



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

**Dictamen firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** EX-2021-57958688- -APN-CGD#SGP – SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN - CONVENIO INTERADMINISTRATIVO - CONSULTA SOBRE RENEGOCIACIÓN DE PRECIOS.

---

SEÑOR SUBSECRETARIO:

Me dirijo a usted en el marco del expediente electrónico de la referencia, que ingresa para que esta Oficina Nacional tome intervención, remitido por la SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN GENERAL de la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN.

**-I-**

**RESEÑA DE ANTECEDENTES**

En el orden 2, páginas 1-30, luce digitalizado un convenio interadministrativo celebrado el 14 de agosto de 2020, entre la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN y la CORPORACIÓN DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES (CUIT N° 30-54665974-3) con el objeto de proveer alimentos, frutas, verduras y hortalizas a la CASA DE GOBIERNO –sede del PODER EJECUTIVO NACIONAL– y a la RESIDENCIA PRESIDENCIAL DE OLIVOS, por la suma total de PESOS CUATRO MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES (\$ 4.676.533,00.-) (v. CONVE-2020-54575401-APN-SSPYS#SGP). Asimismo, se acompañan los Anexos correspondientes, a saber: Anexo I: “Cotización del Mercado Central y detalle de los productos” y Anexo II: “Reglamento de Abastecimiento de la CMCBA”.

En el orden 3, páginas 1-3, obra la Orden de Compra Abierta N° 23-0007-OCA20, emitida en el marco de la Contratación Directa Interadministrativa N° 23-0042-CDI20, en favor de la CORPORACIÓN MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES (v. IF-2020-56277306-APN-DPYS#SGP).

En el orden 4, páginas 1-8, se advierte digitalizada una adenda al convenio interadministrativo CONVE-2020-54575401-APN-SSPYS#SGP, suscripta por las partes el 24 de noviembre de 2020 y a través de la cual se modificó el Anexo I: “Cotización del Mercado Central y detalle de productos” con el objeto de incorporar nuevos ítems (v. CONVE-2020-82379574-APN-SSPYS#SGP).

En el orden 5 obra la Disposición de la SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN GENERAL de la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN N° DI-2021-9-APN-SSPG#SGP, de fecha 3 de marzo de 2021, a través de la cual se resolvió, en lo sustancial, lo siguiente: *“ARTÍCULO 1°. - Apruébase la ampliación N° 23-0002-AMP21 de la Orden de Compra 23-0007-OCA20 emitida en el marco de la Contratación Directa por adjudicación Simple N° 23-0042-CDI20, a favor de la firma “CORPORACION MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES. (CUIT: 30-54665974-3)”, en un VEINTE PORCIENTO (20 %); equivalente a la suma total de PESOS NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS SEIS CON 60/100 (\$ 935.306,60), Impuesto al Valor Agregado (IVA) incluido.”.*

En el orden 6, páginas 1-3, se encuentra agregada la Orden de Compra de Ampliación N° 23-0004-OCA21, perfeccionada el 3 de marzo de 2021, por la suma total de PESOS NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS SEIS CON SESENTA CENTAVOS (\$ 935.306,60) (v. IF-2021-20164910-APN-DPYS#SGP).

En el orden 7, páginas 1-8, luce la Nota de la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES de la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN N° NO-2021-37570586-APN-ASG#SGP, de fecha 29 de abril de 2021, oportunidad en la cual fueron reseñadas diversas comunicaciones intercambiadas con la CORPORACIÓN DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES (IF-2021-37166313-APN-ASG#SGP, NO-2020-84184642-APNASG#SGP, NO-2021-00007553-MERCADOCENTRAL-GAG y NO-2021-00008350-MERCADOCENTRAL-GAG) haciendo hincapié en que: *“...la CORPORACIÓN MERCADO CENTRAL remitió el 9 de noviembre de 2020 para ‘...su aprobación la lista de precios para el período comprendido entre noviembre 2020 y febrero 2021’ y explicó que ‘...en algunos renglones se produjo un aumento del precio de los productos debido a cuestiones de estacionalidad propias del rubro frutas y verduras y a variables económicas coyunturales’...”.*

Para mejor ilustrar, se reprodujo –en su parte pertinente– el contenido de la NO-2021-00008350-MERCADOCENTRAL-GAG, en la cual la CORPORACIÓN DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES señaló lo siguiente: *“...en el mes de mayo de 2020, esta CMC realizó una cotización en base a las ofertas presentadas 8 de mayo de 2020 por nuestros proveedores en el Concurso de Precios N° 10/20, quienes según el Pliego de Condiciones Particulares de dicho procedimiento se encontraban obligados a mantener los precios de los productos objeto del Abastecimiento a Casa Rosada y a la Residencia Presidencial de Olivos por seis (06) meses. – No obstante a que la cotización premencionada fue aceptada por esa parte el 8/6/2020, el convenio interadministrativo que nos vincula recién se suscribió el 14/8/2020 y fue publicado en el COMPR.AR el 24/08/2020, por ende entre la formulación de la cotización por parte de la CMC y el perfeccionamiento del acuerdo habían transcurrido casi cinco (05) meses. – Dicha circunstancia, conocida y consentida por ambas partes, conforme a nuestro criterio fue reconocida al insertar en el convenio el último párrafo de la Cláusula Decimoprimera que textualmente establece ‘...Se conviene expresamente que los precios cotizados en cuadro anexo a este Convenio, regirán en principio para el primer mes a partir de su perfeccionamiento’. Tal disposición es lo que motivó que, luego de dar traslado de los nuevos precios de los productos en noviembre de 2020, sostuviéramos que resultaba innecesario que nos requirieran que acreditemos la alteración de la ecuación económica financiera del contrato debido a que los precios consignados en el Anexo del contrato habían perdido su vigencia.*

*Dicho de otro modo, según nuestro entender, al momento de comenzar la ejecución del convenio interadministrativo, ya se había producido un desfase en el valor de la mercadería contenido en la cotización y por aplicación de la Cláusula Decimoprimera del citado acuerdo, correspondía fijar nuevos precios...”.*

En consonancia con esto último, la CORPORACIÓN DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES

solicitó “...se aprueben los precios oportunamente notificados por el periodo comprendido entre el 1º de diciembre de 2020 y el 24 de febrero de 2021...”, invocando como principales causales de la alteración de la ecuación económica financiera del contrato: 1) la estacionalidad de las frutas y verduras; 2) Los incrementos de los salarios de los trabajadores que intervienen en la producción, recolección, transporte y carga y descarga de mercaderías fruto de las paritarias celebradas por dicho sector; 3) Incremento de los precios de los combustibles; 4) Incremento en los costos de logística; 5) Incremento en los costos de la canasta básica alimentaria; 6) Variación del precio del dólar.

Por su parte, la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES de la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN expresó: “...cabe señalar que el convenio regula lo atinente a las variaciones de precios y a su renegociación conforme a continuación se indica:

- *Cláusula décimo primera: “... que los precios unitarios son los indicados en el ANEXO I, los mismos podrán sufrir modificaciones de acuerdo a las variaciones de precios que puedan generarse, las cuales deberán ser convenidas por las partes”, como asimismo, que “Se conviene expresamente que los precios cotizados en cuadro anexo a éste Convenio, regirán en principio para el primer mes a partir de su perfeccionamiento”.*
- *Cláusula décimo cuarta: “Los precios de los productos sujetos al servicio de abastecimiento objeto del presente convenio, tendrán una vigencia de SEIS (6) meses, sin perjuicio de que se configure el extremo previsto en el artículo 96 del Decreto N° 1030/16”.*

*De las cláusulas transcriptas queda evidente que:*

- *Toda modificación y/o variación de los precios debe ser acordada por las partes.*
- *Los precios cotizados rigen, en principio, durante el primer mes de vigencia del convenio.*
- *Los precios tendrán una vigencia de seis (6) meses, sin perjuicio de que se configure lo normado por el artículo 96 del Decreto N° 1030/16.*

*Atento los términos de las presentaciones efectuadas por la otra parte del convenio interadministrativo, resulta necesario analizar los distintos argumentos esgrimidos, ello con la finalidad de resolver la procedencia o improcedencia de la solicitud formulada.*

*En primer lugar, se considera que el período transcurrido entre la formulación de la cotización que constituye el precio de los productos del Anexo I del convenio y el perfeccionamiento del convenio no configura una causal válida para fundar la renegociación de los precios, dado que aquel período refiere al tiempo que insumió la sustanciación del concurso de precios en el ámbito de esa Corporación, el que resulta ajeno a la Secretaría General; mientras que el plazo transcurrido en el trámite del procedimiento previo obligatorio que finalizó con la celebración del convenio no fue cuestionado de forma previa a la firma del instrumento por parte de la Corporación.*

*En segundo lugar, se entiende improcedente la invocación de la causal de la “estacionalidad”, toda vez que no configura el carácter de circunstancia externa y sobreviniente que las partes no conocieran de forma previa a la negociación y celebración del convenio. Por el contrario, la “estacionalidad” reviste el carácter de una situación normal u ordinaria, en el sentido que sucede de forma natural todos los años y forma parte de la dinámica propia del mercado de frutas y verduras, con lo que la Corporación no puede pretender desconocerla u valerse de la misma para requerir la renegociación de los precios.*

*Ahora bien, la solución difiere en relación a las restantes causales invocadas por la Corporación (los*

*incrementos salariales de los trabajadores que están involucrados en las tareas que se vinculan con la provisión de frutas y verduras, del precio del gasoil, de los costos logísticos y de la canasta básica alimentaria), porque aquellas configuran circunstancias externas y sobrevinientes a la voluntad de las partes, por lo que corresponde aceptar su procedencia.*

*En orden a lo expresado, y tal como se hubiera adelantado en nuestra intervención identificada como NO-2020-84184642-APN-ASG#SGP, y habiéndose realizado un relevamiento de los productos, se concluye que los precios propuestos por la Corporación el 9 de noviembre de 2020 se corresponden con los valores de mercado vigentes a ese momento, con excepción de los productos rechazados mediante la NO-2020-84184642-APN-ASG#SGP (...) de compartirse las consideraciones vertidas a lo largo del presente, se solicita téngase a bien arbitrar los medios necesarios para procurar la renegociación de los precios establecidos en el Anexo I que forma parte integrante del Convenio Interadministrativo N° CONVE-2020-54575401-APN-SSPYS#SGP, modificado mediante la suscripción de la Adenda N° CONVE-2020-82379574-APN-SSPYS#SGP y ampliado por la DI-2021-9-APN-SSPG#SGP, desde el momento en que la Corporación Mercado Central realizó el reclamo (9.11.20)...”.*

En el orden 13, páginas 1-2, obra el Informe Gráfico de la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES de la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN N° IF-2021-41358850-APN-ASG#SGP, de fecha 10 de mayo de 2021, en el que se acompaña el Anexo que detalla los precios aceptados y rechazados por la DIRECCIÓN DE CASA DE GOBIERNO ante la petición efectuada por la CORPORACIÓN MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES.

En el orden 14, páginas 1-5, se encuentra anexado un proyecto de disposición (IF-2021-42545792-APN-DPYS#SGP), a ser suscripto por el señor Subsecretario de Planificación General de la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, mediante el cual se propicia: 1) Aprobar parcialmente la renegociación de precios correspondiente al Convenio Interadministrativo CONVE-2020-54575401-APN-SSPYS#SGP, modificado mediante CONVE-2020-82379574- APN-SSPYS#SGP, solicitada por la CORPORACIÓN DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES y con sustento en las previsiones del artículo 96 del “Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”, aprobado por el Decreto N° 1030/16, sus normas modificatorias y complementarias; 2) Sustituir el “Anexo I: “Cotización del Mercado Central y detalle de los productos” del Convenio Interadministrativo N° CONVE-2020-54575401-APN-SSPYS#SGP, modificado por CONVE-2020-82379574-APN-SSPYS#SGP por el IF-2021-41358850-APN-ASG#SGP, el cual reflejaría el detalle de los precios unitarios renegociados; 3) Disponer que los nuevos valores regirán de modo retroactivo desde el día 9 de noviembre de 2020. En consonancia con ello, todas las adquisiciones que sea realicen con posterioridad a la suscripción del acto *sub-examine* deberán facturarse teniendo en consideración los nuevos precios.

Cabe destacar que del Considerando del proyecto de acto administrativo en ciernes se desprenden –entre otros– los siguientes fundamentos: “...la ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES dependiente de la SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACION GENERAL de la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN evaluó las consideraciones de hecho y derecho esgrimidas por la CORPORACIÓN MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES entorno a la modificación de precios solicitada, rechazando algunos de los argumentos vertidos, y considerando válidos otros los cuales entienden justifican el pedido incoado y por tanto concluye que ‘los precios propuestos por la Corporación el 9 de noviembre de 2020 se corresponden con los valores de mercado vigentes a ese momento, con excepción de los productos rechazados mediante la NO-2020-84184642-APN-ASG#SGP (...) la renegociación de un contrato administrativo, y en este caso de los precios pactados en un convenio interadministrativo, debe ser analizado ante el surgimiento de desequilibrios externos y sobrevinientes que afectan de un modo decisivo la prestación de los servicios por parte de la CORPORACIÓN

*MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES, pero de ninguna forma convierte a la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN en garante de una errónea toma de decisiones comerciales por parte del adjudicatario (...) en consecuencia, para que surta efecto la renegociación, debe afectarse de modo decisivo el equilibrio contractual, por una alteración posterior de las circunstancias existentes al tiempo de la adjudicación, sobrevenida por causas ajenas a las partes y al riesgo asumido por la parte afectada....”.*

En el orden 22 rola la Providencia N° PV-2021-50102105-APN-ASG#SGP, de fecha 4 de junio de 2021, oportunidad en la cual la ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES de la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN puso de resalto que: “...los precios unitarios del convenio suscripto oportunamente no se modificaron, toda vez que resultaba necesario emitir el acto administrativo que aprobara los nuevos precios, con las facturas que acreditaran dicho extremo...”.

En el orden 23, páginas 1-4, tomó intervención la Comisión de Recepción, mediante Memorando N° ME-2021-51455251-APN-DPYS#SGP, de fecha 8 de junio de 2021, donde hizo constar: “...las ACTAS CRDBS tramitadas por esta COMISION y los saldos referidos a las SPR emitidas en el marco de la CONTRATACION 23-0007-OCA20 CONVE-2020-54575401-APN-SSPYS#SGP.”.

En el orden 25, páginas 1-7, luce el Dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN N° IF-2021-56778407-APN-DGAJ#SGP, de fecha 25 de junio de 2021, en el que dicha instancia letrada efectuó las siguientes consideraciones: “...a través de las presentes actuaciones se somete a consideración y estudio de esta Dirección General un proyecto de Disposición (orden 96 - IF-2021-42545792-APN-DPYS#SGP) a ser suscripto por el Subsecretario de Planificación General de la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, mediante el cual se propicia aprobar parcialmente la renegociación de precios correspondiente al Convenio Interadministrativo CONVE-2020-54575401-APN-SSPYS#SGP, modificado mediante CONVE2020-82379574- APN-SSPYS#SGP; todo ello en el marco de las previsiones del Artículo 96 del “Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”, aprobado por el Decreto N° 1030/16, sus normas modificatorias y complementarias.

*A su vez, entre su articulado se impulsa que los nuevos valores rijan de modo retroactivo desde el día 9 de noviembre de 2020, ante lo cual la CORPORACIÓN DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES deberá, oportunamente, facturar las diferencias correspondientes sobre los servicios brindados y pagados a partir de la fecha indicada (art. 3°).*

*En atención a los antecedentes reseñados en el punto que antecede y al proyecto de Disposición sometido a consideración de esta Dirección General, se considera procedente solicitar la autorizada opinión de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES a efectos que, en su carácter de Órgano Rector del Sistema de Contrataciones (Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios) y en ejercicio de la facultad atribuida por inciso d) del artículo 115 del Decreto N° 1030/16 y sus modificatorios y complementarios, se sirva expedir respecto de la procedencia de la renegociación de los precios adjudicados en forma retroactiva al día 9 de noviembre de 2020...”.*

Por último, en el orden 27, páginas 1-2, obra la Providencia de la SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN GENERAL de la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN N° PV-2021-59856182-APN-SSPG#SGP, de fecha 5 de julio de 2021, mediante la cual se remiten los presentes actuados a consideración del Órgano Rector.

## **OBJETO DE LA CONSULTA**

Se requiere la intervención de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, para que emita opinión con respecto a la procedencia de la renegociación de los precios convenidos entre la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN y la CORPORACIÓN DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES en el contrato interadministrativo individualizado como CONVE-2020-54575401-APN-SSPYS#SGP y su adenda, en forma retroactiva al día 9 de noviembre de 2020.

### **-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 de conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Decreto Delegado N° 1023/01, cabe indicar que la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN es una jurisdicción comprendida dentro de la Administración Central, razón por la cual se encuentra incluida dentro del ámbito de aplicación subjetivo del citado Decreto.

Sobre el 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.

Por ende, teniendo en consideración que en este caso se trata del suministro de alimentos, frutas, verduras y hortalizas para abastecer a la CASA DE GOBIERNO sede del PODER EJECUTIVO NACIONAL y a la RESIDENCIA PRESIDENCIAL DE OLIVOS 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.

Finalmente, 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, el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales aprobado como Anexo de la Disposición ONC N° 63/16 y la Disposición ONC N° 65/16, siendo esta última la norma por cuyo intermedio se habilitó el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional denominado "COMPR.AR", junto con sus normas modificatorias y complementarias.

### **-IV-**

## **ACLARACIONES PREVIAS**

En forma liminar, ha de recordarse que este organismo no posee, entre sus atribuciones, funciones de contralor o auditoría (v. Dictámenes ONC Nros. 558/10, 611/10, 9/16, IF-2016-02153221-APNONC#MM, IF-2016-02153248-APN-ONC#MM, IF-2016-04540789-APNONC#MM, IF-2017-12972534-APN-ONC#MM, IF-2017-

05245541-APN-ONC#MM, IF-2018-16944776-APNONC#MM, IF-2018-42841186-APN-ONC#MM, IF-2019-08248347-APN-ONC#JGM, IF-2019-64885570-APNONC#JGM, IF-2019-103913317-APN-ONC#JGM e IF-2021-53459233-APN-ONC#JGM, entre muchos otros).

Desde otro vértice, 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.

Téngase presente, por último, que tanto las cuestiones fácticas, 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, 453/1, IF-2019-103913317-APN-ONC#JGM e IF-2021-53459233-APN-ONC#JGM, entre otros). De ahí que no corresponda a esta Oficina emitir opinión acerca de la oportunidad, el mérito o la conveniencia de la renegociación proyectada, en tanto atañe al ejercicio de atribuciones de prudencia política, resorte exclusivo de las autoridades competentes y, por ende, ajenas al marco de incumbencia de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES.

En consecuencia, la opinión que ha de brindarse en esta ocasión se circunscribirá al objeto de consulta delimitado en el Acápite II, procurando no ingresar en materias ajenas al ámbito competencial específico de este Órgano Rector.

-V-

## ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

No resulta ocioso recordar, a modo introductorio, que las contrataciones directas interadministrativas se encuentran expresamente reguladas en el artículo 25, inciso d), apartado 8° del Decreto Delegado N° 1023/01, artículos 14, 22 y 44 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 y en el artículo 58 del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC N° 62/16, junto con sus normas modificatorias y complementarias y se caracterizan –conceptualmente– por ser un modo de vinculación jurídica específica entre organismos del propio Estado (Cfr. Dictámenes PTN 263:395).

Puede decirse, con mayor precisión, que los denominados “contratos interadministrativos” son aquellos en los que el vínculo se anuda entre entes estatales, el Estado Nacional, las provincias, los municipios, las entidades autárquicas, y, con algunas modulaciones, también las empresas del Estado e incluso personas jurídicas privadas en las que el Estado tenga participación mayoritaria (v. MONTI, Laura M. *Los contratos interadministrativos. El Derecho Administrativo*, [2015] - (07/10/2015, N° 13.828 y Dictámenes ONC Nros. IF-2019-68549571-APN-ONC#JGM e IF-2021-53459233-APN-ONC#JGM).

A mayor abundamiento, el máximo organismo asesor del PODER EJECUTIVO NACIONAL tiene dicho que: *“...La relación jurídica interadministrativa es aquella que vincula a dos o más personas públicas estatales, ya se trate del Estado en sentido lato (Nación o provincia o Ciudad Autónoma de Buenos Aires) o de cualquiera de las personas públicas estatales que constituyen entidades descentralizadas, poseedoras de personalidad jurídica propia. Estas relaciones pueden ser de dos tipos diferentes, a saber: 1) relaciones entre entidades estatales pertenecientes a una misma esfera de gobierno y 2) relaciones entre distintas esferas de competencia constitucional [...] Los contratos que se celebren entre sujetos estatales, son denominados interadministrativos. La categorización jurídica de estos contratos tiene su razón de ser en las particularidades que ofrecen y que son consecuencia de las características de la vinculación que se señaló precedentemente...”* (Cfr. Dictámenes PTN

234:645; 244:129; 241:227).

A la luz de lo expuesto es posible afirmar, sin hesitación, que en el caso que nos ocupa estamos ciertamente frente a un contrato interadministrativo, en la medida en que el convenio individualizado como CONVE-2020-54575401-APN-SSPYS#SGP, cuyo objeto es el suministro de alimentos, frutas, verduras y hortalizas a la CASA DE GOBIERNO y a la RESIDENCIA PRESIDENCIAL DE OLIVOS, ha sido celebrado entre la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN –jurisdicción integrante de la Administración Nacional Centralizada– y la CORPORACIÓN DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES (CMCBA), siendo esta última una entidad interestadual integrada –en partes iguales– por el Gobierno de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tal como tienen dicho en forma pacífica la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (Cfr. CSJN, CASIER, Miguel Angel c./ Corporación del Mercado Central de Bs. As. S./ empleo público, 3 de septiembre de 1995, C.22.XXX.), la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN (v. Dictámenes PTN 244:151) y este Órgano Rector (v. Dictámenes ONC Nros. 1006/12 e IF-2019-103912613-APN-ONC#JGM).

En efecto, dada la naturaleza de ente interestadual –integrado exclusivamente por personas públicas estatales– que reviste la CMCBA, esta Oficina interpretó lo siguiente: “...considerando que el artículo 25, inciso d) apartado 8º del Decreto Delegado N° 1023/01 hace referencia a los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del ESTADO NACIONAL entre sí o con organismos provinciales, municipales o con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también con las empresas y sociedades en las que tenga participación mayoritaria el Estado, pero sin hacer mención a los entes interestaduales, una razonable exégesis del precepto en cuestión permite colegir que no existiría óbice legal para considerar que la CMCBA se encuentra igualmente comprendida en dicho régimen...” (v. Dictámenes ONC Nros. 1006/12 e IF-2019-103912613-APN-ONC#JGM).

Consecuentemente, la contratación traída a estudio tiene como sustrato material una “relación interadministrativa”, con lo cual el régimen jurídico difiere del propio de los contratos administrativos *stricto sensu* (v. Dictámenes PTN 263:395 y Dictámenes ONC Nros. 174/14, IF-2019-10375472-APN-ONC#JGM, IF-2019-65603472-APN-ONC#JGM, IF-2019-68549571-APN-ONC#JGM, IF-2019-103912613-APN-ONC#JGM e IF-2021-53459233-APN-ONC#JGM, entre otros).

Tan es así que la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN tiene dicho que los contratos interadministrativos se caracterizan por ser un modo de vinculación jurídica específica entre organismos del propio Estado, cuya relación, más allá de la forma jurídica que tales dependencias adopten, se encuentra regulada esencialmente por el instrumento específico suscripto por ellas (v. Dictámenes PTN 263:395).

Ergo, la primera conclusión que corresponde reafirmar aquí es que la vinculación jurídica resultante de una relación interadministrativa se encuentra regulada esencialmente por el convenio firmado por las partes (Cfr. Dictámenes PTN 263:395 y Dictámenes ONC Nros. 106/13, IF-2019-65603472-APN-ONC#JGM, IF-2019-68549571-APN-ONC#JGM, IF-2019-68549765-APN-ONC#JGM, IF-2019-107778736-APN-ONC#JGM e IF-2021-53459233-APN-ONC#JGM).

Una vez celebrado el acuerdo de voluntades, las prestaciones deben ser ejecutadas, documentadas y abonadas conforme lo pactado, siendo asimismo aplicables –va de suyo– principios generales como el de razonabilidad, entre otros (v. Dictámenes ONC Nros. 172/14, IF-2019-65603472-APN-ONC#JGM, IF-2019-68549571-APN-ONC#JGM e IF-2021-53459233-APN-ONC#JGM, entre otros).

Luego, en cuanto concierne concretamente a las pautas para proceder a la renegociación de contratos

interadministrativos, este Órgano Rector puso de relieve lo siguiente: “...*la renegociación y/o recomposición del contrato no es otra cosa que una garantía que el ordenamiento jurídico prevé en favor del administrado, en tanto colaborador de la Administración en la satisfacción de un fin público y bajo determinados requisitos y límites que apunta, esencialmente, a reencauzar el contrato a su alea ‘normal’, recomponiendo la ecuación tenida en miras al contratar, pero cuidando de no anular el riesgo empresario que debe asumir el cocontratante ni convertir al Estado en garante de un nivel de ganancia asegurado frente a malos negocios (...)* Por consiguiente, si las relaciones interadministrativas se caracterizan por la ausencia de un régimen exorbitante y la renegociación y/o recomposición del contrato es –ciertamente– una garantía, cabe colegir que los criterios hermenéuticos establecidos por esta Oficina en los Dictámenes ONC Nros. 205/13, 446/13 y 36/14 no resultan de aplicación (...) como parte de la dinámica propia de una relación interadministrativa, corresponde a las partes involucradas concertar una acción a seguir, propiciando el desempeño eficiente de la Administración y el logro de los resultados requeridos para alcanzar el interés público comprometido...” (v. Dictamen ONC N° IF-2019-65603472-APN-ONC#JGM).

En suma, las pautas normativas y/o criterios hermenéuticos que rigen las renegociaciones de contratos administrativos *stricto sensu* –reflejados en los Dictámenes ONC Nros. 411/2008, 502/2009, 1048/2012, 1049/2012, 1050/2012, 1051/2012, 205/13, 446/13, 36/14, IF-2019-68548975-APN-ONC#JGM e IF-2019-107807091-APN-ONC#JGM que fueran referenciados el “Considerando” del proyecto de Disposición proyectada (IF-2021-42545792-APN-DPYS#SGP)– no resultan *prima facie* de aplicación cuando se trata de renegociar contratos interadministrativos, a menos que las propias partes así lo acuerden expresamente.

Así, en estos casos ha de estarse, en primera medida, a la regulación específica que haya sido oportunamente consensuada en el clausulado del propio convenio. En su defecto, como parte de la dinámica propia de una relación interadministrativa, corresponderá a las partes involucradas concertar una acción a seguir, dando prevalencia a los principios de cooperación y unidad de acción del Estado en aras de obtener los resultados requeridos para satisfacer el interés público comprometido (Cfr. Dictámenes ONC Nros.172/14, 224/15 e IF-2019-68549571-APN-ONC#JGM).

En ese orden de ideas, la CLÁUSULA DECIMOPRIMERA del convenio de marras estipula que: “...*los precios unitarios son los indicados en el ANEXO I, los mismos podrán sufrir modificaciones de acuerdo a las variaciones de los precios que puedan generarse, las cuales deberán ser convenidas entre ambas partes. Se conviene expresamente que los precios cotizados en cuadro anexo a éste Convenio, regirán en principio para el primer mes a partir de su perfeccionamiento...*”, mientras que la CLÁUSULA DECIMACUARTA (sic) trata específicamente la renegociación de precios, con el siguiente alcance: “...*Los precios de los productos sujetos al servicio de abastecimiento objeto del presente convenio, tendrán una vigencia de SEIS (6) meses, sin perjuicio de que se configure el extremo previsto en el artículo 96 del Decreto N° 1030/16...*”.

Pues bien, a criterio de esta Oficina las cláusulas transcritas no se hallan exentas de cierta imprecisión y ambigüedad, especialmente en cuanto al plazo de vigencia de los precios convenidos en el Anexo I, no obstante lo cual en pos de armonizar tales preceptos es posible inferir que las partes acordaron supeditar la renegociación de los precios de los distintos bienes que conforman el suministro de que se trata, a la acreditación de circunstancias externas y sobrevinientes que afecten de modo decisivo el equilibrio contractual. Caso contrario, no se explica la salvedad atinente a la invocación del artículo 96 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N° 1030/16.

Aclarado lo anterior y habiendo llegado a este punto del análisis, corresponde traer a colación que lo concerniente a la retroactividad de la disposición proyectada no viene regulado por el Régimen de Contrataciones de la

Administración Nacional que este Órgano Rector está llamado a interpretar, sino por el artículo 13 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, precepto que integra el Título III de dicho cuerpo normativo y que, resulta de aplicación directa a los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en el Sector Público Nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 7, *in fine*.

Sus alcances han sido interpretados en diversos pronunciamientos de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN y en la copiosa jurisprudencia administrativa de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN en la materia, sin desconocer los valiosos comentarios de la doctrina administrativista, a cuyos términos corresponde remitir, en la medida en que la cuestión exorbita el ámbito competencial específico de esta Oficina (conf. CSJN, *in re* Alberto Roberto Domínguez c/UNR s/ acción de amparo, del 15-10-1985; Dictámenes 297:259; 241:79; 283:404, entre otros. MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, 3ra. Edición Actualizada, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 1988. Páginas 387/388. CASSAGNE, Juan Carlos, *El Acto Administrativo*, Segunda Edición Actualizada. Ed. Abeledo-Perrot, Bs. As., 1978. Pág. 363; HUTCHINSON, Tomás, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, Tomo 1, 3° reimpresión, comentario al artículo 13 de la Ley 19.549, Ed. Astrea, Bs. As., 1997. Pág. 277).

Por consiguiente, en la inteligencia de que la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN y la CORPORACIÓN DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES pautaron en el plexo contractual la aplicación del instituto contemplado en el artículo 96 del Reglamento aprobado como Anexo al Decreto N° 1030/16 –solución a la cual optaron por sujetarse voluntariamente–, esta Oficina Nacional no advierte reparos que oponer, en el ámbito de su competencia, a la renegociación de los precios en forma retroactiva a la fecha en que efectuara el respectivo planteo la CMCBA, en tanto se verifique el acaecimiento, con posterioridad al perfeccionamiento del convenio en cuestión, de circunstancias externas y sobrevinientes que hayan afectado de modo decisivo la ecuación económico-financiera tenida en miras por las partes al contratar.

Frente a una eventual controversia, deberá estarse al mecanismo de resolución de conflictos previsto en la CLÁUSULA DECIMOSEXTA del convenio suscripto por las partes.

Por último, a modo de colaboración, se sugiere al organismo de origen adecuar el acto administrativo proyectado –en cuanto fuere pertinente– a las pautas que corresponden a las contrataciones interadministrativas, que fueran desarrolladas *in extenso* en la presente intervención.

**-VI-**

## **CONCLUSIONES**

Las conclusiones a las que ha arribado esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES han sido desarrolladas en el Acápito V del presente dictamen, sitio al que se remite a fin de evitar reiteraciones ociosas.

Saludo a usted atentamente.

FMS

AL

SUBSECRETARIO DE PLANIFICACIÓN GENERAL

DE LA SECRETARÍA GENERAL

DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN

**Dr. Julián MASSOLO**

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