



República Argentina  
PROVINCIA DEL CHUBUT  
FISCALIA DE ESTADO



DICTAMEN N° 014 - F.E. - 2025.-

SEÑOR PRESIDENTE DEL INSTITUTO DE ASISTENCIA SOCIAL:

Vienen las actuaciones de referencia a los efectos de tomar intervención en el Expte. Administrativo N° 2404/2024-IAS, respecto del Recurso Jerárquico planteado por la firma TREWELYN S.A. contra la Resolución N° 086/2025-IAS de fecha 28 de enero de 2025, mediante la cual se resolvió declarar la caducidad de la concesión otorgada a la firma Trewelyn S.A. en los términos del artículo 30 inc. C) del Capítulo Sexto del Pliego de Bases y Condiciones Particulares.

Antecedentes:

Iniciando con el análisis de los presentes actuados, se advierte que los mismos han sido remitidos a esta Fiscalía de Estado por el Presidente del Instituto de Asistencia Social en el marco de lo dispuesto por el artículo 112, siguientes y concordantes de la Ley I N°18.

Ahora bien, respecto al recurso per se incoado por la recurrente, la misma sostiene, primeramente, que la utilización por parte del IAS del fundamento del "riesgo de explotación" resulta ser arbitrario, cuando más dogmático y contradictorio, ante la improcedencia de la aplicación de lo determinado por el artículo 3° de la Ley I N° 205.

Arguye, además, que las Resoluciones N° 769/2024-IAS y 86/2025-IAS omiten toda mención acerca de la causa inmediata del cierre temporal, reconocida expresamente en la Resolución N° 373/2024-IAS, atento que nada dicen sobre la continuidad o mejoramiento de las condiciones económicas que hacen a la drástica reducción de la recaudación de la Sala Anexa de Máquinas Tragamonedas de Trevelin, lo que implica una conducta contradictoria con sus propios actos.

Resalta, que el IAS ha guardado silencio ante la presentación efectuada por la firma en fecha 11/11/2024, solicitando una prórroga de sesenta (60) días corridos a fin de proceder a la efectiva apertura de la Sala Anexa de Trevelin, creando una situación de incertidumbre con directa incidencia en la proyección de la puesta en funcionamiento de la explotación.

Asimismo, señala que la autorización para operar la sala de máquinas tragamonedas de la localidad de Trevelin resulta tener origen en un acto administrativo distinto (Resolución N° 573/2004-IAS) que el permiso concedido para la localidad de Esquel, en fecha 19/11/2001. En este sentido, entiende que el IAS ostenta mala fe al intentar fundar su decisión de resolver la finalización por caducidad en razón de lo determinado en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares de la Licitación Pública N° 001/2001-IAS, sobre la base de un supuesto abandono en relación a una explotación que se encuentra en pleno funcionamiento, entendiéndose, por

Dr. Lucio Agustín PAPINI  
FISCAL DE ESTADO ADJUNTO  
FISCALIA DE ESTADO

Lucía Fiorani SALVAGNINI  
ABOGADA  
FISCALIA DE ESTADO

lo tanto, que el contenido de la Resolución N° 86/2025-IAS es falso e irrazonable y que la decisión de involucrar a la explotación con sede en Esquel resulta improcedente.

Finalmente, concluye que la Resolución del IAS no se funda en derecho, resulta contradictoria con sus propios actos, arbitraria, desconoce circunstancias fácticas de público conocimiento y vulnera los derechos de la firma, por lo que solicita que se revoque la Resolución N° 86/2025-IAS y, en consecuencia, se deje sin efecto el acto administrativo impugnado.

Consideraciones:

Adentrándonos en los agravios expuestos por la recurrente, por un lado, el primero de ellos, se circunscribe en entender que el fundamento del “riesgo de explotación” utilizado por el Instituto de Asistencia Social, resulta ser arbitrario, cuando más dogmático y contradictorio, ante la improcedencia de la aplicación de lo determinado por el artículo 3° de la Ley I N° 205.

Al respecto resulta necesario recordar que el artículo 3° de la Ley I N° 205, la cual refiere al funcionamiento y explotación de Casino Provinciales, recepta: *“Riesgo de la explotación. El riesgo de la explotación recaerá en el concesionario. El Estado Provincial o ente concedente no participará, en ningún caso, en forma directa en el riesgo de la explotación. El pago de las apuestas premiadas estará a cargo exclusivo del concesionario.”*

La recurrente, en relación a este precepto, realiza una interpretación errónea de que lo que el legislador intentó plasmar en la norma. Entiende, incorrectamente, que cuando el artículo refiere al riesgo de la explotación, éste se circunscribe únicamente al pago de las apuestas premiadas (2° párrafo del artículo), cuando en verdad está haciendo alusión a un principio general que rige en los contratos de tipo administrativos.

Puntualmente, el riesgo en la explotación refiere al riesgo normal, que debe soportar el cocontratante particular en todo contrato que celebre con el Estado y que es propio de cualquier negocio que se realiza.

En el caso concreto de análisis, vale poner de resalto que la celebración del contrato de concesión de servicios implica, necesariamente, que las partes han tenido en cuenta y aceptado la existencia de lo que llamamos “ecuación económica financiera” o “equilibrio económico financiero”, es decir, una relación entre los gastos de explotación del servicio y las sumas que se recaudarán motivadas en él.

En el caso de que este equilibrio económico financiero se rompa por circunstancias que son imputables al concesionario o que son propias del riesgo normal, el concesionario nada puede reclamarle a la Administración, ya que la explotación del servicio se hace a su cuenta y riesgo.



República Argentina  
PROVINCIA DEL CHUBUT  
FISCALIA DE ESTADO



La Procuración ha sostenido que *"En materia de contrataciones del Estado el principio rector es el de riesgo y ventura del empresario y su responsabilidad, con ciertos matices, como ser desequilibrios causados por los hechos ajenos e imprevisibles y por los hechos del propio Estado – contratante o no contratante-. En otros términos, el empresario debe asumir los riesgos y responder: 1) Si los hechos y daños consecuentes son propios, y 2) Si los hechos son extraños a las partes, pero previsibles"* (Dictámenes Tomo 301 Página 111).

En este sentido, la recurrente, al momento de solicitar al Instituto de Asistencia Social, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley I N° 205, el permiso para efectuar un cierre temporal de la Sala Anexa ubicada en la ciudad de Trevelin, lo hace con basamento en una perdurable crisis económica e impacto inflacionario sin precedentes.

Si bien la Administración autoriza el cierre temporal, teniendo en consideración los argumentos expuestos por la firma, lo cierto es que las causales expuestas para el cierre temporal no constituyen un hecho imprevisto, sobreviniente, no tenido en cuenta al momento de celebrarse el contrato o un riesgo anormal, diríamos, en la explotación del servicio.

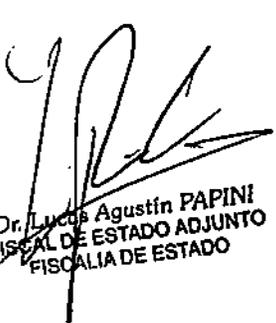
La Corte Suprema ha entendido que *"la reiteración de períodos de alta inflación con la consiguiente distorsión de las variables económicas no resultaba un hecho imprevisible"* (Fallos: 296:546 y 300:1131).

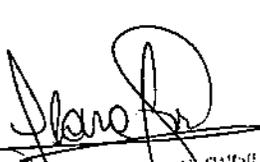
Es decir, que la inflación se ha considerado un fenómeno crónico en las últimas décadas en nuestro país, un evento "habitual" y previsible. Consecuentemente, el cocontratante particular no tiene derecho a exigir que tal equilibrio sea restablecido o que los perjuicios ocasionados sean atemperados.

La autorización concedida por la Administración para proceder con el cierre temporal de la Sala Anexa, nada tiene que ver con un reconocimiento de un hecho que genere un derecho para la firma y una obligación para la Administración, simplemente, se tomó una decisión con fundamento en el principio de buena fe, que rige cualquier relación contractual.

La buena fe dentro de la contratación administrativa trata de equilibrar a las partes, obligándolas a que actúen con diligencia, lealtad y cooperación para el cumplimiento de su objeto.

Dicho principio que, si bien, no resulta materia de análisis en el presente, era aplicado por la Administración, pero no así por la firma, atento que el acto administrativo que autoriza el cierre de la Sala Anexa data de fecha 13/05/24, pero la misma, en términos reales y concretos, ya se encontraba cerrada desde el mes de abril, conforme surge de la inspección y fiscalización acompañada a fs. 18/20.

  
Dr. Lucas Agustín PAPINI  
FISCAL DE ESTADO ADJUNTO  
FISCALIA DE ESTADO

  
Dra. Laura Fioralba SALVAGNINI  
ABOCADA  
FISCALIA DE ESTADO

Por otro lado, en el escrito recursivo, sostiene que se ve agraviada por entender que la autorización para operar la sala de máquinas tragamonedas de la localidad de Trevelin resulta tener origen en un acto administrativo distinto (Resolución N° 573/2004-IAS) que el permiso concedido para la localidad de Esquel, en fecha 19/11/2001.

Lo expuesto no se condice con la realidad, por cuanto la Resolución N° 573/2004-IAS se emite como consecuencia, en un todo y de acuerdo con el Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares de la Licitación N° 001/2001-IAS.

Al respecto, vale poner de resalto que el artículo 3° del Capítulo Primero del Pliego de Bases y Condiciones Generales recepta: *“Objeto de la concesión: La licitación pública tiene por objeto otorgar la concesión oficial para la administración y explotación comercial de un Casino y Tragamonedas de la ciudad de Esquel de la Provincia del Chubut y Sala Anexa, con exclusividad en el ejido municipal de la ciudad antes mencionada...”*.

Seguidamente, en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares, Capítulo Primero, Artículo 3°, se establece que: *“Tanto el Casino como la Sala Anexa deberá emplazarse en la ciudad de Esquel en zona céntrica de fácil acceso para el turista. Sin perjuicio de ello, el Instituto de Asistencia Social se reserva la facultad de autorizar la instalación de Salas Anexas no contempladas en el presente pliego, teniendo en cuenta la expansión turística de la ciudad de Esquel a zonas aledañas a la misma...”*.

En consonancia, en el Anexo I “Compromiso de inversión”, Acápito 4) “Ubicación”, se establece que *“la inversión deberá concretarse en inmuebles ubicados dentro del ejido urbano de la ciudad de Esquel; no obstante ello el Instituto de Asistencia Social se reserva la facultad de autorizar la instalación de Salas Anexas no contempladas en el presente pliego, teniendo en cuenta la expansión turística de la ciudad de Esquel a zonas aledañas a la misma...”*.

Consecuentemente, atento lo previsto en el Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares que rigió la Licitación Pública N° 01/2001-IAS, el que ya fuera expuesto precedentemente, en relación a sus partes pertinentes y, en virtud de la solicitud elaborada por la firma Trewelyn S.A., es que mediante Resolución N° 573/2004-IAS, de fecha 02 de agosto de 2004, se resolvió autorizar a la firma a explotar una Sala Anexa al Casino de Esquel de Máquinas Tragamonedas, en jurisdicción de la localidad de Trevelin.

El Pliego, en este sentido, constituye la causa y configura la motivación del dictado de la Resolución N° 573/2004-IAS, por lo que mal puede sostener la recurrente que la autorización para operar la sala de máquinas



República Argentina  
PROVINCIA DEL CHUBUT  
FISCALIA DE ESTADO



tragamonedas de la localidad de Trevelin resulta tener origen en un acto administrativo distinto que el permiso concedido para la localidad de Esquel.

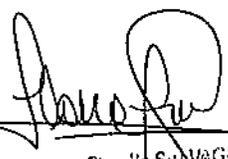
En este mismo orden de ideas, en el convenio de explotación de Sala Anexa suscripto entre el Instituto de Asistencia Social en carácter de "concedente" y la firma Trewelyn S.A. como "concesionario", titular del contrato de permisión oficial adjudicado por Resolución N° 764/2001-IAS, para la administración y explotación de la Sala de Juego de Banca de la ciudad de Esquel, y de la explotación de la Sala de Tragamonedas, se estipula que el mismo se integrará como ANEXO de aquel pacto de acuerdo con lo estipulado en el Título II, Capítulo Primero, Artículo 3° de las Cláusulas y Condiciones Particulares del Pliego Licitatorio Público N° 01 IAS/01. Asimismo, se establece en la cláusula cuarta que las partes se regirán para todos los derechos y obligaciones que nazcan del convenio suscripto, en lo estipulado en el contrato de permisión adjudicado por Resolución N° 764/2001-IAS.

Queda claro que el Convenio de explotación de Sala Anexa se encuentra enmarcado dentro de la Licitación N° 01/2001-IAS y consecuentemente, regido por el Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares aprobado, oportunamente, a tal fin.

Por ello, resulta plenamente aplicable el artículo 30 inc. c) del capítulo sexto del Pliego de Bases y Condiciones Particulares, el cual expresamente recepta: *"El concedente podrá declarar la caducidad de la Concesión por las siguientes causas: c) Abandono de la concesión: Si el Concesionario no explotare el Casino, sin causa justificada, por un lapso superior a cinco (5) días corridos. Constatado el incumplimiento se intimará su regularización por el plazo de setenta y dos (72) horas, vencidas las cuales si no se hubiere subsanado la irregularidad se dispondrá sin más trámite la caducidad de la Concesión"* (lo subrayado me pertenece).

La administración, en estricto cumplimiento del principio de legalidad, efectúa dicha intimación en fecha 05 de noviembre de 2024, mediante Resolución N° 769/2024-IAS. Seguidamente, en fecha 13 de noviembre de 2024, constata que la Sala Anexa situada en la ciudad de Trevelin se encontraba cerrada, todo ello conforme Acta de Constatación y fotos adjuntas, acompañadas a fs. 136/140 de las presentes actuaciones.

Es en este punto, donde la recurrente se ve nuevamente agravada, atento que en fecha 11 de noviembre de 2024 eleva una nota al Presidente del Instituto de Asistencia Social en relación a la intimación cursada, solicitando sesenta (60) días para proceder a la reapertura de la Sala y no recibe respuesta, creándose una situación de incertidumbre con directa incidencia en la proyección de la puesta en funcionamiento de la explotación.

  
Dra. Laura Fiorelli S. S. MAGNINI  
ABOGADA  
FISCALIA DE ESTADO

Al respecto vale decir que, no tiene asidero lo expuesto por la recurrente respecto de la *“creación de una situación de incertidumbre...”* cuando, en primer lugar, la Resolución 769/2024-IAS expuso en su parte resolutive, de manera expresa, que la intimación para que proceda a la efectiva apertura de la sala anexa se efectuaba *“bajo apercebimiento de aplicación de la normativa reguladora de las causales de extinción”* y, en segundo lugar, es conocedora de las normas que regían el contrato, concluyendo que además, el artículo resultaba por demás claro en relación a su operatividad, una vez configurado el incumplimiento y entablada la intimación correspondiente.

Vale poner de resalto que, como ha sostenido la Procuración del Tesoro de la Nación en distintos casos, *“las normas contenidas en los pliegos permiten a los oferentes efectuar las necesarias previsiones, debiéndose entender que al no haber formulado el proponente oportunamente, ni observaciones, ni impugnaciones a alguna de sus normas, debe entenderse que las conoce en todos sus términos, las aceptó y consintió”* (v. Dictámenes 233:094, 234:452 y 259:415).

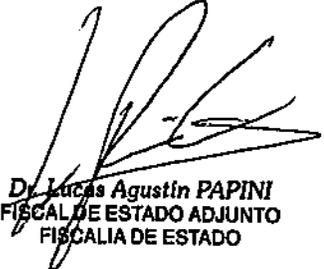
Asimismo, *“el mero hecho de presentarse a un procedimiento de selección, cualquiera sea su modalidad, engendra un vínculo entre el oferente y la Administración y lo supedita a la eventualidad de la adjudicación, lo que presupone una diligencia del postulante que excede la común y su silencio hace presumir lisa y llanamente la aceptación de los términos fijados por la Administración en los pliegos respectivos”* (conf. Dict. 266:122).

Conclusión:

Por lo expuesto, corresponderá rechazar el Recurso Jerárquico incoado por la recurrente TREWELYN S.A. contra la Resolución N° 086/25, de fecha 28 de enero de 2025, del Instituto de Asistencia Social y confirmar el decisorio impugnado.

En consecuencia, téngase por cumplida la intervención de esta Fiscalía de Estado.

FISCALIA DE ESTADO, 19 de febrero de 2025.

  
Dr. Lucas Agustín PAPINI  
FISCAL DE ESTADO ADJUNTO  
FISCALIA DE ESTADO