



DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 17735/2019.

INICIADOR: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. - SUBSECRETARIA DE POLÍTICA SOCIAL.

EXTRACTO: S/LLAMADO A LICITACION DESTINADA AL ALQUILER DE UN INMUEBLE EN LA CIUDAD DE GENERAL ACHA.

DICTAMEN N° 270 / 2019

Señor Ministro de Desarrollo Social:

Las presentes actuaciones han sido remitidas a consideración de este Órgano Asesor a efectos de emitir opinión respecto de la sanción de la Ley N° 27551, modificatoria del Código Civil y Comercial de la Nación y su aplicación a un proceso licitatorio en trámite.

Nótese que dicha intervención es a requerimiento del Tribunal de Cuentas, conforme Providencia N° 078/2020-MAB- a fs. 91, no obstante dicho Organismo no estar autorizado a tales fines, conforme lo establece el artículo 1° y 28 de la Ley N° 507- Orgánica de la Asesoría Letrada de Gobierno-.

Recuérdese, que la Asesoría Letrada de Gobierno es un órgano de control interno que tiene a su cargo el asesoramiento del Poder Ejecutivo, Ministerios y entes autárquicos integrantes de la Administración Central, siempre que lo soliciten en virtud de expresas disposiciones de la Ley N° 507 -Orgánica de Asesoría Letrada de Gobierno-, en tanto que el Tribunal de Cuentas como órgano de control externo tiene su propia Asesoría Legal.

Independientemente de ello, se procederá al análisis jurídico de autos, adelantando compartir los términos del informe de la Subsecretaría de Desarrollo Social obrante a fs. 73/74.

I- Las presentes actuaciones se inician con fecha 16/12/2019 con motivo de arrendar un inmueble para el funcionamiento de la Delegación Zona Sur (General Acha) de la Subsecretaría de Política Social. A tales fines, el día 2 de marzo del año en curso, mediante





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 17735/2019.

INICIADOR: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. - SUBSECRETARIA DE POLÍTICA SOCIAL.

EXTRACTO: S/LLAMADO A LICITACION DESTINADA AL ALQUILER DE UN INMUEBLE EN LA CIUDAD DE GENERAL ACHA.

DICTAMEN N° 270/2019

Decreto N° 408/20 (fs.30/31) se aprueba el proyecto de documentación básica (Planilla de Cotización, Pliego de Cláusulas Particulares, Anexos y Proyecto de Contrato de Locación) y se autoriza a realizar el llamado a Licitación Pública N° 147/19. Luego de la publicación del llamado (fs. 39/42), se presenta una única propuesta (fs. 44/48) cuyo sobre es abierto el día 25 de junio del corriente año (fs. 66). Posteriormente, mediante Resolución N° 29/20 se designan a los integrantes de la Comisión de pre-adjudicación (fs. 69), y se procede a la pre adjudicación y su publicación (fs. 71 y 74 vta.). Finalmente, se elabora el proyecto de Decreto y Contrato de Locación a suscribirse con la Sra. MARTÍNEZ, mediante el cual se aprueba la Licitación Pública N° 147/19 y se adjudica el arrendamiento del inmueble (fs. 83/86).

Concomitante al procedimiento licitatorio resumido en el párrafo precedente, se sanciona la Ley N° 27551, modificatoria del Código Civil y Comercial de la Nación, la cual establece un Plazo mínimo de la locación de inmuebles de tres (3) años (conf. Art. 3°). Dicha legislación entró en vigencia mediante su publicación de fecha 30 de junio del corriente año.

Frente a ello, y previo a suscripción del decreto de adjudicación y no obstante la instancia final del procedimiento licitatorio y el informe elaborado por la Subsecretaria de Política Social, obrante a fs. 73/74, surge el interrogatorio respecto de la necesidad de adaptar la presente tramitación al plazo mínimo de locación de inmuebles de tres (3) años establecido por la Ley N° 27551, ya que el plazo previsto en el





DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 17735/2019.

INICIADOR: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. - SUBSECRETARÍA DE POLÍTICA SOCIAL.

EXTRACTO: S/LLAMADO A LICITACION DESTINADA AL ALQUILER DE UN INMUEBLE EN LA CIUDAD DE GENERAL ACHA.

DICTAMEN N° 270/2019

Pliego de Condiciones Particulares y en el Proyecto de Contrato es de dos (2) años prorrogable a uno (1) más.

II- Ante todo, cabe señalar que no se advierten obstáculos jurídicos que impidan la suscripción del Proyecto de decreto, por el cual se aprueba la licitación y se adjudica el arrendamiento del inmueble por dos años, con opción a prórroga por un año más (conf. Art. 1° y 3°) en los términos que obra a fs. 75/78. Ello, conforme los motivos que a continuación se desarrollan.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que el presente procedimiento licitatorio se fundamenta en el Artículo 33 de la Ley N° 3 -de Contabilidad-, el cual establece "Toda contratación en que el Estado Provincial sea parte y, en general toda aquella que signifique entrada o salida de fondos, que no esté reglada en forma especial, se regirá por las disposiciones de la presente Ley, y se realizará previa licitación pública".

Recuérdese que la licitación pública como procedimiento de selección del contratista "...es un formalismo ineludible que constituye la base del régimen exorbitante que rige en la contratación administrativa (...) la importancia de la licitación es tal que no solo regla el comienzo del contrato; su normativa se proyecta durante todo el desarrollo de la vinculación contractual, pues las bases de la licitación, el pliego de condiciones, y la documentación licitatoria presentada en la oferta





DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VÍAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 17735/2019.

INICIADOR: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. - SUBSECRETARIA DE POLÍTICA SOCIAL.

EXTRACTO: S/LLAMADO A LICITACION DESTINADA AL ALQUILER DE UN INMUEBLE EN LA CIUDAD DE GENERAL ACHA.

DICTAMEN N° 270/2019

por el contratista rigen a lo largo de la ejecución contractual. (Dromi, J. "La licitación pública". Astrea, pag. 92).

Así, bajo este procedimiento de principio de contratación pública, la Administración elaboró un Pliego de Cláusulas Particulares conforme la necesidad pública a satisfacer y conforme a la normativa vigente estableciendo de manera expresa, tanto en él (Cláusula Cuarta) como en el proyecto de contrato (Cláusula Tercera), un plazo de duración del arrendamiento de dos años, prorrogable a uno más.

Dicha documentación como base de la licitación y preexistente a la sanción de la Ley N° 27551 (BO 30/06/2020) fue aprobada mediante Decreto N° 408/20, de fecha 2 de marzo de 2020.

Aquí, cabe señalar la trascendencia del Pliego de Cláusulas Particulares en la contratación en que el Estado es parte, el cual -en palabras de José Roberto Dromi- constituye "la ley de la licitación" y en consecuencia "la ley del contrato", toda vez que en él se especifica el objeto de la contratación y se prescriben los derechos y obligaciones del licitante y los licitadores, y luego los del estado y su co-contratante o adjudicatario de aquella.

En igual sentido, nuestro Superior Tribunal de Justicia ha sostenido que el Pliego de Condiciones "...son el conjunto de cláusulas formuladas unilateralmente por el licitante y que contienen el objeto, los derechos y los deberes de los contratantes, como así las condiciones pactadas del contrato. El contenido del pliego es el que va a regir la relación jurídica entre las partes, convirtiéndose en la matriz rectora





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 17735/2019.

INICIADOR: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. - SUBSECRETARIA DE POLÍTICA SOCIAL.

EXTRACTO: S/LLAMADO A LICITACION DESTINADA AL ALQUILER DE UN INMUEBLE EN LA CIUDAD DE GENERAL ACHA.

DICTAMEN N° 270/2019

del vínculo". (Fallo: Proverbio, Gustavo H. c/Municipalidad de Santa Rosa s/ Demanda Contencioso Administrativa)

Con basamento en las estipulaciones aprobadas, la Administración Pública llamó a licitación pública en la que se presentó una única oferente, quien adhirió a las cláusulas prefijadas por la Administración mediante la presentación de una oferta realizada sin reparos.

Adviértase en este punto, que la presentación de la oferta por parte del oferente supone la aceptación incondicionada de los pliegos, sin posibilidad de que sean discutidos a futuro (al tiempo de la adjudicación, por ejemplo), tanto por la Administración como por el co-contratante, salvo que los mismos contengan vicios groseros de nulidad de pleno derecho; situación ésta que no acontece en autos.

Nótese, que el Pliego de condiciones particulares como así la aceptación del mismo a través de la presentación de la Oferta, son elementos constitutivos del contrato y trascendentes en la etapa de formación del contrato, los que fueron realizados conforme al derecho aplicable y vigente al caso.

En este sentido, resulta ilustrativo citar al Reglamento de Contrataciones de la Provincia, el cual en su artículo 65 dispone que "Forman parte integral del contrato: "...a) *Las disposiciones de este Reglamento y las cláusulas particulares de la contratación; b) La oferta adjudicada; c) Las muestras correspondientes; d) La adjudicación; e) La orden de provisión o venta...*".





DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 17735/2019.

INICIADOR: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. - SUBSECRETARÍA DE POLÍTICA SOCIAL.

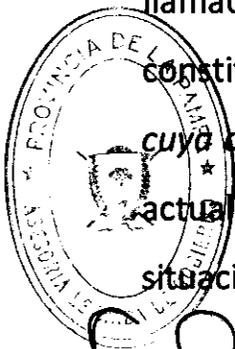
EXTRACTO: S/LLAMADO A LICITACION DESTINADA AL ALQUILER DE UN INMUEBLE EN LA CIUDAD DE GENERAL ACHA.

DICTAMEN N° 270/2019

De ello, se desprende que el contrato celebrado con la Administración Pública no se limita al acto de adjudicación, sino que comprende otros elementos iguales o más importantes incluso que ésta, tal como el Pliego de Condiciones Particulares y la Oferta, los que se verifican en una instancia previa al perfeccionamiento y posterior ejecución del contrato, cual es la etapa de formación del contrato (ya agotada). Es en dicha etapa de formación de la contratación donde se pone de manifiesto la voluntad concertada entre el Estado y el Co contratante.

Nótese en el presente, que los actos desarrollados bajo la etapa mencionada fueron realizados en un contexto de absoluta legitimidad acorde al derecho vigente y aplicable al caso, y en razón de ello son válidos para determinar el acto de adjudicación del contrato como modo de perfeccionar el acuerdo de voluntades, conforme obra en autos.

En esta instancia final del procedimiento licitatorio, pensar en modificar -o adaptar- las condiciones contractuales del bien inmueble a arrendar estableciendo un plazo diferente, necesariamente conlleva a una resolución disvaliosa para la Administración Pública, consistente en el archivo de las presentes actuaciones y en un nuevo llamado a licitación, dado que los pliegos de bases y condiciones se constituyen en una *"reglamentación circunstanciada en función del objeto cuya contratación pretende"* (Roberto Dromi, "Licitación Pública", 2ª edición actualizada, Edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires, Año 1995, página 248.), situación que no se justifica en el estadio actual de la presente contratación.





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 17735/2019.

INICIADOR: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. - SUBSECRETARIA DE POLÍTICA SOCIAL.

EXTRACTO: S/LLAMADO A LICITACION DESTINADA AL ALQUILER DE UN INMUEBLE EN LA CIUDAD DE GENERAL ACHA.

DICTAMEN N° 270/2019

Por lo tanto, considerando la fecha de la vigencia de la Ley N° 27551, la preexistencia del Pliego de Condiciones Particulares, el Modelo de Contrato, la oferta de la contratista, y la ausencia de objeción alguna al plazo indicado en el Pliego por parte del Estado Provincial, quien como locatario es el sujeto tutelado por la reciente modificación del Código Civil y Comercial de la Nación, no se advierten objeciones jurídicas que obsten a la aprobación de la licitación y a la consecuente adjudicación del contrato.

Por lo expuesto, realizadas las aclaraciones pertinentes, este Órgano Consultor da por evacuada la consulta solicitada.

ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO - Santa Rosa, 29 SET 2020




Griselda OSTERTAG
ABOGADA
Asesora Letrada de Gobierno
Provincia de La Pampa