en miras del principio de eficacia del Estado, imponer una carga sin sentido, genera un perjuicio para aquel. En otras palabras, el Estado que obra sin un fin, es arbitrario, y por lo tanto inconstitucional.

III.- Otro punto que se encuentra intrínsecamente ligado con la razonabilidad de la normativa en cuestión, son los remedios que se destinan para subsanar un posible yerro en la carga de la circular y en la cual se mencionan los nombres de los consultores. Así, —y en miras de lo que pretenden las empresas (TIAN S.A y DAMBURY SA) que han efectuado un reclamo administrativo el cual plantean la nulidad por incumplimiento normativa vigente y

*solicita se deje sin efecto el procedimiento de contratación, revocatoria del artículo 18 del Decreto Delegado N° 1.023 del 13 de agosto de 2001 (B.O. 16/08/2001), por el que se instaura el RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL - en adelante 'RCAN' - no resultaría proporcional y/o razonable, revocar o dejar sin efecto un proceso licitatorio (más aún en la etapa inicial en la que se encuentra el presente) con todo lo que ello acarrea, más insumo de recursos, demoras en el tiempo, etc. que al fin y al cabo, termina generando perjuicios a los intereses del estado, que son, ni más ni menos, los interés de la sociedad. Entonces, se puede decir que la 'sanción' o 'remedio' para estos casos, no sólo es gravosa, sino que, genera perjuicios al bien común y no se ajusta a los fines que se intentan alcanzar.*

*Por lo tanto, la alternativa de nulificar un procedimiento licitatorio, no sólo constituiría un excesivo rigorismo formal, sino que a la vez significaría desconocer la pacífica e inveterada doctrina legal emanada de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN en orden a que las nulidades deben analizarse de modo restrictivo y prefiriendo – en principio – la validez y subsistencia del acto atacado (v. en sentido concordante Dictámenes PTN 278:239, entre muchos otros), especialmente cuando no se advierte agravio particular o afectación directa del interés público comprometido ni conculcación de los principios cardinales de las contrataciones públicas. Concluir lo contrario redundaría en perjuicio de uno de los principios rectores de la actividad administrativa previstos en el citado artículo 3°: el principio de eficiencia, de raigambre constitucional (v. Artículo 42, párrafo 2°, CN) y expresamente receptado en los artículos 1° y 3° del 'RCAN'...” (el subrayado corresponde al original).*

En el orden #362 rola la Providencia N° PV-2025-135228638-APN-SSGA#MD, del 5 de diciembre de 2025, a través de la cual la SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA del MINISTERIO DE DEFENSA remitió los actuados a consideración de este Órgano Rector.

Finalmente, en el orden #387, 1-3, se advierte incorporada nuevamente el Acta de apertura (v. IF-2025-135574047-APN-DMYSG#MS) y en el orden #388, págs. 1-2, la Circular Aclaratoria N° 1 (v. PLIEG-2025-135577646-APN-DMYSG#MS).

## **-II-**

### **OBJETO DE LA CONSULTA**

Se requiere la opinión de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, en el marco de la Licitación Pública N° 35-0006-LPU25 del registro del MINISTERIO DE DEFENSA, a efectos de: “...dilucidar si el hecho de haber consignado los nombres de los proveedores que efectuaron consultas, en la ‘circular aclaratoria N° 1’, torna nulo todo el proceso licitatorio...” (v. Informe N° IF-2025-130797921-APN-DGA#MD, de fecha 26 de noviembre de 2025 y Providencia N° PV-2025-135228638-APN-SSGA#MD, del 5 de diciembre de 2025, vinculados en los órdenes #336 y #362, respectivamente).

## **-III-**

### **ÁMBITO DE APLICACIÓN**

En forma previa a efectuar un análisis del caso planteado, corresponde determinar si el mismo se encuentra dentro del ámbito de aplicación objetivo y subjetivo del Decreto Delegado N° 1023/01.

Ello así, en lo que respecta al ámbito de aplicación subjetivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Decreto Delegado N° 1023/01, el MINISTERIO DE DEFENSA es una jurisdicción integrante de la

Administración Central, razón por la cual se encuentra incluido en el ámbito de aplicación subjetivo del citado Decreto.

En lo que respecta al ámbito de aplicación material u objetivo, es dable reafirmar que el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto Delegado N° 1023/01 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, y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente.

Por consiguiente, teniendo en consideración que la Licitación Pública N° 35-0006-LPU25 tiene por objeto la contratación de un servicio de limpieza y, asimismo, que no obran constancias que permitan inferir que se trata de algún supuesto de excepción, puede concluirse que dicho contrato se encuentra comprendido dentro del ámbito de aplicación objetivo del Decreto Delegado N° 1023/01.

Asimismo, resultan aplicables el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por Decreto N° 1030/16, el Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado como Anexo a la Disposición ONC N° 62/16 y el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales (PUBCG) aprobado como Anexo de la Disposición ONC N° 63/16, junto con sus normas modificatorias y complementarias.

Por último, huelga mencionar que resulta de aplicación la Disposición ONC N° 65/16, la cual habilitó el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Pública Nacional denominado “COMPR.AR”, como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos prescriptos en el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

#### **-IV-**

#### **ACLARACIONES PREVIAS**

Como es sabido, la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES (ONC) 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, IF-2021-53459233-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, IF-2022-102024300-APN-DNCBYS#JGM e IF-2025-91173671-APN-ONC#JGM, entre muchos otros).

Por otra parte, ha de subrayarse que si bien esta Oficina Nacional 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 e IF-2025-19294411-APN-ONC#JGM).

También debe tenerse presente que, por aplicación del principio de descentralización de la gestión operativa –expresamente receptado en el artículo 23 del Decreto Delegado N° 1023/01–, la ONC no posee facultades para decidir sobre la procedencia de impugnaciones, reclamos y/o recursos presentados en el marco de un procedimiento de selección, como ser el caso de los planteos de las firmas DANBURY S.A. y TIAN S.A., por cuanto dicha decisión es del resorte exclusivo del organismo licitante (v. Dictámenes ONC Nros. 565/10, 589/10, 602/10, 614/10, 639/10, 92/14, 94/14, 486/14, 187/15, 32/16, IF-2016-04239686-APN-ONC#MM, IF-2017-06755277-APN ONC#MM, IF2018-20043159-APN-ONC#MM, IF-2018-34606045-APN-ONC#MM, IF-2018-47790585-APN-ONC#JGM, IF-2018-65684540-APN-ONC#JGM e IF-2022-102646136-APN-DNCBYS#JGM, entre otros).

En consecuencia, la intervención de este Órgano Rector 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 o que no han sido objeto de una consulta específica (Cfr. Dictámenes ONC Nros. 896/12, 1006/12, 74/14, 453/14, IF-2019-103913317-APN-ONC#JGM e IF-2025-19294411-APN-ONC#JGM).

-V-

### ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

A modo introductorio, ha de mencionarse que el artículo 49 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (RRCAN) aprobado como Anexo al Decreto N° 1030/16 y sus modificatorios contempla la posibilidad de que los interesados en un procedimiento de selección formulen consultas al pliego de bases y condiciones particulares (PBCP).

Como es sabido, dichas consultas exigen respuesta por parte del organismo contratante, pudiendo dar lugar a circulares aclaratorias y/o modificatorias, según el caso, en los términos y con los alcances previstos en el artículo 50 del referido cuerpo reglamentario, norma que prevé exigencias diferenciadas, en cuanto a pautas de publicidad y difusión, antelación previa y competencias para su autorización, según el tipo de circular de que se trate (Cfr. Dictamen ONC N° IF-2024-105832871-APN-ONC#JGM y Comunicación General ONC N° 23/21).

Luego, el 2 de septiembre de 2024 entró en vigencia un nuevo Pliego Único de Bases y Condiciones Generales (PUBCG) aprobado por Disposición de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES de la SECRETARÍA EJECUTIVA, entonces dependiente de la ex VICEJEFATURA DE GABINETE EJECUTIVA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS N° 62, del 30 de julio de 2024 (DI-2024-62-APN-ONC#JGM), por medio de la cual se sustituyó el artículo 1° de su similar N° 63, de fecha 27 de septiembre de 2016 (v. Comunicación General ONC N° 20/24).

El artículo 12 del actual PUBCG estipula, en cuanto aquí interesa, que: “...*Cuando las circulares aclaratorias o modificatorias se emitan como respuesta a consultas, no se individualizara al autor de la consulta*”.

Cabe aclarar que si bien el PUBCG aprobado por la Disposición ONC N° 63/16 no incluía –en su redacción original– una previsión similar, basta con analizar el plexo normativo en su conjunto para colegir que no resultó ser una novedad, en la medida en que un precepto semejante se encuentra incluido en el Manual de Procedimiento del Sistema COMPR.AR desde su aprobación mediante la Disposición ONC N° 65/16, tal como fue puesto de resalto por las instancias preopinantes del organismo de origen.

En efecto, el artículo 7° del Manual aprobado como Anexo I a la Disposición ONC N° 65/16 y sus modificatorias establece: “*CONSULTAS. Para efectuar consultas al pliego de bases y condiciones particulares, el proveedor deberá haber cumplido con el procedimiento de registración y autenticación como usuario externo de COMPR.AR. Las consultas, deben efectuarse a través de COMPR.AR.*”

*La Unidad Operativa de Contrataciones, además de la publicidad que corresponda según la normativa general, difundirá en el COMPR.AR las circulares aclaratorias y las modificatorias que se emitan de oficio o como respuesta a consultas, en este último caso sin indicar el autor de la consulta...*” (el destacado no corresponde al original).

Sentado el marco en el que discurre la materia objeto de consulta, corresponde abordar la problemática que la motiva.

Tal como surge de los antecedentes reseñados *ut supra*, durante la convocatoria de la Licitación Pública N° 35-0006-LPU25 se emitió la Circular Aclaratoria N° 1, de fecha 20 de octubre de 2025, en la cual fueron individualizadas cada una de las firmas que formularon las respectivas consultas (v. PLIEG-2025-135577646-APN-DMYSG#MS, orden #388).

Con lo cual, la cuestión estriba en desentrañar si el defecto advertido reviste entidad suficiente como para acarrear la nulidad del procedimiento de selección.

Así las cosas, es dable reiterar que al incorporarse en el artículo 12 del PUBCG la pauta por la cual no debe explicitarse la identidad del consultante –en ocasión de emitir y difundir la circular por la cual se dé respuesta a la/s respectiva/s consulta/s–, no se estableció una nueva regla, sino que simplemente se buscó armonizar su texto con el del artículo 7° del Manual de Procedimiento del COMPR.AR, que contempla un artículo de similar alcance y tenor desde el año 2016.

Ambas normas, lejos de ser arbitrarias o carecer de sentido, buscan mitigar los riesgos de acuerdos colusorios entre los potenciales interesados en participar del procedimiento; circunstancia que se presenta cuando proveedores que se esperaba que compitan entre sí, conciertan o coordinan posturas, simulando una competencia que, en realidad, no es tal (v. *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*. Disponible en: [https://www.oecd.org/es/publications/2009/02/guidelines-for-fighting-bid-rigging-in-public-procurement\\_d4a5f7a8.html](https://www.oecd.org/es/publications/2009/02/guidelines-for-fighting-bid-rigging-in-public-procurement_d4a5f7a8.html)

La colusión consiste, básicamente, en una situación en la cual una serie de personas humanas o jurídicas acuerdan no competir entre ellas con el objetivo de incrementar los beneficios conjuntos de todo el grupo, a través de acuerdos de precios, acuerdos de cantidades y repartos de mercados (v. Dictamen ONC N° IF-2019-06044766-APN-ONC#JGM).

Las posibilidades de que tales acuerdos espurios tengan lugar se incrementan cuando se sabe, durante la convocatoria, quienes son los interesados en participar en el procedimiento de que se trate (potenciales oferentes).

En cuanto a los principios generales que informan las contrataciones públicas deben interpretarse armoniosamente, sin conceder a ninguno de ellos, en sí mismo, un valor absoluto (Cfr. CORMICK, Martín en RETJMAN FARAH, Mario (Director), *Contrataciones de la Administración Nacional*. Decreto 1023/2001. 1era edición. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2012. Págs. 174 y ss.).

Como es sabido, existe una inescindible relación entre los principios generales de transparencia, publicidad y difusión, en tanto permiten maximizar la concurrencia de interesados en participar en un determinado procedimiento de selección y, por otra parte, facilitan el control ciudadano y, eventualmente, el control judicial.

Ahora bien, junto con la concurrencia es menester procurar una efectiva competencia entre los proveedores. Es decir, no basta con que la Administración asegure la concurrencia de los potenciales oferentes; además debe promover las acciones necesarias para asegurar la efectiva competencia entre ellos.

Sobre esta temática, la ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) tiene dicho –en torno a las contrataciones públicas– que los requisitos de transparencia son indispensables para que un procedimiento de adquisiciones sólido contribuya a la lucha contra la corrupción, no obstante lo cual, tales requisitos deben cumplirse de manera equilibrada, para no facilitar la colusión.

Al respecto se sostuvo: *“La transparencia es esencial para combatir la corrupción en las contrataciones públicas. Sin embargo, demasiada transparencia puede tener efectos negativos sobre la competencia en las licitaciones, debido a que la transparencia del mercado es un factor facilitador de la colusión (...) las consecuencias negativas que puede tener la transparencia sobre la competencia son rara vez tenidas en cuenta por los funcionarios de contrataciones”* (v. OCDE 2019, Combate a la colusión en contrataciones de obras públicas en Argentina. Disponible en: [www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_bid\\_rigging\\_espanol\\_con\\_notas.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_bid_rigging_espanol_con_notas.pdf)).

Desde esa óptica, tanto el PUBCG como el Manual del COMPR.AR procuran que la información de los interesados en participar en un proceso de selección se mantenga en reserva, como una modulación de la publicidad y transparencia, en pos de evitar –o cuanto menos no facilitar–eventuales escenarios de colusión.

Ello –valga mencionarlo una vez más– en la inteligencia de que ninguno de los principios generales que informan las contrataciones públicas es absoluto, sino que *“Al interrelacionarse entre sí estos mandatos rigen en forma complementaria y es deber del ente administrativo lograr un justo equilibrio que permita el cumplimiento armónico de estas directrices.”* (v. Dictamen ONC N° 602/10).

Habiendo llegado a este punto, esta Oficina es de la opinión que no todo defecto en el procedimiento acarrea necesariamente su nulidad.

Desde esa atalaya en el caso *sub-examine* no parece razonable la revocación de la Licitación Pública N° 35-0006-LPU25, en la medida en que la irregularidad procedimental advertida carece de entidad suficiente para considerar conculcado principio general alguno, así como tampoco se vislumbra una afectación o perjuicio concreto, ni el favorecimiento de situaciones particulares.

Desde otro vértice, en cuanto a los fines perseguidos por las normas previamente analizadas, esta Oficina no cuenta con pruebas o, cuanto menos, indicios que hagan presumir la configuración de una práctica reñida con la efectiva competencia.

Siendo ello así, no debe olvidarse que –por principio– la nulidad no merece sino una hermenéutica y una aplicación con claro sentido restrictivo.

Consecuentemente, la jurisprudencia administrativa de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN reza: *“...desde la perspectiva que proporciona el principio de conservación de los actos jurídicos cabe recordar que no procede invocar la nulidad por la nulidad misma. (Fallos 301:410; 302:1564; 303:1596 y 306:467; v.*

*también Moskzowics de Rubel, CNFed Cont. Adm., Sala III, 17-4-84)... ” (Dictámenes PTN 234:156).*

**-VI-**

**OPINIÓN**

Por todo lo expuesto, en el marco de sus competencias específicas, la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES no advierte reparos –en cuanto a lo que ha sido objeto de consulta– para la prosecución del trámite.

Saludo a usted atentamente.

A LA

SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

DEL MINISTERIO DE DEFENSA

S. \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D.