



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

Resolución

Número:

Referencia: EX-2017-26640080- -APN#DDYMDE#MM RES JGM RECURSO LEDESMA

VISTO los Expedientes Nros. EX-2017-26640080- -APN-DDYMDE#MM y EX-2018-20661988- -APN-DDYMDE#MM, ambos del Registro del MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN, la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, el Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por el Decreto N° 1759/72 T.O. 2017, el Decreto N° 1023 de fecha 13 de agosto de 2001 y sus modificatorios, el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N° 1.030 del 15 de septiembre de 2016, la Disposición de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES de la SECRETARÍA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° DI-2016-65-APN-ONC#MM, y

CONSIDERANDO:

Que mediante la Resolución del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° 222 de fecha 12 de abril de 2018 RESOL-2018-222-APN-MM se aprobó parcialmente la renegociación de precios solicitada por las firmas CPT INTEGRAL S.A. (CUIT 30-69329375-4) y LEDESMA S.A. (CUIT 30-50125030-5), de acuerdo con las previsiones de la Cláusula N° 28 del Pliego de Bases y Condiciones Particulares de la Licitación Pública Nacional de Etapa Única N° 999-0028-LPU16 –Acuerdo Marco para la adquisición de Papel Obra N° 999-2-AM17, sustanciado por Expediente N° EX-2016-01205790-APN-ONC#MM.

Que los precios unitarios renegociados se encuentran consignados en el IF-2018-13202065-APN-ONC#MM vinculado a las actuaciones citadas en el Visto.

Que, con fecha 20 de abril de 2018 se difundió la Resolución del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° RESOL-2018-222-APN-MM en el sitio de internet del Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional (“COMPR.AR”).

Que, con fecha 4 de mayo de 2018, la firma LEDESMA S.A.A.I. interpuso recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio contra la citada resolución.

Que, con fecha 10 de mayo de 2018, la sociedad comercial LEDESMA S.A.A.I. presentó una ampliación de fundamentos.

Que corresponde adentrarse en el análisis de la admisibilidad formal del recurso de reconsideración con

jerárquico en subsidio interpuesto por la sociedad LEDESMA S.A.A.I.

Que el artículo 74 del Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por el Decreto N° 1759/72 T.O. 2017 establece: “Los recursos administrativos podrán ser deducidos por quienes aleguen un derecho subjetivo o un interés legítimo.”.

Que, por otra parte, del artículo 84 del aludido cuerpo normativo se desprende lo siguiente: “Podrá interponerse recurso de reconsideración [...] dentro de los diez días de notificado el acto ante el mismo órgano que lo dictó, el cual será competente para resolver lo que corresponda, conforme a lo dispuesto por el artículo 82”.

Que el Acuerdo Marco para la adquisición de Papel Obra N° 999-2-AM17 fue sustanciado a través del Sistema Electrónico “COMPR.AR”, oportunamente habilitado por Disposición de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES de la SECRETARÍA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° DI-2016-65-E-APN-ONC#MM.

Que, siendo ello así, resulta de aplicación el artículo 4° del “Manual de Procedimiento del COMPR.AR”, aprobado como Anexo I de la mencionada Disposición de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES N° DI-2016-65-E-APN-ONC#MM, en tanto establece que todas las notificaciones entre la jurisdicción o entidad contratante y los interesados, oferentes, adjudicatarios o cocontratantes, se realizarán válidamente a través de la difusión en el sitio de internet de COMPR.AR, cuya dirección es <https://comprar.gob.ar>, y se entenderán realizadas el día hábil siguiente al de su difusión.

Que de lo expuesto surge con meridiana claridad que la Resolución del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° RESOL-2018-222-APN-MM no puede reputarse notificada el mismo día de su difusión en el sitio <https://comprar.gob.ar>, sino el día hábil siguiente, en tanto el artículo 4° del citado Manual de Procedimiento diferencia la difusión de la notificación, al decir explícitamente que las notificaciones se entenderán realizadas el día hábil siguiente al de su difusión en “COMPR.AR”.

Que, en otro orden de cosas, cabe interpretar que el plazo de DIEZ (10) días hábiles administrativos previsto en el citado artículo 84 del Reglamento de Procedimientos Administrativos para la interposición del recurso de reconsideración debe computarse a partir del día hábil siguiente a la fecha en que corresponde tener por notificado el acto de renegociación parcial de precios objeto de agravio, por aplicación de la regla procedimental en razón de la cual el día de notificación no cuenta como primer día de plazo, tal como se encuentra normado en el artículo 1°, inciso e), apartado 3 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549.

Que ha quedado acreditado, en primera medida, que la Resolución del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° RESOL-2018-222-APN-MM fue difundida en el sitio de internet del sistema “COMPR.AR” con fecha 20 de abril de 2018, debiendo tenérsela por notificada el día 23 de abril de 2018, mientras que el recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio fue presentado por la Mesa de Entradas de esta Jurisdicción el día 4 de mayo de 2018; es decir, dentro del plazo del artículo 84 del Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por el Decreto N° 1759/72 T.O. 2017, por lo que corresponde tenerlo por presentado en término.

Que, en cuanto a la legitimación para deducir el recurso intentado, cabe señalar que el mismo fue suscripto por el señor Martín SCHENONE, en carácter de apoderado de LEDESMA S.A.A.I., extremo que ha de tenerse por acreditado a partir de la información oportunamente validada en el portal del sistema “COMPR.AR” y en el módulo Gestor Único de Proveedores (GUP) del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE).

Que, a su vez, la ampliación de fundamentos presentada con fecha 10 de mayo de 2018 fue suscripta por el doctor Horacio J. RUIZ MORENO, en carácter de apoderado de la sociedad comercial, LEDESMA S.A.A.I., lo cual se acredita con el “Poder especial judicial, extrajudicial y para actuar ante instancia

administrativa”, cuya copia suscripta por el letrado apoderado se encuentra vinculada a las actuaciones citadas en el Visto.

Que, en consecuencia, desde un punto de vista estrictamente formal, corresponde admitir el recurso incoado por el proveedor LEDESMA S.A.A.I., toda vez que el mismo fue interpuesto por el titular de un derecho subjetivo en el plazo reglamentario, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 74 y 84 del Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por el Decreto N° 1759/72 T.O. 2017.

Que, en cuanto al fondo de la cuestión, la firma agraviada relató su versión de los hechos, indicando ante todo que, en su carácter de adjudicatario de la Licitación Pública N° 999-0028-LPU16, cumplió en tiempo y forma con todas las entregas pactadas.

Que, sin perjuicio de ello, alegó: “...en el mes de septiembre de 2017 se solicitó a la Oficina Nacional de Contrataciones [...] organismo licitante, una renegociación del contrato que consistía en un razonable aumento del precio originariamente pactado para poder readecuarlo a la suba de los costos del producto luego de casi un año desde la primera entrega [...] Luego de ello, y por expreso pedido de la ONC se acompañó un informe en el que se detalló la estructura de costos de los principales insumos que conforman el precio para cada uno de los renglones adjudicados, demostrando acabadamente la suba de los costos desde noviembre de 2016 hasta octubre del 2017. El pedido de renegociación del contrato, respaldado por el informe sobre el aumento de los costos, justifica por sí mismo la mejora de los precios adjudicados e impone la obligación a la ONC de, al menos, contestar el pedido...”.

Que a renglón seguido, el proveedor en cuestión arguyó: “...Finalmente, el 18.12.2017 y el 20.03.2018 se presentan una segunda y una tercera solicitud de actualización de precios del acuerdo Marco respectivamente [...] el 12 de abril de 2018 se dicta la resolución aquí recurrida...”.

Que, en suma, se agravia en primer lugar LEDESMA S.A.A.I, por considerar: “...ininteligible la decisión de la Administración en no otorgar el aumento solicitado por LEDESMA, y de aprobar un aumento sumamente inferior al solicitado colocando a LEDESMA en una posición de vulnerabilidad y rompiendo el equilibrio económico financiero original del contrato...”.

Que, por otra parte, LEDESMA S.A.A.I. invocó un presunto vicio en la motivación del acto administrativo recurrido, conforme los siguientes argumentos: “...la Administración brinda una incorrecta fundamentación, toda vez que, el decreto 1023/01, el mismo decreto invocado dentro de su resolución, en su artículo 12 inciso b establece que la Autoridad Administrativa tendrá: ‘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’ [...] la Administración de manera arbitraria ha decidido aumentar un porcentaje inferior al solicitado, toda vez que aprobó un aumento del 8,5%, sin brindar ningún argumento específico y contundente para el caso”.

Que, como prueba de las consideraciones realizadas, se acompañó junto al recurso que aquí se analiza un anexo con cuadros explicativos de las variaciones porcentuales de los costos de producción –costo papel embalado, evolución de diversos insumos tales como la energía eléctrica, vapor, bagazo, productos químicos y materias primas, etcétera.

Que en oportunidad de ampliar los fundamentos del recurso, la firma agraviada esgrimió en defensa de sus intereses lo siguiente: “...el Estado Nacional decidió que, a los fines de recibir ofertas realmente competitivas debía otorgar a los oferentes/adjudicatarios el derecho al mantenimiento del valor de sus prestaciones o suministros, evitando sobrepagos y, en el caso de la presente licitación, dicho mantenimiento podía solicitarse trimestralmente, de manera de no alejar el precio original del verdadero valor de los servicios o bienes a suministrar (...) quedaba claro para las partes que el contrato podía, a petición del adjudicatario, ser renegociado cada tres meses a los fines de mantener el equilibrio contractual (...) Fue así que mi mandante presentó tres pedidos de renegociación, el primero el 25 de agosto de 2017 (...) Dicho pedido tuvo que ser reiterado en la Plataforma Comprar con fecha 12 de septiembre de 2017. El segundo pedido fue efectuado el día 18 de diciembre de 2017 y el tercero con fecha 20 de Marzo de 2018

(...). A pesar que mi representada acreditó en cada una de las presentaciones efectuadas los incrementos en sus costos que afectan de modo decisivo el equilibrio contractual, la Resolución se limitó a considerar una sola de las peticiones, la efectuada con fecha 18 de diciembre de 2017, ignorando las efectuadas con fecha 12 de Septiembre de 2017 y 20 de Marzo de 2018, sin efectuar explicación alguna respecto de su falta de tratamiento, limitándose a decir respecto de la de fecha 12 de septiembre de 2017 que la misma ‘continúa en evaluación’. Es decir, que se trata un pedido posterior (el del 18 de diciembre) y no se trata uno anterior, el del 12 de septiembre, sin dar explicación ni fundamento alguno al respecto...”.

Que lo previamente expuesto se proyecta, a criterio del proveedor, en un vicio en la motivación de la Resolución del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° RESOL-2018-222-APN-MM, al decir: “...sostenemos que la Resolución carece de suficiente motivación para ser un acto válido (...) el hecho de que el Ministerio de Modernización sea quien finalmente resuelva acerca del pedido de renegociación trimestral impuesto por la normativa aplicable, no quiere decir que pueda realizarlo sin una adecuada fundamentación y sin expresar razones claras y concretas sobre los motivos por los cuales se ignoran pedidos de renegociación presentados y se trata únicamente uno de ellos, limitando su alcance mediante la invocación de informes técnicos que no solo no son parte de la Resolución sino que no han sido notificados a mi representada...”.

Que, desde otro vértice, la quejosa adujo que: “...la causa está viciada en tanto los hechos en los que la Resolución pretende fundarse no son ciertos ya que mi mandante ha acreditado en tres oportunidades que han existido las circunstancias externas y sobrevinientes a la oferta que ameritan la renegociación del contrato para que no se afecte el equilibrio contractual original (...) La falta de reconocimiento de tales extremos por parte de la Resolución provoca su nulidad en los términos del artículo 14 inciso b) de la ley 19.549 por vicio en su causa...”.

Que, a su vez, LEDESMA S.A.A.I. cuestionó la legitimidad del objeto del acto recurrido, esgrimiendo que: “...Si bien la administración, ante expresa autorización legal, puede contar con cierto margen de discrecionalidad en su obrar, el accionar aquí narrado afecta –entre otros– el principio de legalidad (...) es claro que la Resolución exhibe un vicio en su objeto por ser violatorio del régimen de compras unificadas que instauraron tanto el Decreto Delegado N° 1023/2001 (...) como su reglamentación por medio del Decreto 1030/16. El principio de tales normas era la obtención de precios realmente competitivos a través del reaseguro del mantenimiento de la ecuación económico financiera del contrato a través de un régimen de revisión trimestral. Acreditados por el administrado los extremos de la necesidad de renegociación, no cabía otro camino que su reconocimiento, a los fines de respetar la letra y el espíritu del nuevo sistema”.

Que la impugnante arremetió, incluso, contra la finalidad perseguida con el dictado de la Resolución del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° RESOL-2018-222-APN-MM, sustentando su postura en que: “...no existe una adecuada relación entre la finalidad buscada y los medios elegidos por la Administración para su consecución (...) La finalidad que se tuvo en miras el Estado (sic) al momento de dictarse el Decreto Delegado 1023/2001 y el Decreto 1030/16 fue, entre otros, lograr precios realmente competitivos para sus suministros a través de un sistema de mantenimiento de la ecuación económico financiera del contrato que asegurara al adjudicatario que dicho mantenimiento se sostendría mediante un sistema razonable y no discrecional [...] la realidad demuestra que la Resolución ha violado dicho sistema provocando un daño a mi representada justamente contrario a la finalidad de las normas antes citadas...”.

Que, por todo lo expuesto, la recurrente solicita que se reconsidere la resolución atacada y que, en consecuencia, se abone en su favor “...la diferencia que surge entre los precios originales y los renegociados por los productos entregados desde el momento en que se presentó la solicitud de renegociación hasta el presente...”.

Que deviene necesario abordar los argumentos en los que se sustenta el recurso que aquí se ventila, sin dejar de recordar la doctrina de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN que indica que quien se encuentra llamado a resolver una pretensión no está obligado a tratar una por una todas las líneas argumentativas ni todas las pruebas ofrecidas, sino que basta con que se mencionen aquellas que a su juicio

sean decisivas para fundar la solución que se adopte (v. Fallos 311:571).

Que para mejor ilustrar la cuestión es dable recordar que en el marco de las actuaciones individualizadas como EX-2016-01205790-APN-ONC#MM se emitió la Disposición de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES N° DI-2016-83-E-APN-ONC#MM, a través de la cual se autorizó la convocatoria a Licitación Pública de Etapa Única Nacional N° 999-0028-LPU16, bajo la modalidad Acuerdo Marco, para la adquisición de Papel Obra.

Que mediante la Resolución del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° 272 de fecha 7 de junio de 2017 se aprobó el procedimiento realizado para la Licitación Pública N° 999-0028-LPU16, con el objeto de suscribir UN (1) ACUERDO MARCO para la adquisición de Papel Obra (N° 999-2-AM17) y se procedió –en cuanto aquí interesa– a adjudicar a la firma LEDESMA S.A.A.I. los Renglones Nros. 1/6, 9, 26/31, 34, 51/56, 59, 76/81, 84, 101/106, 109, 151/156, 159, 176/181, 184, 201/206, 209, 226/231, 234, 251/256, 259, 276/281, 284, 301/306, 309, 326/331, 334, 351/356, 359, 376/381, 384, 401/406, 409, 426/431, 434, 451/456, 459, 476/481, 484, 501/506, 509, 526/531, 534, 576/581, y 584.

Que, con fecha 26 de agosto de 2017, la firma LEDESMA S.A.A.I. (CUIT 30-50125030-5) solicitó la renegociación de los precios oportunamente adjudicados, mediante presentación en soporte papel efectuada a través de la Mesa de Entradas de esta jurisdicción, es decir, por fuera del Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional “COMPR.AR”.

Que, en razón de no haberse encauzado a través de la plataforma COMPR.AR, no correspondía dar tratamiento a dicha presentación; ello por expresa disposición de la Cláusula 28 del Pliego de Bases y Condiciones Particulares y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° del Anexo I a la Disposición de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES N° DI-2016-65-APN-ONC#MM, el cual establece que: “A partir del momento en que un procedimiento deba realizarse mediante COMPR.AR se tendrán por no escritas las disposiciones relativas a actos materiales o presenciales cuya realización se traduzca en operaciones virtuales en el mismo.”.

Que con fecha 12 de septiembre de 2017 la solicitud de que se trata fue canalizada por la parte interesada a través del sistema electrónico “COMPR.AR”, acompañándose luego la respectiva estructura de costos.

Que, posteriormente, el 18 de diciembre de 2017 la sociedad comercial LEDESMA S.A.A.I. efectuó un segundo planteo a través del sistema electrónico de contrataciones, en términos análogos al de su presentación anterior.

Que ambas solicitudes fueron tramitadas en forma conjunta en el Expediente N° EX-2017-26640080-APN-DDYMDE#MM, dando lugar el día 12 de abril de 2018 al dictado de la resolución recurrida.

Que de lo expuesto se desprende claramente que la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES dio curso a los reclamos efectuados por la recurrente, desde que el último de los pedidos de renegociación mencionados fue tratado conjuntamente con el anterior, tal como se explicitó en los considerandos sexto a octavo de la Resolución del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° RESOL-2018-222-APN-MM.

Que, por consiguiente, el agravio atinente a la falta de tratamiento de la solicitud del 12 de septiembre de 2017 se reduce de este modo a un mero error de interpretación por parte de la agraviada o, en el peor de los casos, a una imprecisa redacción de los considerandos en cuestión, que ha de tenerse por suficientemente aclarada.

Que, sobre este punto, resta añadir que se encuentra tramitando por Expediente N° EX-2018-17289214- -APN-ONC#MM una nueva solicitud de renegociación confirmada a través del sistema COMPR.AR con fecha 24 de abril de 2018.

Que, de otra parte, los denominados “Acuerdos Marco” configuran una herramienta utilizada en numerosos

países con el fin de agilizar las contrataciones de bienes y servicios, incrementando los niveles de eficiencia operacional y sencillez.

Que a nivel nacional, esta particular modalidad se encuentra regulada en los artículos 9 y 25, inciso f) del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N° 1030/16 y en los artículos 124 a 132 del Manual de Procedimiento aprobado por Disposición de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES N° DI-2016-62-APN-ONC# MM y sus modificatorios.

Que, conceptualmente, han sido definidos como: "...una 'modalidad de contratación' por la cual la autoridad centralizada de compras públicas licita y adjudica un Acuerdo Marco a uno o más proveedores en el cual se establecen los términos y las condiciones (precios, cantidades, etc.) en que podrán proveerse bienes o servicios a un listado de entidades públicas, cada una de las cuales celebrará un 'acuerdo derivado', ya sea con la notificación de la Orden de Compra al adjudicatario o con la suscripción de un instrumento contractual." (v. MURATORIO, Jorge I. Artículo disponible online en: <http://www.abogados.com.ar/novedades-en-la-contratacion-publica-los-acuerdos-marco/142> 53).

Que de ahí que no sea técnicamente correcto interpretar que el entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN mantiene una "relación contractual" con LEDESMA S.A.A.I., desde que en un procedimiento de selección bajo la modalidad acuerdo marco esta jurisdicción se limita a seleccionar a proveedores para procurar el suministro directo de bienes o servicios a las jurisdicciones o entidades, en la forma, plazo y demás condiciones ya establecidas en tales acuerdos.

Que, en efecto, no ha de perderse de vista que, según lo establecido en el artículo 20 del Decreto N° 1023 de fecha 13 de agosto de 2001 y sus modificatorios, los contratos quedarán perfeccionados en el momento en que cada una de las jurisdicciones y entidades intervinientes notifiquen al proveedor seleccionado las respectivas órdenes de compra, quedando de tal modo anudado el vínculo contractual entre el proveedor de que se trate y cada uno de dichos organismos, ya sea que estén comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional o bien que hayan adherido voluntariamente.

Que, en esa inteligencia, el entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN se encuentra facultado para resolver las solicitudes de renegociación de los precios adjudicados y, eventualmente, los precios renegociados serán aplicables a las órdenes de compra que se emitan con posterioridad a la publicación de cada nuevo precio en el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional denominado "COMPR.AR".

Que distinto es el supuesto de la renegociación de un contrato perfeccionado, en tanto esta última es una competencia que se halla descentralizada en cabeza de las autoridades competentes de cada uno de los organismos contratantes, en la medida en que se trate –va de suyo– de contratos de suministros de cumplimiento sucesivo o de prestación de servicios y se verifique el acaecimiento de un suceso externo y sobreviniente que afecte de modo decisivo el equilibrio contractual.

Que desde esa óptica queda claro que el objeto de la Resolución del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° RESOL-2018-222-APN-MM no fue renegociar contrato alguno sino los precios oportunamente adjudicados mediante su similar Resolución del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° RESOL-2017-272-APN-MM, con miras a la celebración de futuros contratos, desde que el principio de irretroactividad de los actos administrativos constituye uno de los principios de nuestro ordenamiento jurídico (cfr. Dictámenes PTN 241:79).

Que, en ese contexto, la firma se agravia por el hecho de que se aprobó un aumento inferior al por ella solicitado, sin siquiera reparar en que la Administración no ha desconocido el acaecimiento de las circunstancias externas y sobrevinientes invocadas por la agraviada en sus pedidos de renegociación, sino que ha procedido a modular sus alcances con sustento en los informes técnicos individualizados en la resolución mencionada e incorporados al expediente, todo ello al amparo de la normativa vigente.

Que los informes técnicos merecen plena fe, siempre que sean suficientemente serios, precisos y razonables y no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (Cfr. Dictámenes PTN 207:343; 252:349; 253:167; 283:148).

Que si bien la renegociación de un contrato administrativo perfeccionado como así también la renegociación de los precios adjudicados en un procedimiento bajo la modalidad acuerdo marco comparten una misma naturaleza garantista frente a desequilibrios externos y sobrevinientes que afectan de un modo decisivo la equivalencia de las prestaciones, ello en modo alguno excluye el riesgo empresario ni convierte al Estado en garante de malos negocios.

Que dichas garantías tienen por norte mitigar determinados perjuicios en pos de preservar la ecuación económico financiera del contrato –habida cuenta la condición de colaborador de la Administración en la realización de un fin público que reviste el proveedor–, pero bajo ningún concepto puede pretenderse llevarlas al extremo de eliminar los riesgos de la contratación administrativa o crear implícitamente un “seguro” para el cocontratista.

Que, de otra parte, es harto conocida la postura de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN en cuanto a que: “...El mero hecho de presentar una oferta para intervenir en una licitación pública engendra, dada la seriedad y relevancia del acto, la exigencia de una diligencia del postulante que excede la común, al efectuar el estudio previo de sus posibilidades y de las condiciones que son base de la licitación...” (Dictámenes PTN 213:147).

Que por tales razones el agravio de la firma recurrente por haberse aprobado un aumento inferior al solicitado se encuentra desprovisto de todo fundamento y no puede prosperar.

Que tampoco puede tener acogida favorable el cuestionamiento vinculado con la falta de notificación de los informes técnicos que, si bien se mencionaron tanto en los considerandos como en la parte dispositiva, no fueron reproducidos en su totalidad en la Resolución del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° RESOL-2018-222-APN-MM.

Que basta con leer el acto recurrido para corroborar que los mentados informes estaban claramente individualizados y fueron expresamente invocados como fundamento de la decisión.

Que siendo ello así, la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN ha admitido la integración de la motivación con la remisión a los dictámenes o antecedentes de que el acto hace mérito.

Que la denominada motivación “in aliunde” o “contextual” responde al principio de la unidad del expediente y se puede encontrar en los informes y antecedentes con fuerza de convicción que obran en las actuaciones administrativas (conf. Dictámenes PTN 199:427; 209:248; 236:91).

Que el máximo organismo asesor del PODER EJECUTIVO NACIONAL opinó que existe motivación suficiente –pese al defecto técnico que ello pudiera importar– si obran informes y antecedentes con fuerza de convicción, dado que a las actuaciones administrativas se las debe considerar en su totalidad y no aisladamente, porque son parte integrante de un procedimiento y, como etapas de él, son interdependientes y conexas entre sí y el acto administrativo puede integrarse con los informes y dictámenes que lo preceden (conf. Dictámenes 156:467; 199:43; 209:248; 236:91; 242:467).

Que la claridad de tales conceptos exime de mayores comentarios, en pos de evitar argumentaciones sobreabundantes.

Que, por otra parte, en su afán por atacar la medida, la agraviada incurre en imprecisiones técnicas al confundir, en cierta medida, la prerrogativa que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración al habilitarla a aumentar unilateralmente el contrato hasta un VEINTE POR CIENTO (20%) por razones de interés público, con el reconocimiento –en concreto y en favor del cocontratante– de un determinado incremento sobre los precios oportunamente ofertados y adjudicados, por aplicación de la garantía que

asiste al proveedor a que se preserve la ecuación económico-financiera del contrato.

Que respecto de esto último corresponde puntualizar que en un esquema de Administración y contratista que actúan en colaboración y con el objetivo de ejecutar un contrato útil al bien común, se realiza la preservación del equilibrio económico, puesto que: “Si el contrato administrativo persigue un fin de interés público, y su ecuación económico-financiera se ha trastocado, no es justo que el co contratante particular, que está colaborando en el logro de esa finalidad, deba cargar con los efectos de tal alteración, a la cual ha sido extraño, y de ahí que la Administración concorra, también en salvaguarda de aquel interés público, en su ayuda para permitir que pueda continuar cumpliendo las prestaciones del contrato, a que está obligado” (ESCOLA, Héctor J., Compendio de derecho administrativo, Vol. 2. Pág. 693. EditorialDepalma, Buenos Aires, 1990; RENNELLA, María Paula, Cuestiones de Contratos Administrativos en homenaje a Julio Rodolfo Comadira. Ediciones RAP S.A., Buenos Aires, 2007. Págs. 256/257).

Que la normativa vigente no define –a priori– un porcentaje o tope al aumento a otorgar ni una tasa máxima de incremento del precio, sino que ello habrá de determinarse en cada caso concreto, en función de los resultados que arrojen los informes técnicos en torno a las variaciones que impactan en cada uno de los componentes de la estructura de costos presentada por el proveedor, tal como fue efectuado en las actuaciones citadas en el Visto y explicado en los considerandos de la medida recurrida.

Que, en cambio, la ampliación de un contrato administrativo hasta un VEINTE POR CIENTO (20%) se encuentra configurada como una facultad en favor del Estado, siendo a su vez una especie dentro del concepto más amplio de “potestas variandi”, entendida esta última como la prerrogativa de modificar unilateralmente el contenido del contrato administrativo por razones de interés público.

Que, por consiguiente, el artículo 12, inciso b) del Decreto N° 1023/01 y sus modificatorios no resulta de aplicación a la renegociación contractual y/o de precios adjudicados en un acuerdo marco, lo cual no implica desconocer la interrelación que existe entre prerrogativas y garantías como las mencionadas, tal como lo ha señalado autorizada doctrina al decir: “...si sobre el contratista recae la carga de soportar el peso del régimen exorbitante, que incluye, en algunos casos, la obligación de ampliar sus prestaciones por la modificación contractual que disponga unilateralmente la Administración, o bien de cumplir el contrato pese al cambio producido en las circunstancias originalmente convenidas y previstas, ya sea a causa del alea administrativa provocada por hechos del propio Estado (factum principis) o el alea que tiene su origen en la economía general (teoría de la imprevisión), resulta justo otorgarle una compensación que le permita, al menos, continuar en la ejecución del contrato. De lo contrario, los contratistas del Estado sufrirían una carga pública de un modo desigual, pues la situación de sacrificio especial en la que se hallan no les sería compensada (...) A lo expuesto cabe añadir que la necesidad de compensar los desequilibrios contractuales encuentra también su razón de ser en la circunstancia de que el contratista público se convierte, en la mayor parte de los contratos administrativos, en un colaborador de la actividad concreta que cumple la Administración, cuya finalidad superior tiende al bien común y se encuentra por sobre las previsiones contractuales” (CASSAGNE, Juan Carlos. El contrato administrativo. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2009. Págs. 103/104.).

Que de todo lo expuesto se colige que los antecedentes de hecho y de derecho que sirven de causa al acto recurrido fueron razonablemente contemplados, son ciertos y válidos; la resolución atacada se sustenta en elementos de naturaleza objetiva y fin público adecuado.

Que pese a los esfuerzos de la recurrente, su argumentación sólo demuestra su discrepancia con la decisión adoptada, pero ello no implica que ésta carezca de suficiente fundamento como para tornarla ilegítima o arbitraria.

Que habiéndose desestimado del modo que antecede cada uno de los agravios vertidos por el proveedor LEDESMA S.A.A.I., el recurso de reconsideración debe ser rechazado, en el entendimiento de que la Resolución del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° RESOL-2018-222-APN-MM, ha sido dictada en un todo de acuerdo con las previsiones contenidas en los artículos 7° y 8° de la Ley Nacional de

Procedimientos Administrativos N° 19.549, no verificándose vicio alguno que prive a la citada disposición de su validez jurídica.

Que en virtud de lo expuesto precedentemente, los argumentos introducidos por la recurrente no logran conmovier la decisión oportunamente adoptada por el entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN.

Que mediante IF-2018-52874808-APN-DGAJ#JGM ha tomado intervención la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS.

Que la presente medida se dicta en virtud de lo dispuesto en el artículo 84 del Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por el Decreto N° 1759/1972 T.O. 2017 y el artículo 11 del Decreto N° 801 del 5 de septiembre de 2018.

Por ello,

EL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Desestímase el recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio interpuesto por el proveedor LEDESMA SOCIEDAD ANÓNIMA AGRICOLA INDUSTRIAL (CUIT N° 30-50125030-5) contra la Resolución del MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN N° 222 de fecha 12 de abril de 2018 RESOL-2018-222-APN-MM, por las razones expuestas en los considerandos de la presente medida.

ARTÍCULO 2°.- Notifíquese al recurrente haciéndole saber que podrá mejorar o ampliar los fundamentos de su recurso dentro de los CINCO (5) días de recibidas las actuaciones por el superior, conforme lo establecido en el artículo 88 del Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por el Decreto N° 1759/1972 T.O. 2017.

ARTÍCULO 3°.- Comuníquese y archívese.