



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
Las Malvinas son argentinas

**Dictamen firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** EX-2022-77748041- -APN-DPYS#INDEC – CONTRATACIÓN DIRECTA POR ADJUDICACIÓN SIMPLE CON UNA UNIVERSIDAD NACIONAL N° 27-0010-CDI22 - CONSULTA s/ LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA SUSCRIBIR LA AMPLIACIÓN DEL CONVENIO CELEBRADO ENTRE EL INDEC Y LA UNLAM.

---

SEÑOR DIRECTOR:

Me dirijo a usted en el marco del expediente electrónico de la referencia, que ingresa para que esta Oficina Nacional tome intervención, a fin de satisfacer el requerimiento efectuado por la DIRECCIÓN DE GESTIÓN del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC).

**-I-**

**ANTECEDENTES**

En el orden 12, páginas 1-10, luce vinculado un convenio suscripto el 4 de agosto de 2022, entre el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS y la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA (UNLAM), el cual tiene por objeto: “...que la ‘UNIVERSIDAD’ preste al ‘INDEC’ un servicio de consultoría, orientado a realizar la tarea de codificación de los campos abiertos de las respuestas recolectadas por el INDEC durante el CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDA RONDA 2020...” (v. CONVE-2022-81254818-APN-DPYS#INDEC).

Cabe destacar que en la Cláusula Tercera se estipuló lo siguiente: “*RETRIBUCIÓN. A fin de cumplir con el objeto establecido en la CLÁUSULA PRIMERA del presente CONVENIO, el ‘INDEC’ efectuará el pago a la ‘UNIVERSIDAD’ de una suma total de PESOS CIENTO DOCE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CIENTO TREINTA CON CINCUENTA CENTAVOS (\$ 112.275.130,50.-) en (3) tres desembolsos, pagaderos contra la entrega de la factura correspondiente por parte de la ‘UNIVERSIDAD’...*”.

En el orden 39, páginas 1-3, obra la Resolución de la DIRECCIÓN del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS N° RESOL-2022-192-APN-INDEC#MEC, de fecha 17 de agosto de 2022, mediante la cual se aprobó el CONVENIO para la contratación del servicio de consultoría, orientado a realizar la tarea de codificación de los campos abiertos de las respuestas recolectadas por el INDEC durante el CENSO NACIONAL

DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS RONDA 2020, obrante en CONVE-2022- 81254818-APN-DPYS#INDEC, suscripto el 4 de agosto de 2022 entre el Director del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS y el Rector de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA (C.U.I.T. N° 30-64622868-5), por un monto total de PESOS CIENTO DOCE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CIENTO TREINTA CON CINCUENTA CENTAVOS (\$ 112.275.130,50) -v artículo 1°-.

Asimismo, mediante el artículo 2° de la citada Resolución se resolvió: *“Apruébase el procedimiento de selección del contratista mediante Contratación Directa - Adjudicación Simple con Universidades Nacionales N° 27-0010-CDI22, llevada a cabo con el objeto de contratar el servicio de consultoría, orientado a realizar la tarea de codificación de los campos abiertos de las respuestas recolectadas por el INDEC durante el CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS RONDA 2020, en virtud de lo dispuesto por el Artículo 25 inciso d), apartado 9 del “Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional” aprobado por Decreto N° 1023/01 con sus normas modificatorias y complementarias y los Artículos 14, 23 y 23 bis del “Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional” aprobado por Decreto N° 1030/16 y sus normas modificatorias y complementarias.”.*

Por último, mediante el artículo 3° del acto administrativo en cuestión, se adjudicó la contratación de que se trata a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA (C.U.I.T. N° 30-64622868-5), por un monto total de PESOS CIENTO DOCE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CIENTO TREINTA CON CINCUENTA CENTAVOS (\$ 112.275.130,50).

En el orden 45, páginas 1-7, se encuentra digitalizada como IF-2022-85784765-APN-DPYS#INDEC, la Orden de Compra N° 27-0037-OC22, emitida a favor de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA, en fecha 18 de agosto de 2022.

En el orden 65, páginas 1-4, se encuentra anexado un proyecto de resolución, a ser suscripto por el titular del INDEC, a través del cual se propicia ampliar la Orden de Compra N° 27-0037-OC22 emitida en favor de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA (C.U.I.T. N° 30-64622868-5) para la realización del servicio de evaluación de calidad de la captura por escáner de los cuestionarios del CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN HOGARES Y VIVIENDA RONDA 2020, por un monto de PESOS TREINTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y UNO CON VEINTE CENTAVOS (\$ 33.743.871,20), equivalente al TREINTA CON CERO CINCO CENTÉSIMAS (30,05%) del monto total de la Contratación Directa con Universidades Nacionales N° 27-0010-CDI22 (v. artículo 1°).

A su vez, por el artículo 2° del referido proyecto se procura aprobar el modelo de Adenda del Convenio aprobado por la Resolución RESOL-2022-192-APN-INDEC#MEC de fecha 17 de agosto de 2022.

En el orden 67, páginas 1-13, rola el Dictamen N° IF-2022-110727127-APN-DAJ#INDEC, de fecha 18 de octubre de 2022, en cuyo marco la DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS del INDEC emitió opinión con respecto a la eventual ampliación de la Orden de Compra N° 27-0037-OC22, en los siguientes términos: *“El proyecto de adenda I que se propicia sea suscripto entre la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA y este INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, tiene como base el Convenio celebrado entre las partes, aprobado por la Resolución RESOL2022-192-APN-INDEC#MEC de fecha 17 de agosto de 2022. Mediante la cláusula primera se conviene modificar la cláusula primera del Convenio primigenio aclarando cuestiones relativas a su objeto y especificando el nuevo monto. Asimismo, mediante la cláusula segunda se acuerda la ampliación del monto del Convenio original y se estipulan las cuestiones relativas a las erogaciones emergentes. La cláusula tercera refiere a cuestiones operativas relacionadas con la recepción y conformación de los*

*servicios, así como al pago y su facturación. Por último, mediante la cláusula cuarta se ratifican las obligaciones del Convenio primigenio que no hayan sido objeto de expresa modificación, mientras que en la cláusula quinta se ratifican los domicilios de las partes (...) El Proyecto propicia aprobar en su artículo 1° la ampliación de la Orden de Compra N° 27-0037-OC22 (...) El artículo 2° propicia aprobar el modelo de Adenda del Convenio (...) de la compulsas de las presentes actuaciones, esta Asesoría Jurídica verifica que: El aumento de la orden de compra que se propicia ampliar no supera el TREINTA Y CINCO POR CIENTO (35%) del monto total del contrato. • Existe conformidad del co-contratante para proceder a la ampliación propiciada. • La modificación autorizada se realiza sin variar las condiciones y los precios unitarios adjudicados y con la adecuación de los plazos respectivos. • El aumento de la prestación tiene lugar durante la ejecución del contrato. • El aumento propiciado no implica aumento o disminución del plazo de duración del contrato... ”.*

Luego, en el referido dictamen fue puesto de relieve lo siguiente: “...Avanzado el trámite de la ampliación propiciada y previo a proyectar el acto administrativo correspondiente, la UNIDAD OPERATIVA DE COMPRAS viene en consulta a esta DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS a fin de dilucidar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 y su respectivo Anexo, del ‘Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional’ aprobado por el Decreto N° 1030/2016, en cuanto a la autoridad con competencia para dictar el acto de aprobación de ampliación de la Contratación Directa - adjudicación simple con universidades nacionales - N° 27-0010-CDI22.

*Ello teniendo presente que, si se considera el monto total por el que se adjudicó la contratación - PESOS CIENTO DOCE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CIENTO TREINTA CON CINCUENTA CENTAVOS (\$ 112.275.130,50) -, incluido el importe estimado de la ampliación propiciada - PESOS TREINTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y UNO CON VEINTE CENTAVOS (\$33.743.871,20.-) -, el mismo supera el umbral que fija la norma - TREINTA MIL MODULOS (M 30.000), importe equivalente a PESOS CIENTO VEINTE MIL MILLONES (\$120.000.000.-) - para que el acto de aprobación sea suscripto por la misma autoridad que dictó el acto de adjudicación.*

*Cabe aclarar que, en la contratación bajo análisis, el acto de adjudicación fue dictado por la máxima autoridad del Organismo, quien reviste calidad de funcionario con nivel equivalente a Secretario de Estado... ”.*

Al respecto, la aludida asesoría efectuó el siguiente análisis: “...**la autoridad con competencia para dictar lo actos administrativos de aprobación de ampliaciones, disminuciones, prórrogas, suspensión, resolución, rescisión, rescate y declaración de caducidad, será la que haya dictado el acto administrativo de adjudicación o la autoridad en la que se hubiese delegado tal facultad.**

*Por tanto y teniendo presente que el acto administrativo de adjudicación en la Contratación Directa N° 27-0010-CDI22 ha sido dictado por el Director de este Instituto, haciendo estricta aplicación del artículo en cita, nada obsta para que sea aquel quien también suscriba el acto de aprobación de la ampliación propiciada.*

4. La consulta formulada por la UNIDAD OPERATIVA DE COMPRAS considera o tiene en cuenta el monto total por el que se adjudicó la contratación - PESOS CIENTO DOCE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CIENTO TREINTA CON CINCUENTA CENTAVOS (\$ 112.275.130,50) -, incluyendo el importe estimado de la ampliación propiciada - PESOS TREINTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y UNO CON VEINTE CENTAVOS (\$33.743.871,20.-).

*De esta forma, el área concluye que aquel superaría el umbral que fija la norma - TREINTA MIL MODULOS (M 30.000), importe equivalente a PESOS CIENTO VEINTE MIL MILLONES (\$120.000.000.-) - para que el acto de*

*aprobación de la ampliación sea suscripto por la misma autoridad que dictó el acto de adjudicación.*

*Sobre el particular, cabe resaltar que la normativa reseñada solo dispone que, a los fines de determinar la autoridad competente, el monto estimado a considerar será el importe total en que se estimen las adjudicaciones, incluidas las opciones de prórroga previstas.*

*Sin embargo, en los supuestos de aprobación de ampliaciones, el legislador no ha previsto la misma solución, por el contrario, la norma solo prevé que será competente para su dictado la autoridad que ha dictado el acto administrativo de adjudicación o la autoridad en la que se hubiese delegado tal facultad.*

*5. En razón de lo expuesto, cabe interpretar que, por estricta aplicación del artículo 9 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/2016, la autoridad con competencia para dictar el acto administrativo de aprobación de una ampliación resulta ser la misma que ha dictado el acto administrativo de adjudicación (...) el Director del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, en su carácter de máxima autoridad de este organismo desconcentrado cuenta, a criterio de esta Dirección, con facultades suficientes para la suscripción de dicho acto administrativo conforme lo establecido por el Anexo al artículo 9° del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16...” (el destacado corresponde al original).*

*Con sustento en lo anterior, el servicio permanente de asesoramiento jurídico del INDEC concluyó: “...En atención a las consideraciones expuestas, analizada que fuera la consulta realizada por la DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES, esta Asesoría Jurídica entiende que, toda vez que el acto administrativo de adjudicación en la Contratación Directa N° 27-0010-CDI22 ha sido dictado por el Director de este Instituto, haciendo estricta aplicación del artículo el artículo 9 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/2016, nada obsta para que sea aquel quien también suscriba el acto de aprobación de la ampliación propiciada.*

*Sin perjuicio de lo antes expuesto, atento que la consulta traída a estudio de esta DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS surge en el marco de un proceso de Contratación Directa con Universidades Nacionales, prevista en el apartado 9 del inciso d) del Artículo 25 del Decreto N° 1023/01 y sus modificatorios y complementarios, y en el Artículo 23 del Anexo al Decreto N° 1030/16 y sus modificatorios y complementarios y que, por su dimensión y relevancia institucional merecería mayor estudio, se sugiere se remitan las presentes actuaciones a la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, en su carácter de Órgano Rector en la materia, para análisis e interpretación de las cuestiones de hecho desarrolladas, junto con el artículo 9 y su respectivo Anexo, del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/2016.”.*

*Finalmente, en el orden 68, páginas 1-3, se encuentra incorporado el Informe N° IF-2022-111215767-APN-DG#INDEC, de fecha 18 de octubre de 2022, a través del cual la DIRECCIÓN DE GESTIÓN del INDEC remitió las presentes actuaciones a consideración de este Órgano Rector, indicando lo siguiente: “...la UNIDAD OPERATIVA DE COMPRAS solicitó la intervención de la DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS a fin de dilucidar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 y su respectivo Anexo del “Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional” aprobado por el Decreto N° 1030/2016, en cuanto a la autoridad con competencia para dictar el acto de aprobación de ampliación de la Orden de Compra N° 27-0037-OC22.*

*Ello teniendo presente que, si se considera el monto total por el que se adjudicó la contratación - PESOS CIENTO DOCE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CIENTO TREINTA CON CINCUENTA CENTAVOS (\$ 112.275.130,50.-), adicionado al importe de la ampliación propiciada - PESOS TREINTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y UNO CON VEINTE*

*CENTAVOS (\$33.743.871,20.-), el mismo supera el umbral que fija el Anexo al artículo 9° del ‘Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional’ aprobado por el Decreto N° 1030/2016 para que el acto administrativo de aprobación de la ampliación sea suscripto por la misma autoridad competente que dictó el acto de adjudicación.*

*Cabe aclarar que el acto administrativo de adjudicación de la contratación bajo análisis fue dictado por el Director del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, quien reviste jerarquía de Secretario de Estado...”.*

## **-II-**

### **OBJETO DE LA CONSULTA**

Se requiere la intervención de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, a fin de que se expida sobre la competencia para suscribir la ampliación de la Orden de Compra N° 27-0037-OC22, emitida en favor de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA, en el marco de la Contratación Directa por Adjudicación Simple N° 27-0010-CDI22, a la luz de lo previsto en el Anexo al artículo 9° del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N° 1030/16.

En tal sentido, se consulta acerca del: “...alcance con el que deben interpretarse las disposiciones del artículo 9° del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/2016 y su respectivo Anexo, y consecuentemente, determinar si es el Director de este Instituto la autoridad con competencia para dictar el acto de aprobación de ampliación de la Orden de Compra N° 27-0037-OC22, no obstante el monto global de la contratación supere los TREINTA MIL MODULOS (M 30.000)...”.

## **-III-**

### **ÁMBITO DE APLICACIÓN**

En forma previa a efectuar un examen del caso planteado, corresponde 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 el INDEC es un organismo desconcentrado del MINISTERIO DE ECONOMÍA, 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 que el Régimen General 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 de la contratación de un servicio de consultoría y, asimismo, que no existen constancias que permitan inferir que estamos frente a algún supuesto de excepción, puede concluirse que la contratación de que se trata se encuentra comprendida dentro del ámbito de aplicación objetivo del Decreto Delegado N° 1023/01.

En lo que concierne a la reglamentación aplicable, resultan de aplicación 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, normas modificatorias y complementarias.

Asimismo, resulta aplicable la Disposición ONC N° 65/16, por cuyo intermedio se habilitó el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional denominado “COMPR.AR”, como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos prescriptos en el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Téngase presente, en relación con esto último, que mediante Comunicación General ONC N° 62/17 se dispuso el uso obligatorio del Sistema “COMPR.AR” en el ámbito del INDEC a partir del día 20 de febrero de 2017, para los procedimientos de selección que a partir de esa fecha se autoricen o se convoquen –cuando no se requiera autorización previa–.

#### **-IV-**

#### **ACLARACIONES PREVIAS**

No resulta ocioso recordar que este organismo no posee, entre sus atribuciones, funciones de contralor o auditoría (v. Dictámenes ONC Nros.558/10, 611/10, 9/16, IF-2016-02153221-APN-ONC#MM, IF-2016-02153248-APN-ONC#MM, IF-2016-04540789-APN-ONC#MM, IF-2017-12972534-APN-ONC#MM, IF-2017-05245541-APN-ONC#MM, IF-2018-16944776-APNONC#MM, IF-2018-42841186-APN-ONC#MM, IF-2019-08248347-APN-ONC#JGM, IF-2019-64885570-APNONC#JGM, IF-2019-103913317-APN-ONC#JGM, IF-2021-53459233-APN-ONC#JGM, IF-2021-65214312-APN-ONC#JGM, IF-2021-90727398-APN-ONC#JGM, IF-2021-94756724-APN-ONC#JGM, IF-2022-08414085-APN-DNCBYS#JGM, IF-2022-62700184-APN-DNCBYS#JGM e IF-2022-102024300-APN-DNCBYS#JGM, entre muchos otros).

Por otra parte, el ejercicio de un control de legalidad genérico sobre la totalidad del trámite de un determinado procedimiento de selección excedería el umbral de análisis del Órgano Rector, por cuanto se estarían supliendo funciones propias del servicio permanente de asesoramiento jurídico, de la autoridad con competencia para aprobarlo y/o de los organismos de contralor dotados de competencias específicas para dichos fines (v. IF-2021-94756724-APN-ONC#JGM, IF-2022-08414085-APN-DNCBYS#JGM e IF-2022-102024300-APN-DNCBYS#JGM).

En consecuencia, la opinión que ha de brindarse en esta ocasión se circunscribirá al objeto de consulta delimitado en el Acápite II, procurando no ingresar en materias ajenas al ámbito competencial de este Órgano Rector, ni en aquéllas que no fueron objeto de una consulta específica.

#### **-V-**

#### **ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN**

Previo a adentrarnos en la consulta de marras, se estima pertinente efectuar algunas consideraciones generales, de índole conceptual, con respecto a las ampliaciones de contratos administrativos –en sentido estricto– comprendidos en el ámbito de aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Como es sabido, la Administración Pública Nacional se encuentra obligada a sujetar su accionar --en materia de

contrataciones de bienes y servicios-- a las disposiciones contenidas en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional instituido por el Decreto Delegado N° 1023/01, junto con sus normas modificatorias y complementarias dado que, entre los fines públicos comprometidos, se encuentra el de administrar y gestionar de manera transparente los recursos públicos (Cfr. Dictámenes ONC Nros. IF-2018-22179850-APN-ONC#MM, IF-2018-27922992- APN-ONC#MM e IF-2022-102024300-APN-DNCBYS#JGM, entre otros).

Bajo ese prisma, no resulta ocioso recordar que el artículo 11 del Decreto Delegado N° 1023/01 enumera una lista mínima –es decir, no taxativa—de hitos procedimentales que deben formalizarse mediante el dictado del acto administrativo respectivo, con los requisitos establecidos en el artículo 7° de la Ley N° 19.549 y sus modificatorias, sin perjuicio de otros que por su importancia así lo hicieren necesario, como es el supuesto de las ampliaciones de órdenes de compra.

En tal sentido, en el Dictamen ONC N° 214/14 se sostuvo: “...*es una exigencia en nuestro ordenamiento jurídico que toda actuación material que practique la Administración, en la medida en que incida en la esfera de los particulares, deba estar precedida de una declaración formalizada a través de un acto administrativo...*”.

Siendo ello así, el artículo 9° del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N° 1030/16 prevé –en su parte pertinente-- lo siguiente: “*AUTORIDADES COMPETENTES. Las autoridades con competencia para dictar los siguientes actos administrativos: a) autorización de la convocatoria y elección del procedimiento de selección; b) aprobación de los pliegos de bases y condiciones particulares; c) aprobación de la preselección de los oferentes en los procedimientos con etapa múltiple; d) aprobación del procedimiento de selección; e) adjudicación; f) declaración de desierto; g) declarar fracasado; h) decisión de dejar sin efecto un procedimiento serán aquellas definidas según el ANEXO al presente artículo...*”.

En efecto, las competencias para el dictado de actos administrativos, por parte de los funcionarios intervinientes en los diversos procedimientos de contrataciones de la Administración Pública Nacional, central y descentralizada, se encuentran determinadas en el artículo 9° del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16, junto con su respectivo Anexo y sus modificaciones, a partir de la conjunción del tipo de procedimiento de selección de que se trate (Licitación y Concurso Público o Privado/Subasta Pública; Compulsa abreviada y adjudicación simple) y de la cantidad de módulos (M) involucrados, estableciéndose distintas autoridades para la suscripción de los actos correspondientes a las diferentes etapas (autorizar la convocatoria y aprobar los pliegos particulares, aprobar el procedimiento y adjudicar, entre otros) (v. Dictámenes ONC Nros. IF-2016-00073953-APN-ONC#MM, IF-2017-35757379-APN-ONC#MM, IF-2018-03147498-APN-ONC#MM, IF-2018-11055980-APN-ONC#MM, IF-2019-80937524-APNONC#JGM e IF-2020-18787886-APN-DNCBYS#JGM, IF-2020-37668416-APN-ONC#JGM, IF-2021-100414574-APN-ONC#JGM e IF-2022-102024300-APN-DNCBYS#JGM, entre otros).

Va de suyo que, a los fines de determinar los montos involucrados se deberá multiplicar la cantidad de módulos por el valor del mismo, el cual se encuentra establecido en el artículo 28 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 y, en la actualidad, asciende a la suma de PESOS CUATRO MIL (\$ 4.000,00).

Luego, en el Anexo al artículo 9° se detallan como autoridades competentes, acorde con los parámetros previamente enunciados, al/la Titular de la Unidad Operativa de Contrataciones, Director o Directora simple o funcionario o funcionaria de nivel equivalente, Director o Directora Nacional, Director o Directora General o funcionario o funcionaria de nivel equivalente, Subsecretario o Subsecretaria o funcionario o funcionaria de nivel equivalente, Secretario o Secretaria de la Presidencia de la Nación, Secretario o Secretaria de la Jefatura de

Gabinete de Ministros, Secretario o Secretaria Ministerial o funcionario o funcionaria de nivel equivalente, Ministro o Ministra, funcionario o funcionaria con rango y jerarquía de Ministro o Ministra, Jefe de Gabinete de Ministros y máxima autoridad de organismo descentralizado.

Ahora bien, en materia de atribución de competencias para ampliar contratos, el referido artículo 9° del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 es claro al determinar que: “...*La autoridad con competencia para dictar los actos administrativos de aprobación de ampliaciones (...) será la que haya dictado el acto administrativo de adjudicación o la autoridad en la que se hubiese delegado tal facultad...*”.

Interesa traer a colación, para mejor ilustrar la temática sometida a estudio, que durante la vigencia del derogado Decreto N° 893/12 esta Oficina tuvo oportunidad de expedirse acerca de los alcances de la facultad para ampliar órdenes de compra, a la luz tanto de la redacción original como de ulteriores modificaciones que fue sufriendo el texto de dicho cuerpo reglamentario.

Por caso, en el Dictamen ONC N° 218/13 este Órgano Rector opinó: “...*el artículo 14 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 893/12 recepta el principio de paralelismo de formas y competencias, al establecer que se encuentra facultada para declarar desierto o fracasado un procedimiento, dejarlo sin efecto, prorrogarlo, ampliarlo o disminuirlo, aplicar penalidades a los oferentes o adjudicatarios, revocar el acto de adjudicación, etcétera, la misma autoridad con competencia para adjudicar...*”.

Posteriormente, ante un cambio normativo esta Oficina dictaminó: “...*Respecto de la competencia para ampliar, puntualmente, la norma bajo análisis receptaba el denominado ‘principio de paralelismo de las formas y de las competencias’, en virtud del cual la misma autoridad que fuera competente para aprobar el procedimiento de selección de que se trate, resultaba competente para aprobar la ampliación del respectivo contrato.*”

*Es dable destacar que la recepción normativa del aludido principio, conforme la redacción originaria del artículo 14 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, no preveía expresamente restricción, limitante y/o excepción alguna a la hora de evaluar la procedencia de una eventual ampliación (...) por conducto del artículo 1° del Decreto N° 1039/13, publicado en el Boletín Oficial el día 31 de julio de 2013, se aprobó una nueva redacción para el artículo 14 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública aprobado por el Decreto N° 893/12 (...) respecto de la competencia para ampliar, ninguna duda puede haber en cuanto a que se mantuvo la aplicación del mentado ‘principio de paralelismo de las formas y de las competencias’, introduciéndose la aclaración relativa a la posibilidad de que la competencia en cuestión haya sido delegada, pero sin preverse ninguna restricción o límite (...) en relación a esto último, resulta útil mencionar determinadas reglas de interpretación que pueden ser de utilidad a la hora de clarificar la cuestión que el organismo de origen sometió a la consideración de este Órgano Rector.*

*Así, en un primer aspecto, valdría mencionar el axioma jurídico conocido como ‘In claris non fit interpretatio’ –no hace falta interpretar lo que está claro–, en tanto el texto de la norma citada no plantea discordancias ostensibles, por lo que esta Oficina Nacional entiende que no sería posible atribuirle un sentido distinto, ni crear por vía interpretativa restricciones que no fueron expresamente previstas en la norma en estudio, en tanto no es dable presumir el error u omisión en el ejercicio de la potestad reglamentaria que titulariza el PODER EJECUTIVO NACIONAL.*

*En sentido concordante con lo expuesto, la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN tiene dicho que, de conformidad con el aforismo ‘ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus’, no cabe al intérprete hacer decir a la norma lo que ésta no dice ni extraer conclusiones diversas a las que consagra o distinciones que el*



texto no prevé, en virtud de valoraciones subjetivas, por respetables que sean (v. Dictámenes PTN 227:111; 235:377; 249:630, entre muchos otros).

**Por consiguiente, si la norma claramente establece que la autoridad con competencia para aprobar las ampliaciones de los contratos será la misma que adjudicó el procedimiento o la autoridad en la que se hubiese delegado dicha facultad, sin fijar restricciones –como sí se establecen en otros incisos–, no corresponde al intérprete tampoco hacerlo...**” (v. Dictamen ONC N° 243/15) (el destacado no corresponde al original).

Habiendo llegado a este punto y cuanto concierne a la plataforma fáctica que aquí se ventila, es posible advertir que el convenio suscripto entre el INDEC y la UNLAM, en los términos del artículo 25 inciso d) apartado 9° del Decreto Delegado N° 1023/01, normas modificatorias y complementarias, prevé erogaciones por la suma total de PESOS CIENTO DOCE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CIENTO TREINTA CON CINCUENTA CENTAVOS (\$ 112.275.130,50.-), monto que representa la cantidad aproximada de VEINTIOCHO MIL MÓDULO (28.000 M).

Siendo ello así, a la luz del Anexo al artículo 9° del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 y, teniendo en consideración que se trata de un procedimiento de adjudicación simple, la competencia para suscribirlo en razón del monto correspondía a un “*Secretario o Secretaria de la Presidencia de la Nación, Secretario o Secretaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretario o Secretaria Ministerial o funcionario o funcionaria de nivel equivalente.*”.

Ello, teniendo en consideración que tales funcionarios se encuentran facultados para aprobar y adjudicar procedimientos de compulsa abreviada o adjudicación simple: “...*Hasta el importe que represente TREINTA MIL MÓDULOS (M 30.000).*”.

En el caso concreto que nos ocupa, por parte del INDEC –que, como ya se dijo, es un organismo desconcentrado en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMÍA– intervino su Director, siendo oportuno resaltar al respecto, con lo han hecho las instancias preopinantes que, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 del Decreto N° 3110/70, modificado por su similar N° 181/15: “*El Director del INDEC tendrá jerarquía de Secretario de Estado...*”.

Ahora bien, la ampliación contractual en ciernes, equivalente al TREINTA CON CERO CINCO CENTÉSIMAS (30,05%) del monto total de la Contratación Directa con Universidades Nacionales N° 27-0010-CDI22, asciende a la suma de PESOS TREINTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y UNO CON VEINTE CENTAVOS (\$ 33.743.871,20).

Con lo cual si se considera, por caso, la suma pactada en el convenio originario más la ampliación que se propicia, el guarismo resultante ascendería a PESOS CIENTO CUARENTA Y SEIS MILLONES DIECINUEVE MIL UNO CON SETENTA CENTAVOS (\$ 146.019.001,70), monto que, tomado en forma global, superaría el límite de TREINTA MIL MÓDULOS (30.000 M) previamente referenciado.

Así las cosas, se solicita a esta Oficina interpretar el artículo 9° del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16, con miras a determinar la autoridad competente para suscribir ampliaciones, cuando se supere el monto global del Anexo al artículo 9° del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16.

Al respecto, teniendo en consideración los precedentes citados *ut supra* –a través de los cuales fueron interpretados preceptos normativos razonablemente compatibles con el actual texto del plexo reglamentario vigente–, cabe arribar a una conclusión análoga a las citadas y, en tal sentido, afirmar que, en la medida en que el

actual artículo 9° establece que la autoridad con competencia para ampliar es la que haya dictado el acto administrativo de adjudicación o el funcionario en el que se hubiese delegado tal facultad, sin estipular restricciones de otra índole, no corresponde efectuar vía interpretativa distinciones que el texto no prevé.

La conclusión propiciada es, a criterio de esta Oficina Nacional, la que mejor armoniza con los principios generales de economía, eficiencia y eficacia, expresamente receptados en el Decreto Delegado N° 1023/01.

Sin perjuicio de lo señalado hasta aquí y previo a concluir, esta Oficina considera oportuno realizar una breve distinción, en materia de ampliación contractual, entre los contratos administrativos y aquellos denominados “interadministrativos”.

Ello por cuanto no es dable soslayar que en este caso puntual se trata de una contratación directa celebrada por el INDEC con una Universidad Nacional, la cual tiene por sustrato una relación interadministrativa.

Siendo ello así, es menester tener presente las modulaciones y singularidades que caracterizan a los contratos interadministrativos, género respecto del cual las contrataciones celebradas con universidades nacionales son una subespecie.

Desde esa óptica, esta Oficina tiene dicho que: *“...el régimen jurídico aplicable a una contratación interadministrativa difiere del aplicable a los contratos que vinculan al Estado con una persona de derecho privado.*

*En efecto, en el marco de una relación interadministrativa, la Administración carece de las prerrogativas y facultades que hacen a la supremacía estatal, prevaleciendo, en cambio, el principio de cooperación y unidad de acción del Estado (v. Dictámenes PTN 201:229 y 225:71).*

***Por lo tanto, la prerrogativa de la Administración de aumentar o disminuir un contrato interadministrativo debe ejercerse considerando los criterios de coordinación y colaboración que rigen las relaciones interadministrativas.***

*Ello así, serán las partes involucradas quienes deberán concertar una acción a seguir al respecto, propiciando el desempeño eficiente de la Administración y el logro de los resultados requeridos para alcanzar el interés público comprometido...” (v. Dictamen ONC N° 320/14) (el destacado no corresponde al original).*

Con idéntico alcance y a mayor abundamiento, en el Dictamen ONC N° IF-2021-94756724-APN-ONC#JGM se delinearon las siguientes directrices:

- *“...las relaciones que se entablan entre los organismos y entidades que integran la Administración son de coordinación y colaboración, razón por la cual en ellas se encuentran, en principio, ausentes los poderes jurídicos exorbitantes, propios en cambio de aquellas relaciones que se establecen entre el Estado y los particulares (...) La ausencia de un régimen exorbitante y el principio de la unidad administrativa se erigen como las características preponderantes de tales relaciones...”.*
- *“...el régimen jurídico difiere del propio de los contratos administrativos stricto sensu, dado que la presencia de dos o más sujetos estatales en este tipo de acuerdos le imprime a la contratación una modulación especial (...) Tan es así que en el marco de una relación interadministrativa la Administración carece justamente de las prerrogativas que hacen a la supremacía estatal, propias del régimen exorbitante, prevaleciendo, en cambio, el principio de cooperación y unidad de acción del Estado...”.*

- “...los contratos interadministrativos se caracterizan por ser un modo de vinculación jurídica específica entre organismos del propio Estado, cuya relación, más allá de la forma jurídica que tales dependencias adopten, se encuentra regulada esencialmente por el instrumento específico suscripto por ellas (...) la vinculación jurídica resultante de una relación interadministrativa presupone paridad entre las partes y, en razón de ello, se encuentra regulada esencialmente por el convenio firmado por ellas...” (v. Dictamen ONC N° IF-2021-94756724-APN-ONC#JGM).
- “...la ampliación de un contrato interadministrativo se encuentra supeditada, en primera medida, a la regulación específica que haya sido oportunamente consensuada en el clausulado del propio convenio. En su defecto, como parte de la dinámica propia de una relación interadministrativa, corresponderá a las partes involucradas concertar una acción a seguir, dando prevalencia a los principios de cooperación y unidad de acción del Estado en aras de obtener los resultados requeridos para satisfacer el interés público comprometido...” (el destacado no corresponde al original).

De las pautas transcritas se desprende que las ampliaciones de contrato, en el contexto de una relación interadministrativa, no se rigen *in totum* por el artículo 100 inciso a) del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 sino que, ante todo, cobra especial relevancia la regulación específica sobre esta cuestión que haya sido contemplada en el convenio que vincule a las partes.

Eventualmente, ante la falta de previsión convencional al respecto, las partes deberán evaluar conjuntamente una acción sustentada en el consenso y en las pautas de coordinación y colaboración que rigen este tipo de vínculos entre personas de naturaleza eminentemente pública, extremo que se verifica en el presente caso.

-VI-

## CONCLUSIONES

En razón de las consideraciones vertidas en el Acápite V del presente, la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES comparte, en líneas generales, el criterio sostenido por la DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS en su Dictamen N° IF-2022-110727127-APN-DAJ#INDEC, de fecha 18 de octubre de 2022, sin perjuicio de la salvedad efectuada en cuanto a las singularidades que presenta la ampliación de un convenio de naturaleza interadministrativa.

Saludamos a ud. atentamente.

DN

AL

DIRECTOR DE GESTIÓN

DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS

**Lic. Santiago TETTAMANTI**

S. \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D.

