



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

**Dictamen firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** EX-2018-01806886- -APN-DCYC#MHA – MINISTERIO DE ECONOMÍA – CONSULTA SOBRE PRÓRROGA DE CONTRATOS.

---

SEÑOR SUBSECRETARIO:

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 SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN y NORMALIZACIÓN PATRIMONIAL del MINISTERIO DE ECONOMÍA.

**-I-**

**RESEÑA DE ANTECEDENTES**

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

En orden 49, páginas 1-2, se encuentra vinculada la Resolución del entonces MINISTERIO DE HACIENDA N° RESOL-2018-62-APN-MHA, de fecha 15 de febrero de 2018, por la cual se autorizó la Licitación Pública de Etapa Múltiple Nacional N° 34-0002-LPU18, para la contratación del servicio de limpieza integral a ser prestado en diversos edificios de esa cartera ministerial y se aprobó el pliego de bases y condiciones particulares (PLIEG-2018-04467737-APN-DGA#MHA), vinculado en el orden 26.

En el orden 82, páginas 1-3, luce anexada el acta de apertura de las propuestas técnicas, de fecha 20 de marzo de 2018, de donde surge que para la Licitación Pública de Etapa Múltiple Nacional N° 34-0002-LPU18 fueron confirmadas en el Sistema Electrónico de Contrataciones “COMPR.AR” NUEVE (9) ofertas –sobre un total de VEINTICUATRO (24) participantes que descargaron pliego–, conforme el siguiente detalle: 1) UADEL S.R.L. (CUIT N° 33-71059478-9); 2) M & L SERVICIOS S.A. (CUIT N° 3070801649-3); 3) COMPAÑÍA DE SERVICIOS MARTÍN FIERRO S.R.L. (CUIT N° 30-55696771-3); 4) LIMPIOLUX S.A. (CUIT N° 30-54098462-6); 5) FLOOR CLEAN S.A. (CUIT N° 30-68767747-8); 6) LIMPIA 2001 S.A. (CUIT N° 30-66167624-4); 7) LA MANTOVANA DE SERVICIOS GENERALES S.A. (CUIT N° 30-69605181-6); 8) TIL S.A. (CUIT N° 30-66124010-1) y 9) WALTER LEONARDO PÉREZ (CUIT N° 20-20995783-4) (v. IF-2018-12002334-APN-DCYC#MHA).

En el orden 757, páginas 1-6, obra el dictamen de preselección de ofertas (v. IF-2018-29472550-APN-DCPYS#MHA).

En el orden 769, páginas 1-3, se advierte incorporada la Resolución del entonces MINISTERIO DE HACIENDA N° RESOL-2018-557-APN-MHA, de fecha 12 de julio de 2018, por cuyo conducto se aprobó lo actuado para la primera etapa correspondiente a la Licitación Pública de Etapa Múltiple Nacional 34-0002-LPU18 y, a su vez, resultaron precalificadas las propuestas técnicas de Floor Clean S.a., Limpiolux s.a. y La Mantovana de Servicios Generales S.A. en lo relativo a los Renglones Nros. 1 y 2; y las propuestas técnicas de Uadel s.r.l., de Til S.A. y de Compañía de Servicios Martín Fierro s.r.l., respecto del Renglón N° 2 (v. artículos 1° , 2° y 3°).

Finalmente, en dicha ocasión fueron desestimadas las propuestas técnicas de las empresas que a continuación se detallan: a) Uadel s.r.l., en lo concerniente al Renglón N° 1; b) Til S.A., respecto del Renglón N° 1; c) M&L Servicios SA.; d) Limpia 2001 S.A.; y e) Walter Leonardo Pérez (v. artículo 4°).

En el orden 786, páginas 1-3, obra el acta de apertura de las propuestas económicas, de fecha 27 de julio de 2018 (v. IF-2018-36071945-APN-DCPYS#MHA).

En el orden 787, páginas 1-6, luce incorporado el cuadro comparativo de ofertas (v. IF-2018-36072089-APN-DCPYS#MHA).

En el orden 795, páginas 1-5, rola el Dictamen de Evaluación de las Ofertas, de fecha 3 de agosto de 2018 (v. IF-2018-37195146-APN-DCPYS#MHA).

En el orden 857, páginas 1-4, luce agregada la Decisión Administrativa N° DA-2018-1884-APN-JGM, de fecha 11 de diciembre de 2018, por cuyo conducto se aprobó lo actuado en la Licitación Pública de Etapa Múltiple Nacional 34-0002-LPU18 y -en cuanto aquí interesa- se adjudicó el Renglón N° 1 a la firma LIMPIOLUX S.A., por la suma total de PESOS NOVENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL (\$ 95.268.000) y el Renglón N° 2 a la firma UADEL S.R.L., por un total de PESOS VEINTICUATRO MILLONES CIENTO OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE CON TREINTA Y SEIS CENTAVOS (\$ 24.183.489,36), ascendiendo el total general adjudicada a la suma de PESOS CIENTO DIECINUEVE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE CON TREINTA Y SEIS CENTAVOS (\$ 119.451.489,36) (v. artículos 1° y 3°).

En el orden 866, páginas 1-5, se advierte incorporada la Orden de Compra N° 34-1091-OC18, emitida en favor de LIMPIOLUX S.A. por la suma de PESOS NOVENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL (\$ 95.268.000) y difundida a través del Portal “COMPR.AR” el día 14 de diciembre de 2018.

En el orden 867, páginas 1-5, obra la Orden de Compra N° 34-1092-OC18, emitida en favor de UADEL S.R.L., por un total de PESOS VEINTICUATRO MILLONES CIENTO OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE CON TREINTA Y SEIS CENTAVOS (\$ 24.183.489,36) y difundida a través del Portal “COMPR.AR” el día 14 de diciembre de 2018.

En el orden 874 se encuentra incorporado un documento intitulado “Acta de Inicio”, a través del cual se dejó constancia del comienzo de la prestación el día 2 de enero de 2019, correspondiente al servicio de limpieza integral, por parte de la firma UADEL S.R.L., destinado a los inmuebles individualizados en el Renglón N° 2 del pliego de bases y condiciones particulares de la Licitación Pública de Etapa Múltiple Nacional 34-0002-LPU18: “Servicio de Limpieza Integral destinado a los edificios anexos que componen el MINISTERIO DE HACIENDA.” (v. IF-2019-01097521-APN-DCPYS#MHA).

En el orden 875 rola el “Acta de Inicio” de los trabajos correspondientes a la firma LIMPIOLUX S.A., dando cuenta del comienzo del servicio de limpieza el día 2 de enero de 2019, destinado a los inmuebles comprendidos en el Renglón N° 1 del mencionado pliego de bases y condiciones particulares: Servicio de Limpieza Integral destinado al “Complejo del MINISTERIO DE HACIENDA” (v. IF-2019-01235263-APN-DCPYS#MHA).

En el orden 877, páginas 1-2, rola la Nota de la DIRECCIÓN TÉCNICA OPERATIVA del entonces MINISTERIO DE HACIENDA N° NO-2019-89715211-APN-DTO#MHA, de fecha 2 de octubre de 2019, oportunidad en la cual la unidad requirente solicitó a la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) procurar la continuidad del servicio prestado por LIMPIOLUX S.A., en los siguientes términos: “...arbitrar los medios necesarios a fin de prorrogar por un (1) año, a partir del 02/01/2020 a favor de la empresa LIMPIOLUX S.A., según lo previsto en la Orden de Compra N° 34-1091-OC18.”.

En el orden 878, páginas 1-2, se advierte anexada la Nota de la DIRECCIÓN TÉCNICA OPERATIVA del entonces MINISTERIO DE HACIENDA N° NO-2019-99694094-APN-DTO#MHA, de fecha 6 de noviembre de 2019, por medio de la cual la aludida instancia solicitó a la UOC arbitrar los medios necesarios a fin de prorrogar por UN (1) año, a partir del 2 de enero de 2020, el servicio prestado por la empresa UADEL S.R.L., según lo previsto en la Orden de Compra N° 34-1092-OC18.

En los órdenes 879, 883 y 885, se encuentran incorporadas las comunicaciones realizadas al proveedor LIMPIOLUX S.A. (v. IF-2019-101819648-APN-DCPYS#MHA, NO-2019-100054554-APN-DCPYS#MHA y PV-2019-100376077-APN-DCPYS#MHA), todas de fecha 7 de noviembre de 2019, a fin de informarle sobre la tramitación de la prórroga por hasta UN (1) año más, prevista en la Orden de Compra N° 34-1091-OC18, para el Renglón 1: Servicio de Limpieza Integral destinado al “Complejo del MINISTERIO DE HACIENDA”.

En los órdenes 884 y 886, se encuentran incorporadas las comunicaciones realizadas al proveedor UADEL S.R.L. (v. NO-2019-99785549-APN-DCPYS#MHA y PV-2019-110231511-APN-DCPYS#MHA), ambas de fecha 6 de noviembre de 2019, a fin de informarle sobre la tramitación de la prórroga por hasta UN (1) año más, prevista en la Orden de Compra N° 34-1092-OC18 para el Renglón 2: “Servicio de Limpieza Integral destinado a los edificios anexos que componen el MINISTERIO DE HACIENDA.”.

En el orden 887, páginas 1-4, se encuentra digitalizada una presentación de LIMPIOLUX S.A., fechada el 4 de diciembre de 2019, de la cual se desprende lo siguiente: “...En respuesta a vuestra nota (...) mediante la cual nos comunican la tramitación de la prórroga por 1 año prevista en la Orden de Compra N° 34-0002 LPU 18 para el renglón 1 del Servicio de Limpieza destinado al complejo del ‘Ministerio de Hacienda’, les informamos de nuestra voluntad de aceptación sujeto a la recomposición del valor del contrato debido a la ruptura de la ecuación económica financiera producida por los reiterados incrementos de salarios y el nivel inflacionario acaecido...” (v. IF-2019-111734795-APN-DCPYS#MHA).

En razón de ello, la sociedad LIMPIOLUX S.A. informó en su presentación su estructura de costos, aclarando que: “...la actividad es de las consideradas de mano de obra intensiva y consecuencia cualquier variación de la misma tiene un alto impacto sobre los costos más aún si consideramos que el incremento salarial alcanzó el 87.2% desde la fecha de apertura y que el mismo permanecerá constante durante el transcurso de la prórroga en propuesta.

*En consecuencia ponemos en vuestro conocimiento de acuerdo a la recomposición del precio adjunto, el monto actualizado de la prórroga asciende a \$178.831.630 (pesos ciento setenta y ocho millones ochocientos treinta y un mil seiscientos trece)...”* (v. IF-2019-111734795-APN-DCPYS#MHA).

En el orden 888, páginas 1-4, se advierte digitalizada una nota fechada el 9 de diciembre de 2019, a través de la cual

la sociedad UADEL S.R.L. solicitó la readecuación de los precios oportunamente adjudicados, con motivo de haberse firmado un acuerdo paritario 2019/20 entre el Sindicato de Obreros de Maestranza (SOM) y la Asociación de Empresas de Limpieza (ADEL), indicándose a tal efecto que: “...*La nueva conformación paritaria que motiva nuestra solicitud, lleva el sueldo a un valor acumulado a febrero 2020 de \$ 30.923, provocando no solo subas en los salarios, sino también en las contribuciones a la seguridad social, obra social, sindicato, ART y en los correspondientes impuestos...*” (v. IF-2019-111731870-APN-DCPYS#MHA).

Con sustento en lo expuesto, el proveedor de que se trata acompañó su estructura de costos y solicitó la readecuación del precio adjudicado, conforme el siguiente detalle: “...*Monto solicitado a partir del 1-09-2019: \$ 3.010.326,11. Monto solicitado a partir del 01-11-2019: \$ 3.283.851,31. Monto solicitado a partir del 01-02-2020: \$ 3.557.495,22...*” (v. IF-2019-111731870-APN-DCPYS#MHA).

En el orden 891, páginas 1-3, tomó intervención la DIRECCIÓN TÉCNICA OPERATIVA del MINISTERIO DE ECONOMÍA en el marco del Informe N° IF-2019-113447824-APN-DTO#MHA, de fecha 27 de diciembre de 2019, en el cual la aludida instancia efectuó un análisis técnico de los incrementos solicitados, a la luz de las estructuras de costos informadas por las firmas cocontratantes.

En los órdenes 895 a 898 obran las Notas Nros. NO-2019-113462414-APN-DCPYS#MHA y NO-2019-113462590-APN-DCPYS#MHA, remitidas por correo electrónico el día 30 de diciembre de 2019, mediante las cuales la DIRECCIÓN DE COMPRAS, PATRIMONIO Y SUMINISTROS del MINISTERIO DE ECONOMÍA cursó a las firmas UADEL S.R.L. y LIMPIOLUX S.A. propuestas de incremento del TREINTA Y CUATRO COMA DIECIOCHO POR CIENTO (34,18%) y TREINTA Y CUATRO COMA CUARENTA Y CUATRO POR CIENTO (34,44%), respectivamente, sobre los precios adjudicados, a fin de proceder a la prórroga de las respectivas órdenes de compra, en los términos del artículo 13 del pliego de bases y condiciones particulares.

En los órdenes 899 y 900 lucen agregadas constancias que dan cuenta de la conformidad brindada por los proveedores UADEL S.R.L. y LIMPIOLUX S.A. -en ambos casos el día 30 de diciembre de 2019- para la instrumentación de la prórroga de las Órdenes de Compra Nros. 34-1091-OC18 y 34-1092-OC18 por el término de UN (1) año en cada caso y con sujeción a los valores propuestos por el organismo de origen (v. IF-2019-113793006-APN-DCPYS#MHA e IF-2019-113802851-APN-DCPYS#MHA).

En el orden 905 se incorpora la Providencia N° PV-2019-113824213-APN-SSADYNP#MHA, de fecha 30 de diciembre de 2019, por cuyo conducto la SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y NORMALIZACIÓN PATRIMONIAL del MINISTERIO DE ECONOMÍA brindó su conformidad para la prosecución del trámite tendiente a perfeccionar las referidas prórrogas, en los términos consensuados con las firmas interesadas.

En el orden 910, páginas 1-3, rola un proyecto de resolución para ser firmado por el señor Ministro de Economía, mediante el cual se propicia en su artículo 1°: “*Prorrogar los contratos celebrados con las empresas Limpiolux Sociedad Anónima (CUIT N° 30- 54098462-6) y Uadel Sociedad de Responsabilidad Limitada (CUIT N° 33-71059478-9), instrumentadas mediante las Órdenes de Compra Nros. 34-1091-OC18 y 34-1092-OC18, correspondientes a la Licitación Pública de Etapa Múltiple N° 34-0002-LPU18 relativa a la contratación del servicio de limpieza integral a ser prestado en diversos edificios que componen el actual Ministerio de Economía, por el término de doce (12) meses más a partir del vencimiento de la orden de compra original, según el siguiente detalle: Limpiolux Sociedad Anónima (CUIT N° 30-54098462-6) Renglón 1: Servicio de limpieza integral destinado al Complejo del actual Ministerio de Economía. Precio mensual: diez millones seiscientos setenta y treinta mil cuatrocientos dieciocho pesos con cuarenta y dos centavos (\$ 10.673.418,42). Total anual: ciento veintiocho millones ochenta y un mil veintiún pesos con catorce centavos (\$ 128.081.021,14). Uadel Sociedad de*

*Responsabilidad Limitada (CUIT N° 33-71059478-9) Renglón 2: Servicio de limpieza integral destinado a los edificios anexos que componen el actual Ministerio de Economía. Precio mensual: dos millones trescientos sesenta y ocho mil doscientos noventa pesos con once centavos (\$ 2.368.290,11). Total anual: veintiocho millones cuatrocientos diecinueve mil cuatrocientos ochenta y un pesos con treinta y un centavos (\$ 28.419.481,31).” (v. IF-2020-00283067-APN-DGD#MHA).*

En el orden 918, páginas 1-3, se incorporó el Informe N° IF-2020-01375559-APN-DTO#MHA, de fecha 7 de enero de 2020, oportunidad en la cual la DIRECCIÓN TÉCNICA OPERATIVA del MINISTERIO DE ECONOMÍA expuso -en su calidad de unidad requirente- solicitó dar continuidad al trámite de marras, bajo los siguientes fundamentos: “...El ejercicio de la opción a prórroga propiciada por esta Dirección cumple con los principios de eficacia y eficiencia, y permite garantizar la continuidad del servicio con la menor cantidad de recursos para lograrlo, resultando la mejor alternativa para la continuidad del servicio contratado que, al tratarse de la limpieza integral de baños, pisos, oficinas, espacios comunes de circulación, mobiliario, cortinas, etc., resulta esencial para el correcto funcionamiento de las instalaciones de los 5 Ministerios que habitan los edificios dependientes del Ministerio de Economía.

- *Esta instancia inició los trámites tendientes a la implementación de la mencionada prórroga en tiempo y forma dado que el Pliego de Bases y Condiciones que rige la presente contratación se establece en el ARTÍCULO 13.- PLAZO DE VIGENCIA – INICIO DEL SERVICIO, ítem 13.3 USO DE LA FACULTAD DE PRÓRROGA la necesidad de utilizar los índices correspondientes a dos (2) meses antes del Acta de Inicio del servicio y a dos (2) meses antes de la finalización del contrato original, para el cálculo de la adecuación de los valores contractuales (...).*

- *La alternativa de iniciar un nuevo procedimiento administrativo a fin de contratar un nuevo servicio que, por cuestiones propias de la tramitación de un proyecto de la magnitud del requerido en la contratación de marras, no se formalizaría hasta dentro de un plazo de 6 a 8 meses, significaría un dispendio de tiempo, recursos humanos y económicos, colocando a la Administración durante el tiempo que demore la hipotética nueva contratación, en un régimen de pago por legítimo abono o reconocimiento del gasto...* (el subrayado no corresponde al original).

Finalmente, la unidad requirente realizó un comparativo de costos con TRES (3) procedimientos para la contratación de un servicio de similares características, a los fines de “...establecer la razonabilidad económica de los valores correspondientes a la prórroga solicitada...”.

En el orden 920 obra el Informe de la SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y NORMALIZACIÓN PATRIMONIAL del MINISTERIO DE ECONOMÍA N° IF-2020-01387309-APN-SSADYNP#MHA, de fecha 7 de enero de 2020, en cuyo marco se efectuó un *racconto* de los antecedentes relevantes, poniendo especial énfasis en que: “...la Dirección Técnica Operativa ha requerido en tiempo oportuno el inicio del procedimiento para prorrogar las actuaciones, toda vez que es el propio Pliego de Bases y Condiciones Particulares el que dispone las reglas de adecuación del precio fijando un límite temporal (dos meses antes de la finalización de la contratación, esto es, noviembre 2019 –cfr. Art. 13 del mencionado Pliego), por lo que tampoco se nota dilación en la notificación a las empresas por parte de la Dirección de Compras, Patrimonio y Suministros.

Lo que se observa seguidamente es que las respuestas de las empresas recién fueron presentadas ante este Ministerio cerca de un mes después.

A esta situación debe señalarse el cambio de autoridades que sucederían unos días después de las respuestas, lo que conlleva necesariamente, como es de sentido común, a una puesta en conocimiento de lo actuado a los nuevos

funcionarios encargados de la gestión administrativa del Ministerio de Economía...” (el subrayado no corresponde al original).

A mayor abundamiento, se indicó que: “...*El análisis de precios de la Dirección Técnica Operativa fue suscripto a última hora del viernes 27 de diciembre, notificado el día lunes 30 de ese mismo mes y respondido ese mismo día, previo al 31 que fuera declarado asueto conforme decreto 45/2019 (publicado el 19 de diciembre en el Boletín Oficial de la República Argentina) lo que explica que recién las actuaciones se giraran a Gestión Documental el día 2 de enero (a lo que se suman las renunciaciones presentadas al 1° de enero del Director de Compras, Patrimonio y Suministros y el Director General de Administración de este Ministerio). Debe agregarse a esta situación, aunque es de público y notorio, que con el fin del Ejercicio 2019, había caducado el presupuesto para ese Ejercicio y no fue sancionado el pertinente para año en curso, ni, obviamente, dispuesto su distributiva, por lo que no podía, ni puede al día de la fecha, contarse con reflejo presupuestario para proceder a la adjudicación de marras.*

No se nos escapa lo normado por el apartado 5, inciso b del art. 100 del anexo al decreto 1030/2016 en relación al límite temporal para emisión de las Órdenes de Compras en cuestión, pero el relato de hechos efectuado indica que no podemos estar ajustados a la estricta interpretación literal de la norma, ya que la coyuntura descrita, ajena a la posibilidad de injerencia de la Jurisdicción, tornaría irrazonable la solución ajustada a ella, en un servicio que no es posible ser discontinuado.

Por ello entendemos que teniendo en cuenta los intereses generales envueltos en el caso, lo normado por el principio de continuidad de las prestaciones y los perjuicios que se han de generar a esta dependencia de no prorrogarse el contrato, sumado a que se ha procedido a iniciar las gestiones administrativas tendientes a ello previo a su vencimiento ajustándonos a los términos especialmente previstos en el pliego pertinente, y las razones invocadas ajenas a la voluntad de las partes que han sobrevenido y no han podido preverse, es que nada cabe observar a este respecto al no afectarse intereses de las partes ni de terceros, ni de otros eventuales contratistas.

A mayor detalle, se recuerda que por el presente nos encontramos ante una prórroga de contrato que se encuentra expresamente prevista, que ha sido considerada y calificada como necesaria por la Administración, así como consentida por las contratistas (requisito esencial en el procedimiento), lo que refuerza el criterio vertido...” (el subrayado no corresponde al original).

Finalmente, en el orden 921 luce agregada la providencia N° PV-2020-01396100-APN-SSADYNP#MHA, de fecha 7 de enero de 2020, por medio de la cual, y a los efectos de darle continuidad al trámite, la SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y NORMALIZACIÓN PATRIMONIAL del MINISTERIO DE ECONOMÍA eleva formalmente la consulta a consideración de este Órgano Rector.

**-II-**

## **OBJETO DE LA CONSULTA**

Se requiere la intervención de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES en el marco de la Licitación Pública de Etapa Múltiple Nacional N° 34-0002-LPU18 del registro del entonces MINISTERIO DE HACIENDA - actual MINISTERIO DE ECONOMÍA-, a efectos de que emita opinión sobre la posibilidad de prorrogar los contratos celebrados con las empresas LIMPIOLUX S.A. y UADEL S.R.L. mediante las Órdenes de Compra Nros. 34-1091-OC18 y 34-1092-OC18, para la prestación de servicios de limpieza en diversos edificios que componen esa cartera ministerial, tomando en consideración que: “...*los servicios comenzaron a ser prestados en ambos casos el 2 de enero de 2019 (...) encontrándose a la fecha vencido y sin que a la fecha se haya podido emitir el acto administrativo de prórroga de la contratación y sus respectivos perfeccionamientos, a pesar de haber iniciado las*

*gestiones con anticipación al vencimiento...*”, tal como fuera explicado con detalle por el organismo de origen en el Informe IF-2020-01387309-APN-SSADYNP#MHA, previamente transcrito.

### **-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, el artículo 2° del Decreto Delegado N° 1023/01 prescribe “*ÁMBITO DE APLICACION. El presente régimen será de aplicación obligatoria a los procedimientos de contratación en los que sean parte las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones*”.

En virtud de lo dispuesto por el artículo transcrito cabe destacar que los organismos comprendidos en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 son las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional, conformada por la Administración Central, los organismos descentralizados y dentro de estos últimos las instituciones de seguridad social.

En ese orden de ideas, considerando que el MINISTERIO DE ECONOMIA -en tanto continuador del MINISTERIO DE HACIENDA- es una jurisdicción comprendida dentro de la Administración Central, se encuentra incluido en el ámbito de aplicación subjetivo del Decreto Delegado N° 1023/01.

En lo que respecta al ámbito de aplicación material u objetivo, es dable puntualizar que el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto Delegado N° 1023/01 fue dictado con la finalidad de constituirse en la norma general regulatoria de los contratos celebrados por la Administración Pública que, conforme surge de su artículo 4° alcanza a los contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes de dominio público y privado del Estado Nacional, y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente. A su vez, el artículo 5° del mentado cuerpo legal enumera los contratos excluidos.

Así, teniendo en consideración que en este caso se trata de la prestación del servicio de limpieza integral de inmuebles que se encuentran bajo la órbita del organismo de origen 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 la medida en que la Licitación Pública de Etapa Múltiple Nacional N° 34-0002-LPU18 fue autorizada por la Resolución del entonces MINISTERIO DE HACIENDA N° RESOL-2018-62-APN-MHA, de fecha 15 de febrero 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 normas modificatorias y complementarias.

Asimismo, resulta de aplicación la Disposición ONC N° 65/16 por la cual se habilitó el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional (COMPR.AR”) como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos prescriptos en el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

## ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN PLANTEADA

A título introductorio, merece recordarse que Oficina Nacional no posee entre sus atribuciones funciones de contralor o auditoría, conforme fuera expresado en los Dictámenes ONC Nros. 558/10, 611/10, 9/16, IF-2016-02153221-APNONC#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, IF-2019-08248347-APN-ONC#JGM e IF-2019-64885570-APN-ONC#JGM, entre muchos otros).

Por consiguiente, la opinión que ha de brindarse en esta ocasión se circunscribirá al objeto de consulta delimitado en el Acápito II, procurando no ingresar en materias ajenas al ámbito competencial específico de este Órgano Rector, ni a aquéllas que no fueron objeto de consulta.

Téngase presente, al respecto, que 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 (Cfr. Dictámenes ONC Nros. 896/12, 1006/12, 74/14 y 453/14, entre otros).

No es posible soslayar que no obra en las presentes actuaciones el dictamen del servicio permanente de asesoramiento jurídico del organismo consultante, extremo que resulta indispensable por evidentes motivos que hacen a la mejor elucidación de las cuestiones planteadas y para evitar que la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES se convierta en una asesoría más, supliendo el cometido de los diversos servicios jurídicos.

Ahora bien, no obstante la falta de satisfacción de dicho extremo, se emitirá un pronunciamiento a modo de colaboración, teniendo especialmente en cuenta el tenor de la consulta efectuada y el estado del trámite, pero en el entendimiento que esta Oficina no realizará un control de legalidad del trámite, competencia que resulta ser de resorte exclusivo del servicio permanente de asesoramiento jurídico del organismo consultante.

Aclarado lo anterior, cabe detallar la normativa que resulta necesario considerar a fin de emitir un pronunciamiento.

Así, en primera medida resulta oportuno traer a colación el artículo 12 del Decreto Delegado N° 1023/01, el cual -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: (...) g) La facultad de prorrogar, cuando así se hubiere previsto en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares, los contratos de suministros de cumplimiento sucesivo o de prestación de servicios. La misma no procederá si se ha hecho uso de la prerrogativa establecida en el inciso b) del presente artículo.*

*Se podrá hacer uso de esta opción por única vez y por un plazo igual o menor al del contrato inicial. Cuando éste fuere plurianual, no podrá prorrogarse más allá de UN (1) año adicional, en las condiciones que se determinen en las normas complementarias...”.*

Luego, el artículo 100 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 estipula, con relación al tema que nos ocupa, lo siguiente: “...*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: (...).*



*b) Prórrogas:*

*1. Los pliegos de bases y condiciones particulares podrán prever la opción de prórroga a favor de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL, cuando se trate de contratos de suministros de cumplimiento sucesivo o de prestación de servicios. Los contratos de bienes en los que el cumplimiento de la prestación se agotara en una única entrega, no podrán prorrogarse.*

*2. La limitación a ejercer la facultad de prorrogar el contrato a que hace referencia el artículo 12 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios será aplicable en los casos en que el uso de la prerrogativa de aumentar el contrato hubiese superado el límite del VEINTE POR CIENTO (20%) establecido en el citado artículo.*

*3. En los casos en que se hubiese previsto la opción de prórroga, los contratos se podrán prorrogar por única vez y por un plazo igual o menor al del contrato inicial.*

*Cuando el plazo original del contrato fuere plurianual, podrá prorrogarse como máximo hasta UN (1) año adicional.*

*4. La prórroga deberá realizarse en las condiciones pactadas originariamente. Si los precios de mercado hubieren variado, la jurisdicción o entidad contratante realizará una propuesta al proveedor a los fines de adecuar los precios estipulados durante el plazo original del contrato. En caso de no llegar a un acuerdo, no podrá hacer uso de la opción de prórroga y no corresponderá la aplicación de penalidades.*

*5. A los efectos del ejercicio de la facultad de prorrogar el contrato, la jurisdicción o entidad contratante deberá emitir la orden de compra antes del vencimiento del plazo originario del contrato.”.*

*Al respecto, en un dictamen reciente este Órgano Rector señaló que: “...una interpretación armónica de las normas receptadas tanto en el Decreto Delegado N° 1023/01 como en su actual reglamentación permite concluir que a fin de que proceda la facultad de prorrogar un contrato por parte de la autoridad administrativa, deberán encontrarse previamente acreditados los siguientes extremos, a saber:*

*I) Debe tratarse de un contrato de prestación de servicios o bien de un contrato de suministro de cumplimiento sucesivo.*

*II) La opción de prórroga debe hallarse prevista en el pliego de bases y condiciones particulares.*

*III) A los efectos del ejercicio de la facultad de prorrogar el contrato, la jurisdicción o entidad contratante deberá emitir la orden de compra antes del vencimiento de la vigencia del contrato originario.*

*IV) Sólo se podrá hacer uso de la opción de prórroga por única vez y por un plazo igual o menor al del contrato inicial. En caso de contratos plurianuales, no podrá prorrogarse más allá de UN (1) año adicional.*

*V) En principio, la prórroga deberá realizarse en las condiciones pactadas originariamente. Si los precios de mercado hubieren variado, corresponderá a la jurisdicción o entidad contratante realizar una propuesta al proveedor a los fines de adecuar los precios estipulados en el contrato original.*

*VI) La prórroga no procederá si la jurisdicción o entidad contratante hizo previo uso de la facultad de ampliar o disminuir dicho contrato, siempre que en tal caso el aumento o la disminución del mismo hubiese superado el límite del VEINTE POR CIENTO (20%) establecido en el artículo 12, inciso b) del Decreto Delegado N° 1023/01...” (v.*

Dictamen ONC N° IF-2019-94758746-APN-ONC#JGM).

Expuestos como fueron los presupuestos y límites propios de la figura bajo análisis, deviene necesario analizar con mayor detenimiento el punto III), es decir, lo atinente al límite temporal para ejercer la opción a prórroga.

Ello, a fin de despejar la cuestión objeto de consulta, tomando especialmente en consideración los siguientes extremos que conforman la plataforma fáctica del caso traído a estudio, a saber:

I. En las cláusulas 13.1 y 13.2 del pliego de bases y condiciones particulares individualizado como PLIEG-2018-04467737-APN-DGA#MHA se estableció lo siguiente: “...13.1.- *VIGENCIA: El plazo de vigencia será por el término de doce (12) meses con opción a prórroga por hasta doce*

*(12) meses más. 13.2.- INICIO DE LAS PRESTACIONES: Al iniciar la prestación del servicio en cuestión, se suscribirá y rubricará un (1) Acta de Inicio de Servicio, a fin de registrar y acreditar su comienzo. La suscripción de esta última deberá ser realizada dentro del plazo de sesenta (60) días corridos de recepcionada la Orden de Compra entre la Dirección Técnica Operativa y un Representante de la Cocontratante con poder suficiente a tal efecto...*”.

II. En la cláusula 13.3 del aludido pliego se estipuló lo siguiente: “...*USO DE LA FACULTAD DE PRÓRROGA: El uso de la opción a prórroga será facultad exclusiva del Ministerio. En el caso de ejercerla, el Ministerio comunicará con un plazo de treinta (30) días corridos de anticipación a la finalización inicial del contrato, mediante alguno de los medios enumerados en el artículo 7° del decreto 1030/2016, su voluntad al contratante. En tal caso, el precio del contrato podrá ser adecuado tomando en consideración la incidencia asignada por el oferente a cada uno de los rubros que integran su estructura de costos (...) y la variación anual de los índices respectivos (...) Para calcular esa variación se utilizarán los valores de los índices correspondientes a dos (2) meses antes del Acta de Inicio de Servicio y a dos (2) meses antes de la finalización del contrato original.*”.

III. Las Órdenes de Compra Nros. 34-1091-OC18 y 34-1092-OC18 fueron difundidas a través del Portal “COMPR.AR” el día 14 de diciembre de 2018, con lo cual los respectivos contratos deben reputarse perfeccionados el día hábil siguiente, es decir, el día 17 de diciembre de 2018. Téngase presente, al respecto, lo explicado en el marco del Dictamen ONC N° IF-2019-64885570-APN-ONC#JGM, en cuanto a que: “...*se ha verificado, con respecto a las órdenes de compra, que el sistema plasma automáticamente como fecha de perfeccionamiento del contrato el día en que se genera dicho documento, que coincide con la fecha de difusión y no con la de notificación, con lo cual, no se condice con lo estipulado en el artículo 20 del Decreto Delegado N° 1023/01 (...) Siendo ello así, cabe indicar que se trata de una cuestión de semántica de la plataforma electrónica, motivo por el cual se deberá: a) tener por perfeccionado el contrato de que se trate el día de la notificación de la orden de compra, es decir, el día hábil siguiente al de su generación/difusión en ‘COMPR.AR’, independientemente de la fecha que aparezca plasmada como ‘fecha de perfeccionamiento’; b) En cuanto concierne al inicio del cómputo del plazo de cumplimiento del contrato, deberá estarse a lo previsto en el pliego de bases y condiciones particulares...*”.

IV. De conformidad con lo informado por el organismo de origen, el comienzo de la prestación efectiva de los servicios adjudicados tuvo lugar –en ambos casos– el día 2 de enero de 2019.

V. El día 2 de octubre de 2019 la unidad requirente (UR) solicitó a la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) la prórroga de los servicios oportunamente contratados mediante Orden de Compra N° 34-1091-OC18, mientras que con fecha 6 de noviembre de 2019 efectuó un pedido análogo en relación con los servicios contratados por Orden de Compra N° 34-1092-OC18.

VI. El día 6 de noviembre de 2019 se notificó a UADEL S.R.L. la sustanciación del trámite correspondiente a la prórroga de la Orden de Compra N° 34-1092-OC18, mientras que el día 7 de noviembre de 2019 se notificó a LIMPIOLUX S.A. la tramitación de la prórroga relativa a la Orden de Compra N° 34-1091-OC18. Luego: “...*Las respuestas de Limpiolux S.A. y Uadel S.R.L. recién se presentaron, el 4/12/2019 la de la primera empresa y el 09/12/2019 la de la segunda (...) requiriendo, en ambas presentaciones, un aumento del precio que supera el 80% del precio de adjudicación.*”.

VII. El 27 de diciembre de 2019 la DIRECCIÓN TÉCNICA OPERATIVA del MINISTERIO DE ECONOMÍA efectuó un análisis técnico de los incrementos solicitados y con fecha 30 de diciembre de 2019 se cursaron a las firmas UADEL S.R.L. y LIMPIOLUX S.A. propuestas de incremento -sustancialmente menores a los solicitados-, las que fueron aceptadas en esa misma fecha, encontrándose actualmente en trámite el proyecto de acto administrativo de prórroga.

Sobre la base de lo que se viene de exponer, corresponde computar la vigencia de los contratos originales desde el 2 de enero de 2019 hasta el 2 de enero de 2020, circunstancia de la cual se desprende que las Órdenes de Compra Nros. 34-1091-OC18 y 34-1092-OC18 vencieron antes de que sean emitidas y notificadas las respectivas Órdenes de Compra de prórroga.

En efecto, el límite temporal, contemplado en el artículo 100 inciso b) apartado 5 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16, expiró el día 2 de enero de 2020, al culminar el término original de DOCE (12) meses de duración de los contratos bajo análisis.

Siendo ello así, corresponde dilucidar si resulta jurídicamente viable, en este caso, proseguir con las prórrogas proyectadas, aun con posterioridad al vencimiento de la vigencia de las Órdenes de Compra originales.

Para ello, resulta útil tener presente el criterio adoptado en el marco del Dictamen ONC N° 742/11, oportunidad en la que este Órgano Rector entendió que deben contemplarse las particularidades que puedan presentarse en cada caso concreto, con el objeto de no incurrir en un exceso de formalismo y, bajo tal prisma, concluyó que no resultaba razonable dejar de lado la posibilidad de la prórroga de un contrato, donde el organismo contratante había cumplido los pasos previstos por la normativa vigente para llevar a buen término la medida solicitada “...*pero que no pudo finalizarlos en tiempo oportuno por motivos originados en decisiones políticas y burocráticas ajenas a su gestión procedimental...*”.

Para así opinar, en el citado precedente se tomó especialmente en consideración que: “...*el organismo consultante inició formalmente el proceso tendiente a dictar el acto administrativo que prorroga el contrato (...) poco más de CUATRO (4) meses antes del vencimiento de la vigencia de la orden de compra (...) luego de haber obtenido dictámenes e informes favorables, tanto jurídicos como presupuestarios, se producen cambios en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos produciendo la creación del MINISTERIO DE SEGURIDAD y cambios a nivel de autoridades en el ámbito de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA, lo que generó demoras propias de la lógica burocrática del aparato estatal (...) En tercer lugar, el proveedor en nota del 29 de junio de 2011 ratifica su aceptación de la prórroga contractual, instada por el organismo consultante...*”.

De igual modo, en el Dictamen ONC N° 205/13 se admitió la posibilidad de proseguir con el trámite de la prórroga, pese a haberse agotado en forma previa el contrato original, tomando en consideración: “...*que el organismo consultante actuó con diligencia al impulsar la prórroga antes del vencimiento del contrato (...) poco más de TRES (3) meses antes del vencimiento de la vigencia de la orden de compra...*” y haciendo especial hincapié en que: “...*la prórroga propiciada por el organismo de origen resulta razonable en la medida en que cumple con las reglas de*

*eficacia y eficiencia, y se constituye en el mejor medio posible para el caso concreto. La alternativa sería iniciar un nuevo procedimiento tendiente a contratar un servicio que, por cuestiones burocráticas –propias de la tramitación de un proyecto de decisión administrativa– no pudo llevarse a término en tiempo y forma, con el ingente dispendio de tiempo y recursos humanos y económicos que implica llevar adelante un procedimiento como el requerido para la contratación de marras.”.*

En esta línea de pensamiento, debe ponderarse que el organismo consultante actuó con diligencia al impulsar las prórrogas con adecuada antelación al vencimiento de los respectivos contratos, habiendo obtenido la conformidad de los cocontratantes luego de sustanciar el trámite de adecuación de precios contemplado en el artículo 100 inciso b) apartado 4 *in fine* del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16.

Justamente, dicho procedimiento permitió que los proveedores brinden su conformidad (v. ordenes 899 y 900).

Habiendo llegado a este punto del análisis, deviene pertinente dedicar los párrafos que siguen a analizar sucintamente los principios generales de razonabilidad, eficacia y eficiencia que informan los procedimientos de selección llevados a cabo por las jurisdicciones y entidades comprendidas en el ámbito de aplicación del Decreto Delegado N° 1023/01.

Sobre el particular, autorizada doctrina ha sostenido: *“La garantía de razonabilidad que deriva del Artículo 28 de la Constitución Nacional debe irradiar su fuerza expansiva a todos los actos estatales; incluso a los contratos que instrumentan las licitaciones”* (COMADIRA, Julio R. *Algunos Aspectos de la Licitación Pública en Contratos Administrativos. Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral*. Ediciones RAP, Buenos Aires, 2010. Pág. 387).

La noción y sentido de este principio radica en el deber de la Administración de aplicar e interpretar las normas en forma coherente, considerando las singularidades de cada caso concreto de modo consustancial con la realidad objetiva que pretende regular, es decir, evitando la aplicación ciega y en abstracto del presupuesto contemplado por la norma. De allí que cualquier interpretación formalista de la ley esté, casi inexorablemente, condenada al fracaso (Cfr. REJTMAN FARAH, Mario. *Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional*. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2010. Págs. 43 y 44).

Por ende, cuando se menciona a la razonabilidad como principio, debe tenerse en cuenta que se trata de un “concepto jurídico indeterminado”, es decir, de un concepto amplio cuyo significado preciso se determina caso por caso (Cfr. NIELSEN, Federico. *“La razonabilidad y la eficiencia como principios generales de la contratación administrativa”* en *“Cuestiones de Contratos Administrativos. Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral en homenaje a Julio Rodolfo Comadira”*. Ediciones RAP. Año 2007. Pág. 567).

En otro orden de ideas, esta Oficina tiene dicho que: *“...la eficiencia impone en cabeza de los órganos intervinientes en la contratación una verdadera obligación de resultados...”* (Dictamen ONC N° 995/12).

En suma, este Órgano Rector entiende que deben contemplarse las particularidades que puedan presentarse en cada caso concreto, con el objeto de no incurrir en un excesivo formalismo.

De ahí que no resulte razonable pasar por alto que la unidad requirente impulsó los trámites de las prórrogas con adecuada antelación al vencimiento de los contratos que se encontraban en curso, con lo cual, a la luz de los principios generales reseñados previamente, no se advierten reparos que oponer a la prosecución del trámite.

Máxime si se repara en que, tal como fuera expuesto por la DIRECCIÓN TÉCNICA OPERATIVA del

MINISTERIO DE ECONOMÍA: "...La alternativa de iniciar un nuevo procedimiento administrativo a fin de contratar un nuevo servicio que, por cuestiones propias de la tramitación de un proyecto de la magnitud del requerido en la contratación de marras, no se formalizaría hasta dentro de un plazo de 6 a 8 meses, significaría un dispendio de tiempo, recursos humanos y económicos, colocando a la Administración durante el tiempo que demore la hipotética nueva contratación, en un régimen de pago por legítimo abono o reconocimiento del gasto..." (v. IF-2020-01375559-APN-DTO#MHA).

A lo expuesto, cabe agregar lo indicado en el Informe de la SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y NORMALIZACIÓN PATRIMONIAL del MINISTERIO DE ECONOMÍA N° IF-2020-01387309-APN-SSADYNP#MHA, de fecha 7 de enero de 2020, en donde se puso de manifiesto que "... el cambio de autoridades que sucederían unos días después de las respuestas, lo que conlleva necesariamente, como es de sentido común, a una puesta en conocimiento de lo actuado a los nuevos funcionarios encargados de la gestión administrativa del Ministerio de Economía...", destacando asimismo que. "Debe agregarse a esta situación, aunque es de público y notorio, que con el fin del Ejercicio 2019, había caducado el presupuesto para ese Ejercicio y no fue sancionado el pertinente para año en curso, ni, obviamente, dispuesto su distributiva, por lo que no podía, ni puede al día de la fecha, contarse con reflejo presupuestario para proceder a la adjudicación de marras."

-V-

## CONCLUSIONES

Las conclusiones han sido desarrolladas *in extenso* en el acápite IV del presente, a donde corresponde remitir en honor a la brevedad.

Saludo a usted atentamente.

EC

AL

SUBSECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN Y NORMALIZACIÓN PATRIMONIAL

DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA.

**Lic. Dardo Hernán PÉREZ**

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