



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

Dictamen firma conjunta

Número:

Referencia: EX-2018-33389130- -APN-ONC#MM – CONSULTA SOBRE LOCACION DE COCHERAS PARA MÓVILES POLICIALES – POLICIA FEDERAL ARGENTINA (PFA).

SEÑOR JEFE:

Me dirijo a usted en el expediente de la referencia que ingresa para que esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES tome la intervención de su competencia, remitido por la DIVISIÓN DE CONTRATACIONES de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA (PFA).

I

RESEÑA DE ANTECEDENTES

En primer término, se reseñarán los principales antecedentes de las actuaciones giradas en consulta.

En el orden N° 2 se encuentra vinculada la Nota de la DIVISIÓN DE CONTRATACIONES de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA N° NO-2018-32627949-APN-DCON#PFA, de fecha 10 de julio de 2018.

En dicho marco se solicita la intervención de esta Oficina Nacional, en relación al expediente N° 671-01-001.342/17, por el que tramita un llamado a Licitación Privada tendiente al alquiler de cocheras fijas y cubiertas para móviles policiales, solicitadas por la División INVESTIGACIONES Y OPERACIONES, la División DESPACHO de la Superintendencia de ASUNTOS INTERNOS, la División DESPACHO de la Superintendencia de DROGAS PELIGROSAS y la Sección AGRUPACIÓN DE SERVICIOS de la Superintendencia de ADMINISTRACIÓN, todas ellas pertenecientes a esta POLICÍA FEDERAL ARGENTINA.

Al respecto se informa que: *“...para el alquiler de dicho servicio, las dependencias requirentes han propuesto las cocheras LEIRADO DOMINGO SEVERINO ubicada en la calle Pte. Luis Sáenz PEÑA N° 752, CABA; GARAGE DE ANA MARÍA CARONNI Y MATILDE SCUTIERO ubicada en la calle Virrey Cevallos N° 363, CABA; FONDE S.A., ubicada en la calle Pte. Luis Sáenz Peña N° 274, Piso 1°, CABA; CIMAFAER S.A. ubicada en la calle Hipólito Irigoyen N° 1350, CABA, PARK IN ubicada en la calle Tte. Gral. Perón N° 1522, CABA; COCHERA ALSINA ubicada en la calle ALSINA N° 1565, CABA; GARAGES HERMIDA S.A. ubicada en la avenida Rivadavia N° 1337, CABA; APART CAR ubicado en la calle Hipólito Irigoyen N° 1628, Piso 11, CABA; ESTACIONAMIENTO CONGRESO I ubicado en la calle*

Adolfo Alsina N° 1700, CABA, GARAGE CONDOR ubicado en la calle México N° 1658, CABA y GARAGE Y SERVICIO DEL AUTOMOTOR ubicado en la calle Solís N° 235, CABA.

Que en el citado expediente, tomo intervención de su competencia la Dirección General de ASUNTOS JURÍDICOS, la que se expidió sobre el Dictamen N° 051.43.022/2018, opinando que el alquiler de cocheras debiera tramitarse bajo el régimen establecido para las locaciones de inmuebles, siendo en consecuencia el único procedimiento viable la Contratación Directa.

Es por lo expuesto, que esta División hace saber que dichos pedidos NO versan sobre el alquiler del inmueble en su totalidad, sino sobre el alquiler de un número específico de cocheras, bajo el régimen propio y específico de tal servicio...”.

En el orden 3 se encuentra digitalizado el Dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA N° 051.43.022, de fecha 4 de mayo de 2018 (IF-2018-33398045-APN-ONC#MM), en cuyo marco efectuó, entre otras, las siguientes consideraciones: “... En primer lugar, se desprende de la compulsa efectuada al Pliego de Bases y Condiciones Particulares, el proceso de selección en ciernes que se pretende materializar es una ‘Licitación Privada’.

(...) si bien una cochera es un espacio físico dentro de un inmueble que puede estar determinado no (cochera fija o móvil) no puede desconocerse que es parte material del inmueble (...).

Por todo ello, es que este Órgano entiende que debería propiciarse una Contratación Directa, de conformidad al Procedimiento estipulado en el artículo 25, inciso d) apartado 11), debiendo cumplimentarse a tal fin los extremos regulados en la normativa vigente...”.

A modo de conclusión, la aludida instancia letrada manifestó lo siguiente: “...quedaría a consideración de la Unidad Operativa de Contrataciones conforme la competencia conferida por el artículo 8 de la Disposición N° 62/2016, la continuación del obrado en vista o la reformulación del mismo conforme lo recomendado por este Servicio Jurídico Permanente.

(...) esta Dirección General de ASUNTOS JURÍDICOS, entiende que en virtud de que no se ha efectuado la convocatoria al trámite en trato, como así tampoco autorización al llamado o aprobación del Pliego bajo análisis, y habiéndose suscitado el cambio normativo operado por Ley N° 27.431, correspondería dejar sin efecto el procedimiento a la vista, debiéndose continuar su prosecución administrativa conforme la normativa descripta en el acápite anterior (art.25 inc. d) ap. 11 del Decreto Delegado N° 1023/01 y normas modificatorias y complementarias)...”.

Por último, en el orden 5, obra anexada la Nota de la DIVISIÓN DE CONTRATACIONES de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA N° NO-2018-32756288-APN-DCON#PFA, de fecha 10 de julio de 2018, mediante la cual se reiteró lo manifestado en la Nota N° NO-2018-32627949-APN-DCON#PFA.

II

OBJETO DE LA CONSULTA

Se requiere la intervención de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES para que emita opinión a propósito de la divergencia de criterios existente entre la DIVISIÓN CONTRATACIONES de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA y la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA, respecto al encuadre legal que corresponde dar al alquiler de cocheras fijas y cubiertas para móviles policiales, conforme se desprende de la reseña efectuada en el Acápite I del presente.

III

ÁMBITO DE APLICACIÓN

En forma previa a efectuar un análisis del caso planteado, deviene necesario determinar si el mismo se encuentra dentro del ámbito de aplicación objetivo y subjetivo del Decreto Delegado N° 1023/01.

Ello así, y en lo que respecta al ámbito de aplicación subjetivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Decreto Delegado N° 1023/01, cabe indicar que la POLICIA FEDERAL ARGENTINA es un órgano desconcentrado del MINISTERIO DE SEGURIDAD, razón por la cual se encuentra incluido dentro del ámbito de aplicación subjetivo del citado Decreto.

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

Así, teniendo en consideración que en este caso se trata del alquiler de cocheras fijas y cubiertas para móviles policiales, y asimismo, que no surge de las actuaciones constancia que permita inferir que se trata de algún supuesto de excepción, puede concluirse que se trata de un contrato comprendido dentro del ámbito de aplicación objetivo del Decreto Delegado N° 1023/01.

Por último, resta indicar que, resultan de aplicación al caso el Reglamento aprobado por Decreto N° 1030/16, el Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado como Anexo de la Disposición ONC N° 62/16 y el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales aprobado como Anexo de la Disposición ONC N° 63/16, junto con sus normas modificatorias y complementarias.

IV

ANALISIS DE LA CUESTIÓN

A título introductorio, no resulta ocioso recordar que en virtud del principio de centralización de las políticas y de las normas y de descentralización de la gestión operativa –expresamente receptado en el artículo 23 del Decreto Delegado N° 1023/01–, este Órgano Rector no posee facultades para determinar el procedimiento de selección que deberá utilizarse, puesto que dicha decisión se encuentra reservada exclusivamente a la autoridad competente del organismo que llevará adelante la contratación (Cfr. Dictamen ONC Nros. 416/08, 513/09, 863/12, 383/13, 435/13 entre muchos otros).

Puntualmente, en los Dictámenes ONC Nros. 747/11 y 383/13 se sostuvo: “...con la finalidad de evitar suplir la labor que compete a cada entidad contratante y de acuerdo a sus atribuciones, no atañe a este Órgano Rector determinar el procedimiento de selección a implementar, sino que corresponde a las unidades operativas de contrataciones llevar adelante la gestión de las contrataciones, lo cual conlleva determinar el tipo de procedimiento a utilizarse, conforme las particularidades de cada contratación, de acuerdo a las definiciones establecidas por la normativa en cada caso.”.

No obstante lo expuesto, esta Oficina Nacional efectuará algunos lineamientos en torno al tema consultado. Va de suyo que las cuestiones fácticas, técnicas, económico-financieras, presupuestarias y de oportunidad, mérito y conveniencia que pudieren encontrarse comprendidas en el particular resultan ajenas al alcance del presente asesoramiento, el cual se limita a un escrutinio de los aspectos estrictamente jurídicos, vinculados con el objeto de consulta.

Pues bien, en primer lugar es dable traer a colación que el artículo 4°, inciso a) del Decreto Delegado N° 1023/01 incluye expresamente tanto a los servicios como a las locaciones entre los contratos comprendidos en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Siendo ello así, resulta oportuno poner de relieve que el Decreto Delegado N° 1023/01 prevé, en su artículo

1º, un principio directriz conforme al cual el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional tiene por objeto que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, coadyuvando al desempeño eficiente de la Administración y al logro de los resultados requeridos por la sociedad.

Luego, el artículo 24 del Decreto Delegado N° 1023/01 estipula, en cuanto aquí concierne, lo siguiente: “*SELECCION DEL COCONTRATANTE. La selección del cocontratante para la ejecución de los contratos contemplados en el artículo 4º de este régimen se hará por regla general mediante licitación pública o concurso público, según corresponda, por aplicación del inciso a) apartados 1. y 2. del artículo 25.*”

La selección del cocontratante mediante subasta pública, licitación o concursos privados, o contratación directa sólo será procedente en los casos expresamente previstos en los incisos b), c) y d) del artículo 25, respectivamente...”

En sintonía con ello, el artículo 10 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 expresamente establece que: “*En virtud de la regla general consagrada en el artículo 24 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios, los procedimientos de licitación pública o concurso público, se podrán aplicar válidamente cualquiera fuere el monto presunto del contrato y estarán dirigidos a una cantidad indeterminada de posibles oferentes.*”

El procedimiento de licitación pública se realizará cuando el criterio de selección del cocontratante recaiga primordialmente en factores económicos, mientras que el de concurso público cuando el criterio de selección del cocontratante recaiga primordialmente en factores no económicos, tales como la capacidad técnico-científica, artística u otras, según corresponda.

No obstante la regla general, en todos los casos deberá aplicarse el procedimiento que mejor contribuya al logro del objeto establecido en el artículo 1º del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios y el que por su economicidad, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos sea más apropiado para los intereses públicos.” (el subrayado no corresponde al original).

De tal modo, el Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 ratifica –como no podía ser de otro modo– la prevalencia de la licitación pública o concurso público, pero sin desconocer que, dadas las particularidades de cada caso concreto, deberá aplicarse en cada ocasión el procedimiento que mejor contribuya al logro del objeto y el que por su economicidad, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos sea más apropiado para los intereses públicos.

En suma, ninguna duda cabe en cuanto a que la regla general en materia de procedimientos de selección del contratista es la licitación pública o concurso público, según corresponda. Tal es el criterio consagrado en el Decreto Delegado N° 1023/01, recogiendo además en su artículo 3º los principios generales que tanto la doctrina como la jurisprudencia han venido sosteniendo a lo largo de los años como basamento de dicha regla.

No obstante ello, –sin llegar al punto de provocar un menoscabo en la regla general– mantiene vigencia lo señalado por esta Oficina en reiteradas oportunidades, con respecto a que: “*...si bien la licitación o el concurso público constituyen la regla general, la selección del co-contratante también se puede realizar por los restantes procedimientos cuando se cumplieren los requisitos que al respecto determina la normativa vigente*” (v. Dictámenes ONC Nros. 200/06, 205/06, 747/11, entre muchos otros).

Desde este prisma, ha de tenerse presente que por conducto del artículo 83 de la Ley N° 27.431 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018, se incorporó una nueva causal de contratación directa –como apartado 11 del inciso d) del artículo 25 del Decreto Delegado N° 1023/01– para la locación de inmuebles, en los casos en los que las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8º de la ley 24.156 y sus modificaciones, actúen como locatarios.

Posteriormente, el día 11 de julio de 2018 se publicó en el Boletín Oficial de la República Argentina la

Disposición ONC N° 49, de fecha 6 de julio de 2018, la cual sustituyó el Capítulo V del Título IV – artículos 81 a 86– del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC N° 62/16, donde se encuentran reguladas normas atinentes a la locación de inmuebles. Asimismo, cabe agregar que dentro de dicho capítulo se regula el procedimiento para la nueva causal de contratación directa.

No escapa a esta Oficina Nacional que la citada modificación al Manual de Procedimiento, fruto de la entrada en vigencia de la Disposición ONC N° 49/18, es cronológicamente posterior a la intervención de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA –dando que el Dictamen N° 051.43.022 es de fecha 4 de mayo de 2018–, razón por la cual es a todas luces obvio que no haya sido tenida en consideración por dicha instancia letrada.

Habiendo llegado a este punto, resulta oportuno poner de resalto que si bien en el actual artículo 86 del citado Manual de Procedimiento se prevé específicamente el trámite de la adjudicación simple que deberá seguirse en los casos en que la locación de inmuebles se encuadre en el artículo 25, inciso d), apartado 11 del Decreto Delegado N° 1.023/01, ello no debe hacer incurrir al operador y/o intérprete en la errónea conclusión de que toda locación de inmueble en que el Estado actúe como locatario deba necesariamente canalizarse bajo esta causal de contratación directa.

Muy por el contrario, en cada caso corresponderá a la jurisdicción o entidad contratante valorar las circunstancias particulares (tales como razones de funcionamiento, cuestiones edilicias, geográficas, usos específicos y/o necesidades especiales, dotación de personal, pautas de economicidad, eficiencia y eficacia en términos operativos, funcionales, de costos, de gestión, etc.) y optar por el procedimiento de selección que estime más apropiado para satisfacer el concreto interés público comprometido, dentro de las posibilidades que la normativa habilita de acuerdo a los requisitos exigidos y/o limitantes previstas en cada caso.

En todos los casos deberá llevarse a cabo un procedimiento razonable –en términos de economía, eficacia y eficiencia–, atendiendo al fin público perseguido y a las particulares aristas que presente el objeto contractual. Se trata de armonizar los principios que informan las contrataciones estatales, para cumplir en forma adecuada con el interés público comprometido y el resultado esperado.

Ergo, nada obsta a que una contratación como la que aquí nos ocupa se sustancie como licitación pública (que es la regla, como ya fue recordado previamente) o privada, como lo propicia la DIVISIÓN DE CONTRATACIONES de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA, siempre y cuando el monto estimado de la contratación –incluida la opción a prórroga en caso de estar prevista–, no supere los SEIS MIL MÓDULOS (M 6.000).

Ello así, máxime si se repara en que actualmente, en el artículo 81, *in fine*, del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC N° 62/16 se aclara en forma explícita que: “*La locación de inmuebles podrá llevarse a cabo por cualquiera de los procedimientos previstos en el Régimen de Contrataciones siempre que se habiliten los requisitos para su procedencia, siguiendo el trámite previsto para cada uno de ellos y cumplimentando las disposiciones del presente Capítulo.*”.

Valga reiterar que esto último no fue –ni puso ser– considerado por la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA, por el sencillo motivo de que se trata de una modificación normativa acaecida con posterioridad a su intervención en los presentes actuados.

Aclarado lo anterior, este Órgano Rector comparte la opinión del servicio jurídico preopinante en cuanto a que cabe encuadrar al alquiler de cocheras fijas y cubiertas para móviles policiales como locación de inmueble, por los fundamentos vertidos en el N° 051.43.022, de fecha 4 de mayo de 2018 (IF2018-33398045-APN-ONC#MM). Sin embargo, ello no obsta a la sustanciación de una licitación privada, en virtud de lo señalado *ut supra*, sitio al que corresponde remitir a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

De cualquier modo, ya sea que se inicie un nuevo procedimiento encuadrándolo en la nueva causal de contratación directa prevista en el artículo 25, inciso d), apartado 11 del Decreto Delegado N° 1.023/01 o

bien se decida continuar con el procedimiento de licitación privada oportunamente iniciado –el cual no habría sido a la fecha autorizado, según se desprende de la nota de consulta–, resultará igualmente de aplicación, en su parte pertinente, el nuevo Capítulo V del Título IV del Manual de Procedimiento, dado que las modificaciones introducidas a través de la Disposición ONC N° 49/18 entraron en vigencia el día 12 de julio del corriente año, para los procedimientos de selección que a partir de esa fecha se autoricen o los que a partir de los que a esa fecha se convoquen cuando no se requiera autorización previa.

Va de suyo que la decisión que adopte, finalmente, el organismo en cuestión, deberá ceñirse tanto a las normas citadas a lo largo del presente acápite, así como también a los principios generales que informan las contrataciones públicas, condensados en los artículos 1° y 3° del Decreto Delegado N° 1023/01.

V

CONCLUSIONES

Las conclusiones a las que ha arribado esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES han sido debidamente desarrolladas en el Acápite IV del presente Dictamen, sitio al que corresponde remitir en honor a la brevedad.

Saludo a usted atentamente.

DN

AL

JEFE DE LA DIVISIÓN DE CONTRATACIONES

DE LA POLICÍA FEDERAL ARGENTINA

Comisario Pedro Nolasco GARCIA

S. _____/_____D.