



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Dictamen firma conjunta

Número:

Referencia: EX-2018-09707536- -APN-DCBYS#MTR - MINISTERIO DE TRANSPORTE –
CONSULTA SOBRE DISMINUCIÓN DE RENGLÓN
Y PREGUNTAS CONEXAS.

SEÑOR DIRECTOR:

Me dirijo a usted en el marco del expediente electrónico de la referencia, que ingresa para que esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES tome intervención, remitido por la DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE.

I

RESEÑA DE ANTECEDENTES

En el presente acápite se reseñarán –únicamente, en honor a la brevedad– los antecedentes directa o indirectamente vinculados con las consultas efectuadas por el organismo girante.

En el orden 36, páginas 1-2, obra la Resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTE N° RESOL-2018-261-APN-MTR, de fecha 22 de marzo de 2018, por la cual se autorizó la convocatoria a licitación pública para la contratación de un servicio integral de limpieza destinado a los edificios dependientes del MINISTERIO DE TRANSPORTE, y de la traza y paradores del Metrobus La Matanza y el Centro de Traslado Intermodal de Gonzalez Catán (v. artículo 1°).

Asimismo, mediante el artículo 2° del aludido acto se aprobó el pliego de bases y condiciones particulares, que como Anexo forma parte integrante de dicha medida (v. IF-2018-12522429-APN-MTR, vinculado en el orden 37).

En el orden 68, páginas 1-4, luce vinculada el acta de apertura de fecha 19 de abril de 2018, de donde se desprende que para la Licitación Pública N° 451-0006-LPU18 fueron confirmadas OCHO (8) ofertas en el Sistema Electrónico de Contrataciones “COMPR.AR” –sobre un total de DIECIOCHO (18) participantes que descargaron pliego–, conforme el siguiente detalle: 1) LESSIVER S.R.L. (CUIT N° 30-58186574-7); 2) LAREDO Y ASOCIADOS S.R.L. (CUIT N° 30-5908925-44); 3) UADEL S.R.L. (CUIT N° 33-7105947-89); 4) LA MANTOVANA DE SERVICIOS GENERALES S.A. (CUIT N° 30-6960518-16); 5) Walter Leonardo PÉREZ (CUIT N° 20-2099578-34); 6) MARTIN Y CIA S.A. (CUIT N° 30-6583440-01); 7) LINCER S.A.C.I.S. (CUIT N° 30-5198914-99) y 8) LX ARGENTINA S.A. (CUIT N° 30-6697016-39).

En el orden 226, páginas 1-8, obra el cuadro comparativo de ofertas.

En el orden 438, páginas 1-7, obra el Dictamen de Evaluación de ofertas, de fecha 12 de julio de 2018, oportunidad en la cual la Comisión Evaluadora efectuó el análisis de las ofertas confirmadas y recomendó – entre otras cuestiones– adjudicar el Renglón N° 1 a la firma LAREDO Y ASOCIADOS S.R.L. (v. IF-2018-33061946-APN-DCBYS#MTR).

En el orden 457, páginas 1-2, se acompaña la constancia del correo electrónico cursado por la DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE el día 2 de agosto de 2018, para que la firma LAREDO Y ASOCIADOS S.R.L. acompañe: “...una nota formal detallando el valor mensual y total de cada uno de los 8 edificios que lo componen...” (v. IF-2018-37738339-APN-DCBYS#MTR).

En el orden 458, páginas 1-2, se encuentra digitalizada la presentación de LAREDO Y ASOCIADOS S.R.L., de fecha 3 de agosto de 2018, por la cual la referida firma desglosó el valor mensual y total de cada uno de los OCHO (8) edificios que componen el Renglón N° 1, en cumplimiento de lo solicitado por el organismo (v. IF-2018-37734320-APN-DCBYS#MTR).

En el orden 459, páginas 1-2, obra la Nota de la DIRECCIÓN DE SERVICIOS GENERALES Y RACIONALIZACIÓN DE ESPACIOS FÍSICOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE N° NO-2018-37687008-APN-DSGYREF#MTR, de fecha 6 de agosto de 2018, donde se hizo constar lo siguiente: “... habiéndose relocalizado la mentada Comisión [Comisión Nacional de Tránsito y la Seguridad Vial], ya no persiste la necesidad de limpieza de la locación sita en la calle Av. San Juan 777, CABA.”.

En el orden 460, páginas 1-2, luce la Disposición de la SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA del MINISTERIO DE TRANSPORTE N° DI-2018-62-APN-SSCA#MTR, de fecha 26 de julio de 2018, por la cual se rescindió la locación del inmueble sito en Esmeralda N° 117/123, Ciudad Autónoma de Buenos Aires –hasta entonces en uso por parte del INSTITUTO ARGENTINO DE TRANSPORTE–, en virtud de la reingeniería organizacional de las estructuras organizativas, realizada en el marco de la Decisión Administrativa N° 306 del 13 de marzo de 2018.

En el orden 463, páginas 1-2, luce la Providencia N° PV-2018-37767474-APN-DCBYS#MTR, de fecha 6 de agosto de 2018, en cuya ocasión la DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE resaltó lo siguiente: “...mediante la Disposición DI-2018-62-APN-SSCA#MTR se rescindió la Orden de Compra N° 451-1014-OC17 que tenía como objeto la locación del inmueble sito en Esmeralda N° 117. A su vez, la DIRECCIÓN DE SERVICIOS GENERALES Y RACIONALIZACIÓN DE ESPACIOS FÍSICOS informó mediante Nota N° NO-2018-37687008-APN-DSGYREF#MTR que ya no persiste la necesidad de limpieza de la locación en la calle Avenida San Juan 777, habiendo sido trasladado la COMISIÓN NACIONAL DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL. En consecuencia el acto proyectado propicia la disminución del Renglón N° 1 en forma proporcional...”.

En dicha oportunidad, la mencionada Dirección acompañó el cálculo correspondiente a la disminución del Renglón N° 1, en forma proporcional a los servicios no requeridos en ambos edificios.

En el orden 466, páginas 1-2, obra la Nota de la DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE N° NO-2018-39549853-APN-DCBYS#MTR, de fecha 15 de agosto de 2018.

Cabe destacar que a la apuntada pieza se adjuntó –como documento embebido– un proyecto de resolución ministerial individualizado como IF-2018-39540280-APN-DCBYS#MTR, por el cual se propicia: I) Aprobar lo actuado en la Licitación Pública N° 451-0006-LPU18; II) Adjudicar el Renglón N° 1 a LAREDO Y ASOCIADOS S.R.L. por la suma total de PESOS DIECIOCHO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA (\$ 18.757.440.-) y el Renglón N° 2 a LX ARGENTINA S.A. por la suma total de PESOS DOS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CUATRO (\$ 2.369.664,00.-); III) Desestimar la oferta presentada por la firma WALTER LEONARDO PEREZ; IV) Dejar sin efecto los Renglonos Nros. 3 y 4, atento a lo

manifestado por la DIRECCIÓN DE SERVICIOS GENERALES Y RACIONALIZACIÓN DE ESPACIOS FÍSICOS y el Renglón N° 5 conforme lo expresado por la SECRETARIA DE OBRAS DE TRANSPORTE y la DIRECCIÓN NACIONAL DE SUPERVISIÓN, todas dependencias del MINISTERIO DE TRANSPORTE; V) Declarar abstracta la impugnación presentada por la empresa LX ARGENTINA S.A. respecto del Renglón N° 5 y proceder a la devolución de la Garantía de impugnación presentada; VI) Proceder a la disminución del Renglón N° 1 de la suma de PESOS UN MILLÓN CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA (\$ 1.442.880.-), la cual representaría aproximadamente un SIETE COMA CATORCE POR CIENTO (7,14%) del total del mismo.

En el orden 468, páginas 1-14, obra el Dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE N° IF-2018-47815656-APN-DGAJ#MTR, de fecha 26 de septiembre de 2018, en cuya oportunidad la asesoría letrada de que se trata efectuó –entre otras– las consideraciones que a continuación se transcriben: “...*por el artículo 6° se propicia disminuir el renglón N° 1 en virtud de la rescisión de la Orden de Compra N° 451-1014-OC17 –la cual tenía como objeto la locación del inmueble sito en la calle Esmeralda N° 117– y de lo informado por la Dirección de Servicios Generales y Racionalización de Espacios Físicos con respecto al inmueble ubicado en la Avenida San Juan N° 777 –v. orden 459– (...) atento a las particularidades del servicio que se pretende contratar, a fin de propiciar la modificación referida resultaría necesario proceder a la disminución del valor cotizado por el oferente en forma proporcional. No obstante, considerando lo indicado precedentemente respecto del artículo 100, inciso a), apartado segundo del Reglamento, se sugiere dar intervención a la Oficina Nacional de Contrataciones a fin de que se expida respecto de la viabilidad jurídica de la disminución proyectada y confirme la no afectación de lo previsto en la norma referida.” (el subrayado no corresponde al original).*

En el orden 470, páginas 1-4, se encuentra vinculada la Providencia de la DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE N° PV-2018-49084823-APN-DCBYS#MTR, de fecha 2 de octubre de 2018, donde luego de reseñar los principales antecedentes de hecho, dar cuenta de las razones que motivan el acto propiciado y acompañar como documento embebido el “INFORME ECONÓMICO – REDUCCIÓN RENGLON N° 1”, fueron formuladas diversas consultas concretas.

En ese estado ingresan los presentes actuados a consideración de esta Oficina Nacional.

-II-

OBJETO DE LA CONSULTA

Se requiere la intervención de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, a efectos de que se sirva evacuar una serie de consultas, formuladas en la Providencia N° PV-2018-49084823-APN-DCBYS#MTR (v. orden 470) y reproducidas *ut infra*, en el literal b) del Acápite IV del presente dictamen.

-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, en tanto el MINISTERIO DE TRANSPORTE es una jurisdicción integrante de la Administración Central, se encuentra incluido en el ámbito de aplicación subjetivo del citado Decreto.

En cuanto hace al ámbito de aplicación material u objetivo, es dable puntualizar 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 se desprende 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. A su vez, el artículo 5° del mentado cuerpo legal enumera los contratos excluidos.

Así, teniendo en cuenta que en este caso se procura la contratación de un servicio integral de limpieza destinado a los edificios dependientes del MINISTERIO DE TRANSPORTE y, asimismo, que no surgen de las actuaciones 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.

Por último, en cuanto a la reglamentación aplicable, cabe señalar que en la medida en que la Licitación Pública N° 451-0006-LPU18 fue autorizada mediante Resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTE N° RESOL-2018-261-APN-MTR, de fecha 22 de marzo de 2018, resultan de aplicación al caso el Reglamento aprobado por Decreto N° 1030/16, el Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado como Anexo de la Disposición ONC N° 62/16 y el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales aprobado como Anexo de la Disposición ONC N° 63/16, junto con sus respectivas normas modificatorias y complementarias.

Asimismo, resulta de aplicación la Disposición ONC N° 65/16, por cuyo conducto se habilitó el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración 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.

En efecto, no resulta ocioso recordar que el portal “COMPR.AR” es el sistema electrónico de gestión de las compras y contrataciones de la Administración Pública Nacional, plataforma que permite a los organismos tramitar y difundir sus procesos de compra y a los proveedores presentar sus ofertas de forma electrónica.

Conforme lo establece la aludida Disposición ONC N° 65/16, las diversas jurisdicciones y entidades deberán utilizar el Sistema Electrónico “COMPR.AR” en forma obligatoria a partir de las fechas previstas en el correspondiente cronograma de implementación.

En el caso puntual del MINISTERIO DE TRANSPORTE, mediante la Comunicación General ONC N° 57/16 se estableció la implementación obligatoria del mencionado sistema en el ámbito de dicha cartera ministerial a partir del día 25 de noviembre de 2016.

-IV-

ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN PLANTEADA

a) Aclaraciones previas.

Ante todo, deviene imperioso delimitar en forma adecuada el alcance de la presente intervención.

En primera medida, sabido es que la normativa vigente no contempla, dentro de las atribuciones de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, el ejercicio de funciones de contralor o auditoria (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-APN-ONC#MM, IF-2018-42841186-APN-ONC#MM e IF-2018-48128999-APN-ONC#JGM, entre muchos otros).

Desde esa atalaya, el ejercicio de un control de legalidad “genérico” sobre la totalidad del trámite de un determinado procedimiento de selección excedería el umbral de análisis del Órgano Rector, por cuanto se estarían supliendo funciones propias del servicio permanente de asesoramiento jurídico, de la autoridad con

competencia para aprobarlo y/o de los organismos de contralor dotados de competencias específicas para dichos fines.

Por las razones apuntadas, la presente intervención se circunscribirá únicamente al análisis de las consultas formuladas por la DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE en el marco de la Providencia N° PV-2018-49084823-APN-DCBYS#MTR, vinculada en el orden 470.

A su vez, las cuestiones fácticas, técnicas, económico-financieras, presupuestarias y de oportunidad, mérito y conveniencia que pudieren encontrarse comprendidas resultan ajenas al alcance del presente asesoramiento (Cfr. IF-2018-42841186-APN-ONC#MM, entre otros).

b) Consultas.

Aclarado lo anterior, se reproducen a renglón seguido SIETE (7) consultas –de diversa índole–, formuladas por la DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE y que guardan relación, directa o indirectamente, con los extremos fácticos previamente expuestos.

1. “¿Resulta legalmente viable realizar un aumento o disminución de un contrato de prestación de servicio que se cotiza bajo la unidad de medida ‘servicio’, 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?”.

Sí, por las razones, con los alcances y límites que a continuación se expondrán.

A título introductorio es dable traer a colación que el principio de mutabilidad es inherente a la contratación administrativa y consiste en la potestad que asiste a la Administración para modificar unilateralmente los términos del contrato administrativo, pudiendo variar –con sujeción a ciertos límites– las prestaciones debidas por el cocontratante particular.

La mentada mutabilidad encuentra su fundamento en la necesaria atención del interés público confiado a la gestión de la Administración. Es decir, la razón de ser de esta prerrogativa radica en la preeminencia del interés público comprometido en la ejecución del respectivo contrato, ya que el Estado no puede quedar indefinidamente ligado a contratos cuyas condiciones de ejecución ya no resulten adecuadas para satisfacer el interés general (ver en este sentido: REJTMAN FARAH, Mario (Director). *Contrataciones de la Administración Nacional. Decreto 1023/2001*. 1era edición. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2012. Págs. 124 y ss. CARDACI MENDEZ, Ariel en ALONSO REGUEIRA, Enrique M. (Coordinador). *Contratos de la Administración: Teoría y Práctica*. 1era. edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017. Págs. 158 y ss.).

En esa misma línea de pensamiento, la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN tiene dicho que: “...Al contrato administrativo subyace un imperativo institucional de que el objeto en que consiste se realice efectivamente y, además, del modo más ajustado en cada momento al interés público.

Ello ha dado lugar a una serie de instrumentos jurídicos que operan como técnicas de aseguramiento de los intereses públicos, técnicas que, en sustancia, se encuentran recogidas por los artículos 12 y 13 del Régimen aprobado por el Decreto N° 1023/01 y particularmente, de interpretación unilateral, la potestad modificatoria o ius variandi, también denominada como de mutabilidad del contrato administrativo...” (v. Dictámenes PTN 253:167).

En sentido técnico, la posibilidad de modificar el contrato en forma unilateral por parte del Estado no se trata de un derecho (ius) sino una potestad (potestas) o facultad “exorbitante” que, como tal, configura un rasgo característico del contrato administrativo (v. CASSAGNE, Juan Carlos. “La contratación pública”, en *Tratado general de los contratos públicos*, T. I, La Ley, 2013, p. 24 y ss.).

No obstante ello, va de suyo que tiene límites que no deben ser sobrepasados.

Ciertamente, tales límites al ejercicio de la *potestas variandi* representan –en lo esencial– garantías para el cocontratante privado, sobre quien no puede recaer en forma indiscriminada e ilimitada el peso del interés público y de las cambiantes necesidades colectivas.

En términos generales puede decirse que, como primera condición para que la Administración pueda ejercer esta prerrogativa –género que incluye la ampliación de las prestaciones, la disminución de las mismas, etc.– es imprescindible que exista un cambio objetivo de circunstancias que justifique su ejercicio a la luz del interés público comprometido (Cfr. DIEZ, Manuel M., *Derecho administrativo*, T. II, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1965, p. 526.).

Una vez que el interés público determina la necesidad de una modificación de las estipulaciones contractuales, existen dos clases de límites a esas modificaciones: los cualitativos y los cuantitativos.

Desde un punto de vista cualitativo, debe preservarse la finalidad del contrato. Por otra parte, las modificaciones no pueden desnaturalizar la sustancia del contrato a un punto tal que éste termine teniendo un nuevo objeto.

Por supuesto que tampoco deben verse afectadas la transparencia del procedimiento e igualdad entre los interesados y oferentes, principios que deben tutelarse también durante la ejecución contractual. Las modificaciones deben ser necesarias, cualquiera hubiese sido el contratista seleccionado; en otras palabras, deben ser objetivamente necesarias.

El restante límite sustancial generalmente reconocido para el ejercicio de la *potestas variandi* radica en el respecto a las garantías constitucionales que pudieran resultar comprometidas por las modificaciones introducidas por la Administración, siendo particularmente atendible el mantenimiento de la ecuación económico financiera del contrato.

Como contrapartida, ha de tenerse presente que en el caso particular en que la potestad modificatoria unilateral importe la disminución de las prestaciones, no debe otorgarse una ventaja al cocontratante mediante una mejora de la ecuación económico-financiera del contrato, lo que resultaría violatorio de los principios de igualdad y transparencia previamente mencionados.

Ahora bien, más allá de las disquisiciones teóricas, cierto es que los distintos ordenamientos legales y reglamentarios aplicables a los contratos administrativos denominados "típicos" establecen restricciones normativas puntuales, tanto cualitativas como cuantitativas, para el ejercicio de la potestad en cuestión.

Concretamente, en el ámbito del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto Delegado N° 1023/01, el artículo 12 –en su parte pertinente– establece: *'FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. La autoridad administrativa tendrá las facultades y obligaciones establecidas en este régimen, sin perjuicio de las que estuvieren previstas en la legislación específica, en sus reglamentos, en los pliegos de bases condiciones, o en la restante documentación contractual. Especialmente tendrá: (...).*

b) La facultad de aumentar o disminuir hasta un VEINTE POR CIENTO (20%) el monto total del contrato, en las condiciones y precios pactados y con la adecuación de los plazos respectivos...".

Por su parte, el artículo 100 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 prescribe: *"OPCIONES A FAVOR DE LA ADMINISTRACIÓN. El derecho de la jurisdicción o entidad contratante respecto de la prórroga, aumento o disminución de los contratos, en los términos del artículo 12 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios, se sujetará a las siguientes pautas:*

a) Aumentos y Disminuciones:

1. El aumento o la disminución del monto total del contrato será una facultad unilateral de la jurisdicción o entidad contratante, hasta el límite del VEINTE POR CIENTO (20%) establecido en el inciso b) del citado artículo 12.

En los casos en que resulte imprescindible para la jurisdicción o entidad contratante, el aumento o la disminución podrán exceder el VEINTE POR CIENTO (20%), y se deberá requerir la conformidad del cocontratante, si ésta no fuera aceptada, no generará ningún tipo de responsabilidad al proveedor ni será pasible de ningún tipo de penalidad o sanción. En ningún caso las ampliaciones o disminuciones podrán exceder del TREINTA Y CINCO POR CIENTO (35%) del monto total del contrato, aún con consentimiento del cocontratante.

2. Las modificaciones autorizadas en el inciso b) del artículo 12 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios, deberán realizarse sin variar las condiciones y los precios unitarios adjudicados y con la adecuación de los plazos respectivos.

3. Los aumentos o las disminuciones podrán incidir sobre, uno, varios o el total de los renglones de la orden de compra o contrato. En ningún caso el aumento o la disminución podrá exceder los porcentajes antes citados del importe de los renglones sobre los cuales recaiga el aumento o la disminución.

4. El aumento o la disminución de la prestación podrá tener lugar en oportunidad de dictarse el acto de adjudicación o durante la ejecución del contrato, incluida la prórroga en su caso o, como máximo, hasta TRES (3) meses después de cumplido el plazo del contrato.

5. Cuando por la naturaleza de la prestación exista imposibilidad de fraccionar las unidades para entregar la cantidad exacta contratada, las entregas podrán ser aceptadas en más o en menos, según lo permita el mínimo fraccionable. Estas diferencias serán aumentadas o disminuidas del monto de la facturación correspondiente, sin otro requisito.

6. 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” (el subrayado no corresponde al original).

Expuesta como fuere la normativa vigente, ninguna duda cabe en cuanto a que, frente a un cambio en el interés público tenido en miras a la hora de convocar un procedimiento de selección para contratar determinados bienes o servicios, la Administración se encuentra facultada para adecuar las prestaciones –en más o en menos– a las necesidades sobrevinientes, con apego a los límites preestablecidos en el ordenamiento jurídico positivo.

Precisamente, en materia de límites, resulta meridianamente claro en la actualidad, a partir de lo expresamente establecido en el apartado 6 del inciso a) del artículo 100 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16, que la prerrogativa de aumentar o disminuir el monto total del contrato no resulta procedente para aumentar o disminuir el plazo de duración del mismo.

Esto último ya había sido analizado por este Órgano Rector con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto N° 1030/16, en un caso en el que se pretendía “ampliar” por TRES (3) meses la duración de un contrato de servicios de seguridad y vigilancia. En dicho ocasión esta Oficina opinó que: “..la prerrogativa de ampliar o aumentar el monto total del contrato no 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, en los términos del artículo 124 inciso b) del Reglamento aprobado por el Decreto N° 893/12...” (v. Dictamen ONC N° IF-2017-21210001-APN-ONC#MM).

De hecho, en similares términos se había expedido con anterioridad esta Oficina en el Dictamen ONC N° IF-2016-00074070-APN-ONC#MM, en un caso en el que se propiciaba la ampliación –por el término de UN (1) mes– del “servicio anual del sistema Tango Gestión”.

Ahora bien, lo expuesto no debe llevar a pensar –equivocadamente– que en ningún supuesto proceda 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 virtud de valoraciones subjetivas, por respetables que sean (v. Dictámenes PTN 177:117; 226:26; 227:111; 229:1; 233:223; 235:377; 249:630; 253:156; 253:167; 268:287, entre muchos otros y Dictámenes ONC Nros. 243/15 e IF-2018-42841186-APN-ONC#MM).

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.

No ha de perderse de vista, en ese sentido, que la etapa de elaboración de los pliegos de bases y condiciones particulares adquiere relevancia superlativa, ya que en ella está en juego –no pocas veces– el éxito o el fracaso de la contratación (conf. FARRANDO, Ismael, “*Contratos Administrativos*”. Ed. Abeledo Perrot, año 2002 Lexis Nexis. Pág. 219 y Dictámenes ONC Nros. 795/11, 23/13, 157/14 y 353/14, entre otros).

2. “¿Qué debe entenderse por ‘precio unitario’ según las palabras empleadas por el artículo 100, inciso a) del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16, en el caso de contratos de prestación de servicios cuya cotización se compone de un conjunto de costos de diversa naturaleza?”.

Con el fin de adentrarnos en la consulta de marras, cabe detallar la normativa que resulta necesario considerar a fin de brindar una respuesta.

En primer lugar, el artículo 38 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 establece que: “...*Los pliegos de bases y condiciones particulares deberán estar comprendidos por renglones afines y cada renglón por el mismo ítem del catálogo con su número de catálogo correspondiente al Sistema de Identificación de Bienes y Servicios que administre la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES...*”.

En sentido análogo, el artículo 9° del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC N° 62/16 prescribe: “...*ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES PARTICULARES (...)* Cada renglón del proyecto de pliego de bases y condiciones particulares deberá estar conformado por un único ítem del catálogo...”; mientras que el punto 16 del Anexo II a la Disposición ONC N° 63/16 sobre requisitos mínimos que deben contener los pliegos de bases y condiciones particulares enfatiza que deberán: “...*Estar comprendidos por renglones afines y cada renglón por el mismo ítem del catálogo con su número de catálogo correspondiente al Sistema de Identificación de Bienes y Servicios...*”.

En otro orden de cosas, el artículo 16 del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales aprobado como

Anexo a la Disposición ONC N° 63/16 prevé lo siguiente: “COTIZACIÓN. La cotización deberá contener: 1. Precio unitario y cierto, en números, con referencia a la unidad de medida establecida en el pliego de bases y condiciones particulares, el precio total del renglón, en números, las cantidades ofrecidas y el total general de la cotización, expresado en letras y números, determinados en la moneda de cotización fijada en el pliego de bases y condiciones particulares...” (el subrayado no corresponde al original).

Finalmente, en la materia que nos convoca, también se ha visto que el artículo 100 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 estipula que tanto los aumentos como las disminuciones deberán realizarse –entre otras condiciones– sin variar los precios unitarios adjudicados. Esto último vino a reglamentar al inciso b) del artículo 12 del Decreto Delegado N° 1023/01, en cuanto exige que el aumento o disminución del monto del contrato tenga lugar “...en las condiciones y precios pactados...”.

Pues bien, examinado el marco normativo precedentemente expuesto, ya se ha recordado en anteriores dictámenes que la definición de la palabra “cotizar”, de acuerdo con la segunda acepción del diccionario de la Real Academia Española, es “poner o fijar precio a algo” (v. <http://dle.rae.es/>), vinculando de esta forma un precio con un objeto cotizado, ya sea un bien o un servicio. Es decir, que no puede escindirse del concepto de cotización tanto el precio como el objeto cotizado (v. Dictamen ONC N° 789/11, entre otros).

A su vez, el término “unitario” significa, también en su segunda acepción, que constituye una unidad. Mientras que en su quinta acepción, la Real Academia lo define en el siguiente sentido: “*Que toma por base una unidad determinada.*”.

De otra parte, el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación –de aplicación analógica– ya no habla de precio cierto sino de precio determinado, en tanto el artículo 1133 prescribe: “*El precio es determinado cuando las partes lo fijan en una suma que el comprador debe pagar, cuando se deja su indicación al arbitrio de un tercero designado o cuando lo sea con referencia a otra cosa cierta. En cualquier otro caso, se entiende que hay precio válido si las partes previeron el procedimiento para determinarlo.*”.

En atención a lo analizado precedentemente y atendiendo a las particulares circunstancias del caso, no hace falta un mayor esfuerzo hermenéutico para comprobar que el concepto de “precio unitario” está intrínsecamente vinculado al diseño del pliego de bases y condiciones particulares –muy especialmente en cuanto concierne a la composición de los renglones–.

En efecto, cada renglón debe estar comprendido por un único ítem del catálogo correspondiente al Sistema de Identificación de Bienes y Servicios (SIByS). Como es sabido, el SIByS utiliza un catálogo que, a partir del clasificador por objeto del gasto del Manual de Clasificaciones Presupuestarias, permite, siguiendo un orden decreciente de agregación, la individualización de los ítems específicos, ya sean bienes o servicios (Inciso, partida principal, partida parcial; clase genérica; ítem específico).

De ahí que lo que cada oferente cotice como “precio unitario” deberá necesariamente guardar correspondencia con la composición del renglón previamente delineada por el organismo contratante en el pliego de bases y condiciones particulares.

Máxime si se repara en que: “*Las ofertas o propuestas que se formulen deben estar de acuerdo con las bases de la contratación; vale decir, su contenido debe ajustarse al pliego de condiciones. De lo contrario, las ofertas serían rechazadas. De ahí la necesidad de examinar cuidadosamente dicho pliego y atenerse a él*” (MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo* – III A. 4ª ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2011. Pág. 178).

Desde esa óptica, en el caso concreto traído a estudio no es dable soslayar que el Renglón N° 1, bajo el código de catálogo 3.3.5-1688.1 (“LIMPIEZA DE EDIFICIOS”), incluye el servicio integral de limpieza de OCHO (8) inmuebles emplazados en locaciones diversas de esta Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo la unidad de medida: “mes”.

Por su parte, el artículo 9° del pliego de bases y condiciones particulares llamado a regir la Licitación

Pública N° 451-0006-LPU18 estipula: “COTIZACIÓN. 9.1. La oferta económica deberá contener el precio unitario y cierto, en números, con referencia a la unidad de medida establecida, el precio total del renglón, en números, las cantidades ofrecidas y el total general de la cotización, expresado en letras y números, correctamente volcados en el formulario web de cotización del sistema COMPR.AR. Las ofertas que no se ajusten estrictamente al principio de cotización precedentemente establecido, podrán no ser consideradas...”.

Ergo, la exigencia de cotizar un precio unitario y cierto consistía, en este caso puntual, en estipular un valor mensual para la prestación del servicio integral de limpieza en los diversos inmuebles comprendidos en el renglón en cuestión que, como bien aclaró la DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE mediante Providencia N° PV-2018-49084823-APN-DCBYS#MTR, del 2 de octubre de 2018: “...tiene como objeto un servicio complejo, cuya cotización se integra con diversos elementos que forman parte de las Especificaciones Técnicas del Pliego de Bases y Condiciones Particulares, tales como la superficie de cada edificio, la cantidad de baños, mingitorios, inodoros, cocinas y bachas existentes, así como la cantidad de operarios, tareas, y horarios a cubrir, los insumos a proveer, los distintos elementos que cada edificio contiene (esto es, alfombras, escaleras, cortinas, ascensores, subsuelos), y la distribución geográfica de los edificios, entre otras variables.”.

Esto último complejiza el concepto de “precio unitario” por cuanto, como puede apreciarse, el costo de la mano de obra (horas/hombre) si bien es la variable principal no es la única, con lo cual aun cuando la prestación será de cumplimiento diario, en turnos de "x" cantidad de horas de lunes a viernes, el “unitario” a cotizar según el pliego tiene como unidad de medida al “mes” –valor mensual, comprensivo de todos los restantes componentes mencionados en el párrafo anterior, tales como los elementos de limpieza, equipos, etc.– y, amén de ello, se ha dispuesto en el pliego que un mismo renglón englobe prestaciones que deben satisfacerse en más de un inmueble.

Dicho en otros términos, si bien es “unitario” porque exige individualizar el valor mensual del servicio (en oposición al valor anualizado, teniendo presente que se estipuló una duración de DOCE (12) meses), no puede desconocerse también que de algún modo es un valor susceptible de ser desagregado, con lo cual el concepto de precio unitario empleado en las normas previamente referenciadas queda, *a priori*, relativizado y precisa ser examinado en forma desagregada a partir de la información que emana esencialmente de la oferta presentada por parte del proveedor (incluyendo la estructura de costos) y los datos que surgen del pliego de bases y condiciones particulares, como será objeto de análisis *ut infra*.

3. “¿Resulta legalmente viable disminuir el Renglón N° 1 de la Licitación Pública N°451-0006-LPU18, en función del cálculo efectuado sobre los datos aportados en la estructura de costos por el oferente al momento de presentar su propuesta y las Especificaciones Técnicas?”.

Pues bien, a fin de emitir un pronunciamiento al respecto resulta útil hacer hincapié en determinados aspectos puntuales de la plataforma fáctica reseñada en el Acápite I, en tanto contribuyen a una mejor elucidación de la cuestión planteada.

Así, debe tenerse presente –valga la reiteración– que se trata de una licitación Pública cuyo objeto es la contratación del servicio de limpieza integral de diversos edificios del MINISTERIO DE TRANSPORTE y de la traza y paradores del Metrobus La Matanza, incluyendo la provisión de insumos y equipos por parte del/los adjudicatario/s, a fin de realizar debidamente el servicio.

Concretamente, el pliego de bases y condiciones particulares se encuentra conformado por CINCO (5) renglones. El Renglón N° 1 –en cuanto aquí interesa– incluye el servicio integral de limpieza de OCHO (8) edificios ubicados en esta Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tal como a continuación se describe:

--	--	--	--	--

RENGLÓN	CANTIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	DESCRIPCIÓN	DETALLE DESAGREGADO
1	12	MES (SERVICIO MENSUAL)	Limpieza de edificios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	a) Maipú 255, Planta Baja; 2°; 12°; 15°; 16°; 20° piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. b) Bouchard 547, 5°; 6° y 7° piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. c) Esmeralda 117, Planta Baja, 1° y 2° piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. d) España 2221, Edificio completo - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. e) Alférez Lavaisse 1600 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. f) Av. Paseo Colón 315, 2° y 3° piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. g) San Juan 777, 3° piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. h) Alférez Lavaisse 1600 “Galpón 5” - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Luego, resulta ilustrativo mencionar los siguientes extremos que surgen del pliego de bases y condiciones particulares:

I. En el artículo 8.17 de las cláusulas particulares se estipuló: “*Los oferentes deberán detallar la estructura de costos de su oferta, discriminando el porcentaje de incidencia de todos los rubros que integran la misma (mano de obra directa, mano de obra indirecta, amortizaciones, seguros, cargas tributarias, gastos generales, etc.)...*”. A tal efecto, se acompañó una planilla como Anexo al pliego de bases y condiciones particulares (v. ANEXO 11 – Estructura de costos).

II. En el artículo 21 de las cláusulas particulares denominado “PLAZO DE CUMPLIMIENTO” se fijó que: “*El servicio requerido se prestará por el plazo de DOCE (12) meses, con opción a prórroga por igual o menor plazo.*”.

III. En el Anexo I, correspondiente a las especificaciones técnicas, se aclara que: “*Los insumos deberán ser provistos por la firma que resulte adjudicataria, a fin de realizar debidamente el servicio.*”.

IV. En el punto 5 del Anexo I correspondiente a las especificaciones técnicas se estipuló: “*...PERSONAL • Para el Renglón N° 1 deberá contemplarse la cantidad de CUARENTA Y OCHO (48) operarios, con un supervisor por cada edificio*”, detallándose luego, para cada renglón, las superficies, cantidades en cada locación y, los horarios requeridos por el organismo de modo.

En cuanto a los edificios que aquí conciernen, se estipularon en el pliego los siguientes valores:

ESMERALDA 117 (530 m2)			
Cantidad de operarios	Horas diarias	Días	Horario
1	4	Lunes a viernes	8:00 a 12:00
1	4	Lunes a viernes	12:00 a 16:00

SAN JUAN 777 (296 m2)			
Cantidad de operarios	Horas diarias	Días	Horario
1	4	Lunes a viernes	8:00 a 12:00
1	4	Lunes a viernes	12:00 a 16:00

V. El organismo contratante declaró las superficies aproximadas de la cada una de las oficinas y/o edificios emplazados en esta ciudad que integran el Renglón N° 1. A saber: 1) Maipú 255 (planta baja y pisos 2°; 12°; 15°; 16°; 20°): DOS MIL CIENTO CINCUENTA METROS CUADRADOS (2150 m2); 2) Bouchard 547 (pisos 5°, 6° y 7°): DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA METROS CUADRADOS (2750 m2); 3) Esmeralda 117 (planta baja, 1° y 2° piso): QUINIENTOS TREINTA METROS CUADRADOS (530 m2); 4) España 2221 (edificio completo): CINCO MIL DOSCIENTOS TREINTA METROS CUADRADOS (5230 m2); 5) Alférez Lavaisse 1600: TRES MIL SETECIENTOS METROS CUADRADOS (3700 m2); 6) Av. Paseo Colón 315 (2° y 3° piso): DOS MIL SETECIENTOS DIEZ METROS CUADRADOS (2710 m2); 7) San Juan 777 (3° piso): DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS METROS CUADRADOS (296 m2); 8) Alférez Lavaisse 1600 “Galpón 5”: SEISCIENTOS TREINTA Y UN METROS CUADRADOS (631 m2).

VI. Por último, en el punto 9 “MODO DE COTIZACIÓN” se indicó: *“En atención a que los renglones se dividen según la ubicación de los edificios o locaciones a prestar servicio, los Oferentes deberán cotizar por renglón completo, en moneda de curso legal, fijo e inamovible, el valor mensual y anual de los servicios a prestar en cada uno, totalizando el renglón.”*

Ahora bien, a través del Dictamen de Evaluación de fecha 12 de julio de 2018, la Comisión Evaluadora recomendó –entre otras cuestiones– adjudicar el Renglón N° 1 a la firma LAREDO Y ASOCIADOS S.R.L., por haber resultado su oferta técnica y formalmente admisible, así como económicamente conveniente.

Es dable mencionar que, conforme surge del documento vinculado en el orden 227 (RE2018-17320667-APN-DCBYS#MTR), para el Renglón N° 1 la firma LAREDO Y ASOCIADOS S.R.L. (CUIT: 30-59089254-4), realizó su cotización sujetándose –como es esperable de todo oferente– al diseño del pliego de bases y condiciones particulares. A saber:

RENLÓN	CANTIDAD	CANTIDAD OFERTADA	UNIDAD DE MEDIDA	PRECIO UNITARIO	PRECIO TOTAL	MONEDA
1	12	12	SERVICIO	\$ 1.683.360,00.-	\$ 20.200.320,00.-	PESO ARGENTINO

Junto con su oferta, LAREDO Y ASOCIADOS S.R.L. acompañó un “PLAN DE TRABAJO A REALIZARSE EN CADA UNO DE LOS EDIFICIOS MINISTERIALES” (v. RE-2018-17326535-APN-DCBYS#MTR, vinculado en el orden 89) y, entre otra documentación, el detalle de su estructura de costos respecto del Renglón N° 1 (v. RE-2018-17326891-APN-DCBYS#MTR, vinculado en el orden 309), donde fueron discriminados los porcentajes asignados a cada uno de los ítems involucrados, tal como se reproducen a continuación:

ESTRUCTURA DE COSTOS		
Materiales y productos para realizar la limpieza		5,90%
Equipos y maquinarias (arnés, soga, etc).		1,90%
Personal: Mano de obra directa (incluye cargas sociales, ART, seguros, etc.).		56,70%
Mano de obra indirecta		2,12%
Gastos generales		1%
Impuestos	Impuesto a las ganancias	2,56%
	Impuesto sobre los ingresos brutos	4,13%
	Impuesto débitos y créditos bancarios	1%
	IVA	17,35%
Beneficio		7,34%
TOTAL		100%

En el mismo documento (RE-2018-17326891-APN-DCBYS#MTR) la empresa también presentó un detalle del costo de la mano de obra por operario con una carga de OCHO (8) horas diarias, cuyo monto total mensual asciende a la suma de PESOS TREINTA Y CUATRO MIL OCHENTA Y OCHO (\$ 34.088,00).

Sin perjuicio de dicha información, con fecha 2 de agosto de 2018 la DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE solicitó a la firma LAREDO Y ASOCIADOS S.R.L. que acompañe el desglose del valor mensual y total cotizado, respecto de cada uno de los OCHO (8) edificios que componen el Renglón N° 1, extremo que fue cumplimentado por la firma en cuestión el día 3 de agosto del corriente, discriminando del siguiente modo los precios ofertados por edificio:

RENGLÓN	DETALLE	VALOR MENSUAL	VALOR TOTAL
1	a) Maipú 255, Planta Baja; 2°; 12°; 15°; 16°; 20° piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	\$ 390.780,00.-	\$ 4.689.360,00.-
	b) Bouchard 547, 5°; 6° y 7° piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	\$ 240.480,00.-	\$ 2.885.760,00.-
	c) Esmeralda 117, Planta Baja, 1° y 2° piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	\$ 60.120,00.-	\$ 721.440,00.-
	d) España 2221, Edificio completo - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	\$ 541.080,00.-	\$ 6.492.960,00.-
	e) Alférez Lavaisse 1600 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	\$ 90.180,00.-	\$ 1.082.160,00.-
	f) Av. Paseo Colón 315, 2° y 3° piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	\$ 240.480,00.-	\$ 2.885.760,00.-
	g) San Juan 777, 3° piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	\$ 60.120,00.-	\$ 721.440,00.-
	h) Alférez Lavaisse 1600 “Galpón 5” - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	\$ 60.120,00.-	\$ 721.440,00.-
TOTAL		\$ 1.683.360.-	\$ 20.200.320,00.-

Con posterioridad a dicha presentación, la unidad requirente informó –mediante Nota N° NQ2018-37687008-APN-DSGYREF#MTR, de fecha 6 de agosto de 2018–, que ya no persistía la necesidad del servicio de limpieza del inmueble sito en la Av. San Juan N° 777 (inmueble incluido entre los que conforman el Renglón N° 1). Ello así, como consecuencia de la relocalización de la COMISIÓN

NACIONAL DE TRÁNSITO Y LA SEGURIDAD VIAL.

A lo dicho cabe agregar que en esa misma fecha –6 de agosto de 2018– la DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE advirtió que tampoco subsistía la necesidad del servicio de limpieza de las oficinas ubicadas en Esmeralda N° 117, a raíz de la rescisión del contrato de locación de dicho inmueble.

En efecto, tanto el edificio sito en Esmeralda N° 117 como el inmueble sito en Avenida San Juan N° 777 – en ambos casos emplazados dentro del ejido de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–, forman parte del Renglón N° 1 de la Licitación Pública N° 451-0006-LPU18, razón por la cual la DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE proyectó la disminución de dicho renglón en forma proporcional a los servicios no requeridos en ambos edificios, con sustento en los guarismos que se reproducen *ut infra*:

Detalle Renglón N° 1	VALOR MENSUAL	VALOR TOTAL
Maipú 255	\$ 390.780,00.-	\$ 4.689.360,00.-
Bouchard 547	\$ 240.480,00.-	\$ 2.885.760,00.-
Esmeralda 177	\$ 60.120,00.-	\$ 721.440,00.-
España 2221	\$ 541.080,00.-	\$ 6.492.960,00.-
Alferez Lavaisse 1600	\$ 90.180,00.-	\$ 1.082.160,00.-
Paseo Colón 315	\$ 240.480,00.-	\$ 2.885.760,00.-
San Juan 777	\$ 60.120,00.-	\$ 721.440,00.-
Alferez Lavaisse 1600, galpón 5	\$ 60.120,00	\$ 721.440,00.-
TOTAL cotizado	\$ 1.683.360,00	\$ 20.200.320,00.-
Total restando edificios Esmeralda 177 y San Juan 777		\$ 18.757.440,00.-
Total disminuido (en pesos)		\$ 1.442.880,00.-
Porcentaje total disminuido		7,14%

A mayor abundamiento, mediante Providencia N° PV-2018-49084823-APN-DCBYS#MTR, del 2 de octubre de 2018, la Dirección de que se trata puso de resalto: “...la contratación en cuestión tiene como

objeto un servicio complejo, cuya cotización se integra con diversos elementos que forman parte de las Especificaciones Técnicas del Pliego de Bases y Condiciones Particulares, tales como la superficie de cada edificio, la cantidad de baños, mingitorios, inodoros, cocinas y bachas existentes, así como la cantidad de operarios, tareas, y horarios a cubrir, los insumos a proveer, los distintos elementos que cada edificio contiene (esto es, alfombras, escaleras, cortinas, ascensores, subsuelos), y la distribución geográfica de los edificios, entre otras variables.

Considerando que la forma de cotización de la contratación de marras era por 'servicio', el cual debía cotizarse en forma mensual, el costo unitario del mismo se compone de la suma de todos los elementos indicados precedentemente, conforme a la estructura de costos presentada por los oferentes (...).

Atento a lo indicado, al no subsistir la necesidad de contar con el servicio de limpieza en dos de los edificios que componen el citado Renglón, la disminución solicitada por el área requirente implicaría, en los hechos, la disminución del valor mensual del servicio en forma proporcional. Ello, considerando que quien resulte adjudicatario utilizará menos personal y menos insumos, entre otras variables, para proceder a la limpieza de menos superficie y elementos a fin de prestar el servicio en los restantes edificios del Renglón N° 1.

Con relación al porcentaje a disminuir, conforme a lo indicado por el Servicio Jurídico en su Dictamen, del detalle por edificio presentado por LAREDO Y ASOCIADOS S.R.L. una vez preadjudicado, el servicio en los 2 edificios indicados precedentemente representaba para la empresa el 7,14% del total del Renglón.

Por su parte, una vez que el área requirente informó la necesidad de proceder a la disminución del mismo, se calculó que dichos edificios representaban el 7,14% del total del Renglón N° 1, utilizando a tal fin los datos aportados por el oferente en su propuesta, a saber, estructura de costos y detalle del costo de la Mano de Obra por operario con una carga de 8 hs diarias (...) según lo estipulado en las Especificaciones Técnicas del Pliego de Bases y Condiciones Particulares.” (el subrayado no corresponde al original).

A todo lo expuesto resta añadir que como archivo embebido a la Providencia N° PV-2018-49084823-APN-DCBYS#MTR se acompañó un documento intitulado: “INFORME ECONÓMICO – REDUCCIÓN RENGLON N° 1”, en el que se concluyó: “...a- Se procedió a la anualización del costo de la mano de obra de los edificios involucrados en la reducción (...).

b- De acuerdo al costo total de la mano de obra que surge del Inc. a) (\$ 409.056) y del porcentaje que representa el citado rubro sobre la estructura total que la empresa presentó en su oferta (56,70%) -punto N°2-, se procedió a determinar el costo total por edificio (...).

c- Conforme el costo total por edificio determinado en el Inc.c) (\$ 721.439) se procederá a establecer su relación porcentual respecto el total Ofertado (...).

d- Atento a lo expuesto Inc. c) el porcentaje a reducir por Edificio Esmeralda N°177 y Edificio San Juan N ° 777, es por el SIETE (7) POR CIENTO con 14/100 (7,14%)...”.

Habiendo llegado a este punto, esta Oficina entiende que si la DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE utiliza para calcular la disminución necesaria los datos aportados por la firma LAREDO Y ASOCIADOS S.R.L. en su propuesta (costo de la mano de obra por operario con una carga de OCHO (8) horas diarias; el porcentaje que ello representa en la estructura de costos), en relación con la información obrante en el pliego de bases y condiciones particulares (v.g. carga horaria solicitada según cada uno de los edificios involucrados), no se vulnera el principio de inmodificabilidad de la oferta, ni de igualdad entre oferentes.

Siendo ello así, puede sostenerse que el desglose presentado por el oferente luego de la apertura se trata de una mera aclaración que permitió corroborar el porcentaje de disminución (7,14%) al que la DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE arribó utilizando los datos aportados por el oferente en su propuesta.

En esa línea de pensamiento, la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN tiene dicho que el principio de igualdad no se encuentra vulnerado por admitir una nota aclaratoria con posterioridad al acto de apertura de ofertas, en la medida en que no constituya una modificación a la oferta (conf. Dictámenes PTN 251:851).

En cuanto al límite cuantitativo para ejercer la prerrogativa de marras, la disminución del Renglón N° 1 propiciada representa el SIETE COMA CATORCE POR CIENTO (7,14%) del monto total del contrato, con lo cual está claro que al no superarse el límite del VEINTE POR CIENTO (20%) contemplado en el inciso a) apartado 1° del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16, resulta innecesario requerir la conformidad del proveedor.

La disminución del Renglón N° 1 proyectada responde a razones objetivas y sobrevinientes al inicio del procedimiento de selección (relocalización de la COMISIÓN NACIONAL DE TRÁNSITO Y LA SEGURIDAD VIAL, previamente situada en el inmueble ubicado en la Avenida San Juan N° 777 y la rescisión del contrato de locación de las oficinas ubicadas en Esmeralda N° 117). Ambas medidas, suficientemente motivadas, tuvieron lugar con posterioridad a la fecha del acto de apertura de la Licitación Pública N° N° 451-0006-LPU18.

En cuanto al límite temporal para poder ejercer válidamente la medida propiciada, no parecedoso afirmar –en tanto se trata de un criterio consolidado al amparo de anteriores reglamentaciones y que en la actualidad surge expresamente de la normativa vigente– que la disminución de la prestación puede tener lugar en oportunidad de dictarse el acto de adjudicación. Sin embargo, en relación a esto último, se comparte lo observado por parte del servicio jurídico preopinante, en los siguientes términos: “...*respecto de la implementación de la disminución, cabe destacar que por el artículo 2° de la medida proyectada se propicia adjudicar el renglón N° 1 a Laredo y Asociados S.R.L. por la suma total de pesos dieciocho millones setecientos cincuenta y siete mil cuatrocientos cuarenta (\$18.757.440) –monto que según lo manifestado por la Dirección de Contratación de Bienes y Servicios es el que resulta de restar al total del renglón los edificios ubicados en Esmeralda N° 177 y San Juan N° 777– y asimismo, por el artículo 6° se propicia disminuir dicho renglón. En virtud de lo expuesto, este órgano de servicio jurídico entiende que, en caso de llevarse a cabo la disminución propiciada, deberá readecuarse el acto adjudicando el renglón N° 1 por el monto total de la oferta, es decir, pesos veinte millones doscientos mil trescientos veinte (\$20.200.320) y luego proceder a la disminución por el monto indicado en el artículo 6° del acto proyectado...*” (v. IF-2018-47815656-APN-DGAJ#MTR).

Dado que la disminución del Renglón N° 1 sería aprobada –en un único acto– por la autoridad competente para suscribir la adjudicación, no se observan discordancias con el principio de paralelismo de formas y de competencias, expresamente receptado en el artículo 9 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16, en los siguientes términos: “*La autoridad con competencia para dictar los actos administrativos de aprobación de ampliaciones, disminuciones, prórrogas, suspensión, resolución, rescisión, rescate y declaración de caducidad, será la que haya dictado el acto administrativo de adjudicación o la autoridad en la que se hubiese delegado tal facultad*”.

En suma, por las razones indicadas no se advierten reparos que oponer a la medida en ciernes.

4. “En caso de responder negativamente la consulta N° 3, ¿Cómo debería proceder esta Unidad Operativa de Contrataciones en atención a que, conforme surge de los antecedentes de hecho que obran en las presentes actuaciones, por circunstancias objetivas el Ministerio de Transporte no requiere la limpieza de dos edificios que integran el Renglón N° 1, y a su vez, necesita contratar el servicio en cuestión para los restantes inmuebles objeto de la licitación?”.

A partir de la respuesta anterior, deviene abstracto el tratamiento de la presente.

5. “Conforme luce en el Capítulo III, Cuestión II, párrafo 3° del Dictamen Legal que obra en las actuaciones, tenga a bien indicar si la incorporación en el Expediente de las constancias de publicidad y

difusión en el COMPR.AR, a través de ‘capturas de pantalla’ del Sistema correspondientes a las distintas etapas del procedimiento, resultan suficientes a fin de acreditar el efectivo cumplimiento de las mismas. En ese sentido, obran en órdenes 43, 48, 51, 52 y 55 las constancias de invitaciones, publicidad y difusión que esta Dirección incorpora en todos los expedientes, consultando en ese sentido si las mismas resultan suficientes, o si, conforme a lo solicitado por nuestro servicio jurídico, resultaría necesario la certificación de la UOC y/o que un área técnica se expida al respecto. En su caso, tenga a bien indicar la forma correcta en que debería acreditarse tal extremo en el Expediente.”.

En cuanto al Dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS del MINISTERIO DE TRANSPORTE N° IF-2018-47815656-APN-DGAJ#MTR, se transcribe la parte pertinente: “...en cuanto a la publicidad y difusión del procedimiento, no obstante las constancias obrantes en los órdenes 43, 48, 51, 52 y 55, este servicio jurídico entiende que el área técnica competente deberá expedirse sobre el efectivo cumplimiento de la invitación cursada a proveedores y de la publicidad respectiva en los términos de lo establecido en los artículos 32 del Régimen, 40 del Reglamento y 15 del Manual de Procedimiento.”.

Al respecto y para mejor ilustrar, se indica que en los órdenes 43 y 55 obran las constancias de publicación de la convocatoria correspondiente a la Licitación Pública N° 451-0006-LPU18 en el Boletín Oficial de la República Argentina (BORA) por el término de DOS (2) días –iniciando el 26 de marzo de 2018 y culminando el 27 de marzo de 2018–, extraídas del sitio de internet: <https://www.boletinoficial.gob.ar/> (v. IF-2018-12863715-APN-DCBYS#MTR e IF-2018-13135175-APN-DCBYS#MTR); en el orden 48 obra la nómina de proveedores del rubro invitados a participar, migrada desde el sistema “COMPR.AR” (v. PLIEG-2018-12913198-APN-DCBYS#MTR); en el orden 51 luce incorporada la constancia de publicación de la convocatoria en el portal “COMPR.AR” (v. IF-2018-12990181-APN-DCBYS#MTR) y, por último, en el orden 52 se encuentra anexada la constancia de difusión de la convocatoria en el sitio de internet del MINISTERIO DE TRANSPORTE: <https://servicios.transporte.gob.ar/licitaciones/> (v. IF-2018-12984858-APN-DCBYS#MTR).

Pues bien, continuando con lo dicho en el Acápito III del presente dictamen, ha de mencionarse a título de colaboración que el sistema electrónico “COMPR.AR” es una herramienta de gestión transversal a través de la cual, mediante un flujo predeterminado, se gestiona el proceso de contratación desde la solicitud del área requirente hasta el perfeccionamiento del contrato. Cumple la doble función de ser un portal de difusión, y una herramienta de gestión y tramitación de todo el proceso de contratación.

La plataforma “COMPR.AR” tiene tres ambientes principales, “ambiente comprador”, “ambiente proveedor” y “ambiente ciudadano”: a) El “ambiente comprador” es aquel en el que los usuarios habilitados de los organismos contratantes generan las distintas etapas de los procedimientos de contratación llevados a cabo en sus respectivos ámbitos, como por ejemplo: solicitudes de contratación, carga y autorizan de procesos, emisión de circulares aclaratorias y modificatorias, evaluación de ofertas, adjudicación, etc.; b) El “ambiente proveedor” es aquel en el que operan los proveedores y/o oferentes que se preinscriben en el portal “COMPR.AR” con el fin de consultar y/o participar de los procesos de contratación difundidos en dicho portal; c) El “ambiente ciudadano” cumple la función de página web oficial de esta Oficina Nacional de Contrataciones donde se difunden las distintas etapas y documentos de los procesos de contratación tramitados por los organismos en los que se ha implementado el sistema “COMPR.AR”.

A su vez, el sistema refleja automáticamente la gestión de cada contratación en un expediente electrónico, integrándose de esta forma con el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) aprobado por el Decreto N° 561/16. Todo proceso de contratación iniciado en el portal genera de forma automática un expediente electrónico, en el cual se refleja mediante documentos oficiales las distintas etapas, documentos e intervenciones ocurridas a través de “COMPR.AR”.

Sentado lo anterior, es dable traer a colación que esta Oficina Nacional tuvo oportunidad de recordar recientemente que: “...conforme lo estableció en el artículo 23, inc. b) del Decreto Delegado N° 1023/01, las ‘Unidades Operativas de Contrataciones’ son quienes tienen a su cargo la gestión de las Contrataciones, siendo responsabilidad de la UOC instrumentar la publicidad y difusión de las

convocatorias y de las restantes etapas de los procedimientos de selección, por los medios y con sujeción a los plazos establecidos en el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, junto con sus normas modificatorias y complementarias, según el tipo de procedimiento de que se trate (...) es parte de su responsabilidad la tarea de verificar la efectiva, correcta y oportuna publicación de las distintas etapas procedimentales, dejando constancia de ello en los expedientes. Sólo entonces podrá considerarse debidamente cumplimentado el requisito de publicidad y difusión en cuestión (el subrayado no corresponde al original) (v. IF-2018-48128999-APN-ONC#JGM).

Así las cosas, deviene indispensable distinguir dos supuestos distintos. A saber: respecto de las constancias y/o documentos que migran en forma automática desde el portal “COMPR.AR” al módulo “expediente electrónico” del Sistema GDE –tendientes a acreditar el cumplimiento en tiempo y forma de las diversas etapas llevadas a cabo en el mentado sistema electrónico de contrataciones–, no se requiere ninguna certificación ni gestión adicional por parte de la UOC, más allá de verificar la efectiva publicación y vinculación de las respectivas constancias.

Los documentos de migración automática al expediente son:

1) Creación del proceso de compra.

- Carátula.
- Pliego de Bases y Condiciones Generales.

2) Autorización del proceso de compra (estado del proceso: llamado autorizado).

- Anexos pliego.
- Solicitud de gasto.
- Vista previa del pliego.

3) Proceso Publicado.

- Documentación de invitación a proveedores.

4) Autorización de la circular.

- Circular.

5) Apertura.

- Acta de apertura.
- Constancia de consulta de proveedores.
- Cuadro ofertas del pliego.
- Ofertas.

6) Evaluación.

- Documentación complementaria.

7) Publicación del dictamen de evaluación.

- Dictamen de evaluación.
- Constancia de solicitud de documentación complementaria.

8) Autorización de las órdenes de compra.

- Documento contractual.
- Afectación definitiva.

Por el contrario, respecto de los restantes documentos que a la fecha todavía no son objeto de vinculación automática al expediente electrónico (v.g. constancias de publicación de la convocatoria a licitación pública en el Boletín Oficial), es parte de la responsabilidad de la UOC la tarea de verificar la efectiva, correcta y oportuna publicación, así como también digitalizar y vincular las constancias pertinentes a las actuaciones; ello por aplicación de los principios de unidad del expediente y de transparencia, en la medida en que contribuyen a dar certeza de que el procedimiento se ha efectuado conforme a derecho.

Satisfechos tales extremos, esta Oficina entiende que no hace falta certificación adicional alguna.

Por su parte, se sugiere descargar el historial del proceso desde el portal COMPR.AR y vincularlo al expediente en forma previa al envío del expediente a consideración del servicio jurídico.

Se recomienda, finalmente, tramitar la asignación de un perfil de usuario "CONSULTA COMPRADOR" para el servicio jurídico, conforme lo establecido en los Anexos IV y V de la Disposición ONC N° 65/16, el cual le permitirá realizar consultas de los procesos de compra y documentos asociados de su jurisdicción.

6. "...atento a lo indicado en el Capítulo III, Cuestión II, párrafo 14° del Dictamen Legal, se solicita indique si, incorporada la publicación en el COMPR.AR del Dictamen de Evaluación y del Cuadro Comparativo de ofertas al Expediente, resultaría necesario a su vez que un órgano técnico competente se expida respecto de su efectiva difusión. En su caso, tenga a bien indicar la forma correcta en que debería acreditarse tal extremo en el Expediente."

Se transcribe la parte pertinente del Dictamen N° IF-2018-47815656-APN-DGAJ#MTR: "...cabe señalar que por el artículo 47 del Reglamento se prevé la difusión en el sitio de internet de la ONC o en el sitio del sistema electrónico de contrataciones, entre otra información, tanto del Dictamen de Evaluación como del Cuadro Comparativo de Ofertas. Atento ello, y habida cuenta de que el expediente bajo análisis no surge constancia sobre la difusión del Dictamen de Evaluación ni del Cuadro Comparativo de Ofertas, este servicio jurídico entiende que deberá acreditarse dicho extremo, por lo que el órgano técnico competente deberá expedirse sobre su efectivo cumplimiento.

Sobre el particular, corresponde remitir a las consideraciones efectuadas en el punto 5, literal b) del presente acápite.

7. "En igual sentido se consulta si resultan suficientes las constancias de deuda ante AFIP o de inscripción en el SIPRO generadas por el COMPR.AR, o si, por el contrario, se requiere alguna certificación adicional."

Corresponde remitir a las consideraciones efectuadas en el punto 5, literal b) del presente acápite.

-V-

CONCLUSIONES

Las conclusiones han sido debidamente expuestas en el Acápite IV del presente, sitio al que corresponde remitir a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

Saluda a ud. atentamente.

AL

DIRECTOR DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE

Dr. Luis Martín GÓMEZ DE LIGUORI

S. _____ / _____ D.