



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2020 - Año del General Manuel Belgrano

**Dictamen firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** CONSULTA SOBRE LA POSIBILIDAD DE AMPLIAR UN SERVICIO - FUERZA AÉREA ARGENTINA - LICITACIÓN PRIVADA N° 40/45-0032-LPR20 - RESPUESTA A NOTA N° NO-2020-67921174-APN-DCON#FAA.

---

SEÑOR DIRECTOR:

Me dirijo a usted en respuesta a la Nota de la DIRECCIÓN DE CONTRATACIONES de la FUERZA AÉREA ARGENTINA N° NO-2020-67921174-APN-DCON#FAA, de fecha 8 de octubre de 2020, a través de la cual se efectúa una consulta a esta Oficina Nacional, vinculada con la posibilidad de ampliar la contratación de un servicio de “Reparación de Instrumental Aeronáutico Sistema de Armas PA-28D Y PA 34S” (Licitación Privada N° 40/45-0032-LPR20).

**-I-**

**RESEÑA DE ANTECEDENTES**

Ante todo se deja constancia que junto con la nota de consulta no ha sido remitido el expediente principal, individualizado como EX-2020-12433162- -APN-DCON#FAA, por cuyo cauce tramitó la Licitación Privada N° 40/45-0032-LPR20.

Empero, esta Oficina ha procedido a cotejar los referidos actuados a través del Sistema de Gestión Documental Electrónica (“GDE”).

A partir de dicha compulsas se ha tomado conocimiento de los antecedentes que se reproducen a continuación para mejor ilustrar la cuestión traída a estudio. A saber:

I. Mediante Disposición N° DI-2020-201-APN-DCON#FAA, del 17 de abril de 2020, se autorizó la Licitación Privada N° 40/45-0032-LPR20, con el objeto de contratar la “REPARACIÓN DE INSTRUMENTAL AERONÁUTICO SISTEMA DE ARMAS PA-28D Y PA 34S”.

II. De la lectura del pliego de bases y condiciones particulares, aprobado como Anexo a la Disposición N° DI-2020-201-APN-DCON#FAA, se desprenden –en cuanto aquí interesan– los siguientes extremos: a) El objeto se

encuentra conformado por ONCE (11) renglones, siendo en todos ellos la unidad de medida “SERVICIO”; b) Se estipuló un plazo de cumplimiento de las prestaciones de VEINTE (20) días hábiles, contados a partir del día hábil inmediato siguiente a la fecha de perfeccionamiento del contrato.

III. Mediante Disposición N° DI-2020-446-APN-DCON#FAA, de fecha 21 de julio de 2020, se aprobó lo actuado en la Licitación Privada 40/45-0032-LPR20 y se adjudicaron los diversos renglones, de conformidad con el siguiente detalle: Los Renglones Nros. 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 10 a la firma REDIMEC S.R.L. (CUIT N° 33-62978390-9), por la suma total de PESOS TRES MILLONES TRESCIENTOS SESENTA MIL (\$ 3.360.000,00) y los Renglones Nros. 5, 8, 9 y 11 a la firma INSTRUMENTS AVIONICS SERVICE (CUIT N° 30-70963738-6) por la suma total de PESOS UN MILLÓN NOVENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS DIEZ (\$ 1.093.310,00).

IV. Con fecha 24 de julio de 2020 y 27 de agosto de 2020 se emitieron las Órdenes de Compra Nros. 40/45-1629-OC20 y 40/45-1630-OC20 en favor de las sociedades REDIMEC S.R.L. e INSTRUMENTS AVIONICS SERVICE, respectivamente.

V. Con fecha 4 de septiembre de 2020 la Comisión de Recepción labró acta en cuyo marco dejó constancia de la conformidad de la recepción de los Renglones Nros. 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 10, correspondientes a la Orden de Compra N° 40/45-1629-OC20, oportunamente emitida en favor de la firma REDIMEC S.R.L.

VI. Con fecha 17 de septiembre de 2020 la Comisión de Recepción labró acta en cuyo marco dejó constancia de la conformidad de la recepción de los Renglones Nros. 5, 8, 9 y 11, correspondientes a la Orden de Compra N° 40/45-1630-OC20, oportunamente emitida en favor de la firma INSTRUMENTS AVIONICS SERVICE.

VII. Mediante Nota N° NO-2020-61563592-APN-BAMM#FAA, de fecha 15 de septiembre de 2020, la BASE AÉREA MILITAR MORÓN de la FUERZA AÉREA ARGENTINA solicitó la ampliación de los Renglones Nros. 2 y 6 de la Orden de Compra: 40/45-1629-OC20, oportunidad en la que acompañó la aceptación brindada por la firma REDIMEC S.R.L. para ampliar hasta el TREINTA Y CINCO POR CIENTO (35%) de los montos oportunamente adjudicados.

VIII. Mediante Nota N° NO-2020-62919096-APN-BAMM#FAA, de fecha 21 de septiembre de 2020, la BASE AÉREA MILITAR MORÓN de la FUERZA AÉREA ARGENTINA solicitó la ampliación de los Renglones Nros. 8 y 9 correspondientes a la Orden de Compra N° 40/45-1630-OC20, oportunidad en la que acompañó la aceptación brindada por la firma INSTRUMENTS AVIONICS SERVICE, para ampliar hasta el TREINTA Y CINCO POR CIENTO (35%) de los montos oportunamente adjudicados.

IX. Mediante Notas Nros. NO-2020-61488779-APN-BAMM#FAA y NO-2020-62916835-APN-BAMM#FAA, de fechas 15 y 21 de septiembre de 2020, respectivamente, se informó que el organismo cuenta con el respaldo de crédito y cuota necesarios para hacer frente a las ampliaciones propiciadas.

X. Con fecha 3 de octubre de 2020, se expidió la ASESORÍA JURÍDICA del organismo de origen, mediante Dictamen N° IF-2020-66525155-APN-DCON#FAA, en el cual la referida instancia letrada concluyó lo siguiente: *“...Analizado el expediente, esta instancia considera pertinente destacar que se efectuó un llamado con un pliego que no contempla la prórroga, y se desea efectuar una ampliación del TREINTA Y CINCO POR CIENTO (35 %) del importe de las órdenes de compra. La pretensión del organismo es inadmisibles dado que surge con claridad de la lectura de la normativa aplicable, el artículo 100, inciso a) numeral 6 del Decreto Reglamentario N° 1030/16 que dispone que la prerrogativa de aumentar o disminuir el monto total del contrato no podrá en ningún caso ser utilizada para aumentar o disminuir el plazo de duración del mismo. En tal sentido, cabe destacar que la ampliación o disminución se relaciona con la cuantía de lo contratado o monto de la orden de compra, siendo*

*la prórroga la potestad otorgada a la Administración relacionada con el plazo. En efecto, a la luz de la normativa aplicable no resulta jurídicamente viable ampliar las órdenes de compra emitidas en el marco de la presente licitación, por tratarse de un servicio, cuya unidad de medida no permite la ampliación que se pretende. A su vez, en este caso concreto el servicio en cuestión tampoco podría ser objeto de prórroga, por no haberse contemplado dicha opción en el pliego que rigió la contratación de que se trata (v. Dictamen N° IF-2016-00074070-APN-ONC#MM, del 6 de Julio de 2016).*

*(...) En otro orden, se advierte que debería agregarse al expediente constancias documentales que acrediten la recepción del servicio en su totalidad y facturas y/o remitos pertinentes, conforme el plazo de cumplimiento del contrato estipulado en el PByCP y de acuerdo a lo manifestado en las notas remitidas por la unidad requirente obrantes en orden 121 y 123, las que deberían ser debidamente certificadas por la autoridad correspondiente y vinculadas adecuadamente en el expediente; ello, por cuanto esta instancia no pudo corroborar la documentación embebida en los documentos electrónicos respectivos...” (el subrayado no corresponde al original).*

Pues bien, en relación con los antecedentes previamente reseñados, mediante Nota N° NO-2020-67921174-APN-DCON#FAA, el DEPARTAMENTO DE CONTRATACIONES PALOMAR de la FUERZA AÉREA ARGENTINA efectuó las siguientes consideraciones: “...entendiendo el suscripto que La prerrogativa de aumentar o disminuir el monto total del contrato no podrá en ningún caso ser utilizada para aumentar o disminuir el plazo de duración del mismo, no siendo este el caso, ya que lo que se solicita ampliar es la cantidad de bienes/equipamiento aeronáutico a los que se le realizaría el mantenimiento e inspección, respetando lo concerniente al porcentaje autorizado para las ampliaciones/disminuciones.

*En tal sentido, y ante la urgencia que manifiesta la Unidad Requirente, por ser de suma necesidad tener en servicio las aeronaves cuyo uso se vio incrementado con la actual Pandemia declarada, ésta instancia ha procedido a analizar otros dictámenes de procesos similares, encontrando diferencias al respecto, producto de diferentes interpretaciones jurídicas.*

*Es así, que el suscripto encuentra en IF-2018-61019632-APN-ONC#JGM, que fuera emitido por ese organismo en fecha 26 de noviembre de 2018 un sustento que se encuadra con la interpretación que la presente instancia da a la normativa en lo que refiere a lo dispuesto por el artículo 12 inciso b) del Decreto Delegado N° 1023/01 y el artículo 100, inciso a) del Reglamento aprobado por Decreto N° 1030/16 (...).*

*En razón de lo expuesto y a la luz de lo transcrito (...) esta instancia interpreta que la ampliación solicitada podría ser viable, ya que se trata sobre la ampliación de cantidades de bienes únicos a para reparar y mantener y no sobre el plazo del contrato, lo que significaría una prórroga...” (el subrayado no corresponde al original).*

En ese marco, se solicita la opinión de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES “...a fin de concluir de manera correcta y transparente el proceso de compra...”

**-II-**

### **OBJETO DE CONSULTA**

Se requiere la intervención de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, para que se expida sobre la validez jurídica de ampliar la contratación de un servicio de “Reparación de Instrumental Aeronáutico Sistema de Armas PA-28D Y PA 34S”.

**-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, y en lo que respecta al ámbito de aplicación subjetivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Decreto Delegado N° 1023/01, cabe indicar que la FUERZA AÉREA ARGENTINA es un órgano desconcentrado del MINISTERIO DE DEFENSA, razón por la cual se encuentra incluida dentro del ámbito de aplicación subjetivo del citado Decreto.

En lo que respecta al ámbito de aplicación material u objetivo, corresponde afirmar, en primer lugar, que el Régimen de Contrataciones 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.

Así, teniendo en consideración que en este caso se trata de la contratación de un servicio de “Reparación de Instrumental Aeronáutico Sistema de Armas PA-28D Y PA 34S” y, asimismo, que no surgen de las actuaciones constancias que permitan inferir que se trata de algún supuesto de excepción, puede concluirse que estamos frente a un contrato comprendido dentro del ámbito de aplicación objetivo del Decreto Delegado N° 1023/01.

Finalmente, en cuanto a la reglamentación aplicable, cabe señalar que en la medida en que la Licitación Privada N° 40/45-0032-LPR20 fue autorizada mediante Disposición N° DI-2020-201-APN-DCON#FAA, del 17 de abril de 2020, resultan de aplicación al caso el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por Decreto N° 1030 de fecha 15 de septiembre de 2016, junto con sus respectivas normas modificatorias y complementarias.

**-IV-**

**ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN**

Es menester aclarar, ante todo, que la opinión que ha de brindarse se circunscribirá al objeto de consulta, procurando no ingresar en materias ajenas al ámbito competencial específico de este Órgano Rector.

En esa inteligencia, tanto las cuestiones fácticas, técnicas, económico-financieras, presupuestarias y de oportunidad, mérito y conveniencia que pudieren encontrarse comprendidas resultan ajenas al alcance del presente asesoramiento.

Pues bien, en cuanto atañe al fondo del asunto, este Órgano Rector ha tenido oportunidad de pronunciarse en materia de ampliación del contrato en numerosas ocasiones, pudiendo mencionarse entre las más recientes, por caso, las que dieron lugar a los Dictámenes ONC Nros. IF-2016-00074070-APN-ONC#MM, IF-2016-03037327-APN-ONC#MM, IF-2017-21210001-APN-ONC#MM, IF-2018-61019632-APN-ONC#JGM, IF-2019-51190471-APN-ONC#JGM, IF-2019-94758746-APN-ONC#JGM e IF-2020-31460742-APN-ONC#JGM, a los que corresponde remitir a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

Sin perjuicio de ello, no es dable soslayar –en cuanto aquí interesa– que en un antiguo caso regido por el Reglamento aprobado por el Decreto N° 436/00, esta Oficina Nacional sostuvo lo siguiente: “...*teniendo en consideración que se trata de un servicio, sólo sería posible ejercer la facultad de prórroga establecida en el apartado g) del referido artículo 12, con anterioridad a que haya vencido el plazo del contrato original [...] esta Oficina Nacional entiende que no resulta procedente ampliar la contratación de que se trata, por tratarse de un servicio. El mismo sólo puede ser prorrogado en los casos en que así estuviera previsto en el pliego que rigió la contratación*” (v. Dictamen ONC N° 46 del 16 de julio de 2004).

Ahora bien, en pronunciamientos posteriores esta Oficina Nacional brindó mayores precisiones en procura de clarificar el recto alcance del aludido precedente, como por ejemplo en el Dictamen ONC N° IF-2016-00074070-APN-ONC#MM, en el que se expresó con mayor propiedad que: “...*la prerrogativa de ampliar o aumentar el monto total del contrato tampoco puede ser utilizada para aumentar y/o ampliar el plazo del mismo, porque ello configuraría en sí una ‘prórroga’ del plazo de duración del contrato...*”. Ello así, en un caso en el que se pronunciaba la ampliación –por el término de UN (1) mes– del “*servicio anual del sistema Tango Gestión*”.

Finalmente, con la entrada en vigencia del Reglamento del Régimen de Contrataciones aprobado por el Decreto N° 1030/16, el apartado 6° del inciso a) del artículo 100 de dicho cuerpo reglamentario es meridianamente claro al establecer –en línea con los pronunciamientos de este Órgano Rector– que: “...*La prerrogativa de aumentar o disminuir el monto total del contrato no podrá en ningún caso ser utilizada para aumentar o disminuir el plazo de duración del mismo...*”.

De ahí que la premisa que debe extraerse, a modo de síntesis, de todo lo previamente expuesto es que, independientemente de que se trate de un contrato de suministro o de la prestación de un servicio, lo relevante es determinar la unidad de medida estipulada en el pliego de bases y condiciones participares (v.g. unidad, servicio, mes, horas hombre, etc).

Luego, la posibilidad de ampliar el contrato dependerá de que la mentada unidad de medida así lo permita, sin que ello implique una transgresión a la regla que reza que la ampliación no puede ser utilizada –en ningún caso– para aumentar el plazo de duración del contrato (dicho en otros términos: lo que se puede ampliar, bajo determinados límites, son bienes y/o prestaciones pero nunca el tiempo de duración del contrato en sí mismo, el cual sólo podrá ser objeto de prórroga cuando así haya sido previsto en el pliego particular).

Tan es así que en el Dictamen ONC N° IF-2018-61019632-APN-ONC#JGM, citado por el propio organismo de origen, se analizó con mayor detalle la cuestión habiéndose concluido que, a la luz de lo dispuesto por el artículo 12 inciso b) del Decreto Delegado N° 1023/01 y el artículo 100, inciso a) del Reglamento aprobado por Decreto N° 1030/16, resulta viable realizar un aumento de un contrato de prestación de servicios que haya sido cotizado bajo la unidad de medida “servicio”, de conformidad con los siguientes fundamentos: “...*lo expuesto no debe llevar a pensar –equivocadamente– que en ningún supuesto procede la ampliación o disminución cuando se trata de un contrato de servicios, porque en opinión de este Órgano Rector ello no es así.*

*Por el contrario, es menester aclarar que las normas que aquí se analizan no restringen el uso de la prerrogativa de ampliar o disminuir a un tipo particular de contratos, como podría ser suministros, excluyendo a los servicios.*

*Dicho de otro modo, si bien actualmente está fuera de discusión que no procede la potestad de ampliación o disminución –contemplada en el artículo 100 inciso a) del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16– para aumentar o disminuir el plazo de duración de un contrato administrativo regido por el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, muy distinto sería afirmar en términos categóricos que en ningún*

*caso puede ampliarse o disminuirse un contrato de prestación de servicios, en tanto las citadas normas no lo prohíben más allá de lo reseñado en torno al plazo de duración del mismo y tampoco parece razonable hacer decir a la norma lo que ésta no dice ni extraer conclusiones diversas a las que consagra o distinciones que el texto no prevé (...).*

*En todo caso, dilucidar si la ampliación o disminución del monto total de un determinado contrato de prestación de servicios es o no viable exigirá un detenido examen del pliego de bases y condiciones particulares, en contexto con las singularidades del caso concreto. Por ejemplo, en un contrato de limpieza, no se advierten –prima facie– reparos para proceder a ampliar o disminuir la superficie a limpiar, siempre que la forma de cotización diseñada en el pliego lo permita y no se vulneren –va de suyo– los restantes límites, que operan tanto como garantía del cocontratante así como también tutelan la legalidad administrativa y el respeto irrestricto de la juridicidad y razonabilidad del actuar de la Administración...*” (el subrayado no corresponde al original).

Finalmente, en el Dictamen ONC N° IF-2019-94758746-APN-ONC#JGM se puso nuevamente de resalto que: “...los preceptos normativos previamente transcriptos distinguen, con razonable claridad, entre el aumento/disminución del monto total del contrato y la prerrogativa de prorrogar suministros de cumplimiento sucesivo o contratos de prestación de servicios, subordinando el ejercicio de tales facultades, en uno y otro caso, a la verificación de presupuestos y/o a límites distintos.

*Es decir que, tal y como surge del aludido artículo 100, se trata de dos institutos diferentes. De tal manera, el régimen normativo del caso regula, por una parte, el aumento o disminución del monto total del contrato– inciso a)- y sus requisitos de admisibilidad –apartados 1° a 6°-; y por otra, de manera independiente, regula la prórroga –inciso b)- cuyos requisitos de admisibilidad se encuentran detallados en los apartados 1° a 5° de dicho inciso.*

*Conceptualmente, tales institutos no deben confundirse. En ese orden de ideas, esta Oficina Nacional ha sostenido, por caso, que la prerrogativa de ampliar el monto total del contrato no puede ser utilizada para aumentar y/o ampliar el plazo del mismo, porque ello configurarían en sí una ‘prórroga’...”*

Como puede advertirse, a partir de lo previamente expuesto, si bien asiste razón al servicio jurídico preopinante al afirmar –desde un punto de vista estrictamente conceptual– que la prerrogativa de aumentar o disminuir el monto total del contrato no podrá en ningún caso ser utilizada para aumentar o disminuir el plazo de duración del mismo, no parece ser ese el caso a la luz de la plataforma fáctica que surge del EX-2020-12433162- -APN-DCON#FAA.

Ello así, cabe reiterar que está fuera de discusión que no procede la potestad de ampliación –contemplada en el artículo 100 inciso a) del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16– para aumentar o disminuir el plazo de duración de un contrato administrativo regido por el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. Sin embargo, de las actuaciones compulsadas surge que las ampliaciones requeridas por la BASE AÉREA MILITAR MORÓN de la FUERZA AÉREA ARGENTINA no implicarían un aumento en el plazo de duración de las respectivas órdenes de compra, sino que se trataría únicamente de un aumento de la unidad de medida “servicio” de tales contrataciones.

-V-

## **CONCLUSIONES**

En razón de las consideraciones vertidas en el Acápito IV del presente, esta Oficina Nacional de Contrataciones comparte lo opinado por el DEPARTAMENTO DE CONTRATACIONES PALOMAR de la FUERZA AÉREA

ARGENTINA en la Nota N° NO-2020-67921174-APN-DCON#FAA, de fecha 8 de octubre de 2020.

Sin perjuicio de ello, va de suyo que la viabilidad jurídica de las ampliaciones objeto de consulta se encuentra supeditada al acabado cumplimiento de las restantes exigencias contempladas en el artículo 12 inciso b) del Decreto Delegado N° 1023/01 y en el artículo 100, inciso a) del Reglamento aprobado por Decreto N° 1030/16, cuya oportuna verificación es del resorte exclusivo del organismo de origen, por aplicación del subprincipio de descentralización de la gestión operativa, receptado en el artículo 23 del Decreto Delegado N° 1023/01.

Saludo a usted atentamente.

DN

HP

AL

DEPARTAMENTO DE CONTRATACIONES PALOMAR

DE LA FUERZA AÉREA ARGENTINA

**Mayor Lucas Enrique LUNA MALDONADO**

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