



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
Las Malvinas son argentinas

Dictamen firma conjunta

Número:

Referencia: EX-2022-17172140- -APN-DA#INTI – CONSULTA S/ RÉGIMEN DE CONTRATACIONES APLICABLE A LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DEL INTI.

SEÑOR DIRECTOR:

Me dirijo a usted en el marco de las actuaciones de la referencia, remitidas por la DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA del INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI), que ingresan para que la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES tome intervención.

-I-

RESEÑA DE ANTECEDENTES

En el presente acápite se reseñarán sucintamente los principales antecedentes de las actuaciones giradas en consulta.

En el orden 2, págs. 1-190, luce vinculado el Informe de Auditoría N° IF-2021-122349696-APN-GCSP#SIGEN, de fecha 16 de diciembre de 2021, elaborado por la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN (SIGEN) con el objeto de: “...evaluar la gestión llevada a cabo por el INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) a los efectos de llevar a cabo las adquisiciones de bienes y servicios tramitados bajo los regímenes establecidos por Resolución INTI N° 32/2019 y Resolución INTI N° 16/2019 (...) **el marco de referencia para el presente informe versa sobre la constitución de los Centros de Investigación, su administración, financiamiento, modificaciones de estructura, el cual se amplía en el informe analítico, así como también lo referido a las Compras y Contrataciones del Sistema de Centros (...) se ha analizado si el Instituto Nacional de Tecnología Industrial posee facultades para establecer un régimen excepcional para las contrataciones de bienes y servicios, solventadas con fondos generados por el Sistema de Centros de Investigación del INTI, y si dicho régimen está en colisión con la normativa vigente para la Administración Pública Nacional...**” (el destacado no corresponde al original).

Del referido documento de auditoría se desprenden –en cuanto aquí interesa– observaciones efectuadas y hallazgos puestos de manifiesto por el mencionado organismo de control, atinentes a diversos aspectos del denominado “Sistema de Centros de Investigación y Desarrollo” del INTI.

Se transcriben a continuación los principales pasajes y extractos, para mejor ilustrar:

- En cuanto a la estructura organizativa: “...*Por Decreto-Ley N° 17.138/57, ratificado por la Ley N° 14.467, fue creado el INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI), como organismo descentralizado, actualmente en la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo (...) En lo referido a la relación de los Centros con el INTI se entiende que la estructura actual vincula cada uno de los Centros de Investigación y Desarrollo con las distintas Subgerencias Operativas de la actual estructura organizativa del INTI (...) Dentro de la estructura del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, aprobada por la Decisión Administrativa N° 1945/2018 (primer nivel y segundo nivel operativo) y por la Resolución del Consejo Directivo del INTI N° 33/19 (aperturas de nivel inferior a las aprobadas por la Decisión Administrativa mencionada), se encuentran las unidades integrantes del Sistema de Centros de Investigación del Instituto. De esta forma existen en el INTI: 4 Direcciones, 8 Gerencias y 30 Subgerencias, 60 coordinaciones de departamento/direcciones técnicas y 231 Departamentos Técnicos. Las 60 coordinaciones de departamento/direcciones técnicas y los 231 Departamentos Técnicos constituyen el Sistema de Centros que se nutre mayormente de los aportes directos que efectúa el INTI a partir de su presupuesto anual y en menor medida de la facturación de servicios, para lo cual cuenta con un CUIT (34-54668706-8) diferente al del INTI (CUIT 30-54668706-2). Al respecto, se entiende que las Direcciones y Departamentos Técnicos integran la estructura organizacional del INTI, sin perjuicio que se las adjetive como pertenecientes a un “sistema de centros” ya que no cuentan con un patrimonio propio, ni autonomía financiera, ni autogobierno que permita considerarlos como entes diferentes al Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Así, las mismas devienen en áreas operativas del INTI, cuyo carácter es descentralizado de la APN... ”.*
- En lo atinente al financiamiento: “...*en lo que respecta al financiamiento del “Sistema de centros”, el artículo 2° del Reglamento para la Formación de los Centros de Investigación (Resolución INTI N° 2/58) indica que los mismos serán creados: ‘...a pedido de empresas, sociedades, institutos universitarios, dependencias del Estado Nacional, Provincial o Municipal, personas visibles o por sociedades o agrupaciones formadas por las entidades mencionadas que actuarán como núcleo promotor. Los promotores, al efectuar el pedido al INTI, deber asegurar un aporte pecuniario o de otra índole que sea suficiente para el mantenimiento del Centro cuya creación proponen, y para el desarrollo de las investigaciones durante un tiempo razonable para permitir el logro de los fines perseguidos’ En resumen, el financiamiento del Sistema de Centros se realiza a través de la facturación de los servicios que prestan las Direcciones o Departamentos Técnicos y, de aportes directos del INTI originados en el Presupuesto Nacional. Por ende, en cuánto a su autonomía financiera no puede afirmarse que la existencia misma de los Centros dependa fundamentalmente de los aportes que efectúan personas ajena al INTI (“promotores”), tal como fue concebido en su norma de creación, sino que depende de aportes periódicos del Instituto, lo que no sólo lleva a inferir que carecen de autonomía financiera, sino que se financian con fondos públicos (...) el Sistema de Centros se financia a través de la facturación de servicios y de aportes directos del INTI originados en el Presupuesto Nacional, no pudiendo afirmarse que los mismos dependan de los aportes de personas ajena al Instituto (“promotores”), tal como se establece en el artículo 2° de la Resolución INTI N° 2/58 ‘Reglamento para la Formación de los Centros de Investigación’. Cabe recordar que dicha norma establece que los promotores de los Centros deberán asegurar un aporte pecuniario o de otra índole que sea suficiente para su mantenimiento, y para el desarrollo de las investigaciones durante un tiempo razonable para permitir el logro de los fines perseguidos, lo que, conforme se detalla en el informe analítico, no sucede en la actualidad. Si bien el INTI posee, conforme su norma de creación, la facultad de realizar aportes pecuniarios a los Centros para contribuir a su sostenimiento, la magnitud de dichos aportes debe considerarse a los efectos de determinar si los Centros tienen autonomía financiera.*

En ese sentido, las Direcciones y Departamentos Técnicos o ‘Sistema de Centros’ no cuentan con un patrimonio propio, ni autonomía financiera, ni autogobierno que permita considerarlos como entes diferentes al Instituto Nacional de Tecnología Industrial.

- En relación con el régimen normativo en materia de compras y contrataciones: “...la Ley de creación del Organismo eximió a la gestión e inversión de los fondos asignados a los Centros del INTI de la normativa vigente en la Administración Pública Nacional referida a contrataciones de bienes, servicios y obras. Quedando circunscripta la redacción de la norma dentro del propio Organismo (...) el Sistema de Centros cuenta con normativa propia de compras y contrataciones (...) el régimen del Decreto-Ley N° 17.138/57 dotó al Instituto Nacional de Tecnología Industrial con atribuciones para dictar reglamentos que hagan al funcionamiento de los Centros de Investigación, los que, en lo que hace a la gestión de las contrataciones, estaban eximidos de la Ley de Contabilidad. Sin embargo, el artículo 38 del Decreto N° 1023/2001 (norma de rango legislativo, en orden a las facultades delegadas por el Poder Legislativo en la Ley N° 25.141) derogó el Título VI de la citada “Ley de Contabilidad”, razón por la cual la excepción del marco normativo general del que estaba eximida la gestión de las contrataciones de los Centros de Investigación ha devenido abstracta (...) Por consiguiente, en cuanto a su autogobierno, corresponde tener en cuenta que el ‘Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Nacional’, que aprobó el Decreto citado en último término, resulta de aplicación a las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156, dentro de las cuales está incluido el INTI, el cual incluye a su ‘Sistema de Centros’ ya que, como mencionáramos anteriormente, devienen en áreas operativas integrantes de la estructura del Organismo debiendo sujetarse a la normativa general aplicable al INTI, como organismo descentralizado.
- En materia de gestión de adquisiciones de bienes y/o contrataciones de servicios: “...se ha evaluado la gestión realizada por el Organismo a los efectos de llevar a cabo las adquisiciones de bienes y servicios tramitados bajo los regímenes establecidos por Resolución INTI N° 32/2019 y Resolución INTI N° 16/2019, de donde surgen los siguientes aspectos dignos de mención (...) Por no contar con un sistema integrado de contrataciones el INTI no dispone de información oportuna y exacta del universo de compras y contrataciones llevadas a cabo para los centros, ya que se torna necesaria la recopilación de la información al momento de la toma de decisiones (...) De la revisión de los conceptos contratados, se observa que se realizan contrataciones a través del Sistema de Centros que no son puntuales de los Departamentos Técnicos, sino que prestan servicios al Organismo INTI en su conjunto (...) Ausencia de un Registro de Proveedores que consigne a todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que desean contratar con los Centros de Investigación y Desarrollo del INTI, así como también la inclusión de aquellas que han sido sancionadas con inhabilitación (...) el INTI presenta debilidades en cuanto al manejo de compras a través de los Centros de Investigación. En ese sentido, las áreas operativas del INTI deben sujetarse a la normativa general aplicable al Organismo, cuyo carácter es de organismo descentralizado de la Administración Pública Nacional...”.

Por otra parte, en el referido informe de auditoría se produjo el criterio sustentado por la GERENCIA DE ASUNTOS JURÍDICOS de la SIGEN, instancia letrada que efectuó, entre otras, las siguientes consideraciones: “...esta Asesoría entiende que los Centros no solo carecen de autonomía financiera, sino que se financian en gran medida con fondos públicos (...) esta asesoría considera que dado que los Centros de Investigación y Desarrollo no han adoptado una forma jurídica específica; que presentan una dependencia estructural con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, quien a su vez tiene a cargo la administración de los Centros y lleva adelante sus tareas de apoyo; que el Consejo Directivo del INTI es quien dicta toda la reglamentación concerniente al Sistema, aprueba sus planes de trabajo y es quien a su vez designa sus autoridades, y que su financiamiento se realiza mayormente a través de fondos públicos aportados por del INTI, se puede concluir que

los Centros se asimilan a áreas operativas del INTI, organismo descentralizado de la Administración Pública Nacional, comprendido en el inciso a) del artículo 8º de la Ley N° 24.156. En tal sentido, las actividades desarrolladas por los Centros de Investigación y Desarrollo, como áreas integrantes del INTI, deben encuadrarse en el Régimen de contrataciones que rige en la Administración Pública Nacional, aprobado por el Decreto Delegado N° 1023/01, y su normativa reglamentaria... ”.

A su turno, la entidad auditada efectuó el siguiente descargo:

- En cuanto a la estructura organizativa: “*Sistema de Centros está conformado por los cincuenta y tres (53) Centros de Investigación y Desarrollo existentes en la actualidad y la totalidad de la normativa dictada por el Consejo Directivo para regular su constitución y funcionamiento de conformidad a lo establecido por la Ley Orgánica del INTI (Decreto Ley N° 17.138/57 y modificatorios – Artículos 2, 4 y 10) (...) no es correcta la interpretación formulada por la Sindicatura Jurisdiccional de que dentro de la estructura conformada por la Decisión Administrativa N° 1945/18 (primer y segundo nivel operativo) y por la Resolución del Consejo Directivo del INTI N° 33/19 (aperturas de nivel inferior a las aprobadas por la Decisión Administrativa mencionada) se encuentran las unidades integrantes del Sistema de Centros de Investigación del Instituto. Es errónea la interpretación de que los departamentos y las direcciones técnicas del INTI conforman el Sistema de Centros, como así también es erróneo interpretar que por utilizar la misma denominación que el Reglamento de Formación de los Centros de Investigación y de los Convenios Constitutivos, de Director Técnico, esa mención en la estructura organizativa, implica la desaparición de los Centros de Investigación, que son entes distintos (...) Los Centros de Investigación y Desarrollo existen por la voluntad del INTI de crearlos y por la participaron activa de todos los sectores de actividad privada involucrados en el rubro de la Industria que abarca cada Centro de Investigación y Desarrollo en particular, tanto de carácter sectorial como regional. Tales Centros se constituyen como ya se expresara, mediante la firma de un Convenio de Creación del respectivo Centro, suscripto por todos los socios fundadores, al que luego han podido incorporarse nuevos socios en su carácter de adherentes, mediante la firma de la respectiva ‘Adenda’. Los Centros de Investigación son entes independientes del Instituto Nacional de Tecnología Industrial y como se pusiera de manifiesto conforman el Sistema de Centros, independientemente de su reflejo en la estructura organizacional (...) Los Centros de Investigación y Desarrollo no tuvieron reconocimiento expreso en la Estructura Organizativa conformada por la Decisión Administrativa N° 1945/18 y la Resolución del Consejo Directivo N° 33/19, pero sin perjuicio de no tener tal reconocimiento señalado, existen por los motivos indicados y se vinculan con el INTI en la actualidad, a través de las Subgerencias Operativas. Reflejo de lo expuesto, es el dictado de la Resolución del Consejo Directivo N° 52/21 mediante la cual se estableció la vinculación de los Centros de Investigación y Desarrollo con las Subgerencias Operativas de la estructura organizativa (...) Esta vinculación desde el punto de vista funcional se realizó con el objetivo de garantizar el funcionamiento y el cumplimiento de los fines previstos en los convenios de creación, en virtud de que es el Instituto, a través de la Gerencia Operativa de Administración y Finanzas es quien tiene a cargo la administración de los fondos del sistema de centros, de conformidad a la Ley de creación del INTI... ”.*
- En cuanto a la autonomía financiera del Sistema de Centros: “*...Los Centros de Investigación y Desarrollo que conforman el Sistema de Centros cuenta con un sistema patrimonial propio, con autonomía financiera dada a través del Fondo de Sistema de Centros y autogobierno conforme surge de los Convenios de Creación (poseen un Director Técnico de Centro y un Comité Ejecutivo) que los establece como entes diferentes al Instituto Nacional de Tecnología Industrial dado que no son áreas operativas del INTI que deban someterse a la normativa general aplicable al INTI (...) Como ya se expresara, los Centros de Investigación y Desarrollo no pertenecen a la estructura organizacional del INTI, sin perjuicio de ello, son*

entes distintos que se crean por su Convenio de Creación y que tienen patrimonio propio, autonomía financiera (mediante el Fondo de Sistema de Centros) y autogobierno por los órganos previstos en su Convenio de Creación. Tal criterio, fue avalado por el Ministerio de Economía al momento de asignar los fondos para el Sistema de Centros, como asimismo la propio Unidad de Auditoría Interna en sus informes elaborados y en su intervención en la elaboración de los respectivos procedimientos de contrataciones aplicables a los Centros de Investigación (...) el financiamiento del Sistema de Centros se realiza a través de la facturación de los servicios que prestan los Centros de Investigación y Desarrollo y no por servicios que prestan las Direcciones o Departamentos Técnicos. Si bien estas últimas dependencias formulaan la facturación, a través de las Subgerencias Operativas a las cuales pertenecen administrativamente, no prestan los servicios, sino que facturan por servicios prestados por los Centros de Investigación y Desarrollo, de conformidad a la vinculación prevista por la Resolución del Consejo Directivo N° 52/21. Asimismo, los Centros de Investigación y Desarrollo se financian por los aportes especiales o complementarios que recibe por parte del INTI de conformidad a su Ley de Creación y al Reglamento de Aportes a los Centros de Investigación aprobado por la Resolución de la ex SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO INTERIOR N° 1540/71, modificada por la Resolución de la ex SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y MINERÍA N° 529/97, y cuyo origen radica en el crédito presupuestario aprobado por las sucesivas Leyes de Presupuesto Nacional que anualmente dicta el Honorable Congreso de la Nación (Inciso 5.1 y 5.2 Transferencias al sector privado para financiar gastos corrientes y gastos de capital respectivamente). Esta facultad, otorgada por la Ley, no puede considerarse a los efectos de determinar si los Centros de Investigación y Desarrollo tienen autonomía financiera por la magnitud de dichos aportes. La posibilidad de realizar aportes pecuniarios es una facultad otorgada para garantizar el funcionamiento de los mismos y fomentar el desarrollo de la industria nacional... ”.

- En relación con el régimen normativo en materia de compras y contrataciones del Sistema de Centros: *“...quedó de manifiesto la existencia durante toda la vigencia de vida del INTI (1957 hasta 2021), de un sistema propio de compras y contrataciones para dar celeridad y eficiencia al tratamiento de las mismas y dar cumplimiento a los requerimientos de los Centros de Investigación y Desarrollo, con su integración de miembros que representan al sector privado, los criterios de especialidad y de la complejidad y variedad de los proveedores de los rubros que deben atender las necesidades de los mismos (...) el Decreto Delegado N° 1023/01 no derogó el artículo 10 de la ley de creación del INTI encontrándose la gestión e inversión de los fondos que el INTI le asigne a los Centros de Investigación y desarrollo eximidas de las prescripciones de las leyes de compras y contrataciones vigentes y de la ley de obras públicas. Es un absurdo pretender que el Consejo Directivo no pueda dictar su propio reglamento de compras y contrataciones; y sí pueda dictar su propio reglamento de obras, apartándose de la normativa nacional. Es evidente que el espíritu de la norma al momento de su dictado fue la de eximir la gestión e inversión de los fondos que el INTI asigna a los Centros de Investigación y Desarrollo de las prescripciones del régimen de compras y contrataciones nacional y del régimen de obras públicas vigentes. Tampoco dicho Decreto Delegado N° 1023/01 derogó la facultad reglamentaria del Consejo Directivo de dictar los reglamentos que garanticen el funcionamiento de los Centros de Investigación y Desarrollo, siendo uno de ellos, el Reglamento de Compras y Contrataciones aprobado por la Resolución N° 13/18, como así también todos los reglamentos anteriores a la vigencia de esta última normativa y que tuvieran vigencia por más de 60 años de coexistencia y complementariedad (...) Nuevamente, corresponde señalar en esta instancia, que el Sistema de Centros no se conforma por áreas operativas del INTI (Direcciones Técnicas y Jefaturas de Departamento, conforme su estructura orgánica aprobada), sino por los Centros de Investigación y Desarrollo propiamente dichos y su normativa aplicable, por ende, la adquisición de bienes, servicios y obras para los Centros de Investigación y Desarrollo se rigen por la normativa propia dictada por el Consejo Directivo para tales fines y se afecta al Fondo de Sistema de Centros... ”.*

En el orden 3 obra el Informe de la DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA del INTI N° IF-2021-77776278-APN-DA#INTI, de fecha 23 de agosto de 2021, el cual lleva embebido, a su vez, el informe de respuesta elaborado por el organismo auditado, cuyo contenido se tiene reproducido –en lo sustancial– a partir de lo que se desprende del propio informe de auditoría, previamente transcripto en su parte pertinente.

En el orden 4, págs. 1-46, se encuentra incorporada la Resolución Firma Conjunta del Consejo Directivo del INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL N° RESFC-2018-13-APN-CD#INTI, de fecha 16 de marzo de 2018, por cuyo conducto –entre otros extremos– se aprobó el “RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE BIENES, SERVICIOS Y OBRAS DEL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LOS CENTROS DE INVESTIGACION”.

En el orden 5, págs. 1-45, luce digitalizado como IF-2022-16964228-APN-GOAL#INTI el “Reglamento Administrativo para los Centros de Investigación” aprobado por Resolución del Consejo Directivo del INTI N° 93/61, junto con sus modificatorias y complementarias.

En el orden 6, págs. 1-57, obra el “RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE BIENES, SERVICIOS Y OBRAS DEL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LOS CENTROS DE INVESTIGACION” aprobado por el Consejo Directivo del INTI como Anexo a la Resolución N° 42, de fecha 12 de julio de 2016 y sus modificaciones.

En el orden 7, págs. 1-3, rola la Decisión Administrativa N° DA-2018-1945-APN-JGM, de fecha 26 de diciembre de 2018, por la cual se aprobó la estructura organizativa del INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (primer nivel y segundo nivel operativo).

En el orden 8, págs. 1-3, se encuentra incorporada la Resolución Firma Conjunta del Consejo Directivo del INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL N° RESFC-2019-33-APN-CD#INTI, de fecha 1° de abril de 2019, por la cual fueron aprobadas las aperturas de nivel inferior a las aprobadas por la Decisión Administrativa N° DA-2018-1945-APN-JGM.

En el orden 9, págs. 1-4, obra la Resolución Firma Conjunta del Consejo Directivo del INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL N° RESFC-2021-52-APN-CD#INTI, de fecha 14 de agosto de 2021, mediante la cual se dispuso: “...ARTÍCULO 1°.- *Establécese, la vinculación de los Centros de Investigación y Desarrollo con las Subgerencias Operativas pertenecientes a la estructura organizativa del INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) aprobada mediante la Decisión Administrativa N° 1945/18, de conformidad a lo previsto en el Anexo I (IF-2021-70910050-APN-DA#INTI) que forma parte integrante de la presente Resolución.* ARTÍCULO 2°.- *Establécese, que las Subgerencias Operativas que se detallan en el Anexo I (IF-2021- 70910050-APN-DA#INTI) de la presente Resolución, deberán proponer a la Presidencia del Organismo, a aquellos agentes con rango de Subgerentes Operativos y/o Directores Técnicos, a quienes se les asignarán las funciones de Director Técnico de Centro, cumpliendo las referidas tareas con carácter transitorio, ad-honorem y de conformidad a los Convenios Constitutivos de los Centros de Investigación y Desarrollo, quedando facultado el Presidente del INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) a dictar los actos administrativos correspondientes.* ARTÍCULO 3°.- *Autorícese, a la Gerencia Operativa de Administración y Finanzas a acreATAR e imputar los gastos de los Centros de Investigación y Desarrollo a las Subgerencias Operativas, Direcciones Técnicas y/o Jefaturas de Departamento que se determinen...*”.

Finalmente, en el orden 10, págs. 1-3, luce el Informe N° IF-2022-17203805-APN-DA#INTI, de fecha 22 de febrero de 2022, en cuyo marco la DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA del INTI requiere un pronunciamiento de

este Órgano Rector en torno a “...Las facultades reglamentarias del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (...) en materia de Compras y Contrataciones, en base a las atribuciones que le fueran otorgadas por su Ley Orgánica (Decreto/Ley N°17.138/1957 y N° 4.837/1957 -ambos ratificados mediante la Ley N° 14.467)...”.

En ese sentido, se indica que: “...El INTI fue creado en el año 1957, como continuador del Instituto Nacional de Tecnología, mediante el Decreto/Ley N°17.138, modificado por el Decreto/Ley N°4.837/1958 (ambos ratificados mediante la Ley N°14.467).

El INTI es un organismo descentralizado, que actualmente se encuentra en la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo y que fue creado a los efectos de dar respuesta a las demandas de la Industria Nacional. Entre las funciones que le fueran encomendadas al INTI por su Ley orgánica podemos destacar: (i) la realización de estudios e investigaciones destinadas a mejorar las técnicas productivas; (ii) estimular a que los industriales emprendan dichos estudios; (iii) mantener vínculos tanto con los industriales del país como con las universidades de la República y organismos de investigación sean públicos o privados, nacionales o extranjeros.

Para el logro de ello ha sido creado un Sistema de Centros de Investigación y Desarrollo a los efectos de atender las demandas previamente mencionadas sean tanto sectoriales (lácteos, plásticos, caucho, micro y nano tecnología, entre otras) como regionales.

Actualmente, estos Centros de Investigación se encuentran vinculados orgánica y funcionalmente a las distintas Gerencias y Subgerencias Operativas del INTI, a partir del dictado de la Resolución N°52 del Consejo Directivo de fecha 14 de agosto del 2021.

Dichos Centros de Investigación y Desarrollo son creados mediante Convenios Constitutivos impulsados por el Consejo Directivo con participación del sector privado, de conformidad con el inciso b) del Artículo 2° y 10 de la Ley Orgánica del INTI. Asimismo, señala la Ley Orgánica del Instituto en su artículo 4° inciso i) que es competencia del Consejo Directivo respecto del sistema en cuestión ‘Dictar los reglamentos que determinen, faciliten y ordenen la marcha del Instituto, especialmente en lo que se refiere a las normas a que se sujetará la constitución y funcionamiento de los Centros de Investigación y al uso de las patentes que surgirán de los trabajos realizados...’.

Finalmente, es dable destacar que conforme el artículo 10 de la Ley Orgánica del INTI ‘...la administración de los Centros de investigación estará a cargo del instituto y la gestión e inversión de los fondos que se les asigne quedan eximidas de las prescripciones de las leyes de Contabilidad y Obras Públicas.’.

En ese estado ingresan las presentes actuaciones a consideración de este Órgano Rector.

-II-

OBJETO DE LA CONSULTA

Se requiere la intervención de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, a fin de que se expida con respecto a:

1. Las facultades reglamentarias del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI, en adelante) en materia de Compras y Contrataciones, en base a las atribuciones que le fueran otorgadas por su Ley Orgánica (Decreto/Ley Nros. 17.138/1957 y 4.837/1957 -ambos ratificados mediante la Ley N° 14.467).

2. La vigencia y validez del “Régimen de contrataciones de bienes, servicios y obras del reglamento administrativo para los centros de investigación” aprobado mediante la Resolución del CONSEJO DIRECTIVO N° 13 de fecha 16 de marzo de 2018 (teniendo en consideración sus antecedentes aprobados mediante las Resoluciones N° 93 de fecha 28 de mayo de 1961 en su capítulo VIII – y sus modificatorias Resoluciones N° 47 de fecha 6 de noviembre de 2012, N° 58 y N° 60 de fecha 28 de diciembre de 2012, N° 71 de fecha 7 de octubre de 2013, N° 13 de fecha 13 de marzo de 2014, N° 28 de fecha 30 de abril de 2014 y N° 22 y N° 23 de fecha 27 de abril de 2016- y la Resolución N° 42 de fecha 12 de julio de 2016 y su modificatoria N° 57 de fecha 17 de agosto de 2017) .

-III-

ACLARACIONES PREVIAS

En forma liminar, ha de recordarse 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-APN-ONC#MM, IF-2018-42841186-APN-ONC#MM, IF-2019-08248347-APN-ONC#JGM, IF-2019-64885570-APN-ONC#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 e IF-2022-08414085-APN-DNCBYS#JGM, entre muchos otros).

En consecuencia, la opinión que ha de brindarse en esta ocasión se circunscribirá al objeto de consulta, procurando no ingresar en materias ajenas al ámbito competencial específico de este Órgano Rector.

-IV-

ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

a) Acerca de la naturaleza y ubicación institucional del INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI).

Tal como fuera explicado en el Informe N° IF-2022-17203805-APN-DA#INTI, previamente reseñado, el INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) es un organismo creado por el Decreto-Ley N° 17.138, de fecha 27 de diciembre de 1957, posteriormente ratificado por la Ley N° 14.467, como respuesta al interés de disponer en la República Argentina de una institución pública dedicada a investigaciones tendientes a promover el desarrollo de la industria nacional.

En la actualidad es el referente del Estado Nacional en materia de tecnología industrial y metrología, revistiendo la calidad de ente descentralizado actuante en la órbita del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO.

En cuanto a las diversas competencias, objetivos y fines del Instituto, interesa destacar sucintamente que: a) Es dirigido y administrado por un Consejo Directivo y tiene como objetivo prioritario atender las demandas expresadas por la Industria, el Estado y la base social, a través de la generación y transferencia de tecnología industrial, fortalecer el entramado productivo mediante la promoción de la innovación, el aumento de la competitividad y la optimización de los procesos industriales; b) Su misión es contribuir al desarrollo y fortalecimiento de la competitividad de la industria, a través de la generación y la transferencia de tecnología, la certificación de procesos, productos y personas, y el aseguramiento de la calidad de los bienes y servicios producidos en todo el país; c) Apunta fundamentalmente a la mejora competitiva de las PyME's, el

fortalecimiento de las cadenas de valor en todo el país, la sustitución de importaciones, el desarrollo de proveedores, la consolidación del sistema productivo desde una perspectiva sustentable, la innovación como camino para fomentar la exportación con valor agregado y la adopción del paradigma de la industria 4.0.

A su vez, al analizar la ley orgánica del INTI (Decreto-Ley N° 17138/57, modificado por Decreto Ley N° 4.837/58) se advierte que estipula, en su parte pertinente:

- “*Art. 2º- El Instituto Nacional de Tecnología Industrial tendrá las siguientes funciones: a) Realizar investigaciones y estudios con el fin de mejorar las técnicas de elaboración y proceso de las materias primas y desarrollar el uso de materiales y materias primas de origen local o más económicos y el aprovechamiento de subproductos. b) Estimular a los industriales del país para que emprendan tales estudios para mejorar su producción, a cuyo efecto propiciará la formación de Centros de Investigación con la participación de los sectores interesados. c) Mantener estrecha vinculación con los industriales de todo el país, en forma directa, a través de sus organizaciones y de los Centros de Investigación... ”.*
- “*Art. 3º- El Instituto Nacional de Tecnología Industrial estará dirigido y administrado por un Consejo Directivo... ”.*
- *Art. 4º- El Consejo Directivo tendrá las siguientes atribuciones: a) Dirigir las actividades del Instituto Nacional de Tecnología Industrial en la realización, promoción y estímulo de los estudios mencionados, creando un ambiente favorable a los mismos y facilitando y fomentando su desarrollo especialmente en el ámbito de la industria privada y con la colaboración de la misma. b) Administrar los bienes pertenecientes a la Institución, de modo de lograr los más amplios resultados en la acción que se le encomienda, en las condiciones y con las responsabilidades legales prescriptas en las normas vigentes. c) Ejercer la representación de la entidad (...) d) Promover entre los empresarios la formación de Centros de Investigación para el estudio de asuntos concretos y para el desarrollo de actividades especiales, con la colaboración y aquiescencia de quienes contribuyan a su formación. e) Preparar el presupuesto anual de la Institución, y el balance y memoria correspondiente, con especificación detallada de la inversión de los fondos de fuente oficial. f) Aceptar donaciones y legados y establecer los aranceles que regirán los servicios que preste el Instituto (...) i) Dictar los reglamentos que determinen, faciliten y ordenen la marcha del Instituto, especialmente en lo que se refiere a las normas a que se sujetará la constitución y funcionamiento de los Centros de Investigación y al uso de las patentes que surgieren de los trabajos realizados. j) Establecer, con aprobación del Ministerio de Comercio e Industria, las disposiciones que reglamentarán el aporte financiero y técnico del Instituto Nacional de Tecnología Industrial a los Centros de Investigación (...) m) Adquirir, construir, arrendar, contraer obligaciones y enajenar bienes de todas clases, a los efectos del cumplimiento de sus finalidades... ”.*
- “*Art. 8º- Los recursos del Instituto se integrarán con: a) Las contribuciones que acuerde el presupuesto de la Nación y decretos y leyes especiales. b) Los créditos que se le asignen en el Plan de Trabajos Públicos. c) Contribuciones y subsidios de provincias, municipalidades u otras dependencias o reparticiones oficiales. d) Legados y donaciones, que en todos los casos serán sin cargos de ninguna naturaleza. e) Los derechos, aranceles o tasas que perciba o adquiera en el ejercicio de sus funciones, como así también las rentas o frutos de sus bienes patrimoniales. f) Las patentes que se registren a su nombre y los derechos intelectuales que le correspondan. g) El importe de los recursos a que se refiere el artículo 3º del presente decreto ley. h) Otros recursos que determine el Poder Ejecutivo.”.*
- “*Art. 10.- El Instituto, a pedido de parte interesada podrá constituir Centros de Investigación, temporarios o permanentes, destinados a realizar estudios o investigaciones de carácter particular, en base a un programa previamente establecido de acuerdo con el interesado. Éste contribuirá al*

sostenimiento del Centro con un aporte pecuniario o de otra índole, aceptado por el Consejo, que determinará, por su parte, la contribución del Instituto en forma de cesión de equipo, locales, instrumentos y otros elementos de trabajo, en la forma que reglamente el Consejo y se convenga con los interesados. El Instituto podrá contribuir con aporte pecuniario, de acuerdo con las normas que a ese efecto dictará el Consejo y de conformidad a las previsiones presupuestarias. La administración de los Centros de Investigación estará a cargo del Instituto y la gestión e inversión de los fondos que les asigne quedan eximidas de las prescripciones de las leyes de Contabilidad y Obras Públicas.”.

- “Art. 11.- Los Centros de Investigación, en el desarrollo de las tareas a ellos confiadas, serán dirigidos y administrados por personal responsable, designado de común acuerdo entre las partes, en la forma que se convenga.”.

b) Consideraciones en torno a los Centros de Investigación. Su relación con la estructura orgánica funcional del INTI.

La normativa previamente transcripta establece que, a pedido de parte interesada, el INTI podrá constituir Centros de Investigación y Desarrollo, temporarios o permanentes, destinados a realizar estudios o investigaciones de carácter particular, en base a un programa previamente establecido de acuerdo con el interesado (v. artículo 10).

Interesa destacar, al respecto, que en el Considerando de la Resolución del Consejo Directivo del INTI N° RESFC-2021-52-APN-CD#INTI, del 14 de agosto de 2021, se explica lo siguiente: “...el INTI cuenta con una red de Centros de Investigación y Desarrollo distribuidos en todo el país, cuya creación y constitución se encuentra prevista en su ley de creación y en el Reglamento para la Formación de Centros de Investigación –aprobado por la Resolución del Consejo Directivo N° 2/58 y sus modificatorias– destinados a realizar estudios e investigaciones para el cumplimiento de sus fines (...).

Que la Dirección de los Centros de Investigación es la encargada de dirigir la marcha de los trabajos programados y se encuentra limitada en sus atribuciones por lo previsto en el mencionado Reglamento para la Formación de Centros de Investigación y en las cláusulas del convenio constitutivo de cada Centro.

Que los convenios constitutivos de los distintos Centros de Investigación y Desarrollo establecen que la Dirección Técnica del Centro estará a cargo de un Director Técnico que será designado por el INTI, estableciéndose las obligaciones y atribuciones del mismo.

Que conforme lo establecido por el artículo 10 del Decreto-Ley N° 4.837/58, la administración de los Centros de Investigación y Desarrollo estará a cargo de este Instituto.

Que en la última modificación de la estructura organizativa del INTI, llevada a cabo por la Decisión Administrativa N° 1945/18 y por la Resolución del CONSEJO DIRECTIVO N° 33/19, no se relacionó funcionalmente a los Centros de Investigación y Desarrollo con la estructura interna del Organismo.

Que la vinculación orgánica entre los Centros de Investigación y Desarrollo y la estructura interna vigente del INTI, resulta pertinente a los efectos de mejorar los procesos y los sistemas de gestión administrativa, contable y presupuestaria, lo que permitirá que los Centros de Investigación y Desarrollo sean dotados de mayor previsibilidad presupuestaria, otorgándole mayor eficacia a sus gestiones y superando la actual falta de vinculación normativa... ”.

Por las razones apuntadas se estableció, mediante el artículo 1° de la Resolución N° RESFC-2021-52-APN-CD#INTI: “...la vinculación de los Centros de Investigación y Desarrollo con las Subgerencias Operativas

pertenecientes a la estructura organizativa del INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) aprobada mediante la Decisión Administrativa N° 1945/18, de conformidad a lo previsto en el Anexo I (IF-2021-70910050-APN-DA#INTI)...”.

El recto alcance de esta norma no parece ser otro que la vinculación de los Centros de Investigación y Desarrollo con aquellas dependencias del INTI a través de las cuales articulará su funcionamiento para dar cumplimiento con los fines encomendados en sus Convenios de Creación y, por otra parte, imputar los gastos de los Centros de Investigación y Desarrollo a las Subgerencias Operativas del INTI con el objeto de mejorar los procesos y los sistemas de gestión administrativa, contable, presupuestaria y los mecanismos de control interno, pero sin modificar la estructura orgánico-funcional del INTI, aprobada por la Decisión Administrativa N° 1945/18 y la Resolución del Consejo Directivo del INTI N° 33/19.

Con lo cual, en cuanto concierne a la relación de los aludidos Centros con el INTI y a diferencia de lo opinado por la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN (SIGEN) en su informe de auditoría, esta Oficina no advierte que las unidades integrantes del Sistema de Centros de Investigación del Instituto formen parte de la estructura organizativa del INTI, aprobada por la Decisión Administrativa N° 1945/18 (primer nivel y segundo nivel operativo) y por la Resolución del Consejo Directivo del INTI N° 33/19 (aperturas de nivel inferior a las aprobadas por la Decisión Administrativa mencionada).

Por el contrario, parece razonable sostener que la existencia de los Centros de Investigación y Desarrollo no depende necesariamente de la estructura organizativa del Instituto, sino que son producto de la firma de cada uno de sus convenios de creación entre todos los interesados (sector privado, entidades, universidades, INTI) que en cada caso los suscribieron, por cuanto el mismo Decreto Ley N° 17.139/57 de creación de INTI así lo contempla.

En efecto, cada Centro de Investigación se constituye mediante la firma de un convenio de creación, en el que participan, verbigracia, los sectores empresarios interesados en mejorar sus productos y sus procesos, así como también desarrollar nuevos productos.

Si bien no parecen contar *prima facie* con personería jurídica propia, se conforman con un fin determinado y para la consecución de sus objetivos específicos se nutren de una suerte de patrimonio de afectación, conformado por fuentes de financiamiento diversas y complementarias a los recursos del Tesoro.

Respecto de esto último, en primera medida se acuerda entre el INTI y la persona/s humana/s o jurídica/s interesada/s en la constitución del mismo, y se determina la forma en que dichas personas deberán contribuir al sostenimiento del Centro con aportes que pueden ser pecuniarios o de otra naturaleza y así es receptado en los Convenios de Creación.

En tal sentido, el artículo 2° del Reglamento para la Formación de los Centros de Investigación (Resolución INTI N° 2/58) indica que los mismos serán creados: “*...a pedido de empresas, sociedades, institutos universitarios, dependencias del Estado Nacional, Provincial o Municipal, personas visibles o por sociedades o agrupaciones formadas por las entidades mencionadas que actuarán como núcleo promotor. Los promotores, al efectuar el pedido al INTI, deber asegurar un aporte pecuniario o de otra índole que sea suficiente para el mantenimiento del Centro cuya creación proponen, y para el desarrollo de las investigaciones durante un tiempo razonable para permitir el logro de los fines perseguidos*”.

A su vez, a los fines del sostenimiento de los Centros en cuestión, la normativa dispone que el INTI podrá contribuir con aportes pecuniarios de acuerdo con lo que establezca el Consejo y de conformidad a las previsiones presupuestarias, o de otra índole, aceptado por el Consejo, que determinará, por su parte, la contribución del

Instituto en forma de cesión de equipo, locales, instrumentos y otros elementos de trabajo, en la forma que reglamente el Consejo y se convenga con los interesados.

En puridad, el Sistema de Centros de Investigación y Desarrollo contaría al menos con TRES (3) fuentes de financiamiento diferenciadas: 1.- Facturación de los servicios que prestan los diversos Centros de Investigación y Desarrollo, para lo cual cuenta con una CUIT (34-54668706-8) diferente al del INTI (CUIT 30-54668706-2) (conforme al artículo 4º inciso f) de la Ley Orgánica del INTI). Se trata de fondos autogenerados por los servicios brindados por los Centros de Investigación del INTI. Tales ingresos son gestionados por el sistema de contabilidad propio de los Centros de Investigación y Desarrollo, el cual se mantiene independiente del sistema de contabilidad presupuestario del INTI (fondos Sistema de Centros a los que se asignó su propia CUIT); 2.- Aportes especiales y complementarios que le realiza el INTI (conforme al artículo 4º inciso j) de la Ley Orgánica del INTI). El INTI contribuye con el Sistema de Centros de Investigación a través del otorgamiento de aportes especiales y de aportes complementarios. El Reglamento de Aportes a los Centros de Investigación aprobado por la Resolución de la ex SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO INTERIOR N° 1540/71, modificada por la Resolución de la ex SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y MINERÍA N° 529/97 en sus artículos 7º y 8º contempla la posibilidad de que INTI le efectúe aportes complementarios o especiales respectivamente, a los efectos de garantizar el funcionamiento de los Centros de Investigación y Desarrollo. Se trata de aportes especiales y complementarios cuyo origen radica en el crédito presupuestario aprobado por las Leyes de Presupuesto Nacional anualmente dictadas por el Honorable Congreso de la Nación (Inciso 5.1 y 5.2 Transferencias al sector privado para financiar gastos corrientes y gastos de capital respectivamente). 3.- Aportes del promotor, cuotas de los asociados de los Centros de Investigación y Desarrollo y demás recursos económicos previstos en los Convenios de Constitución. Estos recursos se encuentran contemplados, asimismo, en los respectivos Convenios de Creación para el cumplimiento de los fines propuestos por el respectivo Centro de Investigación.

Interesa mencionar sobre la tercera fuente de financiamiento mencionada que la existencia de los centros de investigación depende de los aportes que para su funcionamiento efectúan las personas o empresas ajenas al INTI, operando el Instituto como administrador de dichos fondos y coordinador de los estudios que se le encomiendan.

Los Convenios de Creación de los Centros de Investigación y Desarrollo establecen los aportes o contribuciones ordinarios o extraordinarios que abonarán los asociados según lo acordado con el Comité Ejecutivo al momento de su incorporación y lo previsto en los respectivos Convenios.

A ello se suman los aportes que realicen otras instituciones, fondos percibidos por convenios con terceros, donaciones, subsidios específicos provenientes de Agencias de promoción de Actividades de Investigación y Desarrollo tanto Nacionales como Internacionales, entre otros.

A modo de síntesis, es posible compartir el criterio sustentado por la GERENCIA OPERATIVA DE ASUNTOS LEGALES del INTI y concluir que los Centros de Investigación son producto de un “Convenio” entre varios actores: el sector estatal, el universitario, el privado y por ende tienen una entidad y reconocimiento independiente de su recepción o no en la estructura orgánico funcional del INTI. Su funcionamiento se rige por lo establecido en el Convenio en sí, y por todas la Reglamentaciones dictadas al respecto por el Consejo Directivo.

Cada uno de los Centros de Investigación y Desarrollo que componen el INTI y la Reglamentación emanada del Consejo Directivo por las cuales se regulan los mismos, constituyen lo que se conoce como el “Sistema de Centros de Investigación del INTI”. Al momento de la firma del Convenio de Creación, sus participantes aceptan someterse a toda la normativa reglamentaria emanada del Consejo Directivo del INTI, atinente al funcionamiento

de los Centros de Investigación y Desarrollo.

c) Régimen de Compras y Contrataciones aplicable al “Sistema de Centros”.

Acorde con la explicación brindada por el organismo de origen, el conjunto de Centros de Investigación del INTI consuetudinariamente ha sido denominado como “Sistema de Centros”.

En esa inteligencia y atento la singular conformación y actividades desarrolladas por los mentados Centros de Investigación y Desarrollo, sumado a las características de sus múltiples fuentes de financiamiento, la redacción del artículo 10 del Decreto-Ley N° 17138/57, con la modificación introducida por el Decreto-Ley N° 4.837/58, estipuló que: “...*La administración de los Centros de Investigación estará a cargo del Instituto y la gestión e inversión de los fondos que se les asigne quedan eximidas de las prescripciones de las leyes de Contabilidad y de Obras Públicas.*”.

De tal modo, la Ley de creación del INTI eximió a la gestión e inversión de los fondos asignados a los Centros de Investigación de la normativa entonces vigente en el ámbito de la Administración Pública Nacional referida a contrataciones de bienes, servicios y obras. A la par de ello, facultó al Consejo Directivo del Instituto a dictar las normas a que se sujetará el funcionamiento de los Centros de Investigación (v. artículo 4º inciso i).

Según ha puesto en conocimiento de esta Oficina el organismo de origen, en ejercicio de la citada facultad el Consejo Directivo del INTI ha dictado desde 1957 sucesivas regulaciones referidas a procedimientos de compras y contrataciones de bienes y servicios, dentro de sus facultades reglamentarias, debido a la complejidad y especialidad de materias que llevan adelante los Centros de Investigación.

Deviene oportuno traer a colación que a la fecha en que fue sancionada la Ley Orgánica del INTI —año 1957— las contrataciones de bienes y servicios en el ámbito de la Administración Pública Nacional se regían por los artículos 55 a 64 (capítulo VI - De las contrataciones) de la denominada “Ley de Contabilidad” (Decreto Ley N° 23.354/56) y las contrataciones de obras por la Ley de Obras Públicas N° 13.064, con lo cual desde su génesis se eximió a la gestión e inversión de los fondos asignados a los Centros de Investigación y Desarrollo de la normativa vigente en la Administración Pública Nacional, referida a contrataciones de bienes, servicios y obras.

Ahora bien, con sustento en los artículos 4º inciso i) y 10 del Decreto-Ley N° 17138/57, modificado por su similar N° 4.837/58, el Consejo Directivo del INTI emitió –entre otras– las siguientes normas:

1) Resolución del Consejo Directivo del INTI N° 13/18, por cuyo conducto se aprobó el denominado “RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE BIENES, SERVICIOS Y OBRAS DEL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LOS CENTROS DE INVESTIGACION” (ANEXO I), y el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para la la contratación de bienes, servicios y obras (ANEXO II) como Anexo IF-2018-10077988-APN-GAYF#INTI.

2) Resolución del Consejo Directivo del INTI N° 16/19, mediante la cual se creó el Trámite Abreviado de Contrataciones (TAC) para las contrataciones de bienes y servicios, solventadas con fondos generados por el Sistema de Centros de Investigación del INTI, cuyo monto no supere el importe que represente MÓDULOS CUARENTA (M 40) o MÓDULOS OCHENTA (M 80), según sean solicitadas por las Subgerencias Operativas o Gerencias Operativas, definidas en el Anexo I (IF-2019-11065582-APN-UCG#INTI). Se trata de una norma complementaria al Reglamento General de Compras y Contrataciones (Resolución N° 13/2018).

Dadas las citadas normas, entre otras, el Sistema de Centros cuenta con normativa propia de compras y

contrataciones. En opinión del propio organismo, la existencia de un Régimen de Contrataciones propio del Sistema de Centros de Investigación del INTI tiene su fundamento en su Ley Orgánica, a través de: a) la prerrogativa reglamentaria del Consejo Directivo, b) en la existencia de fondos propios del Sistema de los Centros de Investigación y Desarrollo y c) en haberse establecido expresamente que la gestión e inversión de los fondos que se les asigne a los Centros de Investigación y Desarrollo quedan eximidas de las prescripciones de las Leyes de Contabilidad y Obras Públicas.

Pues bien, como es sabido, mediante el Decreto Delegado N° 1.023 de fecha 13 de agosto de 2001 (B.O. 16/8/2001) y sus modificatorios y complementarios, el PODER EJECUTIVO NACIONAL instituyó el “Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”, en ejercicio de facultades delegadas por la Ley N° 25.414.

Dicho Régimen –de jerarquía legal– resulta de aplicación obligatoria a los procedimientos de contratación en los que sean parte las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones (v. artículo 2°). En tal sentido, alcanza a la Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

Luego, en cuanto se refiere al ámbito de aplicación material u objetivo, el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional fue instituido con vocación de ser la norma general regulatoria de todos los contratos que celebre la Administración Pública Nacional (v. Dictámenes ONC N° 444/2013, IF-2019-19835399-APN-ONC#JGM e IF-2019-20819574-APN-ONC#JGM, entre muchos otros).

En esa inteligencia y tal como surge del artículo 4° del Decreto Delegado N° 1023/01, 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, obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos, licencias, y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente (cláusula residual).

Por su parte, el artículo 5° del mentado cuerpo legal enumera los contratos excluidos con el siguiente alcance: “*CONTRATOS EXCLUIDOS. Quedarán excluidos los siguientes contratos:*

- a) Los de empleo público.*
- b) Las compras por caja chica.*
- c) Los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del presente Régimen cuando ello así se establezca de común acuerdo por las partes en el respectivo instrumento que acredite la relación contractual, y las facultades de fiscalización sobre ese tipo contratos que la Ley N° 24.156 y sus modificaciones confiere a los Organismos de Control.*
- d) Los comprendidos en operaciones de crédito público.*
- e) Los destinados a obtener la prestación de servicios profesionales y/o logísticos cuya ejecución deba concretarse en el exterior del país y se encuentren destinados a la defensa de la REPÚBLICA ARGENTINA ante tribunales judiciales o arbitrales, extranjeros o internacionales, en aquellos casos en los que la REPÚBLICA ARGENTINA se encuentre sujeta a la jurisdicción de aquellos... ”.*

Habiendo llegado a este punto, la primera conclusión a la que indefectiblemente corresponde arribar es la siguiente: el INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL, en sí mismo, se encuentra alcanzado por el ámbito de aplicación subjetivo del Decreto Delegado N° 1023/01, dado que reviste el carácter de ente descentralizado actuante en la órbita del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO.

Es oportuno recordar, en cuanto aquí interesa, que la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN ha sostenido en numerosos asesoramientos que los elementos comunes a todos los entes descentralizados consisten en que: a) Son creados por el Estado; b) Poseen personalidad jurídica propia; c) Tienen una asignación legal de recursos, además de una capacidad de autoadministración; d) Están sujetos al control del Estado y e) Tienen como sustento la voluntad del legislador (v. Dictámenes PTN 207:597 del 29/12/1993, entre otros).

Por tal motivo, es de aplicación obligatoria en el ámbito del INTI, no solo respecto a los contratos expresamente comprendidos sino también a todos aquellos no excluidos por el artículo 5°, previamente transcripto (v. Dictamen ONC N° IF-2017-23893278-APN-ONC#MM).

Sin embargo, pese a que el Régimen en cuestión se presenta con una indubitable vocación inclusiva y abarcativa, no es posible desconocer que su universo de aplicación no es total ni mucho menos, dado que, por caso, no alcanza a los fondos fiduciarios, a servicios financieros que están fuera del proceso presupuestario, entre otros.

Siendo ello así, el meollo de la cuestión pasa por dilucidar si el Decreto Delegado N° 1023/01, junto con sus normas modificatorias y complementarias, está llamado a regir o no las compras y contrataciones que efectúa la red de Centros de Investigación y Desarrollo del INTI, destinados a realizar estudios e investigaciones para la consecución de sus fines específicos. Ello así, tomando particularmente en consideración: 1) La naturaleza *sui generis* de los Centros de que se trata; 2) El origen de los fondos empleados por el Sistema de Centros; 3) La habilitación normativa conferida oportunamente por la ley orgánica del INTI (Decreto-Ley N° 17138/57, modificado por Decreto Ley N° 4.837/58; en el sentido de que la propia Ley de Creación del INTI eximió a la gestión e inversión de los fondos de sus Centros de Investigación de las prescripciones de la por entonces vigente Ley de Contabilidad y de la Ley de Obras Públicas.

Planteado de ese modo el interrogante a despejar, es dable poner de relieve, en primera medida, que en el artículo 5° del Decreto Delegado N° 1023/01, al enumerarse los contratos excluidos, no se mencionan a los regímenes especiales que hubiesen sido aprobados en forma previa a su entrada en vigencia sino que, por el contrario, del Considerando del Decreto Delegado N° 1023/01 surge lo siguiente: “Que resulta necesaria la supresión de regímenes especiales aprobados por ley, a los efectos de dar uniformidad a los procedimientos de selección que emplean los distintos organismos, eliminándose así la limitación que significa, para la concurrencia de oferentes, la necesidad de conocer cada uno de los regímenes previo a la presentación de las ofertas, lo que encarece los costos de presentación y, en consecuencia, los precios que paga el Estado por los bienes y servicios que recibe.”.

En virtud de ello, el artículo 38 estipula: “DEROGACIONES. Deróganse los artículos 55 al 63 del Decreto Ley N° 23.354 de fecha 31 de diciembre de 1956, ratificado por la Ley N° 14.467, la Ley N° 19.900, la Ley N° 20.124 en lo que respecta a los contratos comprendidos en este régimen, el artículo 12 de la Ley N° 22.460 y todos aquellos regímenes de contrataciones que se opongan al presente, con excepción de la Ley de Obras Públicas N° 13.064 y sus modificatorias.”.

Así, el Decreto Delegado N° 1023/01 derogó, a excepción del artículo 64, todos los restantes preceptos normativos de la vieja “Ley de Contabilidad” atinentes a compras y contrataciones –los cuales, como ya se vio,

no resultaban de aplicación a los Centros de Investigación del INTI por imperio del artículo 10 del Decreto Ley N° 17.138/57, modificado por su similar N° 4.837/58–, así como también derogó genéricamente todo otro régimen de contrataciones que se le opusiese, con la salvedad efectuada respecto de la Ley N° 13.064.

Va de suyo que la fórmula empleada requiere un esfuerzo interpretativo para determinar cuándo y en qué medida una norma se opone o colisiona con otra.

En principio, dada la naturaleza materialmente legislativa del Decreto Delegado N° 1023/01, las normas sobre jerarquía parecen contribuir en la resolución de la cuestión, puesto que, al ser un decreto dictado en ejercicio de facultades delegadas, tiene rango de ley y puede modificar o derogar una ley preexistente, como así lo ha hecho (v. MOHADEB, Sergio Nicolás en REJTMAN FARAH, Mario (Director). *Contrataciones de la Administración Nacional. Decreto 1023/01. Comentado, anotado y concordado*. 1era. Edición. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2012. Págs. 368 y ss).

Ergo, podría ensayarse una respuesta preliminar por aplicación de los principios generales: la ley ulterior dejaría sin efecto la anterior, mientras que la norma legal especial prevalecería sobre la ley general.

Teniendo en cuenta esto último, puede sostenerse que el Decreto-Ley N° 17138/57, modificado por Decreto Ley N° 4.837/58 habilitó la sanción de un régimen especial, destinado a reglar las contrataciones de un universo acotado de órganos conceptualmente distintos del INTI, pero que contribuyen con el Instituto en la investigación industrial técnico-científica. En ello se habría basado justamente el Consejo Directivo del INTI al dictar la Resolución N° 13/18, por la cual se aprobó el denominado “RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE BIENES, SERVICIOS Y OBRAS DEL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LOS CENTROS DE INVESTIGACION”.

Bajo esa óptica, tratándose el Decreto Delegado N° 1023/01 de una “ley general”, debería estarse por la interpretación que mantenga la vigencia del Decreto-Ley N° 17138/57, en tanto ley especial.

Desde otro vértice, si se aplica la regla “ley posterior deroga ley anterior”, debe necesariamente interpretarse con el alcance dispuesto expresamente por el “legislador”; es decir, la derogación se circumscribe, en cuanto aquí concierne, a los artículos 55 al 63 del Decreto Ley N° 23.354/56 y a otros regímenes anteriores en la medida en que se opongan al Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, exceptuando expresamente a la Ley de Obras Públicas.

En esa inteligencia y dada la derogación del articulado de la Ley de Contabilidad referido a contrataciones, la SIGEN opinó que, en tanto el artículo 38 del Decreto Delegado N° 1023/01 (norma de rango legislativo, en orden a las facultades delegadas por el Poder Legislativo en la Ley N° 25.141) derogó el Título VI de la citada “Ley de Contabilidad”, “...la excepción del marco normativo general del que estaba eximida la gestión de las contrataciones de los Centros de Investigación ha devenido abstracta...”.

Esta Oficina no comparte dicho razonamiento, por los motivos que se expondrán *ut infra*.

No resulta ocioso recordar que el artículo 2° del Código Civil y Comercial de la Nación contiene un precepto acerca de la interpretación de las leyes que resulta de aplicación a todo el ordenamiento jurídico. A saber: “*La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento*.”.

Así, la primera fuente de interpretación de las leyes es su letra, especialmente cuando aquella concuerda con la acepción corriente en el entendimiento común (CSJN. Fallos: 313:1007; 315:1256; 318:950 y 324: 2780).

En este orden de ideas, al establecerse en el artículo 10, *in fine*, del Decreto-Ley N° 17138/57, que la gestión e inversión de los fondos que se les asigne a los Centros de Investigación “*...quedan eximidas de las prescripciones de las leyes de Contabilidad y Obras Públicas...*” resultaba meridianamente claro entonces la no aplicación del Decreto Ley N° 23.354/56 ni de la Ley N° 13.064.

Pero no puede soslayarse que la interpretación de las leyes no ha de efectuarse tan sólo en base a la consideración de su letra, sino estableciendo la versión técnicamente elaborada de la norma aplicable al caso, por medio de una sistemática y razonable hermenéutica, que responda a su espíritu y observe y precise la voluntad del legislador en la búsqueda de soluciones justas y adecuadas (Dictámenes PTN 169:139 y 180:68, entre otros).

Así, en la tarea de interpretación de las leyes, la primera de las reglas es dar pleno efecto a la intención del legislador (CSJN, Fallos: 339:713, 338:386, 330:4713, 330:3426, 330:2892, 330:1855, 329:872, entre muchos otros), siendo la exposición de motivos de una ley un valioso criterio interpretativo del que no puede prescindirse (CSJN, Fallos: 338:1156; 330:2192; 327:5295; 319:2617; 318:1894; 316:1718, entre otros).

Pues bien, del Considerando del Decreto-Ley N° 17138/57 se desprende que: “*...una acción conjunta –oficial y privada– permitirá intensificar la investigación industrial técnico-científica y encauzar las actividades de ese Instituto dentro de una línea más acorde con las necesidades reales de nuestra industria y con las finalidades de su creación...*”.

Asimismo, es menester tomar en consideración, a riesgo de caer en reiteraciones sobreabundantes: a) Que la Ley Orgánica del INTI ha propiciado, desde la creación del Instituto como organismo tecnológico del Estado, llevar adelante una acción conjunta –pública y privada– para intensificar la investigación industrial técnico-científica; b) Que para cumplir con una parte sustancial de sus principales cometidos institucionales, el INTI cuenta con una red de Centros de Investigación y Desarrollo distribuidos en todo el país, destinados a realizar estudios e investigaciones para potenciar la competitividad de PyMEs, contribuir en la creación de empleo y el desarrollo de nuevos mercados, etc.; c) Que la existencia de los Centros de Investigación y Desarrollo no emana de la estructura organizativa del Instituto, sino que son producto de la firma de cada uno de sus convenios de creación entre todos los interesados (sector privado, entidades, universidades, INTI, entre otros) que en cada caso los suscribieron. Por tal motivo presentarían una naturaleza jurídica *sui generis*; d) Que los Centros de Investigación del INTI se constituyen con carácter temporal o permanente, para la realización de un fin determinado financiados, en buena medida, con fondos provenientes de los mismos promotores interesados, sin perjuicio de los aportes del INTI y de otras fuentes de financiamiento, tales como ingresos por facturación de servicios prestados con CUIT propio, donaciones, subsidios específicos provenientes de Agencias de promoción de Actividades de Investigación y Desarrollo tanto Nacionales como Internacionales, etc.

A la luz de lo expuesto, es plausible inferir que la finalidad del legislador no se circunscribió a eximir la gestión e inversión de los fondos asignados a los Centros de Investigación únicamente respecto de la Ley de Contabilidad como tal, sino que, a juzgar por los fines perseguidos, dicha eximición debe ser reinterpretada como comprensiva de todo régimen de contrataciones general susceptible de reemplazarla en un futuro (v.g. evitar que las adquisiciones de los equipamientos específicos de los Centros quedasen necesariamente supeditados a la existencia de partidas presupuestarias, cuando dicha restricción emane de la norma general de contrataciones, sea cual fuere).

Desde esa atalaya, la derogación de los artículos 55 al 63 del Decreto Ley N° 23.354 de fecha 31 de diciembre de 1956 no habría enervado la excepción del marco normativo general del que ha estado eximida la gestión de las contrataciones de los Centros de Investigación desde la creación del INTI, con lo cual a criterio de esta Oficina la cuestión dista de haberse tornado abstracta.

En todo caso, exige reinterpretar la letra de la Ley orgánica del INTI, de manera dinámica y finalista, acorde con la lógica y razón de ser de la exclusión contemplada desde 1957 –esto es, en grandes rasgos, que el Sistema de Centros de Investigación y Desarrollo cuente con un marco normativo y herramientas de gestión adecuadas que atiendan a la naturaleza de los mismos y coadyuven al cumplimiento de sus fines y objetivos–, extremo que lleva a esta Oficina a la convicción de que la habilitación legal para “salirse” del régimen general de contrataciones subsiste y debe reputarse vigente.

Luego, la contradicción aparente entre una ley especial anterior (Decreto-Ley N° 17138/57) que excluye determinadas contrataciones del régimen general y una ley general posterior (actual marco regulatorio en la materia) dispone la derogación de todos aquellos regímenes que se le opongan (v. artículo 38, *in fine*, del Decreto Delegado N° 1023/01) no es tal, por aplicación de la regla “ley especial” prevalece por sobre “ley general” y por el hecho de que las Resolución del Consejo Directivo del INTI Nros. 13/18 y 16/19, son posteriores a la entrada en vigencia del Decreto Delegado N° 1023/01, con lo cual el “juicio de compatibilidad” deviene improcedente.

-V-

CONCLUSIONES

En razón de las consideraciones vertidas y del juego armónico de los principios y normas reseñadas, la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES opina:

- a) En cuanto al INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL en sí mismo, no caben dudas con respecto a que, en tanto ente descentralizado actuante en la órbita del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, se encuentra comprendido en el ámbito de aplicación subjetivo del Decreto Delegado N° 1023/01, así como también en el ámbito de aplicación subjetivo del Decreto N° 1030/16. Tan es así que, mediante Comunicación ONC N° 72, del 4 de mayo de 2017, se dispuso la implementación obligatoria del Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional “COMPR.AR” en el INTI a partir del día 8 de mayo de 2017, razón por la cual se encuentra sujeto al cumplimiento del régimen general.
- b) Respecto de los Centros de Investigación destinados a realizar estudios e investigaciones para el cumplimiento de sus fines, la normativa de creación del INTI dotó de competencia a su Consejo Directivo para administrarlos y, en materia de compras y contrataciones, se eximió oportunamente de las prescripciones de la entonces Ley de Contabilidad y de la Ley de Obras Públicas a la gestión de los fondos asignados a los mencionados Centros. Una interpretación dinámica y finalista del artículo 10 del Decreto-Ley N° 17.138/57 modificado por su similar N° 4.837/58 lleva a esta Oficina a la convicción de que subsiste la excepción del marco normativo general, por los fundamentos desarrollados en el Acápite IV del presente, con lo cual el Consejo Directivo del INTI mantiene su competencia asignada por ley para reglamentar las contrataciones de bienes, servicios y obras destinadas a satisfacer los fines de los Centros de investigación y Desarrollo del Instituto.
- c) En tanto las facultades interpretativas de esta Oficina Nacional se circunscriben al Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto Delegado N° 1023/01 y reglamentado por el Decreto N° 1030/16, junto con sus respectivas normas modificatorias y complementarias, el escrutinio requerido sobre la vigencia y validez del “Régimen de contrataciones de bienes, servicios y obras del reglamento administrativo para

los centros de investigación” aprobado mediante la Resolución del Consejo Directivo del INTI N° 13/18, exorbita las competencias de este Órgano Rector.

d) Por último, se deja debidamente aclarado que lo expuesto en los literales que anteceden no importa en modo alguno abrir juicio sobre los hallazgos y observaciones efectuados por la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN, los que ya han sido o deberán ser oportunamente atendidos por el organismo auditado, especialmente en lo que respecta a las contrataciones sustanciadas a través del régimen especial del Sistema de Centros que no guardan estrecha vinculación con los cometidos de estos.

Saludamos a usted atentamente.

AL

DIRECTOR ADMINISTRATIVO

DEL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI).

Dr. Juan Ignacio PENA

S._____ / _____ D.