



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Dictamen firma conjunta

Número:

Referencia: EX-2020-67814997- -APN-DCYC#PFA – CONTRATACIONES DIRECTAS PARA LA LOCACIÓN DE INMUEBLES – CONSULTA SOBRE EL DEBER DE INCORPORAR A LOS PLIEGOS PARTICULARES LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY N° 27.551

SEÑOR JEFE DE DIVISIÓN:

Me dirijo a usted en el marco de las actuaciones de la referencia, que ingresan para que esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES tome intervención, remitidas por la DIVISIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA (PFA).

-I-

ANTECEDENTES

En el orden 2, páginas 1-6, se encuentra vinculado el Dictamen N° IF-2020-65805633-APN-DAA#PFA, de fecha 30 de septiembre de 2020, por medio del cual la Asesoría Letrada de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA, en el marco de un segundo llamado a licitación privada para la Locación de UN (1) inmueble futura sede de la DIVISIÓN ANTIDROGAS ROSARIO, de la DIRECCIÓN GENERAL ANTIDROGAS INTERIOR de la SUPERINTENDENCIA DE DROGAS PELIGROSAS de esa Fuerza, puso de relieve lo siguiente: “...*Motiva una nueva intervención de este Órgano, lo indicado por la Dirección General de FINANZAS en orden #174, al expresar: ‘...en virtud de lo expuesto por el Sr. Superintendente de ADMINISTRACIÓN en IF-2020-57856159-APN-SA#PFA, en torno del Proceso de Compra N° 30-0002-LPR20, debería previo al dictado del acto administrativo por el que se declare fracasado el Segundo llamado y se propicie una Contratación Directa por Compulsa Abreviada por Licitación Fracasada, efectuar un nuevo análisis del tema en cuestión, a efectos de determinar si deben incorporarse al PByCO, los preceptos de la recientemente sancionada Ley N° 27.551, que sustituye los artículos 1196, 1198, 1199, entre otros, del Código Civil y Comercial de la Nación...*” (el subrayado no corresponde al original).

En ese orden de ideas, la referida asesoría letrada efectuó las siguientes consideraciones generales: “...*las normas atinentes a la locación de inmuebles –cuando el Estado Nacional actúe en calidad de locatario– son aquellas que se encuentran contempladas, sustancialmente, en los artículos 81 a 86 del Manual de Procedimiento aprobado*

como Anexo a la Disposición ONC N° 62 E/2016, modificadas por sus similares Nros. 49/18 y 18/19).

Más precisamente, el artículo 81 del referido Manual estipula: “**NORMAS DE APLICACIÓN. La locación de inmuebles se registrará por el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y su reglamento, por el presente Manual, por las cláusulas del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales, del pliego de bases y condiciones particulares y por las estipulaciones del respectivo contrato de locación. En todo lo que no se halle previsto expresamente por la documentación contractual, se aplicarán supletoriamente las normas de derecho privado y los usos y costumbres del mercado inmobiliario.**

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...” (el destacado pertenece al original).

Luego, al abordar la consulta concreta que le fuera formulada expresó: “...la Ley N° 27.551 formuló una serie de modificaciones al Contrato de Locación, instituidas en el Título IV, Capítulo IV, del Código Civil y Comercial de la Nación.

En lo que respecta al tema traído a consulta, debemos referenciar el artículo 2, 3 y 4 de la norma precitada.

En ese sentido, el artículo 2 refiere: “Art. 2°- Sustitúyase el artículo 1.196 del Código Civil y Comercial de la Nación por el siguiente: Artículo 1.196: Locación habitacional. Si el destino es habitacional, no puede requerirse del locatario: a) El pago de alquileres anticipados por períodos mayores a un mes; b) Depósitos de garantía o exigencias asimilables, por cantidad mayor del importe equivalente al primer mes de alquiler. El depósito de garantía será devuelto mediante la entrega de una suma equivalente al precio del último mes de la locación, o la parte proporcional en caso de haberse efectuado un depósito inferior a un mes de alquiler. El reintegro deberá hacerse efectivo en el momento de la restitución del inmueble. En el caso de existir alguna deuda por servicios públicos domiciliarios o expensas, correspondientes al período contractual y que al momento de la entrega del inmueble no hubiese sido facturada, puede acordarse su pago tomando al efecto los valores del último servicio o expensas abonado, o bien el locador puede retener una suma equivalente a dichos montos como garantía de pago. En este último caso, una vez que el locatario abone las facturas remanentes, debe presentar las constancias al locador, quien debe restituir de manera inmediata las sumas retenidas; c) El pago de valor llave o equivalentes; y d) La firma de pagarés o cualquier otro documento que no forme parte del contrato original.”

Luego, el artículo 3 expresa: “Sustitúyase el artículo 1.198 del Código Civil y Comercial de la Nación por el siguiente: Artículo 1.198: Plazo mínimo de la locación de inmueble. El contrato de locación de inmueble, cualquiera sea su destino, si carece de plazo expreso y determinado mayor, se considera celebrado por el plazo mínimo legal de tres (3) años, excepto los casos del artículo 1.199. El locatario puede renunciar a este plazo si está en la tenencia de la cosa”.

Por último, el artículo 4 afirma: “Sustitúyase el artículo 1.199 del Código Civil y Comercial de la Nación por el siguiente: Artículo 1.199: Excepciones al plazo mínimo legal. No se aplica el plazo mínimo legal a los contratos de locación de inmuebles o parte de ellos destinados a: a) Sede de embajada, consulado u organismo internacional, y el destinado a habitación de su personal extranjero diplomático o consular; b) Habitación con muebles que se arrienda con fines de turismo, descanso o similares. Si el plazo del contrato o de los contratos consecutivos supera los tres (3) meses, se presume que no fue hecho con esos fines; c) Guarda de cosas; d) Exposición u oferta de cosas o servicios en un predio ferial. Tampoco se aplica el plazo mínimo legal a los

contratos que tengan por objeto el cumplimiento de una finalidad determinada expresada en el contrato y que debe normalmente cumplirse en el plazo menor pactado”.

(...) con respecto al plazo mínimo legal descripto, como las demás modificaciones aportadas por esta Ley, estas deberían ser consideradas en los procedimientos de selección que versen sobre la materia y en los que esta Institución tenga el carácter de locataria.

No obstante ello, teniendo en cuenta la particularidad del tema traído a consulta y sus implicancias en procedimientos de idéntico objeto de prestación de servicio, deberá propiciarse la pertinente consulta a la Oficina Nacional de Contrataciones, en su carácter de órgano rector, a los fines de obtener un pronunciamiento coincidente con el de la Administración Pública Nacional, meritándose así, lo relativo a las modificaciones insertas en el Código de mención, incluso aquellas referidas al pago de cargas y contribuciones...” (el subrayado no corresponde al original).

Por último, la Asesoría Letrada de la PFA indicó: “...*resta referenciar que en el orden #69, se acompañó el Pliego de Bases y Condiciones Particulares, que rigió el presente proceso en su segundo llamado.*”

*En esa misma inteligencia, corresponde traer a colación el contenido del artículo 18 del Decreto Reglamentario N° 1030/16, que establece ‘La modificación de los pliegos de bases y condiciones particulares del segundo llamado a licitación o concurso prevista en el apartado 4, del inciso d) del artículo 25 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios, se deberá efectuar en aquellos casos en que pueda presumirse razonablemente que la declaración de desierto o fracasado del primer llamado se hubiere producido por un defecto en los aludidos pliegos. **Al utilizar el procedimiento de compulsa abreviada previsto en dicho apartado no podrán modificarse los pliegos del segundo llamado a licitación o concurso.**’ (...).*

Corolario de lo expuesto, y conforme a las conclusiones a las que pudiese arribar la consulta ante el Órgano Rector, correspondería adoptar un temperamento expectante a los fines de dilucidar las medidas necesarias para la continuidad, de los presentes actuados...” (el destacado pertenece al original).

En el orden 3 obra el IF-2020-67819624-APN-DCYC#PFA, mediante el cual se verifica que a través del sistema de tickets “JIRA Service Desk” de la Plataforma “COMPR.AR” el organismo de origen efectuó la siguiente consulta: “...*Nos dirigimos a esa Oficina, en su carácter de Órgano Rector en la materia, a fin de realizar una consulta en el marco del Expediente Electrónico N° EX-2019-87726408-APN-DCYC#PFA, vinculado con la Licitación Privada Nacional, de Etapa Única, sin modalidad, Proceso de Compra N° 30-0002- LPR20, II° llamado, s/ locación del Inmueble futura sede de la División TRIPLE FRONTERA, a efectos de determinar si deben incorporarse al Pliego de Bases y Condiciones Particulares los preceptos de la recientemente sancionada Ley N° 27.551, que sustituye los artículos 1196, 1198, 1199, entre otros, del Código Civil y Comercial de la Nación...*”.

Finalmente, en el orden 4, páginas 1-4, luce vinculado el informe de la DIVISIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA N° IF-2020-67839578-APN-DCYC#PFA, de fecha 8 de octubre de 2020, a través del cual se solicita la intervención de este Órgano Rector, haciendo hincapié en los siguientes extremos que se transcriben *in extenso*, a continuación, para mejor ilustrar: “...*I.- Mediante Expediente Electrónico N° EX-2019-87726408- APN-DCYC#PFA generado por el sistema COMPR.AR, tramitó la Licitación Privada Nacional, de Etapa Única, Sin Modalidad, Proceso de Compra N° 30- 0002-LPR20, segundo llamado, sustanciada para la locación de UN (01) inmueble futura sede de la División TRIPLE FRONTERA de la Superintendencia de INVESTIGACIONES FEDERALES.*”

La autorización al segundo llamado y la ratificación del Pliego de Bases y Condiciones Particulares se efectuaron mediante Resolución N° RESOL-2020-9-APN-DGF#PFA de fecha 06 de enero de 2020.

Llevado a cabo el Acto de Apertura de Ofertas, el día 05 de marzo de 2020, horas 10:30, se constató la presentación de la oferta de la firma JOSE ALBERTO RIVERO, la cual solo se limitó a presentar uno de los requisitos contemplados por la oferta, el económico, omitiendo el íntegro cumplimiento de los recaudos administrativos y técnicos requeridos en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares que rige el segundo llamado.

La COMISIÓN EVALUADORA DE OFERTAS, mediante Dictamen de Evaluación de fecha 02 de julio de 2020, concluyó que correspondería dictar Acto Administrativo desestimando sin posibilidad de subsanación la oferta del Sr. JOSE ALBERTO RIVERO, para el Renglón N° 1, por no aportar documentación que permita la individualización de su oferta, en virtud de lo estipulado en el Artículo N° 66 Inciso i) del Anexo al Decreto Reglamentario N° 1030/2016. Asimismo, correspondería declarar FRACASADA la presente Licitación Privada, Proceso de Compra N° 30-0002-LPR20, por no haber recibido oferta válida alguna.

La División TRIPLE FRONTERA de la Superintendencia de INVESTIGACIONES FEDERALES mediante Nota N° NO-2020-45587862-APN-DTF#PFA hizo saber que persiste la necesidad de la sustanciación del presente trámite licitatorio, ratificando en un todo las especificaciones técnicas del Pliego de Bases y Condiciones Particulares que rigieron en el presente trámite licitatorio.

Se proyectó a través de IF-2020-56038970-APN-DCYC#PFA, de fecha 25 de agosto de 2020 Acto Administrativo a suscribir por el Señor Superintendente de ADMINISTRACIÓN en virtud de lo dispuesto en el Anexo II de la Resolución del Señor Jefe de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA N° RESOL-2018-890-APNJ# PFA, ratificada por el Artículo 4° de la Resolución del Ministerio de SEGURIDAD N° RESOL-2019-391- APN-MSG, en el que se dispone en su parte pertinente desestimar sin posibilidad de su la oferta de la firma GUILLERMO ELIO SERPELLINI; declarar fracasado el presente procedimiento de selección por no haberse recibido oferta válida alguna y autorizar a la División COMPRAS Y CONTRATACIONES de la Superintendencia de ADMINISTRACIÓN a realizar un llamado a Contratación Directa por Compulsiva Abreviada por Licitación Fracasada, como lo prevén los Artículos 25 Inciso d) Apartado 4 del Decreto Delegado N° 1.023/2001 y los Artículos 10, 14 y 18 del Anexo al Decreto Reglamentario N° 1.030/2016... ”.

Asimismo, la DIVISIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA trajo a colación los antecedentes correspondientes al EX-2019-87792157- -APN-DCYC#PFA, en los siguientes términos: “...2.- Mediante Expediente Electrónico EX-2019-87792157- -APN-DCYC#PFA, tramitó la Licitación Privada Nacional, de Etapa Única, Sin Modalidad, Proceso de Compra N° 30-0001-LPR-20, segundo llamado, sustanciada para la locación de UN (01) inmueble futura sede de la División ANTIDROGAS ROSARIO, de la Dirección General ANTIDROGAS INTERIOR, de la Superintendencia de DROGAS PELIGROSAS.

La autorización al segundo llamado y la aprobación del Pliego de Bases y Condiciones Particulares se efectuaron mediante Resolución N° RESOL-2020-16-APN-DGF#PFA, de fecha 08 de enero de 2020, acto administrativo en el cual también se declaró desierto su antecedente, la Licitación Privada Nacional, de Etapa Única, Sin Modalidad, Proceso N° 30-0004- LPR19, por no haberse recibido oferta alguna.

Llevado a cabo el Acto de Apertura de Ofertas, el día 21 de febrero de 2020, hora s 10:30, se constató la presentación de la oferta de la firma GUILLERMO ELIO SERPELLINI.

La División ARQUITECTURA Y TALLERES, mediante Informe N° IF-2020-13816926-APN-DAYT#PFA y

Providencia N° PV-2020-14645995-APN-DAYT#PFA informó que la superficie del inmueble ofertado por la firma GUILLERMO ELIO SERPELLINI, no cumple con lo especificado en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares.

Por su parte, la COMISIÓN EVALUADORA, mediante Dictamen de Evaluación de fecha 29 de junio de 2020, concluyó que correspondería dictar Acto Administrativo desestimando sin posibilidad de subsanación la oferta de la firma GUILLERMO ELIO SERPELLINI, por no ajustarse a las Especificaciones Técnicas del Pliego de Bases y Condiciones Particulares en virtud de lo estipulado en el Artículo 66 Inciso i) del Anexo al Decreto Reglamentario 1030/16, por lo que correspondería declarar fracasada la presente Licitación Privada, Proceso de Compra N° 30-0001-LPR20, por no haberse recibido oferta válida alguna.

La División ANTIDROGAS ROSARIO de la Dirección General ANTIDROGAS INTERIOR, de la Superintendencia de DROGAS PELIGROSAS mediante Informe Nro. IF-2020-45826036-APN-DARO#PFA hizo saber que persiste la necesidad de la sustanciación del presente inmueble, ratificando en un todo las especificaciones técnicas del Pliego de Bases y Condiciones Particulares que rigieron en el presente trámite licitatorio.

En esa inteligencia, se proyectó mediante IF-2020-57458084-APN-DCYC#PFA, de fecha 31 de agosto de 2020 Acto Administrativo a suscribir por el Señor Superintendente de ADMINISTRACIÓN, en virtud de lo dispuesto en el Anexo II de la Resolución del Señor Jefe de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA N° RESOL-2018-890- APN-J# PFA, ratificada por el Artículo 4° de la Resolución del Ministerio de SEGURIDAD N° RESOL-2019- 391-APN-MSG, en el que se dispone en su parte pertinente desestimar sin posibilidad de subsanación la oferta de la firma JOSÉ ALBERTO RIVERO; declarar fracasado el presente procedimiento de selección por no haberse recibido oferta válida alguna y autorizar a la División COMPRAS Y CONTRATACIONES de la Superintendencia de ADMINISTRACIÓN a realizar un llamado a Contratación Directa por Compulsa Abreviada por Licitación Fracasada, como lo prevén los Artículos 25 Inciso d) Apartado 4 del Decreto Delegado N° 1.023/2001 y los Artículos 10, 14 y 18 del Anexo al Decreto Reglamentario N° 1.030/2016... ”.

A renglón seguido, se indicó lo siguiente: “...3.- La Superintendencia de ADMINISTRACIÓN, mediante IF-2020-57856159-APN SA#PFA, de fecha 1 de setiembre de 2020, en el marco del Expediente Electrónico EX-2019-87726408-APN-DCYC#PFA, y aplicable al Expediente Electrónico N° EX-2019-87792157- APN-DCYC#PFA entendió que, previo al dictado del acto administrativo, se deberá efectuar un nuevo análisis del tema en cuestión, a efectos de determinar si deben incorporarse al PByCO, los preceptos de la recientemente sancionada Ley N° 27.551, que sustituye los artículos 1196, 1198, 1199, entre otros, del Código Civil y Comercial de la Nación.

4.- Tomó intervención la División ASUNTOS ADMINISTRATIVOS de la Dirección General de ASUNTOS JURÍDICOS en ambos expedientes, a través de IF-2020-64521180-APN-DAA#PFA, de fecha 25 de setiembre de 2020, e IF-2020-65805633-APN-DAA, de fecha 30 de setiembre de 2020, respectivamente, en los que se consideró: ‘A la luz del marco legal precitado, y toda vez que el instituto de la locación de inmuebles se encuentra contemplado dentro del Código Civil y Comercial de la Nación, este Servicio Jurídico Permanente entiende que el particular no se corresponde con una locación habitacional propiamente dicha, pudiendo inferir además, que no se halla incluida dentro de las excepciones estipuladas por el nuevo artículo 1999 del Código de fondo aludido, toda vez que el cumplimiento de la finalidad determinada expresada en el contrato, no resultaría cumplida en un plazo menor al pactado; aunque con respecto al plazo mínimo legal descripto, como las demás modificaciones aportadas por esta Ley, estas deberían ser consideradas en los procedimientos de selección que versen sobre la materia y en los que esta Institución tenga el carácter de locataria.

No obstante ello, teniendo en cuenta la particularidad del tema traído a consulta y sus implicancias en procedimientos de idéntico objeto de prestación de servicio, deberá propiciarse la pertinente consulta a la Oficina Nacional de Contrataciones, en su carácter de órgano rector, a los fines de obtener un pronunciamiento coincidente con el de la Administración Pública Nacional, meritándose así, lo relativo a las modificaciones insertas en el Código de mención...” (el subrayado no corresponde al original).

-II-

OBJETO DE LA CONSULTA

Se requiere la opinión de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, en relación con lo indicado por la SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA (PFA), mediante N° IF-2020-57856159-APN-SA#PFA, de fecha 1° de septiembre de 2020, en el marco del Expediente Electrónico EX-2019-87726408-APN-DCYC#PFA –aplicable, según se indica, al Expediente Electrónico N° EX-2019-87792157-APN-DCYC#PFA–, en donde entendió que, previo al dictado del acto administrativo, se deberá efectuar un nuevo análisis del tema en cuestión, a efectos de determinar si deben incorporarse al pliego de bases y condiciones particulares, los preceptos de la recientemente sancionada Ley N° 27.551, que sustituye los artículos 1196, 1198, 1199, entre otros, del Código Civil y Comercial de la Nación.

-III-

ÁMBITO DE APLICACIÓN

En forma previa a efectuar un análisis del caso planteado, corresponde determinar si el mismo se encuentra dentro del ámbito de aplicación objetivo y subjetivo del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

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 POLICÍA FEDERAL ARGENTINA es un órgano desconcentrado actuante en la órbita 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, es dable puntualizar que el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional 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. A su vez, el artículo 5° del mentado cuerpo legal enumera los contratos excluidos.

Así, teniendo en consideración que en este caso se procura locar inmuebles que servirán de asiento a diferentes sedes de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA y, asimismo, que no se advierten constancias que permitan inferir que se trata de algún supuesto de excepción, puede concluirse que dichos contratos se encuentran comprendidos dentro del ámbito de aplicación objetivo del Decreto Delegado N° 1023/01.

Por último, resta señalar que resultan de aplicación el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado como Anexo al Decreto N° 1030/16, junto con sus normas modificatorias y complementarias.

ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

Ante todo, no resulta ocioso recordar que a través del denominado sistema “JIRA Service Desk” se procura satisfacer requerimientos simples (v.g. pedidos de dictámenes, cuestiones eminentemente operativas de la plataforma electrónica, referencias normativas, etc.), en pos de orientar y/o asistir a los organismos contratantes en forma eficiente, con un grado de fluidez y practicidad que no es dable esperar de los pronunciamientos formales (v. IF-2019-64885570-APN-ONC#JGM).

Empero, por su propia naturaleza y dinámica, el referido sistema de tickets no resulta ser el medio idóneo para canalizar aquellas consultas específicas que revistan aristas complejas o cuando involucren cuestiones novedosas que demanden un análisis detenido, como el caso que nos ocupa.

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

En esa inteligencia, tanto las cuestiones fácticas, técnicas, económico-financieras, presupuestarias y de oportunidad, mérito y conveniencia que pudieren encontrarse comprendidas resultan ajenas al alcance del presente asesoramiento.

Téngase presente, asimismo, que la normativa vigente no contempla, dentro de las atribuciones de este Órgano Rector, el ejercicio de funciones de contralor o auditoría (v. Dictámenes ONC Nros. 558/10, 611/10, 9/16, IF-2017-05245541-APN-ONC#MM e IF-2018-42841186-APN-ONC#MM, entre muchos otros).

Por tal motivo no se encuentra dentro de las competencias de este Órgano Rector verificar y examinar el cumplimiento de la normativa aplicable en los procedimientos de selección que lleven adelante las diversas jurisdicciones y entidades contratantes.

Pues bien, deviene oportuno mencionar, a modo de introducción, que las normas atinentes a la locación de inmuebles –cuando el Estado Nacional actúe en calidad de locatario– son aquellas que se encuentran contempladas, sustancialmente, en los artículos 81 a 86 del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC N° 62/16, modificadas por sus similares Nros. 49/18 y 18/19).

Más precisamente, el artículo 81 del referido Manual estipula: “...*NORMAS DE APLICACIÓN. La locación de inmuebles se regirá por el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y su reglamento, por el presente Manual, por las cláusulas del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales, del pliego de bases y condiciones particulares y por las estipulaciones del respectivo contrato de locación. En todo lo que no se halle previsto expresamente por la documentación contractual, se aplicarán supletoriamente las normas de derecho privado y los usos y costumbres del mercado inmobiliario.*”

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...” (el subrayado no corresponde al original).

Con respecto a esto último, si bien a raíz de la incorporación introducida por el artículo 83 de la Ley N° 27.431 al inciso d) del artículo 25 del Decreto Delegado N° 1023/01, existe en la actualidad una causal de contratación

directa especialmente prevista para: “La locación de inmuebles, en los casos en los que las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la ley 24.156 y sus modificaciones, actúen como locatarios” (v. artículo 25, inciso d) apartado 11 del Decreto Delegado N° 1023/01), esta Oficina se ocupó en su

momento de explicar 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...” (v. Dictámenes ONC Nros. IF-2018-35632982-APN-ONC#MM e IF-2020-37668416-APN-ONC#JGM).

Aclarado ello, de los antecedentes reseñados en el Acápite I se desprende que la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA tramitó –mediante EX-2019-87726408- -APN-DCYC#PFA y EX-2019-87792157- -APN-DCYC#PFA– DOS (2) licitaciones privadas con el objeto de locar inmuebles para asiento de las futuras sedes de la DIVISIÓN TRIPLE FRONTERA de la SUPERINTENDENCIA DE INVESTIGACIONES FEDERALES y de la DIVISIÓN ANTIDROGAS ROSARIO de la DIRECCIÓN GENERAL ANTIDROGAS INTERIOR de la SUPERINTENDENCIA DE DROGAS PELIGROSAS, respectivamente.

En ambos casos, el segundo llamado de cada uno de los procesos licitatorios previamente mencionados habría resultado fracasado, propiciándose en consecuencia realizar –en sendos expedientes– un llamado a Contratación Directa por Compulsa Abreviada por Licitación Fracasada, en los términos del artículo 25, inciso d) apartado 4 del Decreto Delegado N° 1023/01, precepto que estipula lo siguiente: “...**PROCEDIMIENTOS DE SELECCION.** Los procedimientos de selección serán: (...) d) **CONTRATACION DIRECTA.** La selección por contratación directa se utilizará en los siguientes casos: (...) 4. Cuando una licitación o concurso hayan resultado desiertos o fracasaren se deberá efectuar un segundo llamado, modificándose los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares. Si éste también resultare desierto o fracasare, podrá utilizarse el procedimiento de contratación directa previsto en este inciso...”.

Sobre el particular, el artículo 18 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 establece: “...**PROCEDENCIA DE LA COMPULSA ABREVIADA POR LICITACIÓN O CONCURSO DESIERTO O FRACASADO.** La modificación de los pliegos de bases y condiciones particulares del segundo llamado a licitación o concurso prevista en el apartado 4, del inciso d) del artículo 25 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios, se deberá efectuar en aquellos casos en que pueda presumirse razonablemente que la declaración de desierto o fracasado del primer llamado se hubiere producido por un defecto en los aludidos pliegos. Al utilizar el procedimiento de compulsa abreviada previsto en dicho apartado no podrán modificarse los pliegos del segundo llamado a licitación o concurso...”.

Finalmente, en el artículo 53 del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC N° 62/16 se encuentra regulado el trámite de la compulsa abreviada por licitación o concurso desierto o fracasado, con los siguientes alcances: “...*En las contrataciones que se encuadren en el artículo 25, inciso d), apartado 4 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios, se deberá seguir el siguiente procedimiento:*

a) La Unidad Operativa de Contrataciones efectuará una consulta a la Unidad Requirente sobre la persistencia de la necesidad ante el segundo procedimiento de licitación o concurso declarado desierto o fracasado.

b) En el caso en que persista la necesidad, la autoridad competente emitirá el acto administrativo de inicio del procedimiento, debiendo utilizarse el mismo pliego de bases y condiciones particulares que rigió el segundo llamado a licitación o concurso.

c) La Unidad Operativa de Contrataciones enviará invitaciones a por lo menos TRES (3) proveedores, con un mínimo de TRES (3) días de antelación a la fecha fijada para la apertura o a la fecha de vencimiento del plazo establecido para la presentación de las ofertas inclusive, o para el retiro o compra del pliego inclusive, o para la presentación de muestras inclusive, la que operare primero, cuando esa fecha sea anterior a la fecha de apertura de las ofertas.

d) La Unidad Operativa de Contrataciones difundirá la convocatoria junto con el pliego de bases y condiciones particulares en el sitio de Internet de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES o en el sitio del sistema electrónico de contrataciones, desde el día en que se cursen las respectivas invitaciones.

e) El procedimiento continuará de acuerdo al procedimiento básico... ”.

Así, para que proceda la compulsa abreviada por esta causal es menester que, luego de un primer llamado desierto o fracasado, se haya efectuado un segundo llamado en el marco del mismo procedimiento (con modificación del pliego de bases y condiciones particulares, en caso de corresponder) resultando también desierto o fracasado.

Huelga aclarar que la exigencia de contratar finalmente según el pliego del segundo llamado es un mecanismo de transparencia tendiente a evitar que se acceda a esta causal de contratación directa en forma indebida, como consecuencia de una manipulación de los pliegos enderezada a hacer fracasar o provocar que resulten desiertos –deliberadamente– el primero y segundo llamado de una licitación o concurso; pero ello en nada se vincula con un cambio ulterior en las normas que integran el ordenamiento jurídico general.

Aclarado lo anterior, corresponde adentrarse en la consulta concreta, formulada por el organismo de origen, la cual se vincula con lo opinado por la SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA (PFA), mediante N° IF-2020-57856159-APN-SA#PFA, de fecha 1° de septiembre de 2020, oportunidad en la cual la mencionada instancia puso de relieve que, en forma previa al dictado del acto por el cual se propicia: “...*realizar un llamado a CONTRATACION DIRECTA POR COMPULSA ABREVIADA y rubricar el PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES PARTICULARES (PByCP) que regirá el procedimiento (...)* se deberá efectuar un nuevo análisis del tema en cuestión, a efectos de determinar si deben incorporarse al PByCO, los preceptos de la recientemente sancionada Ley N° 27.551, que sustituye los artículos 1196, 1198, 1199, entre otros, del Código Civil y Comercial de la Nación... ”.

En efecto, mediante la Ley N° 27.551 (B.O. 30/06/20) se introdujeron modificaciones al Código Civil y Comercial de la Nación. Concretamente, en cuanto aquí interesa, fueron sustituidos los artículos 1196, 1198 y 1199 atinentes a la locación de inmuebles.

Luego, como ya fuera señalado *ut supra*, el artículo 81 del Manual de Procedimiento aprobado como Anexo a la Disposición ONC N° 62/16 estipula, en su parte pertinente, que: *“La locación de inmuebles se regirá por el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y su reglamento, por el presente Manual, por las cláusulas del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales, del pliego de bases y condiciones particulares y por las estipulaciones del respectivo contrato de locación. En todo lo que no se halle previsto expresamente por la documentación contractual, se aplicarán supletoriamente las normas de derecho privado y los usos y costumbres del mercado inmobiliario...”* (el subrayado no corresponde al original).

Cabe afirmar, por ende, que la aplicación de las normas de derecho privado a la locación de inmuebles en que el Estado Nacional es parte reviste carácter supletorio, es decir, tales normas –entre ellas el Código Civil y Comercial de la Nación– resultan aplicables únicamente en forma subsidiaria, frente a la ausencia de previsión expresa y/o falta de regulación en el Manual de Procedimiento, en el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales, en el pliego de bases y condiciones particulares y/o en el contrato de locación.

Desde esa óptica, no parece dudoso sostener que, en el ámbito de los contratos públicos, la remisión al Derecho Privado tiene por única y exclusiva finalidad llenar eventuales vacíos normativos y/o del plexo contractual. Con lo cual, cuando una determinada cuestión referida a la locación del inmueble de que se trate se encuentre efectivamente regulada en el pliego particular y tal cláusula no contravenga las estipulaciones del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional ni sus normas modificatorias y complementarias, así como tampoco normas de orden público, resultará de aplicación la cláusula del pliego, independientemente de las previsiones del Código Civil y Comercial de la Nación.

Dicho en otros términos: cuando en materia de locación de inmuebles en que el Estado Nacional es parte no se verifique un vacío en el plexo contractual que amerite ser llenado, el Código Civil y Comercial de la Nación no resultará de aplicación.

-V-

CONCLUSIÓN

A la luz de lo expuesto en el Acápito IV, cabe concluir que –en principio– no se advierte la necesidad de incorporar a los pliegos particulares los preceptos de normas que integran el ordenamiento jurídico general llamadas a regir ante la ausencia de una previsión expresa en la documentación contractual.

Sin perjuicio de ello, por aplicación del principio de descentralización de la gestión operativa, corresponde en este caso al propio organismo de origen evaluar la pertinencia y/o necesidad de suprimir o bien readecuar las cláusulas de los pliegos particulares objeto de consulta, teniendo presente que –de no hacerlo– toda eventual cláusula inserta en el pliego particular que sea una transcripción o reproducción de preceptos del Código Civil y Comercial de la Nación –en su redacción anterior a la modificaciones introducidas por la Ley N° N° 27.551– será de aplicación al contrato, desplazando al contenido de los artículos 1196, 1198, 1199, entre otros, del Código Civil y Comercial de la Nación, en su actual redacción.

Saludo a usted atentamente.

EC

AL

JEFE DE LA DIVISIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES
DE LA POLICÍA FEDERAL ARGENTINA

Comisario Hugo CABALLERO

S. _____ / _____ D.