

OPINIÓN N° 146-2018/DTN

Solicitante: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC

Asunto: Plazo de ejecución contractual en contratos de arrendamiento de bienes inmuebles.

Referencia: Documento S/N de fecha 10.AGO.2018

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, la Secretaria General del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, consulta sobre el plazo de ejecución contractual en contratos de arrendamiento de bienes inmuebles y la aplicación supletoria de las disposiciones del Código Civil.

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal o) del artículo 52 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, y la Tercera Disposición Complementaria Final de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF.

En ese sentido, las conclusiones de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

2. CONSULTA Y ANÁLISIS

De manera previa, corresponde señalar que con fecha 3 de abril de 2017, entraron en vigencia el Decreto Legislativo N° 1341 *-Decreto Legislativo que modifica la Ley-*, y el Decreto Supremo N° 056-2017-EF *-Decreto Supremo que modifica el Reglamento-*, cuyas disposiciones rigen a partir de esa fecha; salvo para aquellos procedimientos de selección iniciados antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1341, los cuales se rigen por las normas vigentes al momento de su convocatoria¹.

En esa medida, considerando que vuestra solicitud de consulta ha sido formulada después de efectuadas dichas modificatorias, el análisis de la presente opinión se desarrollará bajo los alcances de la normativa de contrataciones del Estado vigente.

La consulta formulada es la siguiente

¹ De acuerdo a lo establecido en la Disposición Complementaria Transitoria Única del Decreto Legislativo N° 1341.

“¿Correspondería debido a la necesidad pública, aplicar en extenso de manera supletoria y/o complementaria, el artículo 1700° del Código Civil a efectos que el referido contrato se convierta en uno de naturaleza indeterminada?”

2.1. En primer lugar, debe indicarse que, con la finalidad de lograr el mayor grado de eficiencia en las contrataciones públicas *-esto es, que las Entidades obtengan los bienes, servicios u obras necesarios para el cumplimiento de sus funciones, al menor precio y con la mejor calidad, de forma oportuna-* y la observancia de principios básicos que aseguren la transparencia en las transacciones, la imparcialidad de la Entidad, la libre concurrencia de proveedores, así como el trato justo e igualitario², el artículo 76 de la Constitución Política del Perú dispone que la contratación de bienes, servicios u obras con cargo a fondos públicos, se efectúe, obligatoriamente, por licitación o concurso, de acuerdo con los procedimientos, requisitos y excepciones señalados en la Ley.

Al respecto, cabe señalar que la Ley es la norma que desarrolla el citado precepto constitucional y, conjuntamente con su Reglamento y las demás normas de carácter reglamentario emitidas por el OSCE, constituye la normativa de contrataciones del Estado.

En dicho contexto, debe mencionarse que el artículo 3 de la Ley delimita el ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones del Estado, teniendo en consideración dos criterios: uno subjetivo, referido a los sujetos que deben adecuar sus actuaciones a las disposiciones de dicha normativa; y otro objetivo, referido a las actuaciones que se encuentran bajo su ámbito.

En este orden de ideas, el citado artículo establece un listado de los órganos u organismos de la Administración Pública³, bajo el término genérico de “Entidad”, **que se encuentran en la obligación de aplicar la normativa de contrataciones del Estado.** De igual forma, prescribe que la normativa de contrataciones del Estado se aplica a las contrataciones de bienes, servicios u obras, que realicen estas Entidades asumiendo el pago de la retribución correspondiente al proveedor con cargo a fondos públicos⁴.

² De acuerdo a la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída sobre el Expediente N° 020-2003-AI/TC.

³ A efectos de precisar el contenido de "administración pública", resulta pertinente citar a Marcial Rubio: *"Los órganos del gobierno central, así como los gobiernos regionales, concejos municipales y varios organismos constitucionales con funciones específicas, tienen por debajo de sus jefes u organismos internos rectores, un conjunto más o menos amplio de funcionarios, organizados en distintas reparticiones, que son los que ejecutan, supervisan y evalúan las acciones propias del Estado y constituyen la administración pública."* (El subrayado es agregado). RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico, décima edición, 2009, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Pág. 65.

⁴ Según el artículo 15 de la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, son fondos públicos los ingresos de naturaleza tributaria, no tributaria o por financiamiento que sirven para financiar todos los gastos del Presupuesto del Sector Público. De manera complementaria, el Anexo - Glosario de Definiciones de la Ley N° 28112, precisa que fondos públicos son los recursos financieros del Sector Público que comprende a las entidades, organismos, instituciones y empresas. Finalmente, el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF, señala que los fondos públicos se orientan a la atención de los gastos que genere el cumplimiento de sus fines,

Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley señala lo siguiente “*La presente Ley y su reglamento prevalecen sobre las normas del procedimiento administrativo general, de derecho público y sobre aquellas de derecho privado que le sean aplicables.*”

Como se aprecia, la regulación contenida en la Ley y el Reglamento tiene un carácter especial, y además de ello, por disposición expresa de la Ley, **prevalece** sobre aquellas otras normas –del procedimiento administrativo general, derecho público y privado –que posean un alcance general.

Lo anterior se encuentra en concordancia con lo indicado por RUBIO CORREA⁵ quien señala que “*La disposición especial prima sobre la general, lo que quiere decir que si dos normas con rango de ley establecen disposiciones contradictorias o alternativas pero una es aplicable a un espectro más general de situaciones y otra a un espectro más restringido primará esta sobre aquella en su campo específico*”. (El subrayado es agregado).

- 2.2 Efectuadas estas precisiones, corresponde señalar que los contratos celebrados bajo el amparo de la normativa de contrataciones del Estado deben contemplar un plazo de ejecución⁶ a efectos de establecer el inicio y la culminación de las prestaciones que deberá efectuar el contratista; dicho plazo debía definirse desde la formulación del requerimiento para posteriormente ser recogido en las Bases y finalmente en el contrato.

Así, el artículo 120 del Reglamento establece las reglas que deben respetarse al establecer el plazo de ejecución contractual, en aquellos contratos realizados por las Entidades Públicas, de acuerdo a lo siguiente:

“El plazo de ejecución contractual se inicia el día siguiente del perfeccionamiento del contrato, desde la fecha que se establezca en el contrato o desde la fecha en que se cumplan las condiciones previstas en el contrato, según sea el caso.

(...) Los documentos del procedimiento de selección pueden establecer que el plazo de ejecución contractual sea hasta un máximo de tres (3) años, salvo que por leyes especiales o por la naturaleza de la prestación se requiera plazos mayores, siempre y cuando se adopten las previsiones presupuestarias necesarias para garantizar el pago de las obligaciones, según las reglas previstas en la normatividad del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

(...) Cuando se trate del arrendamiento de bienes inmuebles, el plazo puede ser hasta por un máximo de tres (3) años prorrogables en forma sucesiva por igual o menor plazo; reservándose la Entidad el derecho de resolver unilateralmente el contrato antes del vencimiento previsto, sin

independientemente de la fuente de financiamiento de donde provengan.

⁵ RUBIO CORREA, Marcial. *El Sistema Jurídico*, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009, décima edición, Pág.137.

⁶ El plazo de ejecución contractual es el período en que el contratista se ha obligado a ejecutar las obligaciones a su cargo.

reconocimiento de lucro cesante ni daño emergente, sujetándose los reajustes que pudieran acordarse al Índice de Precios al Consumidor que establece el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.” (El resaltado es agregado)

Como puede apreciarse, en los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, la Entidad puede prever un plazo de ejecución contractual no mayor de tres (3) años, considerando también la posibilidad de **prorrogarlo** de forma sucesiva, por igual o menor plazo⁷ de manera directa; es decir, sin la necesidad de llevar a cabo previamente un proceso de selección u otro mecanismo de compra.

Cabe mencionar que, por "prórroga"⁸ debe entenderse la "*Continuación de algo por un tiempo determinado*". En ese mismo sentido, Messineo⁹ expresa que la prórroga "*se da cuando en un contrato próximo a vencerse, por acuerdo de las partes, se conviene en extender su duración, siendo el contrato el mismo de antes.*" (El subrayado es agregado); en este sentido, en el ámbito de la Contratación Pública, **la prórroga debe ser entendida como la extensión del plazo de ejecución de un contrato celebrado entre una Entidad y un contratista, por un determinado periodo.**

De esta manera, en el caso de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, el plazo de ejecución previsto en el contrato podía ser prorrogado en forma sucesiva por igual o menor tiempo, pero siempre especificándose el periodo a prorrogar.

De lo expuesto, se advierte que la normativa de contrataciones del Estado *–la cual prevalece sobre las normas de derecho privado, como por ejemplo el Código Civil–* no admite la posibilidad de que los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, realizados por las Entidades Públicas, puedan tener una duración indeterminada, sino que, por el contrario, dispone que éstos deben tener un plazo de ejecución no mayor de tres (3) años, el cual puede ser prorrogado en forma sucesiva por igual o menor periodo.

3. CONCLUSIÓN

La normativa de contrataciones del Estado *–la cual prevalece sobre las normas de derecho privado, como por ejemplo el Código Civil–* no admite la posibilidad de que los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, realizados por las Entidades Públicas, puedan tener una duración indeterminada, sino que *–por el*

⁷ Cabe precisar que de acuerdo a lo indicado en las Opiniones N° 072-2013/DTN; N° 038-2014/DTN, N° 066-2016/DTN y N° 058-2017/DTN, el plazo máximo de un contrato de arrendamiento de bien inmueble no podía ser superior a diez (10) años, ello en razón a lo previsto en el artículo 1688 del Código Civil.

⁸ Según la primera acepción del término "prórroga" consignada en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Lengua Española.

⁹ MESSINEO, Francesco. **Doctrina General del Contrato.** Tomo II. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa – América, 1952. Pág. 205.

contrario– dispone que debe estableciere un plazo de ejecución no mayor de tres (3) años, y que en caso se requiera extenderlo, corresponde realizar una prórroga según lo regulado en el numeral 120.6 del artículo 120 del Reglamento.

Jesús María, 12 de septiembre de 2018

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa

RMPP/AMN