

Interpretación y análisis jurídico del instituto de prórroga como consecuencia del incumplimiento de contratos regidos por la Ley N° 2.095/06 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Interpretation and legal analysis of the institute of extension of time as a consequence of contractual breach in the terms of Act 2.095/06 of the Ciudad Autónoma of Buenos Aires

Gisela Montes *

Resumen

En el presente artículo se aborda la problemática interpretativa que surge del instituto de la prórroga como consecuencia del incumplimiento contractual en los términos de la Ley N° 2.095/06 que rige en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En primer término, se realiza una breve enunciación del régimen jurídico aplicable a la contratación pública en el ámbito nacional y de la CABA, identificando las similitudes existentes en relación a supuestos excepcionales que pudieran presentarse en una instancia posterior al plazo de cumplimiento acordado. En segundo término, se procede con el análisis profundizado de la figura de la prórroga en los términos planteados normativamente, identificando los principales escenarios y las respectivas soluciones jurídicas. Seguidamente, a los fines prácticos, se plantea un caso administrativo hipotético que permite visualizar el conflicto interpretativo en cuestión, al presentar un caso no previsto del derecho administrativo. Por tanto, a través de la aplicación de reglas jurídicas

* Abogada con orientación en Derecho Público Administrativo por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Maestrando en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

interpretativas se atraviesa un análisis que permite arribar a una solución para el caso de marras.

Palabras clave: Contratación pública – Prórroga del contrato – Circunstancias excepcionales – Interpretación jurídica

Abstract

This article approaches the interpretative problems that arise from the institute of extension of time as a consequence of contractual breach in the terms of the Act 2.095/06 of the Ciudad Autónoma of Buenos Aires. First, I will develop a brief statement of the legal regime applicable to public procurement at the national level and CABA, identifying the existing similarities in relation to exceptional cases which may arise from an instance after the agreed compliance period. Secondly, I proceed with an in-depth analysis of the extension figure in the terms set forth in the regulations, identifying the main scenarios and the respective legal solutions. Subsequently, for practical purposes, a hypothetical administrative case is presented, which will allow to visualize the interpretative conflict in question when presenting an unforeseen case of administrative law. Therefore, through the application of interpretive legal rules, an analysis is carried out that allows a solution to be reached in such case.

Key words: Public procurement – Contract extension – Exceptional circumstances – Legal interpretation

I. Introducción

El régimen de contratación pública en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, “CABA”) se encuentra regulado, principalmente, por la Ley N° 2.095/06 y sus reglamentaciones.

La mencionada norma regula la totalidad del proceso de compras públicas, en la que se incluye un capítulo dedicado a circunstancias excepcionales que podrían presentarse próximo a vencer o, incluso, vencido el plazo contractual acordado en una instancia inicial. Sin embargo, dichos supuestos contemplan una serie de interrogantes al momento de llevar a cabo su ejecución que invitan, a quienes deban hacerlo, a realizar un análisis interpretativo de la norma, para conocer el verdadero alcance de ella.

A lo largo del presente artículo, analizaremos los distintos supuestos que pueden presentarse en la práctica y las respectivas soluciones legales para cada uno de ellos, si las hubiere. Asimismo, mediante el planteo de un caso hipotético, haremos uso de las reglas de interpretación para profundizar sobre cuestiones prácticas del conflicto, relacionadas no solo con los alcances terminológicos de ciertos enunciados, sino también con el origen y ejercicio de ciertas potestades administrativas que, a simple vista, parecieran no surgir de una norma específica.

II. Marco jurídico de contrataciones públicas en la República Argentina y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

A los fines de asentar las bases sobre las que se fundamentará el análisis en cuestión, consideramos pertinente realizar una breve enunciación del marco jurídico de contrataciones públicas, tanto en el ámbito nacional como en el ámbito de la CABA. Asimismo, cabe mencionar que, atento a que el análisis radica sobre la prórroga como consecuencia de incumplimiento contractual en los contratos de adquisición de bienes y/o prestación de servicios regidos por la Ley N° 2.095/06, efectuaremos una descripción detallada sobre dicho bloque normativo.

Por una parte, en el ámbito nacional, la contratación pública se encuentra regulada por un conjunto de normas: a) Decreto Delegado N° 1.023/01 —modificado por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 666/2003—, y su Decreto Reglamentario N°

1.030/16; b) Ley N° 13.064/47 de Obras Públicas; c) Ley N° 17.520/67 sobre Concesión de Obras Públicas; d) Ley N° 22.460/81 sobre Contratación de Servicios de Consultoría; e) Ley N° 25.164/99 sobre la Regulación del Empleo Público Nacional; f) Título V, Capítulo I del Decreto N° 893/12 sobre Concesión del Uso de los Bienes del Dominio Público y Privado del Estado nacional; g) Título V, Capítulo II del Decreto N° 893/12 sobre Locación de Inmuebles; y h) Ley N° 2.728/16 sobre Contratos de Participación Público-Privada; además de otros regímenes especiales y las normas complementarias.

Por otra parte, en el ámbito de la CABA, la Legislatura y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, "GCABA") elaboraron las normas que establecen y regulan la forma en que el sector público de la CABA debe realizar la compra y contratación de bienes y servicios.

Así, el marco legal para las contrataciones públicas del GCABA se basa en previsiones establecidas por la misma Constitución de la CABA, en la que se establece que:

son deberes del Jefe de Gobierno: (...) Registrar todos los contratos en que el Gobierno sea parte, dentro de los diez días de suscriptos, bajo pena de nulidad. Los antecedentes de los contratistas y subcontratistas y los pliegos de bases y condiciones de los llamados a licitación deben archivarse en el mismo registro, dentro de los diez días de realizado el acto de apertura. El registro es público y de consulta irrestricta (...)

La citada disposición da lugar a la Ley N° 2.095/06, que establece los lineamientos a observar por el sector público de la CABA, al igual que las empresas públicas o privadas, en los procesos de compras, ventas y contrataciones de bienes y servicios.

Seguidamente, mediante el Decreto N° 408/08 se aprobó la reglamentación de la Ley de Compras y Contrataciones. Durante el mismo año, sin embargo, a través del Decreto N° 754/08, se derogó la reglamentación mencionada y se aprobó una nueva.

De este marco legal, surgió el Decreto N° 449/08 por el que se creó el Programa de Transformación de la Gestión de Compras y Contrataciones y la Ley N° 3.304/09 de Modernización de la Administración Pública. Asimismo, mediante el Decreto N° 1.145/09 se implementó el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del GCABA, también llamado BAC (Buenos Aires Compras).

De esta nueva legislación, orientada a la modernización estatal por la inevitable existencia de grandes avances tecnológicos que alcanzaron al ámbito público, devino la

necesidad de modificar la Ley N° 2.095/06. Dicha modificación se efectuó mediante la Ley N° 4.764/13 que, a su vez, generó la necesidad de cambiar la reglamentación existente.

En este contexto, se derogó el Decreto Reglamentario N° 754/08 y se dictó el Decreto Reglamentario N° 95/14 en su reemplazo. Sin embargo, se estimó conveniente dictar un texto unificado de la reglamentación de la Ley N° 2.095/06, y derogar los Decretos Nros. 95/14 y sus modificatorios, y el 1.145/09 y sus normas complementarias. Ello con el fin de lograr una mayor claridad en la aplicación de la normativa, que posibilite un mayor grado de certidumbre y una mejor ejecución por parte de los operadores jurídicos involucrados.

Así, con el dictado del Decreto N° 326/17, se aprobó una nueva reglamentación y se derogaron los Decretos mencionados. No obstante, por la necesidad de incorporar nuevas modalidades y pautas, tendientes a brindar agilidad en los procedimientos electrónicos realizados a través de BAC, recientemente, se dictó el Decreto Reglamentario N° 168/19, por el que se derogaron los Decretos Nros. 326/17 y 287/18, y toda norma contraria a la nueva reglamentación.

Finalmente, se aprobó la Ley N° 6.246/19 que incluye el “Régimen de Contrataciones de Obra Pública”.

Como se puede observar, tanto la legislación como su reglamentación fueron ampliamente modificadas a lo largo de estos años. En mayor medida, como hemos expuesto, la causa de las modificaciones se debió a los importantes avances tecnológicos en materia de modernización estatal.

III. Similitudes entre los supuestos excepcionales del Decreto N° 1.023/01 y la Ley N° 2.095/06

Tanto en el Decreto N° 1.023/01 como en la Ley N° 2.095/06, y sus reglamentaciones, se contemplan supuestos que podrían presentarse en una instancia posterior a la ejecución del contrato y permitirían su efectivo cumplimiento.

En este sentido, el Capítulo IV del Decreto N° 893/12, reglamentario del Decreto N° 1.023/01, enuncia una serie de circunstancias accidentales, mientras que el Capítulo

XI de la Ley N° 2.095/06 y su decreto reglamentario contienen artículos dedicados a lo que denominan circunstancias excepcionales.

Por su parte, el Decreto N° 893/12 contempla la posibilidad extender el plazo de cumplimiento de la prestación, omitir la imposición de penalidades ante supuestos de caso fortuito o fuerza mayor, indemnizar el daño emergente por la revocación, modificación o sustitución de los contratos por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, rescindir el contrato por culpa del proveedor, determinar los gastos que van por cuenta del proveedor, prorrogar, aumentar o disminuir contrato por parte de la administración y prohibir la cesión o subcontratación.

En cuanto a la Ley N° 2.095/06 y su decreto reglamentario, estos contemplan breves procedimientos respecto de circunstancias excepcionales que pueden presentarse durante la ejecución del contrato. Por ejemplo, la prórroga, la rehabilitación y/o la revocación o rescisión del contrato sin culpa del proveedor.

En esta instancia, corresponde detenernos exclusivamente en la figura que interesa: la prórroga como consecuencia del incumplimiento del plazo originariamente establecido.

Este supuesto se encuentra contemplado tanto en el artículo 119 del Decreto N° 893/12 como en el artículo 122 de la Ley N° 2.095/06. En el caso del decreto, esta figura admite la posibilidad de extender el plazo para el cumplimiento de la prestación, siempre que existan “causas debidamente justificadas y las necesidades de la jurisdicción o entidad contratante admitan la satisfacción de la prestación fuera de término”.

Por tanto, la figura de prórroga, bajo los lineamientos anteriormente mencionados, en el ámbito de la CABA se equipara a la extensión del plazo de cumplimiento de la prestación en el ámbito nacional.

Asimismo, precisamos remarcar que esta figura procedimental se funda en el principio de continuidad de la ejecución del contrato, que habilita a la Administración Pública para exigir a su contratista la no interrupción de la ejecución del contrato. De este modo, en principio, no se ve ella interrumpida o suspendida por alguna causa. Ello por cuanto en nuestro ordenamiento se entiende que “ante un incumplimiento del contratista, la Administración debe procurar en primer término el cumplimiento del

contrato, intentando todas otras clases de medidas para ello, antes de optar por resolver el contrato”.¹

En concordancia con ello, corresponde mencionar que

mientras que algunos contratos administrativos tienen un plazo cierto y determinado de duración en los que generalmente las prestaciones son de tracto sucesivo, en otros, el plazo solo juega como el lapso en el que debe cumplirse la prestación principal o las prestaciones parciales, donde el finiquito del contrato se consuma por el cumplimiento del objeto²

A su vez, este principio de continuidad en la ejecución del contrato encuentra su base en la finalidad propia del contrato administrativo, esto es, la satisfacción del interés público. Es aquí que es preciso mencionar que la prórroga tiene carácter general y es, en principio, la regla, por lo que las circunstancias excepcionales en las que se decida obviarse dicha figura deberán encontrarse reconocidas y aplicarse restrictivamente.

IV. Breve descripción de los lineamientos enunciados en la Ley N° 2.095/06 con enfoque en las circunstancias excepcionales

Como hemos mencionado, la Ley N° 2.095/06 contempla el régimen de contratación pública en el ámbito de la CABA. Ella contiene “los lineamientos que debe observar el Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires, en los procesos de compras, ventas y contrataciones de bienes y servicios, y regular las obligaciones y derechos que se derivan de los mismos” (*sic*).

En su Artículo 3 establece que:

[s]e rigen por las disposiciones de la presente Ley los contratos de compraventa, de suministro, de servicios, las permutas, locaciones, alquileres con opción a compra, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad, que celebren las entidades estatales comprendidas en su ámbito de aplicación, y todos aquellos contratos no excluidos expresamente o sujetos a un régimen especial.

Asimismo, aclara que

¹ Paula I. Zúñiga Garita, *El incumplimiento del contrato administrativo por parte del contratista y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico costarricense* (Costa Rica: Facultad de Derecho, 2017), 107.

² Juan C. Cassagne, *El contrato administrativo* (Buenos Aires: Lexis Nexis – Abeledo Perrot, 2005), 91-92.

los contratos referidos a concesiones de bienes del dominio público y privado, compra de inmuebles, locaciones, alquileres con opción a compra, se regirán por las disposiciones de la presente Ley con excepción del Capítulo I del Título Segundo - Organización del Sistema- quedando el Poder Ejecutivo facultado para la reglamentación de los respectivos procedimientos.

En cuanto a la normativa aplicable, dispone que “las contrataciones se regirán por las disposiciones de este régimen, por su reglamentación, por las normas que se dicten en su consecuencia, por los pliegos de bases y condiciones y por el contrato o la orden de compra o venta, según corresponda”.

En este sentido, los lineamientos del procedimiento se encuentran divididos en los siguientes capítulos: Capítulo I (Disposiciones Comunes), Capítulo II (Elaboración y Aprobación de Pliegos), Capítulo III (Preparación del Llamado), Capítulo IV (Publicación del Llamado), Capítulo V (Garantías), Capítulo VI (Presentación de Ofertas), Capítulo VII (Evaluación de Ofertas), Capítulo VIII (Adjudicación), Capítulo IX (Perfeccionamiento del Contrato), Capítulo X (Ejecución del Contrato), Capítulo XI (Circunstancias Excepcionales), Capítulo XII (Penalidades) y Capítulo XIII (Sanciones).

Por cuanto interesa a los fines del análisis a efectuarse en el presente trabajo, consideramos pertinente referirnos exclusivamente al Capítulo XI y Capítulo XII de la Ley N° 2.095/06 y del Decreto Reglamentario N° 168/19, que refieren a las circunstancias excepcionales del proceso.

Por tanto, al aproximarse el vencimiento de un plazo establecido se pueden presentar distintos escenarios que alteran las condiciones relacionadas al plazo y al cumplimiento del contrato, cuyas repercusiones prácticas detallaremos luego.

En este marco, el artículo 131 establece que

vencido el plazo de cumplimiento del contrato, de su prórroga o en su caso, del contrato rehabilitado, sin que los bienes hayan sido entregados o prestados los servicios de conformidad, se rescindirá el mismo de pleno derecho con pérdida de las garantías correspondientes sin necesidad de interpelación judicial o extrajudicial, debiendo luego el organismo licitante proceder al dictado de la declaración formal de rescisión.

De la simple interpretación de dicho enunciado se configura la principal consecuencia por incumplimiento del contrato: la rescisión del contrato de pleno derecho, con pérdida de las garantías. Sin embargo, se requiere del dictado de un acto

administrativo que declare formalmente la rescisión. No obstante, pueden presentarse otros supuestos que permitan, con la modificación de los plazos originariamente establecidos, el cumplimiento del contrato en cuestión.

En concreto, se encuentra el artículo 122, que establece la posibilidad de prorrogar el plazo pactado para el cumplimiento en caso de que el contratista no se encuentre en condiciones de cumplir. En efecto, la mencionada disposición enuncia que

el adjudicatario puede solicitar, por única vez, la prórroga del plazo de cumplimiento de la prestación, antes del vencimiento del mismo, exponiendo los motivos de la demora. La prórroga sólo es admisible cuando existan causas debidamente justificadas y las necesidades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires admitan la satisfacción de la prestación fuera de término.

Al respecto, la reglamentación aclara que “la prórroga otorgada al adjudicatario, no puede exceder en ningún caso el plazo fijado primitivamente para el cumplimiento del contrato”. Seguidamente, y conforme surge de la lectura del primer párrafo del artículo 123, se entiende que “vencido el plazo de prórroga sin que se hubiera satisfecho la obligación contractual, se producirá la caducidad del contrato”. Sin embargo, continúa diciendo que “antes del vencimiento del plazo de la prórroga que se hubiere otorgado, el adjudicatario puede pedir la rehabilitación por la parte no cumplida del contrato”. Esta podrá “ser aceptada por una sola vez, previo pago de una multa equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato que se rehabilita, el que debe cumplirse de acuerdo a las condiciones estipuladas en los pliegos”.

A los fines de comprender dicho articulado, la reglamentación establece que

vencido el plazo de cumplimiento del contrato -o de la prórroga que se hubiera acordado- sin que los elementos fueran entregados o prestados los servicios de conformidad, el contrato queda rescindido de pleno derecho por la parte no cumplida, sin necesidad de intimación o interpelación judicial o extrajudicial, debiendo luego la Unidad Operativa de Adquisiciones proceder al dictado de la declaración formal de la rescisión.

Ello nos invita a considerar que el vencimiento del plazo acordado para el cumplimiento, ya sea el original o el prorrogado, resultaría ser la última instancia para cumplir con las obligaciones, “salvo que antes del vencimiento, agotada la posibilidad de prórroga, el adjudicatario haya solicitado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley N° 2.095 (texto consolidado por Ley N° 6.017), la rehabilitación del contrato por la parte no cumplida”. Si se decidiera avanzar por esta vía, la reglamentación

estipula que “el contrato rehabilitado debe cumplirse dentro de los mismos plazos y puede otorgarse la misma prórroga y en las mismas condiciones que para el contrato original”.

No obstante, a diferencia del supuesto de prórroga, en esta instancia se requiere el pago previo de una multa del diez por ciento (10%) del valor del contrato que se rehabilita. En caso de no efectuarla “dentro de los tres (3) días de habersele comunicado la aceptación de la rehabilitación, se da por rescindido el contrato, sin más trámite, en las condiciones estipuladas en este mismo artículo”.

Finalmente, el artículo 124 establece que “cuando la autoridad contratante revoque o rescinda un contrato por causas no imputables al proveedor, éste último tiene derecho a que se le reconozca los gastos que probare fehacientemente haber incurrido con motivo del contrato” (*sic*). Del mismo modo, dispone que “no se hará lugar a reclamación alguna por lucro cesante o por intereses de capitales requeridos para la financiación”.

En esta instancia es importante mencionar que en el Capítulo XI de la Ley N° 2.095/06, al mencionar las circunstancias excepcionales, no se hace diferencia alguna entre cuestiones imputables y no imputables al proveedor. En ese sentido, y en concordancia con la lectura de los artículos consignados en el capítulo siguiente de la norma, entendemos que el Capítulo XI puede referirse a ambos supuestos.

Sin embargo, en cuanto a la aplicación de penalidades a los casos de incumplimiento por causas no imputables al contratista, el Capítulo XII dispone que “las penalidades establecidas en esta ley no son aplicadas cuando el incumplimiento de la obligación provenga de caso fortuito o de fuerza mayor, debidamente documentado y probado por el interesado y aceptado por el organismo licitante”. De igual modo, continúa diciendo que la existencia de caso fortuito o fuerza mayor que impida el cumplimiento de los compromisos contraídos por el oferente o los adjudicatarios, debe ser puesta en conocimiento del organismo contratante dentro del plazo que establezca la reglamentación. Transcurrido dicho plazo, no podrá invocarse el caso fortuito o fuerza mayor.

Atento a lo expuesto hasta aquí, resulta evidente que detrás de la instancia de ejecución, en la que se incluye el plazo originariamente establecido para el cumplimiento de las obligaciones, existe una instancia posterior, con un abanico de

posibilidades para, eventualmente, arribar al fin inmediato de cumplimiento del contrato.

A modo de síntesis, podemos decir que un primer supuesto se configura con el vencimiento del contrato sin haberse cumplido con las obligaciones pactadas, lo cual genera la rescisión de pleno derecho, en conjunto con la pérdida de las garantías. Sin embargo, existen una especie de ‘salva vidas’ para aquella situación: en primer lugar, a través del instituto de prórroga como consecuencia del incumplimiento del contrato, y, en segundo lugar, a través de la rehabilitación del contrato, como consecuencia del incumplimiento del plazo prorrogado.

De igual modo, corresponde mencionar que la rescisión de pleno derecho opera tanto en el caso de incumplimiento del contrato por causas imputables al proveedor como en el caso de incumplimiento del contrato rehabilitado.

V. Análisis práctico del instituto de prórroga conforme al artículo 122 de la Ley N° 2.095/06

Considerando que lo que se pretende analizar es el instituto de prórroga que sigue al incumplimiento en los procesos de compras públicas regidos por la Ley N° 2.095/06 del GCABA, corresponde transcribir el artículo 122 de dicho cuerpo normativo en su parte relevante:

El adjudicatario *puede* solicitar, por única vez, la *prórroga* del plazo de cumplimiento de la prestación, antes del vencimiento del mismo, *exponiendo los motivos de la demora*. La prórroga sólo es admisible cuando existan *causas debidamente justificadas* y las necesidades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires *admitan la satisfacción de la prestación fuera de término* [énfasis añadido].

Asimismo, su Decreto Reglamentario establece: “La prórroga otorgada al adjudicatario, no puede exceder en ningún caso el plazo fijado primitivamente para el cumplimiento del contrato”.

En primer lugar, como se ha mencionado, la disposición bajo análisis no efectúa diferenciación alguna entre los casos de incumplimiento por causas imputables o no imputables al proveedor. Por lo tanto, entendemos que la prórroga puede solicitarse en ambos supuestos, con la salvedad de que, según lo enunciado por el artículo 136 de la

misma Ley, las penalidades establecidas en ella “no son aplicadas cuando el incumplimiento de la obligación provenga del caso fortuito o de fuerza mayor”.

Por ello, entendemos que, al momento de evaluar la procedencia de la solicitud de prórroga bajo los lineamientos puestos en el artículo 122, o de la rehabilitación del contrato según el artículo 123, se tendrán en consideración los fundamentos vertidos por el contratista, evaluando la procedencia de la prórroga y de la aplicación de las penalidades de los artículos 128, 131, 132, 133 y 135.

En este sentido, si bien el otorgamiento de la prórroga por incumplimiento del plazo originariamente establecido es pasible de ser considerada tanto para los casos de incumplimiento por causas imputables o no imputables al proveedor, la imposición de la multa del artículo 131 dependerá de la configuración o no de un supuesto de caso fortuito o fuerza mayor.

En segundo lugar, dada la complejidad interpretativa del artículo, pueden surgir múltiples interrogantes: ¿La prórroga es un derecho del proveedor o es una facultad de la administración? ¿Del hecho de que la norma disponga el término “puede”, deviene la interpretación de tal particularidad como opción, o también podríamos entenderla como una obligación? ¿Qué se entiende por “causas debidamente justificadas”? ¿Quién decide cuándo es admisible o inadmisibles la prórroga? ¿La solicitud de prórroga, y la consecuente exposición de los motivos de demora, implica la exención de la multa que pudiera resultar por el cumplimiento fuera del plazo establecido? ¿Qué ocurre si el proveedor no cumple pero tampoco solicita la prórroga? ¿Existe algún remedio normativo para las disyuntivas antes expuestas?

Ahora bien, profundizando sobre la interpretación de instituto en cuestión, y partiendo de una interpretación cuasi literal de la palabra *prórroga*, la Real Academia Española expresa que esta implica la “continuación de algo por un tiempo determinado”. Si hacemos extensiva tal definición a los contratos en general, podríamos decir que estos se continúan a los efectos de proseguir con sus ejecuciones y sus efectos por un tiempo determinado, modificándose las fechas de extinción contractual originariamente acordada entre las partes. Tal alcance del término podría ser aplicado a los contratos administrativos regidos por la Ley N° 2.095/06.

Por un lado, en el derecho privado, la figura de la prórroga pareciera estar dada como una circunstancia que puede darse, o no, durante la ejecución de un contrato. Tal posibilidad dependerá de la voluntad de las partes.

Por otro lado, en el derecho público, no parecería estar orientada de la misma manera, lo que nos permite preguntarnos si la prórroga tiene el mismo alcance en el derecho administrativo del que tiene en el derecho civil. En principio, la norma establece que será el contratista quien “puede solicitar, por única vez, una prórroga”, y su admisibilidad dependerá del GCABA. Entonces, podría tratarse de un acuerdo de prorrogar el contrato entre las partes involucradas, en tanto el contratista la solicita y el GCABA la otorga, pero ¿qué ocurre si, vencido el plazo, el adjudicatario no efectuó la solicitud de prórroga?

En tal caso, la norma es muy clara: según surge de la lectura del artículo 131 de la Ley N° 2.095/06, vencido el plazo de cumplimiento del contrato sin que se haya cumplido con las obligaciones asumidas, el acuerdo se rescindirá de pleno derecho con pérdida de las garantías correspondientes sin necesidad de interpelación judicial o extrajudicial, debiendo luego el organismo licitante proceder al dictado de la declaración formal de rescisión.

Pero, ¿qué sucedería si, luego de haberse vencido el plazo para el cumplimiento del contrato, sin que haya solicitado la prórroga, y sin que la Administración haya dictado el acto administrativo de rescisión, el contratista hace efectivo cumplimiento del contrato?

En este caso, la Oficina Nacional de Contrataciones (en adelante, “ONC”) en su Dictamen N° 712/11 ha dicho que

[1]a recepción de bienes o servicios por parte de la Administración con posterioridad al vencimiento del plazo de cumplimiento del contrato originalmente pactado, implica el otorgamiento de una prórroga o rehabilitación tacita del contrato —según corresponda—, en virtud de la existencia de un acto expreso (v. gr. recepción) que necesariamente involucra la prórroga o la rehabilitación.

Hasta aquí, se podría plantear que, según surge del artículo 122 y recordando lo anteriormente mencionado sobre la aplicación de este artículo y el incumplimiento por causas imputables o no al contratista, la norma parecería otorgar un derecho frente a la

imposibilidad de cumplir con los plazos acordados. Derecho del que se puede hacer uso, como no.

Sin embargo, si continuamos profundizando sobre su aplicación, se pueden plantear diferentes escenarios que nos muestra cómo este presunto derecho va mutando a una garantía de la Administración:

1. El contratista cumple con los plazos acordados: en este caso, no se configuraría ninguna circunstancia excepcional.

2. El contratista reconoce la imposibilidad de cumplir con los plazos acordados, y por ello, previo al vencimiento del contrato, solicita una prórroga en los términos del artículo 122 de la Ley N° 2.095/06: en este caso, habrá cumplido estrictamente con la norma, y el GCABA analizará si los motivos expuestos por el proveedor resultan suficientes para prorrogar el plazo, determinando, a su vez, si se trata de un incumplimiento por caso fortuito o fuerza mayor o si, por el contrario, el incumplimiento deviene de causas imputables al proveedor. En el caso de considerar que el incumplimiento devino por causas imputables al proveedor, le otorgará la prórroga por el plazo que el contratista haya solicitado, que no podrá ser mayor al otorgado originariamente. Una vez que cumpla con lo acordado, el GCABA calculará la multa conforme a los días de demora.

Por el contrario, de arribar a la conclusión de que se trata de un incumplimiento por caso fortuito o fuerza mayor, se debería proceder a otorgar el plazo de prórroga, pero no le será aplicable el artículo 128, sino el artículo 136 y su correspondiente tramitación.

Recordemos que el artículo 128 establece que “la prórroga en el cumplimiento del plazo contractual, así como los incumplimientos de las obligaciones convenidas, determinan en todos los casos la aplicación de una multa por incumplimiento, cuyo monto y procedimiento serán establecidos en la reglamentación”.

3. El contratista no efectúa la solicitud de prórroga del Artículo 122 y tampoco manifiesta la imposibilidad de cumplir por la existencia de un caso fortuito o fuerza mayor, pero llegado el vencimiento del contrato, no cumple con lo acordado. En este supuesto, el artículo 131 dispone que:

vencido el plazo de cumplimiento del contrato, de su prórroga o en su caso, del contrato rehabilitado, sin que los bienes hayan sido entregados o prestados los servicios de conformidad, se rescindirá el mismo de pleno derecho con pérdida de las garantías correspondientes

sin necesidad de interpelación judicial o extrajudicial, debiendo luego el organismo licitante proceder al dictado de la declaración formal de rescisión.

4. El adjudicatario no efectúa la solicitud de prórroga del artículo 122 y tampoco manifiesta la imposibilidad de cumplir por la existencia de un caso fortuito o fuerza mayor, pero llegado el vencimiento del contrato, no cumple con lo acordado. Sin embargo, tiempo después, entrega los bienes o presta los servicios adeudados.

La norma para este caso no prevé el procedimiento a seguir, pero como bien se ha mencionado anteriormente, la ONC entendió que el hecho de que la Administración reciba los bienes o servicios inicialmente contratados por fuera del plazo establecido para su cumplimiento, implica el otorgamiento de una prórroga o una rehabilitación tácita del contrato, por considerar a la recepción en sí como un acto expreso del organismo.

Por lo expuesto, luego de ahondar sobre los distintos supuestos que pudieran presentarse en la práctica, pareciera ser que la figura de prórroga se configura más como una garantía de la Administración frente al incumplimiento del contratista, que como un derecho de este último. Todo ello con excepción del incumplimiento por caso fortuito o fuerza mayor, en donde interpretamos que se encontraría configurado un verdadero derecho del contratista, en tanto no serían de aplicación las penalidades establecidas en la Ley, en razón de lo enunciado en el artículo 136.

Sin embargo, de no tratarse de un caso fortuito o fuerza mayor, el cumplimiento del contrato por fuera de los plazos establecidos originalmente, ya sea que se haya solicitado la prórroga o se haya otorgado implícitamente, trae aparejada la imposición de una multa por mora, es decir, una sanción administrativa o penal consistente en un pago en dinero, conforme surge de la lectura conjunta de los artículos 122 y 131 de la Ley N° 2.095/06.

Más aun, la ONC emitió el Dictamen N° 74/14 en el que sostuvo que:

la prórroga es una opción estipulada exclusivamente en favor de la Administración, en tanto integra las prerrogativas de poder público que detenta el Estado en pos de satisfacer el fin público comprometido en todo contrato administrativo (v. artículo 12 del Decreto Delegado No 1023/01). La prórroga no se encuentra regulada en la normativa vigente como una opción en favor del contratista, ni siquiera en favor de ambas partes contratantes, sino que por el contrario se trata de una facultad exclusiva y excluyente de la Administración y su ejercicio

dependerá de la previa valoración por parte de esta de las cuestiones fácticas, técnicas, económico-financieras, presupuestarias y de oportunidad, mérito y conveniencia que pudieran encontrarse involucradas.

De lo contrario, si fuese más un derecho para el contratista que una garantía para la Administración, sería una verdadera y exclusiva posibilidad del primero, en tanto este podría solicitar una prórroga como no; pero tal circunstancia no devendría en la imposición de una multa por mora. Por lo tanto, lo que determina específicamente que la prórroga de la ejecución del contrato, como consecuencia de su incumplimiento, sea una garantía de la Administración, y no un derecho del contratista, es el poder sancionador estatal, que le permite imponer determinadas penalidades frente a diversos escenarios.

En otras palabras, si la Administración “expresa o tácitamente, hubiera decidido por la prórroga de la situación contractual, aún tiene en la mano la imposición de las típicas penalidades, sanciones al contratista que tiene un definido sentido de corrección de la situación, participando ciertamente de la naturaleza de la multa coercitiva”.³

Entonces, en virtud de los argumentos vertidos, pareciera ser que la prórroga, por incumplimiento en los contratos regidos por la Ley N° 2.095/06, propia del derecho administrativo, difiere de la prórroga en el derecho privado: En los contratos administrativos regidos por la Ley N° 2.095/06, la prórroga como causal de incumplimiento constituye una suerte de beneficio que tiene la Administración, justificado por el interés público comprometido.

Sobre este último punto, se entiende que, en el ámbito del derecho administrativo en general, el interés público es un concepto sumamente relevante, pero no lo es así para el campo del derecho privado. En este sentido, pese a que pareciera serlo, el interés público no constituye un concepto vago e inasible, sino que está compuesto necesariamente por los derechos individuales, sociales y colectivos. El modo de hacer efectivos los derechos es necesariamente restringiendo otros, y este es el conflicto más profundo: el conflicto del equilibrio entre derechos.

³ F. López-Font Márquez, “Comentarios monográficos: El término en el contrato administrativo de obra”, *Revista de Administración Pública* 97 (enero-abril, 1982): 212-213.

Para la Administración Pública, la satisfacción del interés público representa su finalidad misma, haciendo uso de un complejo organizacional de recursos materiales y humanos.

Tal es así que, en lo que concierne al proceso de contratación pública en general,

el procedimiento de selección (...) se encuentra enmarcado en el cumplimiento de determinados principios, que pueden entenderse como la expresión de la obligatoriedad que tienen los entes públicos de actuar con transparencia, fomentando la igualdad y seleccionando la propuesta o el postulante que resulte más conveniente para el interés público. Siendo este último, un elemento central que gravita y preside en todo el régimen jurídico...⁴

Por el contrario, en el derecho privado no existe el concepto de interés público, lo que permite asumir que, si bien existen cuestiones asimilables entre la aplicación de prórroga en los contratos regidos por el derecho privado y los regidos por el derecho administrativo –para la cuestión aquí analizada, para los contratos regidos por la Ley N° 2.095/06–, su origen, los actores y sus consecuencias; difieren ampliamente. En el derecho privado, el instituto de prórroga, en general, se encuentra orientado a los mismos o similares fines que en el derecho administrativo, es decir, la continuación del contrato por un tiempo determinado. Pero su justificación es diferente, así como sus actores y sus consecuencias.

En principio, la continuación del contrato en el derecho privado, se encontraría fundada no tanto por el interés público comprometido, sino por los objetivos que las partes persiguen. En este mismo sentido, las partes que intervienen son dos o más sujetos del derecho privado; y las consecuencias que pudieran generarse por prorrogarse el contrato pueden, como no, afectar a alguna de las partes, pero tal circunstancia dependerá íntegramente de aquellas.

En síntesis, por lo hasta aquí expuesto, hemos profundizado sobre el alcance del artículo 122 de la Ley N° 2.095/06, identificando cuatro supuestos que pudiesen presentarse en la práctica y cómo la prórroga en los contratos enunciados puede representar más una garantía para la Administración que un derecho para el contratista. Asimismo, ahondamos brevemente en la importancia del interés público que rige en la

⁴ Carlos A. Botassi y Panlo O. Cabral, *Derecho administrativo: dominio público, responsabilidad estatal, procedimiento y proceso administrativo* (La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata), 173.

función administrativa y el carácter diferenciador que posee al momento de analizar el alcance de la prórroga como consecuencia de incumplimiento contractual en procesos de contratación pública de la Ley N° 2.095/06.

VI. Planteo del caso administrativo hipotético

Atento a lo expuesto, y considerando que a estas alturas se tiene una base sólida y concreta sobre la conceptualización de la prórroga, conforme a lo establecido en el artículo 122 de la Ley N° 2.095/06, procedemos a detallar las particularidades de un caso administrativo hipotético, a los fines de analizar el instituto en cuestión.

Imaginemos que la Dirección General de Compras del Ministerio de Justicia y Seguridad del GCABA desea llevar a cabo una licitación pública para la adquisición de computadoras portátiles. Luego de elaborar los respectivos pliegos de bases y condiciones particulares y de especificaciones técnicas, y cumplir con los lineamientos establecidos en la Ley N° 2.095/06, procede a la apertura de dicho proceso el día 20 de enero del 2018.

En dicho contexto, se presentaron cinco ofertas, por parte de firmas altamente calificadas e inscriptas debidamente en el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores (RIUPP).

Seguidamente, luego de una exhaustiva evaluación de ofertas, resultó adjudicataria una de aquellas firmas, que procedió al perfeccionamiento del documento contractual el día 20 de marzo de 2019. Operando su vencimiento el 20 de junio del mismo año, se le había establecido el plazo de tres meses para el cumplimiento del contrato que requería la entrega de distintos tipos de computadoras portátiles.

En este punto, resulta oportuno mencionar que la contratación hipotética se llevó a cabo bajo la modalidad de Orden de Compra Abierta por lo que la entrega de los bienes dependería de la demanda de la repartición. Es decir, esta última debía efectuar los requerimientos a la Dirección General de Compras para que emita la correspondiente Solicitud de Provisión (en adelante, “SPR”) mediante la plataforma BAC, la que debía ser recibida por el proveedor para conocer las cantidades y los renglones que se le requerían.

Para mayor entendimiento, el artículo 40 de la Ley N° 2.095/06 enuncia:

Con orden de compra abierta - La contratación con orden de compra abierta procede en el caso que la cantidad de bienes o servicios sólo se hubiera fijado aproximadamente en el contrato, de manera tal, que el organismo contratante pueda realizar los requerimientos de acuerdo con sus necesidades durante el lapso de duración previsto y al precio unitario adjudicado hasta el límite del monto fijado en el presupuesto correspondiente.

Durante la ejecución del contrato, se emitieron dos SPR. En la primera, el organismo contratante solicitó la provisión de diez (10) dispositivos, y el proveedor, a los fines de cumplir con dicho requerimiento, realizó dos (2) entregas parciales: la primera, una entrega de tres (3) computadoras, el 20 de abril del 2019; y la segunda, una entrega de dos (2) computadoras, el 28 de abril del mismo año. Sin embargo, al momento de realizar esta última, el proveedor presentó una nota informando que se comprometía a hacer entrega de las faltantes en el término de cuarenta (40) días a partir del 28 de abril de 2019, por cuanto no había cumplido con la entrega de la totalidad de los bienes solicitados, adeudando cinco (5) de ellos.

Atento a ello, el plazo de cumplimiento del contrato tendría configurada una nueva fecha de vencimiento: 26 de junio de 2019.

De lo expuesto surge el primer inconveniente, dado que se extendió el plazo para el cumplimiento del contrato, por cuanto su vencimiento operaba el 20 de junio de 2019, y el proveedor se comprometió a cumplir con lo solicitado recién el 26 de junio de ese año. Así, corresponde preguntarnos ¿debemos interpretar tal presentación como una solicitud de prórroga? ¿debemos exigirles algún tipo de fundamento? ¿le puede ser impuesta una multa por la entrega fuera del plazo establecido?

Paralelamente, a principios del mes de junio de 2019 se emitió la segunda SPR. En esta oportunidad se requirieron cinco (5) computadoras portátiles más, pedido que se sumó a las cinco (5) que se adeudaban.

Habiéndose vencido ampliamente el plazo prorrogado, alrededor del 20 de septiembre del 2019 se remitió a la Dirección General de Compras una nota del proveedor en la que manifestaba que no podía efectuar la entrega de lo adeudado. Concretamente, ello se debía a que los dispositivos habían tenido una importante demanda que no había podido prever y, por ello, no contaba con el stock suficiente, comprometiéndose, nuevamente, a realizar la entrega a fines de octubre de 2019.

De aquella presentación surge otro problema: ¿resultan suficientes las razones expuestas por el proveedor? Más aun, ¿se encuentran expuestas las causas debidamente justificadas?

Finalmente, en fecha 10 de noviembre del 2019, el proveedor hace entrega de las diez (10) computadoras portátiles adeudadas.

VII. Aplicación de reglas de interpretación jurídica al caso no previsto del derecho administrativo

Conforme la descripción de hechos realizada anteriormente, resulta evidente que nos encontramos frente a un caso no previsto. Esto significa que para cierta conducta jurídica o para ciertas acciones humanas jurídicas, o para ciertos hechos jurídicos (usamos como equivalentes todas estas expresiones) no existe norma general que los contemple.⁵

Es así que “frente a estos supuestos, resulta relevante la aplicación analógica del derecho privado, sin perjuicio que algunos autores han sostenido la aplicación supletoria o subsidiaria del mismo”.⁶ Entonces, debemos preguntarnos ¿cómo se resuelve este caso no previsto en el derecho administrativo?

Conforme a las reglas de interpretación jurídica, entendemos que, en primer lugar, corresponde recurrir a otras reglas del derecho administrativo –para el caso, distintas a las contenidas en la Ley N° 2.095/06. Luego, debemos ir a otras ramas del derecho público y sus respectivas reglas; y, finalmente, si aquellas no contemplaran la solución, tenemos que recurrir a reglas del derecho privado. Como explica Balbín, “[e]n general, ante las indeterminaciones del Derecho Administrativo, es difícil encontrar las respuestas en otras reglas del Derecho Público y, en consecuencia, en tales circunstancias es necesario ir hacia el derecho privado, y en especial, el Código Civil y Comercial de la Nación” (*sic*).⁷

⁵ Juan F. Linares, *El caso administrativo no previsto* (Astrea, 1976).

⁶ Susana E. Vega, *Reflexiones sobre ciertos aspectos del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación y su impacto en la contratación pública*. eDial DC1E32, 2015, 2. Disponible en: http://www.scba.gov.ar/leyorganica/ccyc30/pdfley/Vega_Reflexiones_sobre_ciertos_aspectos_del_nuevo_Codigo_civil.pdf

⁷ Carlos F. Balbín. *Tratado de Derecho Administrativo. 2da edición actualizada y ampliada. Tomo I*. (Thomson Reuters La Ley, 2015), 345.

Así, para aplicar las normas del derecho privado a un caso no previsto de derecho público, se podrá optar entre la subsidiariedad y/o analogía.

La subsidiariedad implica la aplicación de reglas del derecho privado, sin tener en cuenta los principios del derecho público, y solo es procedente cuando la norma la habilita expresamente. Además, es necesario que exista compatibilidad entre las reglas de ambos bloques jurídicos.

La analogía, por su parte, implica aplicar otras normas que resuelvan casos semejantes o análogos. Sin embargo, es importante mencionar que el intérprete resolverá con un cierto grado de discrecionalidad al decidir cuáles son los aspectos relevantes que resultan semejantes o análogos entre los casos. Asimismo, la norma que se aplique debe ser la regla más específica en el ordenamiento respecto del caso a resolver.

Ahora bien, en el derecho público, tendremos analogía de primer grado⁸ cuando se pueda encontrar la solución en normas del mismo subsistema, es decir, del derecho público, y tendremos analogía de segundo grado cuando debamos aplicar reglas del derecho privado.

La analogía de primer grado no debiera traernos grandes complicaciones. Sin embargo, para el caso de la analogía de segundo grado, precisamos transitar una serie de instancias.

En primer lugar, debemos descubrir las semejanzas en los casos, previstos y no previstos. En segundo lugar, debemos adaptar las reglas del derecho privado, según los principios del derecho público. En tercer lugar, debemos analizar si la solución respeta las razones y fines que persiguió el legislador y si aquella es justa. Por último, procederemos a aplicar la norma ya adaptada al caso no previsto.

Entonces, ¿cómo aplicamos aquel procedimiento a la presente cuestión? A los fines de realizar una correcta interpretación, considero importante enfocarnos en dos problemáticas que giran en torno a ella:

⁸ Artículo 2, Código Civil y Comercial de la Nación: “Interpretación. La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento”.

- a) Por un lado, al conflicto que surge entre los hechos y la norma, en relación a los plazos del caso.
- b) Por otro lado, a los conflictos que surgen en relación a cuestiones conceptuales y de potestades administrativas.

En cuanto al primer conflicto interpretativo, precisamos tener en cuenta que el plazo dispuesto en las SPR fue de quince (15) días corridos y la solicitud implícita de prórroga requería una extensión de cuarenta (40) días, y recordar que el Decreto Reglamentario de la Ley N° 2.095/06 establece que “no puede exceder, en ningún caso, el plazo fijado primitivamente para el cumplimiento del contrato”. De la lectura de ambos, surge que el límite temporal dispuesto por la norma no fue respetado en los hechos, en tanto el plazo de prórroga solicitado por el contratista excedía ampliamente el plazo permitido.

Ahora bien, considerando que el plazo originariamente pactado y el plazo prorrogado implícitamente se encontraban vencidos al momento en que se llevó a cabo la entrega de los bienes, debemos preguntarnos, ¿cómo hizo la Administración para ejecutar totalmente este contrato?

Recordemos que la totalidad de los bienes en el caso planteado –las computadoras portátiles–, tanto respecto de las solicitadas en la primera SPR, como las requeridas en la segunda, fueron entregados el 10 de noviembre del 2019. Sin embargo, frente al pedido implícito de prórroga, la orden de compra abierta venció el 26 de junio de 2019 –el plazo original era hasta el 20 de junio de 2019–. Más aun, tengamos en cuenta que, al ser una orden de compra abierta, los plazos que rigen para la efectiva entrega de lo solicitado son los establecidos en las SPR, que en este caso fue de quince (15) días corridos.

Entonces, para iniciar el análisis jurídico de este primer conflicto, debemos corroborar si en la Ley N° 2.095/06 y su reglamentación se encuentra expuesta solución alguna al planteo mencionado. Es decir, tenemos que indagar sobre una posible respuesta a la pregunta ¿por qué la Administración Pública decidió recibir los bienes adeudados cuando el contrato se encontraba ampliamente vencido? Por lo expuesto hasta aquí, resulta evidente que la ley carece de tal respuesta.

Corresponde mencionar que el análisis comienza sobre los lineamientos de la Ley N° 2.095/06 y su reglamentación por cuanto aquellos constituyen la principal regulación

de la contratación pública en el ámbito de la CABA. Ello en razón de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 7 de la Ley de Procedimientos Administrativos (en adelante, “LPA”), aprobada por Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1510/GCABA/97 (texto consolidado según Ley N° 6.017/18): “los contratos que celebren los órganos y entidades alcanzadas por esta ley se regirán por sus propias normas especiales, sin perjuicio de la aplicación directa del presente título [acto administrativo] en cuanto fuese pertinente”.

Asimismo, en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549/72 se encuentra enunciada la misma particularidad respecto del régimen legal aplicable a los contratos celebrados por jurisdicciones y entidades comprendidas en el Sector Público Nacional, y la aplicación directa del Título III de la Ley.

No obstante, es importante mencionar que “toda exclusión es de interpretación restrictiva”.⁹ La misma Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha dicho que “es aplicable la ley de procedimientos administrativos 19.549 al examen de la validez de los actos relacionados con contratos administrativos ante la inexistencia de regulaciones especiales sobre la materia”.¹⁰

Ahora bien, si la ley regulatoria de la materia no brinda la solución legal buscada, ¿de dónde surge tal potestad administrativa? Básicamente, al amparo del principio de continuidad en la ejecución del contrato del que hablamos anteriormente. Para así fundamentarlo, la misma Ley N° 2.095/06 establece que:

los principios –señalados- servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de la presente ley, como parámetros para la actuación de los funcionarios y dependencias responsables, y para suplir los vacíos en la presente ley y demás normas reglamentarias

Además, si recurrimos analógicamente al Decreto N° 1.023/01, que regula al régimen de contratación pública en el ámbito nacional, este fija, entre los principios generales a los que debe ajustarse la gestión de las contrataciones, los de razonabilidad

⁹ Tomás Hutchinson, *Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley 19.549. Decreto reglamentario 1759/72, texto ordenado 1991 según reformas introducidas por decreto 1883/91. Con remisión al texto constitucional de 1994. Revisado y comentado*. 8va Ed. (Editorial Astrea, 2006), 91.

¹⁰ CSJN, “El Rincón de los Artistas SRL c/ Hospital Nacional Profesor A. Posadas y otro”, 30/09/03, LL, 2004-C-646.

del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.

De igual modo, recurriendo analógicamente a los dictámenes de la ONC, a los fines de indagar sobre la viabilidad y razonabilidad del supuesto del artículo 123 de la Ley N° 2.095/06, nos encontraríamos con que el ente emitió el Dictamen N° 203/06 en el que dispuso que

teniendo en cuenta lo establecido en el Artículo 10 de la Ley de Procedimientos Administrativos, el silencio de la Administración debe interpretarse en sentido negativo y sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo. No obstante, en el caso bajo análisis no se le concedió la prórroga en forma expresa, se aceptó el cumplimiento extemporáneo del proveedor. Esto se deduce debido a que en caso contrario hubiera correspondido la rescisión contractual con culpa del proveedor.

Este Dictamen no solo nos permite visualizar cómo la ONC recurrió, analógicamente, a la figura del silencio contemplado en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, para efectuar un análisis de un caso particular, sino también identificar cómo dicho organismo decidió entender sobre una cuestión similar a la planteada.

En este sentido, la ONC entendió que la recepción de los insumos, por parte de la Administración, por fuera del plazo establecido, constituye un acto que, tácitamente, implica la rehabilitación del contrato en cuestión. Ello bajo el imperio de los principios de continuidad de la ejecución y eficiencia del contrato.

Sobre esta postura, Marienhoff entendió que

la Administración Pública puede declarar o manifestar su voluntad de manera "expresa" o de manera "tácita" (...) Habrá declaración "tácita" o "implícita" de la voluntad cuando tal declaración permita "deducir" inequívocamente, por vía de "interpretación", el sentido o alcance de la voluntad de la Administración Pública. Generalmente, esa forma "tácita" está representada o constituida por la actividad material de la Administración, por comportamientos de ésta, por hechos, o también por el "silencio" de la Administración Pública, en tanto y en cuanto el ordenamiento jurídico permita atribuirle tal alcance a dicho silencio.¹¹

Por otro lado, Gordillo sostiene que "sólo puede hablarse de actos tácitos cuando existe un acto expreso del que surge necesariamente un efecto jurídico que no está

¹¹ Miguel S. Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo. Tomo II.* (Abeledo-Perrot, 2011), 121.

explícitamente consignado en él. En otras palabras el acto tácito sólo puede surgir de un acto expreso que necesariamente lo involucre”.¹²

Entonces, iniciamos nuestro planteo inmersos en el régimen de contratación pública del ámbito de la CABA. Sin embargo, corroboramos que el marco jurídico vigente allí carece de una solución legal que se adecúa a las exigencias de la problemática: la continuación del contrato y la posterior recepción de bienes y/o servicios por fuera del plazo permitido. Para comprender tal accionar debimos recurrir a otras leyes análogas del derecho administrativo –como lo es el Decreto N° 1.023/01– y a sus principios generales, como los de continuidad de ejecución y eficiencia del contrato, y de la satisfacción del interés público.

El segundo conflicto planteado se relaciona con cuestiones terminológicas y potestades administrativas: ¿qué se entiende por “causas debidamente justificadas”? ¿quién decide cuando es admisible o inadmisibles la prórroga?

A simple vista podríamos decir que el concepto de “causa debidamente justificada” se encuentra viciado de vaguedad. En consecuencia, tenemos que profundizar sobre el verdadero significado de aquel enunciado.

En principio, para abordar dicha incógnita, tendemos a indagar sobre el sentido literal de las palabras, a través del método gramatical. Este se funda en la concepción tradicional de Savigny, y conjuntamente con los métodos lógico, histórico y sistemático, conforman los cuatro géneros interpretativos. Por cuanto aquí interesa, el método gramatical nos invita a guiarnos por el significado ordinario de las palabras, salvo que estas tuviesen un sentido técnico, en cuyo caso debemos inclinarnos por este último.

De este modo, la misma CSJN ha manifestado la aplicación prioritaria de este elemento al decir que

la primera fuente de interpretación de la ley es su letra... pero a ello cabe agregar que su comprensión no se agota con la remisión a su texto, sino que debe indagarse, también, lo que ella dice jurídicamente, dando pleno efecto a la intención del legislador, y computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución Nacional.

¹² Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III*. 10ª Ed. (Buenos Aires: F.D.A., 2011), 396.

Adicionalmente, agregó que “el juez debe entender asimismo las palabras de la Constitución en el significado en el que son utilizadas popularmente y explicarlas en su sentido llano, obvio y común”.¹³

En este sentido, en relación al concepto de causa, la Real Academia Española lo entiende como “aquello que se considera como fundamento u origen de algo” o un “motivo o razón de obrar”. Si quisiéramos comprender el alcance de dicho término para el caso planteado, podríamos recurrir al concepto de causa como elemento del acto administrativo. Al respecto, el inciso b) del artículo 7 de la LPA establece que, como requisito esencial del acto administrativo a la causa, la que “deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable”.

En iguales términos, el inciso b) del artículo 7 de la LPA enuncia que la causa es un requisito esencial del acto administrativo, la cual “[d]eberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable”.

Por su parte, la Cámara Nacional Federal sostuvo que “la causa de los actos administrativos constituye uno de sus requisitos esenciales y así lo prescribe en forma expresa el art. 7 de la ley 19.549 cuando exige, con carácter necesario, que ellos se sustentan en los hechos y antecedentes que le sirven de causa y en el derecho aplicable”.¹⁴

Entendemos que los hechos a los que refieren son los antecedentes fácticos que tuvo en cuenta el órgano y que, junto con el marco jurídico, constituyen el fundamento del acto. Asimismo, la doctrina sostiene que, por un lado, los antecedentes deben ser previos, claros y precisos, sin perjuicio de que sea posible integrarlo y completarlo con otros actos dictados con anterioridad o antecedentes, trátense de actos preparatorios o de otros actos, y los hechos deben ser ciertos y verdaderos.

Pese a que múltiples autores consideraron que la causa debe ser asimilada a la finalidad del acto, Marienhoff manifestó que la causa son los antecedentes de hecho o derecho que, en cada caso, llevan a dictarlo.¹⁵ Por su parte, Gordillo niega la existencia

¹³ CSJN, *Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida cautelar*, Expte. 3035/13, 18 de junio de 2013. Considerando 17.

¹⁴ CNFed., Sala I, *Musa, José Osvaldo c/ Secretaría de Prensa y Difusión, Ex. Sec. Med. Y Com. P.N.*, 25 de febrero del 2000, El Dial AA1A44.

¹⁵ Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 235 y siguientes.

del elemento causa como elemento del acto administrativo, pese a introducir su concepto en otros elementos del acto.¹⁶

Atento a lo expuesto, podríamos decir que el concepto de “causa”, conforme lo establecido en el artículo 122 de la Ley N° 2.095/06, se vincula con los antecedentes (previos, claros y concisos) y hechos (ciertos y verdaderos) que darían lugar a la configuración del incumplimiento de las obligaciones pactadas y la consecuente solicitud de la prórroga del plazo.

En cuanto a la exigencia de justificación debida a la que refiere el artículo 122 de la Ley N° 2.095/06 respecto de las causas expuestas por el contratista, la Real Academia Española entiende que “justificar” refiere a la acción de “probar algo con razones convincentes, testigos o documentos”, y “justificación” es la “prueba convincente de algo”.

Del mismo modo, si recurrimos a la teoría de la justificación de Platón, la que plantea el “saber como creencia verdadera y justificada”, se considera que, disponer de una justificación es requisito indispensable para que tales creencias constituyan un saber legítimo, es decir, sean consideradas válidas por una comunidad o grupo social. Por tanto, y en concordancia con lo anteriormente expuesto, que una causa se encuentre debidamente justificada implicaría que se encuentre legitimada, es decir, sea considerada válida por determinados sujetos.

Pese a haber abordado un análisis gramatical que nos permitió comprender el sentido literal de las palabras, pareciera ser que necesitamos saber más sobre la exigencia de “causas debidamente justificadas” que establece el artículo 122 de la Ley N° 2.095/06.

Atento a que, dentro del conjunto de normas y principios que rigen al derecho público, no es posible encontrar algún antecedente jurídico que nos ayude a conocer sobre el verdadero sentido que tuvo el legislador al exigir una “causa debidamente justificada”, podemos recurrir analógicamente a normas del derecho privado.

Por caso, el artículo 263 de la Ley N° 20.744/76, mediante la que se regula el Régimen de Contrato de Trabajo, refiere a la denominada justa causa diciendo que

¹⁶ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, 194.

una de las partes podrá hacer denuncia del contrato de trabajo en caso de inobservancia por parte de la otra de las obligaciones resultantes del mismo que configuren injuria y que, por su gravedad, no consienta la prosecución de la relación ni aun a título provisorio. La valoración deberá ser hecha prudencialmente por los jueces, teniendo en consideración el carácter de las relaciones que resulta de un contrato de trabajo, según lo dispuesto en la presente ley, y las modalidades y circunstancias personales en cada caso.

Esto significa que, para el derecho laboral, la existencia de una justa causa se encuentra vinculada con la inobservancia de las obligaciones por alguna de las partes que, por su gravedad, torne imposible la continuidad del vínculo. Más aun, se ha considerado que “la justa causa es una razón fundada y suficientemente grave, consistente en un incumplimiento contractual de una de las partes”.¹⁷ Así, se presentan dos requisitos: 1) que haya existido un incumplimiento de las obligaciones impuestas por el contrato, y 2) que esa inobservancia esté calificada por su gravedad.

Si bien este enunciado nos permite aproximarnos al sentido de la causa debidamente justificada, para poder aplicarlo al derecho administrativo, debemos llevar a cabo una adaptación.

Conforme a los lineamientos del artículo 122 de la Ley N° 2.095/06, “la prórroga sólo es admisible cuando existan causas debidamente justificadas”, las que deberán ser expuestas por el contratista y estar debidamente justificadas. A los fines de que los argumentos vertidos por el contratista sean considerados como causa, deberán basarse sobre antecedentes y hechos, relacionados con cuestiones fácticas, previas al vencimiento del plazo establecido, es decir, no podría argumentar la imposibilidad de cumplimiento por algún hecho no acontecido al momento del vencimiento.

A los fines de profundizar sobre el alcance del enunciado de causas debidamente justificadas, el intérprete podrá recurrir a los lineamientos terminológicos planteados en el ámbito del derecho laboral en relación con el sentido dado a la justa causa. Considerando que en la mencionada área del derecho la justa causa constituye un motivo de ruptura de la vinculación, justificada por causar una injuria, asociada a la idea de inobservancia de las obligaciones contractuales, entendemos que para su configuración se requiere el incumplimiento de las obligaciones impuestas por el

¹⁷ Ángel E. Gatti, *Ley de Contrato de Trabajo. Comentada, anotada, con jurisprudencia* (Editorial BdeF, 2000).

contrato y que tal inobservancia esté calificada por su gravedad. En cuanto a lo primero, consideramos que resulta de perfecta aplicación al caso, dado que la entrega de los bienes fue efectuada por fuera del plazo del contrato. Con respecto a lo segundo, también se encuentra satisfecho, en tanto el contrato por fuera del plazo de cumplimiento acordado afecta directamente al interés público.

En definitiva, las propiedades atribuidas al concepto de justa causa en el derecho laboral, bajo los lineamientos del artículo 263 de la Ley N° 20.744/76, nos sirven para intentar comprender el sentido que el legislador quiso atribuir a la exigencia del artículo 122 de la Ley N° 2.095/06 al mencionar “causas debidamente justificadas”.

Por otro lado, corresponde avanzar con el último interrogante, relacionado con el sujeto competente para analizar si los motivos expuestos por el contratista se encuentran debidamente justificados. En este sentido, mientras que la exposición de los antecedentes y hechos corren por cuenta del contratista, pareciera ser que la consideración de aquellos como debidamente justificados recaerá sobre la facultad discrecional del organismo interviniente, que determinará la procedencia tanto de la solicitud de prórroga bajo los lineamientos del artículo 122 como de la exención a la imposición de la multa por mora en razón del artículo 136 de la Ley N° 2.095/06.

En relación a las facultades regladas de la Administración, es necesario mencionar que se habla de facultades regladas

cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta determinada que el administrador debe seguir, o sea, cuando el orden jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano debe hacer en un caso concreto”, mientras que se habla de facultades discrecionales “cuando el orden jurídico le otorgue cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra manera.¹⁸

En el primero de los casos, el administrador debe ajustarse a los lineamientos de la ley y dejar por fuera su apreciación personal sobre la cuestión. En definitiva, su proceder solo puede ser el enunciado en la ley. De este modo, la regulación de este tipo de facultades puede darse de dos formas: directa –cuando la conducta proviene de una ley, reglamento, o cualquier otro parámetro legal, y se encuentre dirigida a la

¹⁸ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, Tomo IX, 1 Ed. (Buenos Aires: F.D.A., 2014), 179.

Administración Pública— o indirecta —cuando la conducta proviene de una norma jurídica, pero no refiere a la Administración Pública de forma directa, sino que establece una serie de principios que la misma debe de seguir de todos modos.

En el segundo de los casos, el administrador goza de cierta libertad que le permite introducir su apreciación personal, pudiendo optar entre varias alternativas igualmente válidas y justas.¹⁹ En definitiva,

[I]a discrecionalidad administrativa debe ser entendida como el margen de volición que la norma habilitante concede al órgano administrativo frente a un supuesto de hecho concreto, permitiéndole optar por una consecuencia jurídica de contenido predeterminado entre varias posibles, o elegir entre actuar y no actuar, o, finalmente, adoptar la consecuencia jurídica que se estime más apropiada cuando la norma no hubiera precisado su contenido.²⁰

De igual modo, Cassagne ha sostenido que la discrecionalidad es “el margen de maniobra que tiene el órgano administrativo para adoptar una decisión entre dos o más variantes, ya sean éstas parcialmente regladas o libradas a la decisión más o menos discrecional del agente público”.²¹

La clasificación del ejercicio de la Administración Pública, en facultades regladas o discrecionales, ha sido un gran objeto de debate, ya que determinar que cierta conducta de la Administración había sido realizada al amparo de facultades regladas o discrecionales implicaba, a su vez, identificar la posible impugnación de aquellas en sede judicial o, por el contrario, la imposibilidad de ello.

De este modo, recordemos que en múltiples ocasiones se habló de discrecionalidad técnica como una forma de eximirse del control judicial. Dicho concepto se empleaba para referirse a la actividad administrativa sustentada en reglas o juicios de carácter técnico o científico y que, por ende, no correspondía ser sometida a control judicial alguno. Sin embargo, actualmente la doctrina mayoritaria entiende que no es posible ampararse en la denominada discrecionalidad técnica para evitar el control por parte de los jueces.

¹⁹ Héctor Mairal, *Control judicial de la administración pública*, Tomo II (Buenos Aires: Depalma, 1984.), 652.

²⁰ Federico Campolieti, “El control judicial de la discrecionalidad administrativa”, en *El control de la actividad estatal*, 1 Ed. (Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 2016), 111.

²¹ Juan C. Cassagne, “La discrecionalidad administrativa”, *La Ley* (2008). Disponible en: http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_discrecionalidad_administrativa.pdf

Para el caso de marras, recordemos que el artículo 122 de la Ley N° 2.095/06 no menciona ante quién se debe presentar la solicitud de prórroga, ni tampoco menciona quién es la autoridad competente para resolver sobre aquella petición. Sin embargo, el artículo 9 de la misma Ley establece que

[e]l órgano contratante tiene las facultades y obligaciones que se establecen en la presente [ley], sin perjuicio de las que estuvieren previstas en la legislación específica, en sus reglamentos, en los pliegos de bases y condiciones o en la restante documentación contractual” y continúa agregando que “especialmente tiene: (...) a) La prerrogativa de interpretar los contratos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos, decretar su caducidad, rescisión o resolución, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, determinando el alcance de éstas; (...) d) La facultad de imponer las penalidades y sanciones previstas en la presente ley o en los contratos específicos a los oferentes y a los cocontratantes, cuando éstos incumplieran sus obligaciones (...).

De igual modo, en los artículos siguientes establece los órganos del sistema: el Órgano Rector y las Unidades Operativas de Adquisiciones. Para las segundas, el artículo 19 dispone que “son funciones de las Unidades Operativas de Adquisiciones: (...) f) Aplicar las penalidades contractuales previstas en la presente Ley e informar de ello al Órgano Rector del Sistema de Compras y Contrataciones (...)”.

Por lo tanto, atento a lo expuesto, es evidente que la Ley N° 2.095/06 establece una organización estructural del sistema de contratación pública en el que se otorgan potestades a los órganos intervinientes. En lo que aquí interesa, otorga al órgano contratante las facultades y obligaciones del artículo 19, pero también las que “estuvieren previstas en la legislación específica, en sus reglamentos, en los pliegos de bases y condiciones o en la restante documentación contractual”. En este sentido, las potestades del artículo 19 otorgadas al órgano contratante son de carácter regladas y, a la vez, discrecionales: regladas en relación a las enunciadas allí, y discrecionales en relación a aquellas que puedan ser definidas por legislaciones específicas, por reglamentos, por los pliegos o por la documentación contractual restante.

En definitiva, de la lectura en conjunto del articulado de la Ley N° 2.095/06 podemos interpretar que la autoridad competente para resolver el pedido de prórroga en los términos del artículo 122 de la mencionada Ley y, en consecuencia, determinar si los argumentos vertidos por el contratista se encuentran debidamente justificados, es el órgano contratante, o la Unidad Operativa de Adquisiciones. Dicha competencia no solo

surge de la Ley y su interpretación, sino que además podría surgir de los demás documentos contractuales.

Aquello encuentra aun más fundamento si compartimos la doctrina que entiende que “la discrecionalidad sólo puede ser producto de una norma que previamente la establezca”,²² es decir, las facultades discrecionales son siempre otorgadas por la norma.²³ En este sentido, Campolieti agregó que

[s]ostener que existe discrecionalidad donde no hay norma jurídica que impida actuar al órgano administrativo implica violentar el principio de legalidad, que no funciona como un mero límite externo de la actuación administrativa sino como el presupuesto de su validez, en virtud de la vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico.²⁴

En síntesis, según los temas abordados, fue posible identificar la existencia de un caso no previsto en el que, a su vez, diferenciamos dos cuestiones problemáticas centrales. La primera relacionada con la contradicción entre hechos y normativa aplicable; y la segunda relacionada con cuestiones terminológicas y el ejercicio de potestades discrecionales.

En el primer conflicto, iniciamos analizando la existencia de una solución legal al conflicto planteado dentro de la Ley N° 2.095/06. Sin embargo, al corroborar la inexistencia de una solución en el texto normativo, precisamos avanzar hacia un conjunto de leyes análogas, dentro del derecho público, donde nos encontramos con el Decreto N° 1.023/01. De la lectura del mencionado Decreto y de la Ley N° 2.095/06, identificamos los principios generales que rigen la contratación pública y que sirvieron para argumentar la posibilidad de que la Administración se encuentre facultada para recibir bienes y/o servicios por fuera del plazo contractual, ya sea que este se encontrare prorrogado o, incluso, cuando el contrato se hubiera rehabilitado.

En el segundo conflicto, hicimos uso del método gramatical, a los fines de conocer el sentido literal del enunciado “causas debidamente justificadas” del artículo 122 de la Ley N° 2.095/06. Más allá del sentido literal y natural de las palabras, recurrimos a las leyes de procedimiento administrativo, locales y nacionales, y al alcance que en aquellas se le da al concepto de causa. De igual modo, descubrimos que el conjunto de

²² Federico Campolieti, “El control judicial de la discrecionalidad administrativa”, 111.

²³ Eduardo García de Enterría, *La lucha contra las inmunidades del poder* (Madrid: Cívitas, 1983), 2.

²⁴ Federico Campolieti, “El control judicial de la discrecionalidad administrativa”, 112.

normas de índole de derecho público no brinda una explicación o descripción sobre el enunciado propiamente dicho, por lo que tuvimos que recurrir a normas de derecho privado. En este estadio, verificamos que la Ley N° 20.744/76 que regula el régimen de contratos de trabajo en el ámbito nacional contempla un artículo denominado “Justa causa”. De este modo, con aportes interpretativos de la doctrina, pudimos realizar una adecuación del concepto dado en el derecho laboral al derecho administrativo, concluyendo que para la configuración de una justa causa se requiere la existencia de una grave inobservancia de las obligaciones pactadas por parte de alguno de los sujetos involucrados, supuesto que se encontraría configurado en el caso planteado.

Finalmente, profundizamos sobre el ejercicio de facultades regladas y discrecionales, a los fines de identificar a la autoridad competente que debiera resolver la solicitud de prórroga conforme a los términos del artículo 122 de la Ley N° 2.095/06. Más precisamente, la autoridad que debiera evaluar si los motivos expuestos por el contratista resultan debidamente justificados o si, por el contrario, no son suficientes para ser considerados como tales.

VIII. Consideraciones finales

A lo largo del presente análisis, se ha profundizado sobre el verdadero concepto y alcance de la figura jurídicamente conocida como prórroga generada como consecuencia del incumplimiento contractual sobre los lineamientos del artículo 122 de la Ley N° 2.095/06. Para finalizar este estudio, consideramos relevante enunciar cuestiones claves del análisis realizado.

En principio, corresponde destacar la finalidad general del instituto de prórroga en materia contractual pública, por cuanto su origen y esencia se fundan en el principio de continuidad de la ejecución del contrato, por el que se habilita a la propia Administración Pública para exigir a su contratista la no interrupción de la ejecución del contrato, al amparo del interés público. Aquello implica que la no procedencia de la prórroga acarrea un perjuicio directo al propósito de la Administración, por lo que, en caso de denegarla o imposibilitarla, es la misma Administración quien deberá exponer los motivos por los cuales no considera pertinente proceder con la prórroga y, en consecuencia, atentar contra la protección del interés público.

Asimismo, se identificó un caso administrativo no previsto por la norma que se presenta en múltiples ocasiones en los procesos de compra de la Ley N° 2.095/06 y que pudiera resumirse de la siguiente manera: el contratista de un proceso, cuyo plazo de cumplimiento se encuentra ampliamente vencido y con entregas pendientes, no efectúa la correspondiente solicitud de prórroga del artículo 122 de la Ley N° 2.095/06 en tiempo y forma. Sin embargo, tiempo después, hace entrega de los bienes adeudados. Este supuesto nos permitió identificar dos problemáticas centrales, para las cuales no existe una solución legal que establezca un procedimiento específico y concreto al caso.

Por lo tanto, esto produce que los órganos contratantes, o las Unidades Operativas de Adquisiciones, deban realizar un detallado análisis interpretativo de la norma a los fines de arribar a una posible solución, que resulte favorable, en el mayor grado posible, para ambas partes.

Asimismo, más allá de las implicancias interpretativas, consideramos fundamental comprender el verdadero alcance del instituto en cuestión, por cuanto, si bien se encuentra planteado como un derecho para el contratista, es más una garantía para la propia Administración. En efecto, tal afirmación se define, básicamente, por el efecto punitivo que se produce en el caso de que el administrado requiera de la prórroga para cumplir con las condiciones establecidas en el contrato. Tal circunstancia no sería así si la solicitud de prórroga implicara, únicamente, una extensión del plazo acordado, sin acarrear multa para el administrado, como efectivamente ocurre en caso de comprobarse la existencia de un caso fortuito o fuerza mayor como producto del incumplimiento contractual. Sin embargo, no es lo que sucede ni en la práctica ni en la teoría, pues la norma es muy clara al respecto.

Por último, y a los fines de resolver el caso administrativo no previsto, se plantearon las posibles reglas de interpretación: subsidiariedad y analogía. Habiendo identificado las problemáticas para la primera de ellas, se recurrió a la norma base de contratación pública en el ámbito de la CABA: la Ley N° 2.095/06. Frente a la imposibilidad de identificar una solución en ella, se procedió a analizar los lineamientos del Decreto N° 1.023/01, aplicable al Sector Público Nacional, mediante la aplicación de analogía en primer grado. Sin embargo, y en virtud de haber encontrado en aquel y en la Ley N° 2.095/06 el enunciado de principios que rigen la contratación pública, pudimos identificar algunos de ellos para reconocer el origen de la facultad

administrativa relacionada con la recepción de bienes y/o servicios por fuera de los plazos originariamente establecidos, y posteriormente, prorrogados. La interpretación realizada sobre los diferentes textos legales permitió arribar a una solución al caso en particular.

En cuanto a la segunda problemática planteada, existían cuestiones que excedían los lineamientos de aquellos textos, por lo que se decidió recurrir, por una parte, al método gramatical de Savigny, a los fines de conocer el sentido literal de las palabras; y, por otra, a normas del derecho privado, en miras a determinar el alcance y concepto de “causas debidamente justificadas”. En concreto, se procedió a realizar una adecuación del concepto aplicable en el derecho laboral al derecho administrativo.

Finalmente, en relación a la autoridad competente para evaluar si las razones expuestas por el contratista se encuentran debidamente justificadas, la Ley N° 2.095/06 establece facultades y obligaciones para los órganos intervinientes, disponiendo que aquellas serán no solo las que surjan de dicha Ley, sino también las que pudiesen establecerse en leyes especiales o en los demás documentos contractuales. Por lo tanto, de acuerdo a lo analizado, entendimos que el órgano competente para llevar a cabo la tarea de identificar si las razones manifestadas por el contratista resultan debidamente justificadas es el órgano contratante. En este sentido, y para concluir, considero pertinente destacar una diferencia fundamental entre la valoración de los hechos en el ámbito del derecho privado y en el del derecho administrativo: en el primero, la valoración es realizada por el juez, mientras que en el segundo, la valoración es realizada por el órgano contratante.

IX. Bibliografía

Balbín, Carlos. F. *Tratado de Derecho Administrativo. 2da edición actualizada y ampliada. Tomo I*. Thomson Reuters La Ley, 2015.

Botassi, Carlos A. y Cabral, Pablo O (eds.). *Derecho administrativo: dominio público, responsabilidad estatal, procedimiento y proceso administrativo*. La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata, 2017.

- Campolieti, Federico. “El control judicial de la discrecionalidad administrativa”. En *El control de la actividad estatal*. 1ra Ed. Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 2016.
- Cassagne, Juan C. “Características principales del régimen de contrataciones de la Administración Nacional” (2008). Recuperado de: http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_caracterizacion_legal_de_las_contrataciones_de_la_Administracion_nacional.pdf
- Cassagne, Juan C. *El contrato administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999.
- Cassagne, Juan C. *La discrecionalidad administrativa*. La Ley, 2008.
- García de Enterría, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder*. Madrid: Cívitas, 1983.
- Gatti, A. E. *Ley de Contrato de Trabajo. Comentada, anotada, con jurisprudencia*. Editorial BdeF, 2000.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomos II y III*. Fundación de Derecho Administrativo, 2000.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Tomo IX*. 1ra Ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2014.
- Hutchinson, Tomás. *Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley 19.549. Decreto reglamentario 1759/72, texto ordenado 1991 según reformas introducidas por decreto 1883/91. Con remisión al texto constitucional de 1994. Revisado y comentado*. 8va Ed. Editorial Astrea, 2006.
- Linares, Juan F. *El caso administrativo no previsto*. Astrea, 1976.
- López-Font Márquez, F. “Comentarios monográficos. El término en el contrato administrativo de obra”. *Revista de Administración Pública* 97 (enero-abril, 1982).
- Mairal, Héctor A. (1984). *Control judicial de la administración pública. Tomo II*. Buenos Aires: Depalma, 1984.
- Marienhoff, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo. Tomo II*. Abeledo-Perrot, 2011.

Vega, Susana E. “Reflexiones sobre ciertos aspectos del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación y su impacto en la contratación pública”. elDial.com (2015). Recuperado de http://www.scba.gov.ar/leyorganica/ccyc30/pdfley/Vega_Reflexiones_sobre_ciertos_aspectos_del_nuevo_Codigo_civil.pdf

Zúñiga Garita, Paula I. *El incumplimiento del contrato administrativo por parte del contratista y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico costarricense*. Costa Rica: Facultad de Derecho, 2017.