

**Ref.: "EX-2025-08625019- -GDEMZA-
FISCESTADO."**

AL SEÑOR
FISCAL DE ESTADO DE LA
PROVINCIA DE MENDOZA
Dr. FERNANDO M. SIMÓN
S_____//_____D

Vienen las actuaciones de referencia a esta Dirección de Asuntos Administrativos de Fiscalía de Estado para su intervención en relación a la denuncia efectuada y suscripta por el Sr. **MARTÍN GONZÁLEZ**, en su carácter de Concejal del Bloque Unión por la Patria-Partido Justicialista del Departamento de Godoy Cruz, en los términos del artículo 169 y cc. de la Ley N° 9.003.

Se solicita en ella la investigación de posibles irregularidades en la tramitación, confección y adjudicación del proceso de Licitación Pública autorizado mediante Decreto n° 3065/25 gestionado en el **expediente n° 2025-002002/S1**, que tuvo por objeto **"LA CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN, DESARROLLO Y COMERCIALIZACIÓN PARA EL EVENTO: "FIESTA PROVINCIAL DE LA CERVEZA – EDICIÓN 2025 - GODOY CRUZ"**, obrante a orden 2, a cuyos demás términos me remito *brevitatis causae*.

Con posterioridad, y frente a la falta de constancias documentales suficientes para la averiguación de los hechos denunciados, es que se solicitó información con carácter previo a emitir dictamen y como medida de mejor proveer, a la Municipalidad de Godoy Cruz, según nota electrónica agregada en orden 4, por lo que habiéndose incorporado a los presentes obrados la información requerida, es que se procede a emitir opinión jurídica.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

I.- ANTECEDENTES RELEVANTES. Se encuentran agregados en autos los siguientes antecedentes relevantes, a saber:

a) A orden 2 rola denuncia suscripta por Sr. **MARTÍN GONZÁLEZ**, en su carácter de Concejal del Bloque Unión por la Patria-Partido Justicialista del Departamento de Godoy Cruz, de fecha 28 de Octubre de 2025. Exponiéndose a través de la misma, irregularidades en el proceso de gestión y tramitación de la **Licitación Pública**, autorizado mediante Decreto n° 3065/25 y gestionado en el **expediente n° 2025-002002/S1**, que tiene por objeto **"LA CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN, DESARROLLO Y COMERCIALIZACIÓN PARA EL EVENTO: "FIESTA PROVINCIAL DE LA CERVEZA – EDICIÓN 2025-GODOY CRUZ"**. En particular se denuncia que *"...la Municipalidad de Godoy Cruz, ha adjudicado en fecha 4 de agosto de 2025 a través del Decreto n°3279 la licitación pública que consta en Expediente n° 2025-002002/S1-GC para la realización de la Fiesta de la Cerveza 2025 a **Estrella Eventos y Espectáculos SA**. una empresa que, conforme surge de registros públicos, se encuentra actualmente **inhibida judicialmente**, situación que invalida su capacidad para contratar con el Estado. Tal circunstancia constituye una violación directa a lo dispuesto en la Cláusula Segunda del Pliego de Condiciones Particulares que rigió la licitación mencionada, la cual establece expresamente que no podrán participar ni resultar adjudicatarias aquellas personas físicas o jurídicas que se encuentren "Inhibidos o concursados civilmente por disposición judicial" A pesar de ello, la adjudicación fue otorgada a dicha firma, incurriendo el Municipio en un acto administrativo que podría ser nulo de nulidad absoluta por contrariar normas de orden público y por vulnerar los principios de transparencia, igualdad y legalidad que rigen los procedimientos licitatorios."*

b) A orden 4 se adjunta pedido de informes respecto a la denuncia presentada por el concejal del Municipio de Godoy Cruz, suscripta por el Sr. Fiscal de Estado de la Provincia de Mendoza, en la

que se solicita que se envíe toda la información idónea y pertinente respecto al objeto de la denuncia en un plazo de 10 días hábiles.

c) A orden 6 rola Informe suscripto digitalmente por Federico Pithod, por el cual la Municipalidad de Godoy Cruz remite la información que entiende vinculada a los extremos de la denuncia y respecto al trámite licitatorio objetado, a cuyos demás términos e información me remito en honor a la brevedad.

II.- INTERVENCIÓN DE FISCALÍA DE ESTADO:

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

1. ALCANCE DEL CONTROL: Atento a la complejidad de la presente causa y de la denuncia presentada, corresponde precisar que:

1.1. Se tratarán los aspectos principales que a juicio de esta DAA¹ tienen relevancia respecto de la dilucidación de los temas sometidos a análisis, conforme lo tiene resuelto la jurisprudencia² ; y

¹ Dic. 1495/17 DAA.

² Se ha dicho al respecto que: "...como lo recordara al votar el 29/12/89 en autos "Cionco, Horacio Higinio c/ Caja Nac. de Prev. de la Industria, Com. y Act. Civiles s/ Reajustes por Movilidad", la Corte Suprema de Justicia Nación ha señalado que "los jueces no están obligados a seguir y decidir todas las alegaciones de las partes, sino sólo a tomar en cuenta lo que estiman pertinente para la correcta solución del litigio" (cfr. "Tolosa, Juan C. c/ Compañía Argentina de Televisión S.A", fallado el 30.4.74, pub. L.L., To. 155, pág. 750, n° 385). De esta suerte, se reitera una doctrina expuesta en múltiples ocasiones, merced a la cual se exime al juzgador de tratar todas las cuestiones expuestas por los litigantes y de analizar los argumentos que, a su juicio, no sean decisivos (Fallos: 272:225; 274:113; entre otros)..."(CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 3 SENTENCIA DEFINITIVA EXPEDIENTENRO: 4982/2010 AUTOS: "ACOSTA RUBEN c/ ANSES s/REAJUSTES VARIOS"). Al respecto, tiene dicho nuestro máximo tribunal Federal que "los jueces no están obligados a ponderar una por una y exhaustivamente todas las constancias de la causa, sino sólo aquellas que estimen conducentes para fundar sus conclusiones (Fallos, 311:571) y para la correcta solución del litigio (311:836), y tampoco están obligados a tratar todas las cuestiones propuestas por las partes ni analizar los argumentos utilizados que a su juicio no sean decisivos (301:970 y311:1191)"(citado por esta



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

1.2. Vinculado a lo anterior, la intervención de este órgano estará especialmente limitada al control de "juridicidad"³ del accionar administrativo, sin manifestación alguna sobre cuestiones técnicas (ajenas a su incumbencia) o de mérito, oportunidad o conveniencia relativas a la operatoria en general (asignadas a los órganos competentes de la administración), conforme doctrina sentada en reiteradas oportunidades por la Procuración del Tesoro de la Nación⁴, valorando además los aspectos tratados conforme los informes de los órganos técnicos-consultivos especializados y competentes, que han intervenido en la preparación de la voluntad administrativa, según doctrina sentada por el órgano nacional aludido⁵ y más

Sala en la causa N° 42.538, "Incidente de recusación de Mullen, Eamon Gabriel y otros", resuelta el 27 de noviembre de 2008)".

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

⁴ Ha dicho en relación al objeto de los Dictámenes, la Procuración del Tesoro de la Nación que: "...no entra a considerar los aspectos técnicos de las problemáticas planteadas, por ser ello ajeno a su competencia. Su función asesora se encuentra restringida al análisis de las cuestiones de derecho y su aplicación al caso concreto, quedando libradas las apreciaciones sobre cuestiones técnicas a la autoridad administrativa con competencia en la materia (PTN, Dictámenes; 259:233; 245:359, 381)"; "...El asesoramiento de la PTN se limita al estudio de las cuestiones estrictamente jurídicas, no trata aspectos técnicos, ni se refiere a las razones de oportunidad política por ser ajenos a la competencia que tiene asignada (PTN, Dictámenes; 259:233; 204:47, 159; 207: 578)". Ha agregado en este sentido que "El dictamen legal de la PTN no se pronuncia sobre aspectos técnicos, financieros o económicos, ni sobre la equidad o inequidad de las fórmulas contractuales o respecto de oportunidad, mérito o conveniencia, por ser ajenos a su competencia funcional... (PTN, Dictámenes, 251:781; 253:5)". Incluso el Poder Judicial se ve en principio sustraído de efectuar estas consideraciones, habiendo considerado la C.S.J.N. que el acierto, error, el mérito o la conveniencia de las soluciones adoptadas por los poderes políticos, no son puntos sobre los que el Poder Judicial pueda pronunciarse, salvo en aquellos casos que trascienden ese ámbito de apreciación, para internarse en el campo delo irrazonable, inicuo o arbitrario (conf. C.S.J.N., en "Paz Carlos Omar c/Estado Nacional, sentencia del 09/08/01)".

⁵ En este sentido, la P.T.N. ha entendido que: "...la ponderación de los temas debe efectuarse conforme a los informes de los especialistas en la materia de que se trate, es decir, que esos informes merecen plena fe mientras no aparezcan elementos de juicio suficientes para destruir su valor, siempre que sean fundados, precisos y adecuados al caso (PTN, Dictámenes; 200:116; 248:430; 259:233).

allá de analizar la existencia o inexistencia de "arbitrariedad manifiesta"⁶, aspecto controlable por este órgano al igual que por la autoridad jurisdiccional.

En este orden de ideas, cabe recordar que la S.C.J. Provincial ha expresado: "...*El Poder Judicial de la Provincia de Mendoza sólo ejerce el control de legitimidad de los actos administrativos (aún en los discrecionales) cuando existe arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, pero no puede incursionar en la materia propia del órgano administrativo emisor supliéndolo, pues ello importaría ejercer facultades ajenas a su función invadiendo la esfera administrativa...*"⁷.

En sentido coincidente esta DAA ha afirmado que los aspectos relativos a cuestiones técnicas (a lo que debe agregarse lo referido al mérito, oportunidad o conveniencia) se encuentran prima facie fuera de la posibilidad de tratamiento y no son susceptibles de someterse a consideraciones jurídicas, salvo que exista manifiesta arbitrariedad⁸.

2. DE LAS IRREGULARIDADES

DENUNCIADAS Y RESPUESTA DEL MUNICIPIO: En particular corresponde realizar las siguientes consideraciones:

2.1. IRREGULARIDADES SEÑALADAS POR

EL DENUNCIANTE: Sin perjuicio de lo expuesto en el punto I. Antecedentes, el aspecto central a dilucidar consiste en determinar si la prohibición prevista en el punto 2 del Pliego de Condiciones Particulares —que excluye a las personas físicas (en la actualidad y conforme CCyCN "humanas") o jurídicas inhibidas o concursadas— resulta aplicable a la adjudicación dispuesta por el

⁶ Explica CASSAGNE que se puede definir "...la arbitrariedad como el acto contrario a la razón, producto de la mera voluntad o capricho del funcionario. ... En tal sentido, resulta evidente que la discrecionalidad no puede confundirse con la arbitrariedad ... En suma, el concepto de arbitrariedad es amplio y comprende lo injusto, irrazonable, e ilegal, fundado en la sola voluntad del funcionario, siendo una de los límites sustantivos de la discrecionalidad..." Citado en CASSAGNE Juan Carlos, "LOS GRANDES PRINCIPIOS DEL DERECHO PÚBLICO (Constitucional y Administrativo), Segunda Edición Actualizada. Ed. Rubinzal Culzoni, 2021, págs. 244-245.

⁷ SCJ Mza., Expte.: 13040799919; "CANESSA, ARGENTINO OMAR Y OTROS C/ DIRECCIÓN G. DE ESCUELAS P/ ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA", Fecha: 08/05/2020, SALA Nº2.

⁸ Postura sostenida en Dictamen Nº975/17, de fecha 15/08/17, en Expte. Nº975-D-2017-05179; "SINDICATO DE TRABAJADORES VIALES DE MZA SITRAVI S/ SOLIC. INTERV. DE F.E." y recientemente, en Dict. Nº1209/20.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

Decreto Municipal N° 3.279 en favor de Estrella Eventos y Espectáculos S.A., quien se encontraba judicialmente inhibida al momento de presentar su oferta.

Así se puede advertir que en orden 2 el denunciante indica que: *"...En particular, la Municipalidad de Godoy Cruz, ha adjudicado en fecha 4 de agosto de 2025 a través del Decreto n°3279 la licitación pública que consta en Expediente n° 2025-002002/S1-GC para la realización de la Fiesta de la Cerveza 2025 a **Estrella Eventos y Espectáculos SA**. Una empresa que, conforme surge de registros públicos, se encuentra actualmente **inhibida judicialmente**, situación que invalida su capacidad para contratar con el Estado."*

Expresa además que: *"...Tal circunstancia constituye una violación directa a lo dispuesto en la Cláusula Segunda del Pliego de Condiciones Particulares que rigió la licitación mencionada, la cual establece expresamente que no podrán participar ni resultar adjudicatarias aquellas personas físicas o jurídicas que se encuentren "Inhibidos o Concursados civilmente por disposición judicial. A pesar de ello, la adjudicación fue otorgada a dicha firma, incurriendo el Municipio en un acto administrativo que podría ser nulo de nulidad absoluta por contrariar normas de orden público y por vulnerar los principios de transparencia, igualdad y legalidad que rigen los procedimientos licitatorios. Tal circunstancia constituye una violación directa a lo dispuesto en la Cláusula Segunda del Pliego de Condiciones Particulares que rigió la licitación mencionada, la cual establece expresamente que no podrán participar ni resultar adjudicatarias aquellas personas físicas o jurídicas que se encuentren "Inhibidos o concursados civilmente por disposición judicial".*

2.2. RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE GODOY CRUZ AL PEDIDO DE INFORMES DE FISCALÍA DE ESTADO:

Frente a los extremos irregulares señalados en el cuerpo de la denuncia y referenciados en el acápite anterior, se le dio vista a la Municipalidad de Godoy Cruz, como organismo licitante (constancias de orden 5 de fecha 5/11/2025),

remitiendo el pertinente informe al respecto según nota de fecha 26 de Noviembre de 2025, agregada en orden 6, con las siguientes consideraciones:

2.2.1. Como cuestión preliminar, el Municipio observa un error cronológico en la denuncia: el concejal indica una adjudicación de fecha 04/08/2025, pero el Municipio afirma que el Decreto N° 3279/25 —relativo al nuevo llamado— fue suscripto el 24/09/2025, por lo que “mal pudo haberse adjudicado” en agosto. En ese marco, expone que existió un procedimiento licitatorio anterior con igual objeto que se frustró y quedó extinguido por rescisión, disponiéndose la baja de la orden de compra mediante Decreto N° 3064/25, para luego impulsar un nuevo procedimiento. Enfatiza la premura por la inminencia del evento (5, 6 y 7 de diciembre) y por la naturaleza del objeto contractual (contratación de artistas y múltiples prestaciones logísticas y técnicas). Indica que el nuevo llamado fue autorizado (menciona Decreto N° 3065/25, 10/09/2025), con apertura el 22/09/2025 a las 10:00 hs, y que se cumplieron las publicaciones edictales exigidas. Asimismo, sostiene que existían presupuestos para una contratación directa (con cita a la Ley 8706), pero que se optó por licitación pública para asegurar igualdad, transparencia y libre concurrencia.

2.2.2. En relación con la concurrencia, el Municipio consigna que al nuevo llamado se presentó un único oferente (Estrella Eventos y Espectáculos S.A.), quien acompañó la documentación requerida, incluida constancia de inscripción en el Registro de Proveedores. A partir de ello, el Municipio desarrolla que el régimen registral de la Ley 8706 (y su correlato municipal) sería el ámbito idóneo donde se exteriorizan inhabilitaciones o impedimentos (v.gr. sanciones, quiebra), y que la reglamentación (Decreto 1000/15) no establecería una prohibición específica por inhabilitación; por ende, si existiera impedimento para contratar debería reflejarse registralmente. Con base en ese razonamiento, sostiene que la inhabilitación no impediría la adquisición de pliegos ni la presentación en licitación, sin perjuicio de que pudiera constituir un elemento valorable en la evaluación.



2.2.3. Luego el Municipio distingue entre Pliego de Condiciones Generales (lo caracteriza como reglamentario del procedimiento, con cita al art. 139 inc. c del Decreto 1000/15) y Pliego de Condiciones Particulares, para sostener que este último no puede introducir restricciones que importen una limitación de capacidad para acceder a la contratación pública, pues ello contrariaría el art. 16 CN, la Ley 8706 y los principios licitatorios, en cuanto los requisitos particulares no pueden desbordar el marco normativo ni oponerse a normas de fondo.

2.2.4. Sobre la situación registral, el Municipio relata que, con posterioridad a la apertura, la Dirección de Compras toma conocimiento de que en el Registro Público figuraba una inhibición del oferente (año 2024), y que por ello lo intima/convoca a brindar explicaciones. Indica que el proveedor atribuyó la medida a una deuda con AFIP (año 2023) ya cancelada, acompañando constancias y refiriendo que existía instrucción de levantamiento aún no reflejada registralmente. El Municipio añade que se reservó el derecho de no abonar suma alguna hasta constatar el efectivo levantamiento/regularización registral. En paralelo, pondera la urgencia, la unicidad de oferente y la necesidad de no frustrar el evento, sosteniendo que la causa de la inhibición se encontraba extinguida por pago y que el aspecto registral se subsanaría antes de cualquier desembolso.

En el plano normativo, el Municipio transcribe el art. 134 de la Ley 8706 (legalidad, concurrencia/competencia, transparencia, publicidad/difusión, igualdad de trato) y argumenta que, aun pudiendo utilizar otra vía excepcional, se eligió el procedimiento competitivo; por lo tanto, entiende que no se configura la vulneración de principios invocada por el denunciante.

2.2.5. Asimismo, el Municipio desarrolla que la inhibición registral tiene finalidad de publicidad y oponibilidad y no sería, en sí misma, una incapacidad personal; la caracteriza como una limitación relativa a la disposición de bienes registrables. Diferencia supuestos según la causa (acreedor inhibiente; procesos de incapacidad; concurso/quiebra) y encuadra

el caso en la hipótesis de tutela del crédito, sosteniendo que ello no supone "interdicción personal".

Finalmente, el Municipio invoca jurisprudencia para reforzar la tesis de que el pliego particular no puede incurrir en un exceso reglamentario que desnaturalice la ley (cita "Unión Cívica Radical c. GCBA...", TSJ 23/01/2015, voto Dra. Weinberg). Concluye que, aunque al tiempo de la oferta existiera una anotación inhibitoria publicada, la causa estaba extinguida por pago, que el requisito no importaba inadmisibilidad automática, y que se dispuso la exigencia de regularización previa a pagos; afirma que al momento de ordenar el pago ya no existía publicación inhibitoria y que en la actualidad el contratista no registra inscripciones inhibitorias. Cierra sosteniendo que se extremaron recaudos para resguardar los principios del procedimiento y el erario municipal, quedando a disposición para ampliar.

3. CONSIDERACIONES GENERALES DEL MARCO NORMATIVO APLICABLE: De conformidad a las constancias de autos, y atento al objeto de la misma, entiendo que el marco jurídico aplicable sería el plexo normativo conformado por el artículo 37 de la Constitución de la Provincia de Mendoza, los artículos 139, 140 y concordantes de la Ley N°8.706 y las previsiones correlativas del Decreto N°1.000/2015 y los pliegos de condiciones que rigieron el procedimiento.

En atención a las referencias normativas invocadas y a la prueba aportada tanto por el denunciante como por el Municipio de Godoy Cruz, esta Dirección de Asuntos Administrativos, ante la falta de remisión del expediente administrativo correspondiente al procedimiento licitatorio, se encuentra impedida de efectuar el análisis y control de los recaudos, etapas y exigencias esenciales previstos para los procedimientos de contratación pública en la Ley N°8.706 y su Decreto Reglamentario N°1.000/15.

En igual sentido, no ha sido posible corroborar los Pliegos de Bases y Condiciones que habrían regido la contratación, ni verificar el desarrollo de las actuaciones administrativas a la luz de las



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

disposiciones emanadas de la Dirección General de Contrataciones Públicas y Gestión de Bienes, en particular en lo relativo al cumplimiento de los deberes de publicidad y transparencia del procedimiento licitatorio.

Sin perjuicio de lo expuesto, puedo observar que se ha recurrido al procedimiento general de contratación de "Licitación Pública", previsto en el art. 37 de la Constitución de Mendoza, 139 de la LeyNº8.706 y 112, ap. III. de la Ley Nº9.003, lo que asegura la materialización de los principios esenciales de concurrencia, publicidad e igualdad, de raigambre constitucional y legal (sin perjuicio de la existencia de excepciones legalmente establecidas).

Ello en tanto el procedimiento general y regla para la selección del co-contratante del Estado Provincial (administración centralizada y/o descentralizada), surge de la disposición contenida en el Artículo 37 de la Constitución Provincial en cuanto expresa: *"Toda enajenación de bienes del fisco, compras y demás contratos susceptibles de licitación, se harán precisamente por esa forma y de un modo público bajo pena de nulidad ...salvo las excepciones que la ley determine en cuanto se refiere a la licitación"*.

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

4. LOS PLIEGOS FUERON ELABORADOS POR EL MUNICIPIO Y OBLIGAN TANTO AL ADMINISTRADO COMO AL ÓRGANO LICITANTE:

De modo preliminar corresponde dejar sentado un aspecto central para la correcta delimitación jurídica del caso, debiendo recordar que las condiciones de participación cuestionadas no fueron introducidas por el administrado, ni por el denunciante, sino que por el contrario derivan de una exigencia unilateral del Órgano Licitante en ejercicio de su competencia como tal.

Es así que del contenido de la denuncia y de los informes remitidos por la Municipalidad surge que la controversia se centra en la interpretación y aplicación de las disposiciones del Pliego de Condiciones Particulares que rigió el procedimiento licitatorio, en especial del artículo 2 de las *"Bases y Condiciones para la Fiesta de la Cerveza – Edición 2025"*, que establece las prohibiciones para participar. Dicho artículo habría enumerado de manera expresa los sujetos excluidos del proceso, entre ellos las personas *"inhibidas o concursadas civilmente por disposición judicial"*.

Tal previsión, en tanto fue incorporada por la propia Administración al instrumento rector del procedimiento, no puede ser considerada como una carga impuesta por el administrado ni como un elemento extraño al régimen de selección, sino como una condición previamente definida por el órgano licitante para ordenar la compulsa. Es decir, fue el propio Municipio quien, antes de la presentación de las ofertas, determinó cuáles eran los requisitos que debían satisfacer los interesados para participar válidamente del procedimiento y, eventualmente, resultar adjudicatarios.

De ello se sigue una consecuencia jurídica necesaria: el órgano licitante quedó vinculado por las reglas que él mismo fijó para ordenar la compulsa, del mismo modo en que tales reglas resultaban obligatorias para los oferentes. Los pliegos no constituyen una mera pauta orientativa ni una referencia disponible para la Administración, sino el marco normativo particular del procedimiento licitatorio. Su función es



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

predeterminar, antes de la presentación de las ofertas, las condiciones de participación, admisibilidad, evaluación y eventual adjudicación, de modo que todos los interesados concurren bajo reglas objetivas, conocidas y aplicables por igual.

Bajo esa perspectiva, la cuestión debe analizarse inicialmente desde la doctrina de la actividad reglada de la Administración. Si el pliego estableció de manera expresa que no podían participar quienes se encontraran inhibidos o concursados civilmente por disposición judicial, la autoridad licitante no conservaba un margen amplio de apreciación para decidir, caso por caso y con posterioridad, si aplicaba o no la causal. Por el contrario, verificada la hipótesis prevista por la propia cláusula, el accionar administrativo quedaba vinculado por la regla que ella misma había establecido.

Sobre el particular, Marienhoff advierte que “en ejercicio de la actividad reglada, la administración aparece estrechamente vinculada a la ley, que al respecto contiene reglas que deben ser observadas. Cuando ejerce una actividad discrecional, la administración actúa con mayor libertad: su conducta no está determinada por normas legales, sino por la finalidad legal a cumplir”. Sin embargo, agrega que “según que la actividad sea reglada o discrecional, hay, pues, una diferente forma de actuar por parte de la administración, pero siempre dentro del ámbito legal”. Finalmente, citando a Fiorini, sostiene que “por eso se ha dicho, con acierto, que la división de la administración en reglada y discrecional, vale como clasificación de los modos de ejecutarse la ley”⁹.

En esa inteligencia, y a fin de dar respuesta al argumento municipal reseñado en el punto **2.2.3** del presente, no resulta jurídicamente consistente que el Municipio procure relativizar el alcance de una cláusula que él mismo incorporó al procedimiento, bajo el argumento de que la inhibición registral no importaría una incapacidad civil o comercial para

⁹ Marienhoff, Miguel S., “Tratado de Derecho Administrativo”, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1984, T. I, 3ª ed., pág. 99, con cita de Fiorini, “La discrecionalidad en la administración pública”, pág. 41.

contratar. Tal razonamiento desplaza indebidamente el eje del análisis. La cuestión central no consiste en determinar, en abstracto, si la inhibición priva o no al oferente de capacidad civil para obligarse, sino en establecer si, dentro del procedimiento licitatorio concreto, el propio Municipio había erigido esa situación registral en una condición de admisibilidad o exclusión.

Una cosa es la capacidad civil o comercial — entendida como aptitud general para obligarse— y otra, distinta, son las condiciones de admisibilidad, habilitación e idoneidad para contratar con la Administración en un procedimiento de selección pública. Estas últimas se rigen por la normativa aplicable y, de manera particular, por los pliegos que disciplinan el trámite. En ese marco, la inhibición registral no se agota en una discusión de derecho privado sobre capacidad, sino que puede proyectarse sobre la regularidad del procedimiento, la igualdad de trato entre oferentes, la solvencia o confiabilidad del co-contratante y el resguardo del interés público comprometido.

Tal como se indicó en el punto **2.2.2** del presente dictamen, el Municipio contesta que Estrella Eventos y Espectáculos S.A. acompañó la constancia de inscripción en el Registro de Proveedores y que, por ello, no existiría impedimento suficiente para ofertar. Sin embargo, y conforme también surge de la defensa municipal reseñada en el punto **2.2.4**, el propio organismo reconoce que al momento relevante del procedimiento existía una inhibición registral publicitada respecto del oferente, intentando luego minimizar sus efectos mediante su caracterización como una circunstancia “desventajosa”, valorable al momento de evaluar la oferta, o como un aspecto susceptible de ser regularizado con posterioridad.

Tal razonamiento no puede compartirse sin reparos, ello en razón de que la existencia de una inhibición registral publicitada constituía un extremo objetivo relevante para el procedimiento, especialmente frente a una cláusula del pliego que la contemplaba como impedimento de participación. Por ello, no resultaba jurídicamente admisible degradar esa circunstancia a un dato accesorio, diferir su tratamiento a una



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

etapa posterior o condicionar simplemente los pagos a su regularización. Si la exigencia operaba como presupuesto de admisibilidad, su verificación debía producirse en el momento procedimental correspondiente y no luego de consumada la adjudicación.

No resulta compatible con el régimen licitatorio trasladar la verificación de una causal de admisibilidad a etapas posteriores de ejecución contractual. La decisión de condicionar pagos hasta constatar el levantamiento o regularización registral, tal como fue informado por el Municipio y reseñado en el punto **2.2.4**, puede eventualmente operar como recaudo de tutela patrimonial en la etapa de ejecución, pero no reemplaza el control que debía realizarse en el momento procedimental pertinente, esto es, al analizar la admisibilidad de la oferta y la aptitud del oferente para continuar en el procedimiento.

A ello se agrega que los pliegos de bases y condiciones constituyen la ley del contrato, a cuyas cláusulas se someten y quedan obligadas las partes. Así lo he sostenido en dictámenes precedentes, con cita de precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al recordar que la ley de la licitación o ley del contrato está constituida por el pliego donde se especifican el objeto de la contratación y los derechos y obligaciones del licitante, de los oferentes y del adjudicatario, con las aclaraciones o reservas que correspondan y resulten aceptadas por las partes al perfeccionarse el vínculo respectivo¹⁰.

En igual sentido, se ha señalado que en la licitación debe colocarse a todos los proponentes en pie de perfecta igualdad, siendo las cláusulas generales en que se fijaron las condiciones, derechos y obligaciones del contratista de obligada observancia para ellos, a fin de que sobre esa base se formulen los precios, se estructuren las propuestas y pueda

¹⁰ Ver Dictamen N° 1.787/23, DAA de FE, emitido en EX-2023-07422844- -GDEMZA-SECDESARR#ALVEAR. C.S.J.N., 29/12/1988, "Radeljak Juan c/ Administración General de Puertos", LL 1990-C-1. En sentido concordante, voto del Dr. Fayt en "Dulcamara S.A. v. ENTEL", 29/03/1990, LL 1990-E-311.

decidirse oportunamente cuál resulta la oferta menos onerosa o más conveniente para el Fisco¹¹.

También la Suprema Corte de Justicia de Mendoza ha sostenido que los pliegos de bases y condiciones de una licitación pública constituyen el conjunto de cláusulas redactadas por la Administración en las que se especifica el suministro, obra o servicio que se licita, estableciendo las particularidades del futuro contrato y determinando el trámite a seguir hasta su culminación. De allí que deban interpretarse conforme los principios generales que informan la licitación pública, sin que circunstancias particulares puedan modificar los presupuestos o requisitos de la presentación, pues en tal caso la confección del pliego devendría un acto inútil y se tornaría dificultoso impedir la vulneración de los principios de transparencia e igualdad de oferentes¹².

En esa línea, corresponde recordar que el artículo 149 del Decreto N° 1.000/15 establece que la presentación de las propuestas u ofertas implica el pleno conocimiento y aceptación de conformidad de los Pliegos de Condiciones Generales, Particulares, Especiales, etc., que rigen la contratación. Si tal regla vincula al oferente por el solo hecho de participar, con mayor razón vincula al órgano licitante que elaboró, aprobó y puso en vigencia esas condiciones.

Por ello, una vez aprobado el pliego y abierto el procedimiento, la Administración no puede modificar indirectamente su alcance mediante una interpretación posterior que neutralice una cláusula expresa, salvo que exista una razón jurídica suficiente, debidamente motivada y compatible con normas de jerarquía superior. Lo contrario importaría transformar el pliego en una regla obligatoria para los particulares, pero

¹¹ C.S.J.N., 24/08/1938, "Empresa Constructora F.H. Schmidt c/ Provincia de San Juan", LL 11-873.

¹² S.C.J. Mendoza, autos N° 78.497, "FIAT AUTO ARGENTINA S.A. c/ Provincia de Mendoza s/ A.P.A.", sentencia del 11/07/2008, LS 391-006. En idéntico sentido, autos N° 91.355, "C.E.M.P.S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ A.P.A.", sentencia del 13/08/2009, LS 403-179, citado por esta DAA en dictamen N°1787/23.



disponible para el propio órgano que la dictó, solución incompatible con los principios de juridicidad, igualdad, transparencia y buena fe administrativa.

En definitiva, el Municipio no podía tratar el pliego como vinculante para el administrado y meramente disponible para sí. La fuerza obligatoria de los pliegos alcanza a todos los sujetos del procedimiento: al oferente, porque su presentación implica aceptación de sus términos; y al órgano licitante, porque constituye el marco de juridicidad que él mismo estableció para seleccionar al cocontratante. Por ello, una vez incorporada la cláusula, no podía ser relativizada ex post sin afectar la previsibilidad, igualdad y transparencia del procedimiento.

Bajo tales premisas, la admisión y posterior adjudicación en favor de un oferente que, según se denuncia y según el propio informe municipal reconoce, registraba una inhibición publicitada al tiempo relevante del procedimiento, podría importar —prima facie— un apartamiento de una regla expresa del procedimiento, con eventual afectación de los principios de juridicidad, igualdad de trato, transparencia y selección objetiva del cocontratante.

5. EL REQUISITO DE NO ESTAR INHIBIDO NO APARECE IRRAZONABLE, EN PRINCIPIO, COMO CONDICIÓN DE ADMISIBILIDAD O CONTRATACIÓN: Analizadas las constancias incorporadas a las actuaciones, y dentro del marco propio del control de juridicidad que corresponde ejercer a esta Fiscalía de Estado, entiendo que la exigencia de no encontrarse inhibido judicialmente no se observa, prima facie, como manifiestamente irrazonable, arbitraria o desproporcionada en tanto condición de admisibilidad o contratación. Ello así, especialmente, si se tiene presente que dicha previsión fue incorporada por el propio Municipio en los pliegos que rigieron el procedimiento, con carácter previo a la presentación de ofertas, y que guarda razonable vinculación con la evaluación de idoneidad, solvencia, confiabilidad patrimonial y resguardo del interés público comprometido en toda contratación administrativa.

No advierto que una cláusula que impida participar o resultar adjudicatario a quien se encuentre "inhibido" por disposición judicial resulte, en principio, ajena al objeto de una contratación pública, ni carente de vinculación con los fines que deben orientar la selección del co-contratante estatal. Por el contrario, la propia lógica del procedimiento licitatorio habilita a la Administración a establecer, con carácter previo, general y objetivo, recaudos mínimos orientados a seleccionar un oferente idóneo, confiable y en condiciones razonables de cumplir adecuadamente las obligaciones que eventualmente asuma.

En materia de contratación administrativa, la evaluación del oferente no se agota en la constatación de su capacidad civil o comercial para obligarse. La Administración no selecciona únicamente a un sujeto formalmente capaz, sino a un co-contratante que reúna condiciones suficientes de idoneidad técnica, operativa, económica, financiera, patrimonial y jurídica para cumplir la prestación comprometida. De allí que los procedimientos licitatorios admitan, como regla, la exigencia de recaudos vinculados con antecedentes, solvencia, regularidad fiscal, situación patrimonial, inexistencia de impedimentos, capacidad técnica y demás extremos que permitan resguardar el interés público comprometido.

Esta distinción resulta relevante para evitar un desplazamiento indebido del eje de análisis, especialmente frente a la defensa municipal reseñada en el punto **2.2.3** del presente, en cuanto allí se sostiene que el Pliego de Condiciones Particulares no podría introducir una restricción a la capacidad para contratar no prevista en el régimen general. Una cosa es la capacidad civil o comercial, entendida como aptitud general para adquirir derechos y contraer obligaciones, y otra distinta son las condiciones de admisibilidad, habilitación e idoneidad para contratar con la Administración en un procedimiento de selección pública. Estas últimas se rigen por la normativa administrativa aplicable y, de manera particular, por los pliegos que disciplinan el trámite. La inhibición registral no se agota en una discusión abstracta de derecho privado sobre capacidad, sino que puede proyectarse sobre la



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

regularidad del procedimiento, la igualdad de trato entre oferentes, la solvencia o confiabilidad del eventual co-contratante y el resguardo del interés público comprometido.

Bajo esa perspectiva, la cláusula que exige no encontrarse inhibido judicialmente presenta una conexión razonable con el juicio de idoneidad patrimonial y confiabilidad que puede legítimamente realizar el órgano licitante. La inhibición general de bienes, aunque no importe necesariamente una incapacidad personal absoluta, sí constituye una restricción registral publicitada que exterioriza una situación patrimonial o judicial relevante. Por ello, no luce arbitrario que la Administración la considere al momento de definir quiénes pueden participar o resultar adjudicatarios en una contratación pública, especialmente cuando la ejecución contractual involucra intereses públicos, recursos estatales, obligaciones frente a terceros, eventuales responsabilidades derivadas de la prestación y necesidad de asegurar el cumplimiento regular del objeto contratado.

No se trata, entonces, de afirmar que toda inhibición judicial, cualquiera sea su causa, entidad o estado procesal, produzca automáticamente y por mandato legal una incapacidad general para contratar con el Estado. El punto es diverso. La Administración, al diseñar un procedimiento licitatorio, puede establecer condiciones razonables de admisibilidad vinculadas con la solvencia, regularidad e idoneidad del oferente, siempre que tales requisitos no sean manifiestamente arbitrarios, discriminatorios, inconducentes o desproporcionados respecto del objeto contractual. Y, prima facie, la inexistencia de una inhibición judicial publicitada no aparece como una exigencia de esa naturaleza.

Conforme he sostenido en dictámenes precedentes, los requerimientos técnicos o de admisibilidad previstos en los pliegos deben responder a necesidades fundadas en relación con el objeto licitado y su entidad, con suficiente motivación, a efectos de evitar requisitos excesivos o restricciones innecesarias que afecten el principio de concurrencia,

debiendo cumplirse además con los principios de no desviación de poder y razonabilidad previstos en los arts. 38 y 39 de la Ley N° 9.003¹³.

Aplicado ese criterio al caso, la exigencia de no estar inhibido no se presenta, en abstracto, como una restricción caprichosa o inconducente. Antes bien, guarda relación con la finalidad de verificar que el eventual co-contratante no se encuentre alcanzado por una restricción judicial registral que pueda comprometer su solvencia, su disponibilidad patrimonial o la confianza razonable que debe ponderarse en la contratación pública.

A ello se suma que la licitación pública no tiene por finalidad seleccionar de manera mecánica a cualquier oferente que pueda obligarse jurídicamente, sino determinar la oferta más conveniente para el interés público. La "oferta más conveniente" no se reduce al precio ni a la existencia formal de una propuesta, sino que supone un juicio integral sobre la idoneidad del oferente, la calidad de la prestación ofrecida, la razonabilidad de las condiciones propuestas, la capacidad de cumplimiento y demás elementos relevantes para proteger el interés estatal comprometido.

En esa misma línea, considero que el régimen de contratación administrativa incorpora, por definición, exigencias propias del derecho público que se proyectan sobre la habilitación para contratar con el Estado y sobre la tutela del erario. Entre ellas pueden mencionarse la idoneidad, confiabilidad, solvencia, regularidad fiscal y previsional, inexistencia de impedimentos, antecedentes técnicos y contractuales, capacidad operativa, cumplimiento de obligaciones anteriores y demás condiciones que permitan valorar razonablemente si el interesado se encuentra en situación adecuada para asumir y cumplir las obligaciones derivadas del procedimiento.

Reducir toda la cuestión a la capacidad civil en sentido estricto conduciría a una consecuencia no atendible, pues impediría justificar requisitos mínimos de admisibilidad o contratación que resultan habituales y necesarios en los procedimientos de selección pública, tales como

¹³ Ver Dictamen N° 1.787/23, DAA, emitido en EX-2023-07422844- -GDEMZA-SECDESARR#ALVEAR. En dicho precedente remití, asimismo, a los Dictámenes N° 1.342/22, N° 684/21 y N° 1.215/19, entre otros.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

la acreditación de antecedentes, solvencia económica, regularidad patrimonial, inexistencia de restricciones relevantes o cumplimiento de determinadas condiciones técnicas. Ello no se compadece con el principio de razonabilidad ni con la exigencia de una administración eficiente, prudente y responsable de los recursos públicos comprometidos.

En esa inteligencia, no aparece jurídicamente suficiente la defensa municipal reseñada en el punto **2.2.3** del presente, en cuanto intenta presentar la cláusula como un supuesto exceso reglamentario o como una restricción inválida a la capacidad civil del oferente. Tal razonamiento desplaza el eje del análisis, pues la cláusula no aparece dirigida a alterar el régimen general de capacidad de las personas humanas o jurídicas, ni a crear una incapacidad civil no prevista por la legislación de fondo. Su función es distinta, en tanto opera como condición de admisibilidad dentro de un procedimiento administrativo de contratación, en resguardo de la regularidad del trámite, la transparencia, la igualdad de trato, la solvencia del oferente y la selección objetiva del co-contratante.

Tampoco estimo adecuado trasladar automáticamente al caso categorías propias del control de compatibilidad entre reglamento y ley. Los pliegos licitatorios de este procedimiento, más allá de su nomen iuris, operan como condiciones particulares de un procedimiento de selección y del eventual contrato administrativo posterior, no como reglamentos generales dictados para regir una pluralidad indeterminada de situaciones. Por ello, el análisis no debe centrarse en si el pliego “reglamentó” la capacidad civil de las personas, sino en si el requisito establecido para participar o resultar adjudicatario resultaba manifiestamente irrazonable, desproporcionado, discriminatorio, inconducente o contrario a una norma de jerarquía superior.

Bajo ese estándar, no advierto que exigir que el oferente no se encuentre inhibido judicialmente constituya, en principio, una condición arbitraria. La cláusula no se presenta como una restricción fundada en una diferenciación subjetiva irrazonable, ni como una exigencia carente de

relación con el objeto del procedimiento. Por el contrario, se vincula con un dato patrimonial y registral objetivamente verificable, referido a la situación del eventual co-contratante frente a una medida judicial que, aun cuando no suprima su capacidad civil, sí puede razonablemente ser ponderada por la Administración en orden a la solvencia, confiabilidad y regularidad patrimonial del oferente.

Tampoco puede perderse de vista que el art. 134 de la Ley N° 8.706 impone que los procedimientos de contratación se ajusten a los principios de legalidad, concurrencia, transparencia, publicidad e igualdad de tratamiento para los oferentes¹⁴.

Tales principios no sólo protegen el acceso de los interesados al procedimiento, sino también la necesidad de que todos concurren bajo las mismas reglas y que la Administración seleccione a quien reúna las condiciones exigidas por el régimen de la compulsa. En tal marco, la exigencia de inexistencia de una inhibición judicial no aparece, por sí, contraria a la concurrencia, siempre que haya sido prevista con carácter previo, de modo general, objetivo y aplicable por igual a todos los interesados.

Más aún, la razonabilidad del requisito debe evaluarse a la luz del objeto y finalidad del procedimiento, no desde una abstracción iusprivatista sobre la capacidad del oferente. Si la contratación tenía por objeto la organización, desarrollo y comercialización de un evento público de relevancia institucional, económica y social para el Municipio, no luce irrazonable que el órgano licitante haya pretendido excluir situaciones registrales que pudieran revelar restricciones patrimoniales o riesgos de

¹⁴ Art. 134 Ley N° 8.706: "Los principios generales a los que deberán ajustarse los procedimientos de contrataciones de la Administración Provincial serán: a. Legalidad, debiéndose mantener el imperio de la juridicidad y sometiendo el proceso al orden normativo vigente. b. Concurrencia de interesados, promoción de la competencia y oposición entre oferentes, dando oportunidad de subsanar deficiencias no sustanciales, siempre que no se alteren los principios de igualdad y transparencia; c. Transparencia en los procedimientos; d. Publicidad y difusión del procedimiento de contratación de todos los actos que componen el proceso licitatorio, permitiendo el permanente acceso de los interesados a la información a través de los medios de publicidad, ya sean estos electrónicos o no; e. Igualdad de tratamiento para los oferentes".



cumplimiento. Podrá discutirse, en el caso concreto, si la causal se encontraba efectivamente configurada, si subsistía al momento relevante, si la deuda que motivó la inhibición estaba cancelada, o si el pliego permitía alguna modalidad de subsanación. Pero ello es distinto a sostener que el requisito, en sí mismo, resulte irrazonable.

En este punto, resulta necesario distinguir el plano de la razonabilidad abstracta del requisito del plano de su aplicación concreta. Que la deuda causal de la inhibición hubiera estado cancelada con anterioridad, según lo informado por el Municipio y conforme fuera reseñado en el punto **2.2.4**, puede constituir un elemento relevante para graduar la entidad de la situación y para valorar la conducta del oferente y de la Administración. Sin embargo, esa circunstancia no convierte automáticamente en irrazonable la exigencia prevista en el pliego en la regulación de exigencias de admisibilidad de la oferta. La razonabilidad del requisito debe examinarse en función de su finalidad general dentro del procedimiento, mientras que la eventual cancelación del crédito causal incide en la ponderación del caso concreto, especialmente respecto de la subsistencia registral de la medida y de la posibilidad o no de considerarla subsanable.

La propia conducta posterior del Municipio confirma, en alguna medida, la relevancia jurídica del extremo. Según surge de lo informado por la Municipalidad, el órgano licitante no trató la inhibición como un dato absolutamente irrelevante, sino que convocó o intimó al proveedor a brindar explicaciones, recibió constancias relativas al pago de la deuda que habría originado la medida y se reservó el derecho de no abonar suma alguna hasta constatar el efectivo levantamiento o regularización registral. Esa conducta revela que la inhibición tenía, al menos para el propio órgano licitante, entidad suficiente para activar un control específico. Lo jurídicamente objetable no es que se haya ponderado el dato, sino que se lo haya desplazado hacia una etapa posterior si el pliego lo configuraba como condición de admisibilidad.

En otros términos, si la inhibición era completamente irrelevante para contratar, no se explica la reserva de no pagar hasta su regularización. Y si era relevante, no aparece suficientemente justificado diferir su tratamiento al momento del pago cuando el cuestionamiento estaba vinculado a la posibilidad misma de participar y resultar adjudicatario. Tal circunstancia evidencia, cuanto menos, una tensión en la fundamentación municipal y refuerza la necesidad de que la cláusula no fuera descartada sin una motivación estricta, expresa y suficiente.

Por lo demás, si el Municipio entendía que la cláusula resultaba excesiva, inconveniente, técnicamente inadecuada o contraria al régimen general de contrataciones, debió corregirla antes de aprobar el llamado, mediante la modificación pertinente del pliego. Lo que no aparece admisible es sostener, luego de abierto el procedimiento y frente a la situación concreta del único oferente, que el requisito que el propio Municipio incorporó no podía producir efectos. Tal proceder no aparece suficientemente compatible con las exigencias de previsibilidad, igualdad y buena fe administrativa.

En conclusión, dentro del limitado marco de análisis que habilitan las constancias incorporadas a esta sede, entiendo que el requisito de no encontrarse inhibido judicialmente no aparece, prima facie, como manifiestamente irrazonable, arbitrario o desproporcionado, siendo su incorporación en los PBCP jurídicamente viable. Por el contrario, guarda razonable vinculación con la necesidad de ponderar la idoneidad patrimonial, confiabilidad, regularidad del procedimiento, igualdad de trato y tutela del interés público comprometido en la contratación.

En tal inteligencia, la argumentación municipal fundada en la supuesta improcedencia abstracta del requisito, o en su eventual caracterización como exceso reglamentario —según fuera reseñada en los puntos **2.2.2** y **2.2.3**—, no resulta suficiente para privar de efectos a una cláusula incorporada al pliego por el propio órgano licitante, ni para justificar su inaplicación posterior sin una motivación expresa, específica y



compatible con los principios de juridicidad, razonabilidad, transparencia e igualdad.

6 SOMETIMIENTO VOLUNTARIO AL RÉGIMEN LICITATORIO, ESPECIALMENTE POR PARTICIPACIÓN SIN IMPUGNACIÓN OPORTUNA DE LAS BASES: Corresponde finalmente ponderar otro aspecto que refuerza la fuerza obligatoria de la cláusula bajo examen, la participación en el procedimiento licitatorio importó el sometimiento voluntario de los interesados al régimen jurídico particular previsto en los pliegos, especialmente cuando no surge que las bases hubieran sido impugnadas en tiempo oportuno.

La presentación de una oferta en un procedimiento de contratación pública no constituye un acto neutro o desvinculado de las condiciones previamente establecidas por la Administración. Por el contrario, implica la aceptación del marco jurídico que regula la compulsa, esto es, de los Pliegos de Condiciones Generales, Particulares, Técnicos y demás documentación integrante del llamado. Así lo recepta expresamente el art. 149 del Decreto N° 1.000/15, al disponer que la presentación de propuestas u ofertas implica el pleno conocimiento y aceptación de conformidad de los pliegos que rigen la contratación¹⁵.

Desde esa perspectiva, quien decide participar en una licitación pública, formula oferta y continúa en el procedimiento sin impugnar oportunamente sus bases, queda sometido a las reglas allí previstas. Tal sometimiento voluntario impide, como principio, desconocer luego selectivamente aquellas condiciones que resulten desfavorables, inconvenientes o impeditivas, salvo que se acredite de modo excepcional la existencia de una ilegitimidad manifiesta, una violación de normas de jerarquía superior o una afectación sustancial de principios básicos del procedimiento.

¹⁵ Art. 149 del Decreto N° 1.000/15: "La presentación de las propuestas u ofertas, implica el pleno conocimiento y aceptación de conformidad de los Pliegos de Condiciones Generales, Particulares, Especiales, etc., que rigen la contratación".

En el caso bajo análisis, la cláusula relativa a la imposibilidad de participar de quienes se encontraren “inhibidos o concursados civilmente por disposición judicial” integraba el régimen licitatorio desde el origen del llamado. No aparece como una exigencia sorpresiva, sobreviniente o introducida con posterioridad a la presentación de ofertas. Por ello, si el oferente entendía que dicha condición resultaba ilegítima, irrazonable, inaplicable o excesiva, debió articular la impugnación correspondiente en la oportunidad procedimental pertinente, y no procurar su relativización una vez presentada la oferta o avanzado el trámite.

He sostenido en dictámenes precedentes que la aceptación sin reserva de las cláusulas de los pliegos resulta jurídicamente relevante, desde que la presentación de las propuestas importa el pleno conocimiento y conformidad con las condiciones que rigen la contratación. Ello conduce a concluir, sin mayores esfuerzos interpretativos, que las cláusulas previstas en los pliegos deben aplicarse de manera prioritaria en el procedimiento concreto¹⁶.

La Suprema Corte de Justicia de Mendoza también ha señalado que las circunstancias particulares no pueden modificar los presupuestos o requisitos de la presentación establecidos en los pliegos, pues en tal caso la confección del pliego devendría un acto inútil y se tornaría dificultoso impedir la vulneración de los principios de transparencia e igualdad de oferentes¹⁷.

Aplicado ello al presente supuesto, no resultaría admisible sostener que el oferente pudo presentarse, aprovechar el procedimiento y obtener la adjudicación, pero luego desconocer una causal de inadmisibilidad prevista expresamente en las bases. La participación voluntaria

¹⁶ Ver Dictamen DAA en EX-2023-07094220-GDEMZA-DGSERP#MSEG, procedimiento de adecuación de precios solicitado por Clisa Interior S.A., en el que se sostuvo la aplicación prioritaria de las cláusulas previstas en los pliegos que rigieron el procedimiento.

¹⁷ S.C.J. Mendoza, autos N° 78.497, “FIAT AUTO ARGENTINA S.A. c/ Provincia de Mendoza s/ A.P.A.”, sentencia del 11/07/2008, LS 391-006. En idéntico sentido, autos N° 91.355, “C.E.M.P.P.S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ A.P.A.”, sentencia del 13/08/2009, LS 403-179.



sin reserva ni impugnación oportuna importa aceptación del régimen del llamado, incluida la cláusula cuya aplicación ahora se discute.

Lo expuesto no implica soslayar que el control de juridicidad puede y debe ejercerse aun frente a cláusulas aceptadas por los oferentes, cuando se advierta una contradicción manifiesta con el ordenamiento jurídico o una afectación sustancial de principios superiores. Pero ese no parece ser, en principio el supuesto examinado. Como se desarrolló, la exigencia de no encontrarse inhibido judicialmente no aparece, en sí misma, como manifiestamente irrazonable o arbitraria, sino vinculada con la idoneidad, solvencia, confiabilidad patrimonial y tutela del interés público comprometido en la contratación.

En consecuencia, la falta de impugnación oportuna de las bases refuerza la exigibilidad de la cláusula tanto respecto del oferente como respecto del Municipio. Para el oferente, porque decidió participar bajo esas condiciones. Para la Administración, porque no puede luego dispensar o reinterpretar en favor de un participante una regla que integraba el marco objetivo de la compulsa y que pudo haber incidido en la decisión de otros interesados de presentarse o abstenerse.

Bajo tal inteligencia, el sometimiento voluntario al régimen licitatorio impide tratar la cláusula de inhibición como una condición disponible o meramente orientativa. Si no fue oportunamente cuestionada, y si no se verifica prima facie una irrazonabilidad manifiesta, la regla debía ser aplicada conforme su sentido propio y con igual alcance para todos los sujetos del procedimiento.

7. INCIDENCIA DE LA CANCELACIÓN DEL CRÉDITO QUE MOTIVÓ LA INHIBICIÓN: Finalmente, corresponde efectuar una consideración específica respecto de la situación causal que habría dado origen a la inhibición registral denunciada, aclarando desde ya que las conclusiones se formulan a partir de lo informado por la propia Municipalidad de Godoy Cruz al contestar el pedido de informe cursado por esta Fiscalía de Estado obrante en orden 6.

Bajo este marco de análisis, surge del informe municipal que, con posterioridad a la apertura de la licitación, la Dirección de Compras tomó conocimiento de que en el Registro Público figuraba una inhibición de la empresa oferente correspondiente al año 2024, motivo por el cual procedió a convocar al proveedor a brindar explicaciones. Según allí se consigna, ante dicho requerimiento, Estrella Eventos y Espectáculos S.A. manifestó que la inhibición respondía a una deuda mantenida con AFIP durante el año 2023, la cual ya habría sido cancelada, con pago de capital e intereses en noviembre de ese mismo año, existiendo además instrucción de levantamiento de fecha 05/08/2024.

De tal informe se desprende, entonces, que —siempre conforme lo sostenido por el Municipio— la causa sustancial de la medida inhibitoria se habría encontrado extinguida con anterioridad al nuevo llamado licitatorio (en especial a la apertura de ofertas) y, por ende, antes de la presentación de la oferta. Esta circunstancia resulta relevante, pues permite diferenciar la eventual subsistencia registral de la inhibición de la vigencia material del crédito que la habría motivado.

Sin embargo, también surge de las actuaciones acompañadas que la inhibición continuaba publicada registralmente. En ese sentido, la consulta agregada por el denunciante, realizada el 14/10/2025, informa la existencia de una inhibición común general contra Estrella Eventos y Espectáculos S.A., inscripta el 15/03/2024, con vencimiento el 15/03/2029, en autos “AFIP c/ Estrella Eventos y Espectáculos S.A. p/ Ejecución Fiscal”.

En ese marco, considero que la cancelación del crédito —según la versión municipal— constituye un elemento relevante para atenuar el reproche sustancial vinculado con la solvencia patrimonial del oferente, en tanto no se trataría de una deuda fiscal vigente al momento de ofertar, sino de una medida cuya causa habría quedado extinguida con anterioridad. No obstante, dicha circunstancia no elimina por sí sola el problema procedimental derivado de la permanencia del asiento registral



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

frente a una cláusula del pliego que impedía la participación de sujetos inhibidos por disposición judicial.

Tampoco surge, de lo informado, que el oferente hubiera denunciado espontáneamente esa situación al momento de presentar su propuesta. Por el contrario, el propio Municipio indica que la explicación fue brindada luego de que la Dirección de Compras advirtiera la inhibición y convocara al proveedor a dar explicaciones. Ello permite considerar que la subsistencia registral obedecería a una falta de conclusión oportuna del trámite de levantamiento, pero también evidencia que la cuestión fue advertida y documentada recién a partir de una actuación posterior del órgano licitante.

En consecuencia, la cancelación del crédito puede ser ponderada como circunstancia atenuante o explicativa, pero no como un elemento suficiente para tener por automáticamente purgada la eventual irregularidad procedimental, ni para desplazar sin motivación expresa la aplicación de la regla prevista en los pliegos.

Bajo ese marco, considero que el procedimiento licitatorio aparece, prima facie, atravesado por una irregularidad jurídicamente relevante, consistente en la admisión y posterior adjudicación a favor de un oferente que registraba una inhibición publicitada, pese a la existencia de una cláusula expresa del pliego que impedía la participación de sujetos en tal situación. Ello importaría, en principio, un apartamiento de las reglas previamente fijadas por el propio órgano licitante, con posible afectación de los principios de juridicidad, igualdad de trato, transparencia, previsibilidad y selección objetiva del co-contratante.

La eventual cancelación del crédito causal no resulta indiferente y deberá ser valorada por los organismos competentes, especialmente a los fines de graduar la entidad de la irregularidad, descartar o no la existencia de daño patrimonial y ponderar la conducta de los funcionarios y del oferente interviniente. Sin embargo, dicha circunstancia no elimina por sí sola la necesidad de activar los mecanismos institucionales de control ulterior,

en tanto subsiste una cuestión procedimental objetiva vinculada con la aplicación de los pliegos y la regularidad del acto de adjudicación.

En tal inteligencia, corresponde remitir copia de las presentes actuaciones a la Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública, a fin de que tome la intervención que estime corresponder en el marco de sus competencias específicas, particularmente en lo relativo a la eventual afectación de los deberes de transparencia, juridicidad, publicidad activa, ética administrativa y regularidad del procedimiento licitatorio.

Corresponde remitir las actuaciones al Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia, en atención a la posible incidencia de los hechos analizados sobre la legalidad del procedimiento de contratación, la inversión de caudales públicos municipales y la eventual determinación de responsabilidades administrativas, contables o patrimoniales que pudieren corresponder.

Todo ello, sin perjuicio de dejar expresamente aclarado que la presente conclusión se formula con base en las constancias acompañadas a esta Fiscalía de Estado y en lo informado por la propia Municipalidad de Godoy Cruz al contestar el pedido de informe, no habiéndose podido compulsar íntegramente el expediente administrativo original de la licitación ni la totalidad de las actuaciones judiciales y registrales vinculadas con la inhibición denunciada.

III.- CONCLUSIONES: Como corolario de lo expuesto, y en función de las constancias incorporadas a las presentes actuaciones, de la denuncia obrante a orden 2, del informe producido por la Municipalidad de Godoy Cruz a orden 6, y del análisis desarrollado en el apartado II del presente dictamen, esta Dirección de Asuntos Administrativos considera que:

1.- La intervención de esta Fiscalía de Estado debe entenderse circunscripta al control de juridicidad de los extremos denunciados, sin que ello importe emitir juicio sobre aspectos técnicos, de



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

mérito, oportunidad o conveniencia propios de la administración activa. Asimismo, corresponde dejar expresamente aclarado que el presente análisis se formula con el alcance limitado que deriva de las constancias acompañadas a esta sede y de lo informado por la Municipalidad de Godoy Cruz, no habiéndose podido compulsar íntegramente el expediente administrativo original de la licitación ni la totalidad de las actuaciones judiciales y registrales vinculadas con la inhibición denunciada.

2.- Dentro de ese marco, y respecto de los extremos tratados en el apartado II, se advierten prima facie elementos suficientes para considerar la posible existencia de una irregularidad administrativa en el trámite y adjudicación del procedimiento licitatorio cuestionado, particularmente en lo relativo a la admisión y posterior adjudicación en favor de un oferente que registraba una inhibición judicial publicada, pese a la existencia de una cláusula expresa del Pliego de Condiciones Particulares que habría impedido la participación de sujetos en tal situación.

3.- La circunstancia informada por el Municipio en cuanto a que la deuda que habría motivado la medida inhibitoria se encontraba cancelada con anterioridad al nuevo llamado licitatorio constituye un elemento relevante para la ponderación integral del caso, en especial a los fines de graduar la entidad de la irregularidad, valorar la conducta de los intervinientes y determinar la existencia o inexistencia de perjuicio patrimonial. Sin embargo, dicha circunstancia no aparece suficiente, por sí sola, para tener por purgada la eventual irregularidad procedimental derivada de la subsistencia registral de la inhibición al tiempo relevante del procedimiento, frente a una cláusula expresa del pliego que contemplaba tal situación como impedimento de participación.

4.- En virtud de ello, corresponde remitir en compulsa copia de las presentes actuaciones a la Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública, a fin de que tome la intervención que estime corresponder dentro del ámbito de sus competencias específicas,

particularmente en lo relativo a la eventual afectación de los deberes de juridicidad, transparencia, ética administrativa y regularidad del procedimiento licitatorio.

5.- En este sentido corresponde remitir copia de las actuaciones al Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia, en atención a la posible incidencia de los hechos analizados sobre la legalidad del procedimiento de contratación, la inversión de caudales públicos municipales y la eventual determinación de responsabilidades administrativas, contables o patrimoniales que pudieren corresponder.

6.- Cabría finalmente, notificar el contenido del presente dictamen al denunciante y a la Municipalidad de Godoy Cruz, y cumplido ello, disponer el archivo de las actuaciones en esta sede, sin perjuicio de las intervenciones ulteriores que pudieren derivarse de los organismos de control a los que se remita la compulsa.

Todo lo expresado, salvo mejor y elevado criterio del Sr. Fiscal de Estado.

DIRECCIÓN DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS -FISCALÍA DE ESTADO-.

Mendoza, 04/05/26.

Dictamen N° 0264/26. MG. JAT.

-EE-



Gobierno de la Provincia de Mendoza
"Año del 90º Aniversario de la Fiesta Nacional de la Vendimia"

Nota

Número: NO-2026-04185943-GDEMZA-FISCESTADO

Mendoza,

Lunes 1 de Junio de 2026

Referencia: DICTAMEN

A: Fernando Mario Simón (FISCESTADO),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 31 pagina/s.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GDE GDEMZA - Gestion Documental Electronica MENDOZA
DN: cn=GDE GDEMZA - Gestion Documental Electronica MENDOZA, o=AR, o=Ministerio de Gobierno Trabajo y Justicia,
ou=Direccion General de Informatica y Comunicaciones, serialNumber=CUIT 30999130638
Date: 2026.06.01 09:30:37 -03'00'

Abel Albarracin
Profesional
Fiscalía de Estado
Gestión Documental Electrónica

Digitally signed by GDE GDEMZA - Gestion Documental Electronica
MENDOZA
DN: cn=GDE GDEMZA - Gestion Documental Electronica
MENDOZA, c=AR, o=Ministerio de Gobierno Trabajo y Justicia,
ou=Direccion General de Informatica y Comunicaciones,
serialNumber=CUIT 30999130638
Date: 2026.06.01 09:30:39 -03'00'

