



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2017 - Año de las Energías Renovables

Informe

Número: IF-2017-23893278-APN-ONC#MM

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Miércoles 11 de Octubre de 2017

Referencia: Referencia: EX-2017-03263488-APN-DDYMDE#MM - ENACOM – Consulta sobre la aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional a diversos convenios celebrados por la ex AFSCA.

SEÑORA DIRECTORA GENERAL:

Me dirijo a usted en relación al expediente electrónico de la referencia, en cuyo marco reingresa la consulta oportunamente remitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES (ENACOM).

-I-

RESEÑA DE ANTECEDENTES

A título introductorio, es dable traer a colación que mediante la Nota ENACOM N° 470, de fecha 7 de marzo de 2017 –digitalizada como IF-2017-03263369-APN-DDYMDE#MM y vinculada en el orden N° 2 del expediente electrónico EX-2017-03263488-APN-DDYMDE#MM–el organismo de origen requirió a ésta Oficina Nacional que informe si determinadas actividades allí detalladas (y que fueran objeto de diversos convenios celebrados por la ex Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual): “...constituirían un servicio a la luz del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.”

En efecto, se informó que la ex afsca: “...celebró convenios de asistencia técnica con distintas entidades, públicas y privadas (cooperativas, universidades nacionales, asociaciones civiles), en virtud de los cuales éstas desarrollarían las siguientes actividades: (i) ‘un plan de formación para el diseño de proyectos’, (ii) ‘un programa de formación en comunicación popular’, (iii) ‘un plan de formación en promotores de comunicaciones popular’, (iv) ‘promover la inserción socio-laboral de jóvenes en situación de vulnerabilidad mediante la adquisición de saberes y habilidades en comunicación popular’, (v) ‘encuentros para la visibilización de experiencias del sector audiovisual comunitario y de pueblos originarios’, (vi) ‘instancias de formación, espacios de trabajo conjuntos para el fortalecimiento de la comunicación audiovisual’ y (vii) ‘el financiamiento de becas para una tecnicatura universitaria’.”

A mayor abundamiento, el ENACOM agregó que: “Estas actividades estaban destinadas a integrantes de radios comunitarias, cooperativas constituidas a través de programas sociales, jóvenes de todo el país, actores del sector audiovisual comunitario, pueblos originarios, estudiantes universitarios.

Asimismo los convenios contemplaron que, dentro de los quince días contados desde su firma, el

mencionado ex organismo [ex AFSCA] transferiría una suma de dinero a las entidades firmantes para que éstas llevaran a cabo tales actividades.”.

A su vez, se destacó que: *“...la Ley N° 26.522 otorgaba a la ex Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual la facultad de celebrar contratos y convenios de reciprocidad o de prestación de servicios con otros organismos, entidades o personas físicas o jurídicas (art. 12, inc. 30).”.*

Luego, en el orden N° 5 del EX-2017-03263488-APN-DDYMDE#MM luce vinculado el informe N° IF-2017-05146348-APN-ONC#MM, en cuyo marco esta Oficina Nacional expresó: *“...las actividades detalladas en la nota de remisión presentan naturaleza heterogénea y/o difusa, circunstancia que dificulta la adecuada individualización del objeto del convenio celebrado en cada caso por la ex AFSCA [...]”.*

Siendo ello así, en forma previa a emitir opinión respecto a si las citadas actividades constituyen o no servicios que hubieran determinado el encuadramiento de la contratación dentro del marco del régimen aprobado por el Decreto Delegado N° 1023/01, deviene indispensable solicitar que se acompañe en las actuaciones los casos concretos junto con el correspondiente dictamen del servicio permanente de asesoramiento jurídico de ese organismo, por evidentes motivos que hacen a la mejor elucidación de las cuestiones planteadas.”.

Finalmente, en el orden N° 8 del EX-2017-03263488-APN-DDYMDE#MM se encuentra vinculada la Nota N° NO-2017-07511401-APN-DGA#ENACOM, a través de la cual la entidad de origen arrió la documentación que a continuación se detalla:

1. Copias digitalizadas de la Resolución AFSCA N° 1461, de fecha 16 de diciembre de 2014, a través de la cual se aprobó el “Convenio Marco de Cooperación y Colaboración entre la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y el Foro Argentino de Radios Comunitarias”, que como Anexo forma parte integrante de la misma. De su lectura se desprende, entre otros extremos, lo siguiente:

1.1. Que: *“...el FORO ARGENTINO DE RADIOS COMUNITARIAS [FARCO] es una entidad sin fines de lucro constituida en 1998 que nuclea a medios de difusión que tienen por finalidad principal ser una herramienta al servicio de la sociedad, teniendo como propósito, entre otros, el de reafirmar la entidad de las radios populares y comunitarias como garantía del cumplimiento al derecho a la comunicación, promover el intercambio y la capacitación de los comunicadores sociales”.*

1.2. Que: *“...deviene necesario poner en marcha diversos programas orientados a la promoción de la comunicación como un servicio de carácter social orientado a colaborar con los objetivos de enriquecimiento cultural de la población, para la instalación y funcionamiento de servicios de comunicación audiovisual comunitarias.”.*

1.3. Que el convenio en cuestión: *“...tiene como objeto promover el fortalecimiento y sostenimiento institucional, económico, cultural, comunicativo y de formación profesional en materia de comunicación audiovisual, a través de un plan de formación mediante la articulación de las herramientas y políticas de acción instrumentadas por las partes.”.*

1.4 Que: *“...el artículo 12 inciso 30) de la Ley N° 26.522 (sic) faculta al AFSCA a celebrar toda clase de contratos y convenios (de) reciprocidad o de prestación de servicios con otros organismos, entidades o personas físicas o jurídicas, conforme la normativa vigente.”* (el destacado no corresponde al original).

1.5. *“CLAUSULA TERCERA. OBLIGACIONES DE FARCO – FARCO deberá: a) Aportar mediante su equipo de capacitadores y expertos, su capacidad operativa y enlace federal, como así también todo lo que fuere necesario para el cumplimiento del OBJETO del presente convenio...”.*

1.6. *“CLAUSULA CUARTA. OBLIGACIONES DE AFSCA – LA AFSCA deberá: a) Aportar los recursos financieros, humanos, institucionales que contribuyan a la implementación exitosa del PLAN DE FORMACIÓN...”.*

1.7. *“CLÁUSULA QUINTA: La AFSCA se compromete a otorgar a FARCO la suma de PESOS SEISCIENTOS CINCUENTA MIL (\$ 650.000) dentro de los QUINCE (15) días posteriores a la firma del presente que serán aplicados exclusivamente para la ejecución del objetivo previsto en EL CONVENIO”.*

1.8. *“ANEXO I. PLAN DE FORMACIÓN – DESARROLLO DE LÍNEAS DE ACCIÓN[...] Actividades. Taller Nacional de Gestión y Sostenibilidad, destinado a 50 integrantes de radios comunitarias y populares. Encuentro Nacional de Capacitación y Formación de Formadores en diseño de proyectos para Fondo de Fomento Concursable (FOMECA) destinado a 50 integrantes de radios comunitarias populares [...] Taller de Corresponsales Región Patagonia y Centro Metropolitano, destinado a 30 participantes de radios comunitarias y populares. Taller de Corresponsales Centro Norte y Nuevo Cuyo destinado a 30 participantes de radios comunitarias y populares. Taller de corresponsales NEA y NOA destinado a 30 participantes de radios comunitarias y populares [...] Taller Nacional de Formación de Formadores, destinado a 30 participantes, a desarrollarse en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”.*

1.9. *“ANEXO II. RENDICIÓN DE GASTOS E INFORME DE RESULTADOS. El Presente ANEXO tiene como objeto establecer el mecanismo a través del cual el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) deberá rendir las erogaciones realizadas y presentar un informe de resultados...”.*

2. Dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y REGULATORIOS de la AFSCA N° 1726, de fecha 5 de diciembre de 2014, en relación con el “Convenio Marco de Cooperación y Colaboración entre la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y el Foro Argentino de Radios Comunitarias” aprobado por Resolución AFSCA N° 1461/14. En dicho marco se puso de resalto – en cuanto aquí interesa– que:

2.1. *“...la Nota N° 227-AFSCA (SNA/DF/C)/14 de la Dirección de Finanzas[...] informa ‘...que existe partida presupuestaria para el inciso 5, Partida Principal 1, Partida Parcial 7 (Transf. A Otras instituciones Culturales y Soc. s/ Fines de Lucro)...”.*

2.2. *“...teniendo en cuenta las atribuciones conferidas por el Decreto Nro. 1765/2012 a la Dirección Nacional de Relaciones Institucionales y Comunitarias y a la Dirección de Proyectos Especiales, esta Dirección General no tiene, desde el punto de vista de su competencia específica, objeciones legales que formular...”.*

2.3. *“Por su parte, el Directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual asignó las funciones a su Presidente, en el Apartado 5 del Reglamento Interno aprobado por Resolución Nro. 312 del 7 de septiembre de 2010. En particular, el Apartado 5.24 establece: ‘Suscribir Convenios con Entidades públicas o privadas para el logro de los objetivos previstos’”.*

3. Copias digitalizadas de la Resolución AFSCA N° 1462, de fecha 16 de diciembre de 2014, por la que se aprobó el “Convenio Cooperación Técnica en Materia de Comunicación Audiovisual entre la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Universidad Nacional de Quilmes” que como Anexo forma parte integrante de la misma. De su lectura se desprende, entre otros extremos, lo siguiente:

3.1. Que: *“...en su artículo 12 inciso 30) faculta a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL a celebrar toda clase de contratos y convenios de reciprocidad o de prestación de servicios con otros organismos, entidades o personas físicas o jurídicas, conforme la normativa vigente.”.*

3.2. Que: *“...la UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES [UNQ], en el marco de la comunicación [...] ofrece dentro de su cartera de estudios la Tecnicatura Universitaria en Gestión de Medios Comunitarios, con el fin de fortalecer el ejercicio del derecho a la comunicación y la democracia en nuestro país.”.*

3.3. Que: *“...en el marco del desarrollo de los servicios de comunicación audiovisual y la especialización profesional en dicho sector, el citado Convenio tiene por objeto la cooperación entre las partes para la*

realización de acciones de formación de recursos humanos. Para ello se financiarán becas para la Tecnicatura Universitaria en Gestión de Medios Comunitarios”.

3.4. “OBLIGACIONES DE AFSCA. CUARTA: AFSCA, a través de la Dirección de Proyectos Especiales, conducirá los trabajos necesarios para el logro de los objetivos indicados [...] QUINTA: AFSCA se compromete a aportar los recursos económicos necesarios para el logro de los objetivos indicados [...] DECIMO CUARTA: La AFSCA se compromete a otorgar a UNQ la suma de PESOS QUINIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS (\$599.400) correspondiente a CINCO (5) cuatrimestres [...] que serán aplicados exclusivamente a solventar las becas...”.

3.5. “OBLIGACIONES DE LA UNIVERSIDAD. SEPTIMA. La UNQ [...] conducirá los trabajos necesarios para el logro de los objetivos [...] OCTAVA: La UNQ se compromete a aportar los recursos económicos necesarios para el logro de los objetivos indicados...”.

3.6. “ANEXO III. INFORME DE RESULTADO. El presente Anexo tiene como objeto establecer el mecanismo a través del cual la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) rendirá los gastos aplicados a becas sobre la Tecnicatura Universitaria en Gestión de Medios Comunitarios junto con un informe de resultados...”.

4. Dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y REGULATORIOS de la AFSCA N° 1812, de fecha 11 de diciembre de 2014, en relación con el “Convenio Cooperación Técnica en Materia de Comunicación Audiovisual entre la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Universidad Nacional de Quilmes”, aprobado por Resolución AFSCA N° 1462/14.

5. Copias digitalizadas de la Resolución AFSCA N° 1466, de fecha 16 de diciembre de 2014, por la que se aprobó el “Convenio Marco de Cooperación y Colaboración entre la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Asociación Civil Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral” que como Anexo forma parte integrante de la misma. De su lectura se desprende, entre otros extremos, lo siguiente:

5.1. Que: “...en su artículo 12 inciso 30) faculta a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL a celebrar toda clase de contratos y convenios de reciprocidad o de prestación de servicios con otros organismos, entidades o personas físicas o jurídicas, conforme la normativa vigente.”.

5.2. Que: “...la ASOCIACIÓN CIVIL CENTRO NUEVA TIERRA PARA LA PROMOCIÓN SOCIAL Y PASTORAL [CNT] es una entidad sin fines de lucro constituida en el año 1989 que tiene por finalidad principal ser una herramienta al servicio de organizaciones y grupos sociales y populares de todo el país, teniendo como propósito, entre otros, el de llevar adelante propuestas de promoción de redes y actores sociales, formación de dirigentes sociales y políticos, fortalecimiento de cuadros de gestión y agentes de políticas públicas, desarrollo de recursos y propuestas de comunicación.”.

5.3. Que: “...deviene necesario promover el desarrollo organizacional de los actores de la comunicación popular y comunitaria a nivel nacional para el proceso de democratización de la comunicación...”.

5.4. Que: “...deviene necesario poner en marcha diversos programas orientados a la promoción de la comunicación como un servicio de carácter social orientado a colaborar con los objetivos de enriquecimiento cultural de la población, para la instalación y funcionamiento de servicios de comunicación audiovisual comunitarias.”.

5.5. “CLAUSULA PRIMERA: OBJETO – El presente Convenio tiene por OBJETO desarrollar un PLAN DE FORMACIÓN DE PROMOTORES DE LA COMUNICACIÓN POPULAR...”.

5.6. “CLAUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DE CNT – CNT deberá: a) Aportar, mediante su equipo de capacitadores y expertos, su capacidad operativa y enlace federal, como así también todo lo que fuere

necesario para el cumplimiento del OBJETO del presente convenio... ”.

5.7. “CLAUSULA CUARTA: OBLIGACIONES DE AFSCA – La AFSCA deberá: a) Aportar los recursos financieros, humanos, institucionales que contribuyan a la implementación exitosa del PLAN DE FORMACIÓN...”.

5.8. “CLAUSULA QUINTA: La AFSCA se compromete a otorgar a CNT la suma de PESOS SEISCIENTOS CINCUENTA MIL (\$650.000) [...] que serán aplicados exclusivamente para la ejecución del objetivo previsto en EL CONVENIO.”.

5.9. “Líneas de acción [...] Talleres de capacitación en producción en comunicación popular en las cinco regiones del país [...] Ciclo de cuatro encuentros nacionales, convocando a 100 referentes, comunicadores y formadores de distintos puntos del país [...] Elaboración de materiales para proyectos locales...”.

5.10. “Anexo II RENDICIÓN DE GASTOS E INFORME DE RESULTADOS. El presente ANEXO tiene como objeto establecer el mecanismo a través del cual el Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral (CNT) deberá rendir las erogaciones realizadas y presentar un informe de resultados...”.

6. Dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y REGULATORIOS de la AFSCA N° 1796, de fecha 10 de diciembre de 2014, en relación con el “Convenio Marco de Cooperación y Colaboración entre la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Asociación Civil Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral” aprobado por Resolución AFSCA N° 1466/14. En dicho marco se puso de resalto –en cuanto aquí interesa– que:

6.1. “...la Nota N° 254-AFSCA (SNA/DF/C)/14 de la Dirección de Finanzas[...] informa ‘...que existe partida presupuestaria para el inciso 5, Partida Principal 1, Partida Parcial 7 (Transf. a Otras instituciones Culturales y Soc. s/ Fines de Lucro)...”.

6.2. “...esta Dirección General no tiene, desde el punto de vista de su competencia específica, objeciones legales que formular...”.

7. Copias digitalizadas de la Resolución AFSCA N° 308, de fecha 14 de abril de 2015, por la que se aprobó el “Convenio de Asistencia Técnica y Colaboración entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata” que como Anexo forma parte integrante de la misma. De su lectura se desprende, entre otros extremos, lo siguiente:

7.1. “PRIMERA: OBJETO. El presente Convenio de Asistencia Técnica y Colaboración tiene por objeto desarrollar un PROGRAMA DE FORMACIÓN ‘ELLAS HACEN – ELLAS DICEN’ en comunicación popular, con el fin de fortalecer capacidades técnicas para desarrollar acciones de comunicación en cooperativas constituidas a través del Programa Ingreso Social con Trabajo, línea ‘Ellas Hacen’”.

7.2. “SEGUNDA: FINALIDAD. A los fines del objeto previsto en la cláusula precedente, las partes se comprometen en forma conjunta a: a) Promover el aprendizaje de conceptos y criterios para la producción audiovisual y radial en comunicación popular a través de la producción de cortos temáticos y spots radiales sobre experiencias concretas. b) Plantear cuestiones relacionadas con la realización de productos audiovisuales desde la mirada de las organizaciones y actores territoriales, teniendo en cuenta las claves de la producción audiovisual y radiofónica de perfil comunitario. c) Promover el aprendizaje de herramientas de multimedia (redes sociales de amplio alcance) que puedan facilitar la comunicación de los contenidos trabajados. d) Incorporar la perspectiva de género...”.

7.3. “TERCERA: IMPLEMENTACION. El PROGRAMA DE FORMACIÓN ‘ELLAS HACEN – ELLAS DICEN’ [...] Contempla el desarrollo de talleres en dos modalidades: 1) Taller de producción radial; 2) Taller de producción audiovisual.”.

7.4. *“SEPTIMA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES [...] ‘EL MINISTERIO’ deberá: 1. Financiar a través de ‘LA FACULTAD’ la suma de PESOS UN MILLON QUINIENTOS TRES MIL (\$ 1.503.000.-) [...] Intervenir en la definición de los contenidos y estructuras del Programa de Formación que se implemente [...] Participar activamente en todas las acciones en el marco de la formación. ‘AFSCA’ se compromete a: 1. Financiar hasta la suma de PESOS DOS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA (\$ 2.996.250) de los fondos necesarios para la implementación del Programa de Formación [...] Participar activamente en todas las acciones en el marco de la formación[...] ‘LA FACULTAD’ deberá [...] Intervenir en la definición de los contenidos y estructuras del Programa de Formación y realizar un seguimiento de sus tareas[...] Capacitar a los docentes y tutores del Programa [...] Administrar los fondos establecidos [...] los que deberán ser rendidos, en tiempo y forma, ante cada una de las instituciones...”*

7.5. *“El presente Plan de Trabajo tiene por objeto desarrollar un proceso de formación en comunicación popular destinado como máximo, a DOS MIL DOSCIENTAS (2.200) mujeres titulares de la Línea Programática ‘Ellas Hacen’ con el fin de fortalecer sus capacidades políticas y técnicas para el desarrollo de las acciones de comunicación de sus organizaciones.”*

8. Dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y REGULATORIOS de la AFSCA N° 384/15 en relación con el “Convenio de Asistencia Técnica y Colaboración entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata” aprobado por Resolución AFSCA N° 308/15.

9. Copias digitalizadas de la Resolución AFSCA N° 611, de fecha 22 de julio de 2015, por la que se aprobó el “Convenio Marco de Cooperación y Colaboración entre la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Asociación Civil Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral” que como Anexo forma parte integrante de la misma. De su lectura se desprende, entre otros extremos, lo siguiente:

9.1. *“CLAUSULA PRIMERA – OBJETO. El presente Convenio tiene por OBJETO promover la inserción socio-laboral de jóvenes en situación de vulnerabilidad social de todo el país, mediante la adquisición de saberes, habilidades y competencias vinculadas a la comunicación audiovisual comunitaria a través de estrategias de entrenamiento laboral; encuentros Provinciales y ciclo Nacional de intercambio y formación para jóvenes.”*

9.2. *“CLAUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DE LA ASOCIACION CIVIL CENTRO NUEVA TIERRA PARA LA PROMOCIÓN SOCIAL Y PASTORAL: a) Aportar, mediante su equipo de capacitadores y expertos, su capacidad operativa y enlace federal, como así también todo lo que fuere necesario para el cumplimiento del Objeto del presente convenio [...] Ejecutar estricta y fielmente el Convenio que se financia y aplicar los recursos al destino expresamente previsto [...] debiendo presentar rendiciones de todo lo erogado...”*

9.3. *“CLAUSULA CUARTA: OBLIGACIONES DE AFSCA – La AFSCA deberá: a) Aportar los recursos financieros, humanos, institucionales que contribuyan a la implementación exitosa del PLAN DE FORMACIÓN [...] Ejercer el control y monitoreo del cumplimiento del Convenio.”*

9.4. *“CLAUSULA QUINTA: La AFSCA se compromete a otorgar a CNT la suma de PESOS DOS MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL (\$2.750.000) [...] que serán aplicados exclusivamente para la ejecución del objetivo previsto en el Convenio”*

9.5. *“Metas. 300 jóvenes promotores formados en comunicación popular y democrática con capacidades socio-labores [...] 15 espacios constituidos de formación de promotores [...] 4 encuentros provinciales de intercambio para el fortalecimiento de jóvenes referentes de la comunidad popular y democrática. 2 encuentros nacionales de intercambio para el fortalecimiento de jóvenes referentes de la comunicación popular y democrática.”*

9.6. *“Líneas de acción.1. Formación y entrenamiento laboral en promoción de la comunicación popular [...] Se capacitará a los participantes en comunicación popular dentro de dos lenguajes: radial y audiovisual [...] 2. Encuentros provinciales [...] 3. Ciclo Nacional de Intercambio y Formación para Jóvenes.”*

9.7. *“ANEXO III RENDICIÓN DE GASTOS E INFORME DE RESULTADOS. El presente ANEXO tiene como objeto establecer el mecanismo a través del cual la Asociación Civil Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral deberá rendir las erogaciones realizadas y presentar un informe de resultados...”*

9.8. *“...se establece que la Asociación Civil Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral deberá al momento de realizar la última rendición de gastos devolver las sumas de dinero que no hayan sido utilizadas...”*

10. Dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y REGULATORIOS de la AFSCA N° 867 de fecha 13 de julio de 2015 en relación con el “Convenio Marco de Cooperación y Colaboración entre la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Asociación Civil Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral”, aprobado mediante Resolución AFSCA N° 611/15.

11. Copias digitalizadas de la Resolución AFSCA N° 612 del 22 de julio de 2015, por la que se aprobó el “Convenio Específico de Cooperación y Colaboración entre la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Cooperativa de Trabajo Activa Limitada” que como Anexo forma parte integrante de la misma. De su lectura se desprende, entre otros extremos, lo siguiente:

11.1. *“...la COOPERATIVA DE TRABAJO ACTIVA LTDA fue constituida en el año 2010 y tiene participación en diferentes experiencias comunicacionales como programas radiales, producciones documentales, producciones gráficas, organización de encuentros de divulgación cultural, presentación de libros y discos [...] también realizan actividades comunitarias, tales como, capacitación de comunicación, capacitaciones a docentes, comunicación comunitaria, coordinación de proyectos de radio comunitaria.”*

11.2. *“...la COOPERATIVA DE TRABAJO ACTIVA LTDA integra la RED de PRODUCTORAS AUDIOVISUALES COMUNITARIAS (RED PAC) conformada en el año 2013 [...] la RED de PRODUCTORAS AUDIOVISUALES COMUNITARIAS nuclea y vincula cooperativas, asociaciones civiles y grupos pre-cooperativos del sector audiovisual comunitario de todo el país, permitiéndoles un enfoque federal en sus trabajos...”*

11.3. *“CLAUSULA PRIMERA – OBJETO: El presente Convenio tiene por Objeto la visibilización de distintas experiencias del sector audiovisual comunitario y de pueblos originarios de todo el país [...] El reflejo de las experiencias del sector audiovisual comunitario y de pueblos originarios de todo el país, se llevará a cabo a través de la realización de CINCO (5) microprogramas televisivos.”*

11.4. *“CLAUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DE LA COOPERATIVA DE TRABAJO ACTIVA LTDA: a) Aportar mediante su equipo de expertos (miembros integrantes de la Red PAC) y capacidad operativa, como así también todo lo que fuere necesario para el cumplimiento del OBJETO del presente convenio [...] Ejecutar estricta y fielmente el Convenio que se financia y aplicar los recursos al destino expresamente previsto [...] debiendo presentar rendiciones de todo lo erogado...”*

11.5. *“CLAUSULA CUARTA: OBLIGACIONES DE AFSCA – La AFSCA deberá: a) Aportar los recursos financieros, humanos, institucionales que contribuyan a la implementación exitosa del PLAN DE TRABAJO [...] Ejercer el control y monitoreo del cumplimiento del Convenio...”*

11.6. *“CLAUSULA QUINTA: La AFSCA se compromete a otorgar a la COOPERATIVA DE TRABAJO ACTIVA LTDA la suma de PESOS SETECIENTOS CINCUENTA MIL (\$ 750.000.-) [...] que serán*

aplicados exclusivamente para la ejecución del Objeto previsto en el Convenio.”.

11.7. *“Líneas de acción. Producción integral de micro relatos sobre proyectos comunitarios de comunicación audiovisual...”.*

11.8. *“ANEXO III RENDICIÓN DE GASTOS E INFORME DE RESULTADOS. El presente ANEXO tiene como objeto establecer el mecanismo a través del cual la Cooperativa de Trabajo Activa Limitada (ACT) deberá rendir las erogaciones realizadas y presentar un informe de resultados...”.*

12. Dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y REGULATORIOS de la AFSCA N° 862 de fecha 13 de julio de 2015 en relación con el “Convenio Específico de Cooperación y Colaboración entre la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Cooperativa de Trabajo Activa Limitada”, aprobado por Resolución AFSCA N° 612/15.

13. Copias digitalizadas de la Resolución AFSCA N° 613, de fecha 22 de julio de 2015, por la que se aprobó el “Convenio de Cooperación y Colaboración entre la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Asociación Civil Cine En Movimiento”, que como Anexo forma parte integrante de la misma. De su lectura se desprende, entre otros extremos, lo siguiente:

13.1. *“...la ASOCIACIÓN CIVIL CINE EN MOVIMIENTO es una entidad sin fines de lucro creada en el año 2002, que tiene por objetivo acercar las herramientas del lenguaje audiovisual a diferentes grupos etarios, para que éstos puedan emitir su propio mensaje, y de esta manera, se conviertan en sujetos políticos productores de cultura...”.*

13.2. *“...la ASOCIACIÓN CIVIL CINE EN MOVIMIENTO, a los fines de dar cumplimiento a su objeto social, desarrolla diferentes propuestas pedagógicas, a partir del enfoque de la educación popular utilizando la herramienta audiovisual para el empoderamiento de organizaciones territoriales de la zona sur y la zona oeste del conurbano bonaerense, así como también de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [...] dichas herramientas permitirán fomentar la aparición de nuevas voces que den cuenta de la pluralidad y diversidad de miradas y puntos de vista que conviven en una sociedad democrática.”.*

13.3. *“CLAUSULA PRIMERA: OBJETO – El presente Convenio tiene por OBJETO el fortalecimiento de la comunicación audiovisual comunitaria y popular y de los actores sociales que la desarrollan, promoviendo la reflexión y la discusión sobre ese campo, la formación, la producción de nuevos contenidos, la exposición de obras, la puesta en común de experiencias y la conformación de redes colaborativas...”.*

13.4. *“CLAUSULA SEGUNDA: DESTINATARIOS – Los destinatarios del convenio serán las organizaciones de la comunidad audiovisual comunitaria en general, miembros de la Red de Cine Comunitario de América Latina y el Caribe, redes productoras audiovisuales comunitarias de todo el país, canales comunitarios...”.*

13.5. *“CLAUSULA CUARTA: OBLIGACIONES DE LA ASOCIACIÓN CIVIL CINE EN MOVIMIENTO: a) Aportar, mediante su equipo de capacitadores y expertos, su capacidad operativa y enlace federal, como así también todo lo que fuere necesario para el cumplimiento del Objeto [...] Ejecutar estricta y fielmente el Convenio que se financia y aplicar los recursos al destino expresamente previsto [...] debiendo presentar rendiciones de todo lo erogado...”.*

13.6. *“CLAUSULA QUINTA: OBLIGACIONES DE AFSCA – La AFSCA deberá: a) Aportar los recursos financieros, humanos, institucionales que contribuyan a la implementación exitosa del PLAN DE TRABAJO [...] Ejercer el control y monitoreo del cumplimiento del Convenio...”.*

13.7. *“CLAUSULA SEXTA: La AFSCA se compromete a otorgar a la Asociación Civil Cine en Movimiento la suma de PESOS DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL (\$2.250.000.-) [...] que serán aplicados exclusivamente para la ejecución del objetivo previsto en el Convenio...”.*

13.8. *“Líneas de acción. 1. Actividades de difusión, formación y capacitación. Jornadas de encuentro destinadas a organizaciones sociales, culturales y de la producción audiovisual comunitaria provenientes de distintos puntos del país y de América Latina. Estas actividades, que adoptarán la modalidad de realización simultánea de talleres, ponencias y mesas de trabajo, serán organizadas de manera conjunta entre la AFSCA y Cine en Movimiento. 2. Actividades regionales de intercambio y articulación.”*

13.9 *“ANEXO III RENDICIÓN DE GASTOS E INFORME DE RESULTADOS. El presente ANEXO tiene como objeto establecer el mecanismo a través del cual la ASOCIACIÓN CIVIL CINE EN MOVIMIENTO deberá rendir las erogaciones realizadas y presentar un informe de resultados...”*

14. Dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y REGULATORIOS de la AFSCA N° 854 de fecha 13 de julio de 2015 en relación con el “Convenio de Cooperación y Colaboración entre la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Asociación Civil Cine En Movimiento”, aprobado por Resolución AFSCA N° 613/15.

En ese estado reingresan los presentes actuados a consideración de este Órgano Rector.

-II-

OBJETO DE LA CONSULTA

En el marco del sumario administrativo instruido por RESOL-2016-6524-E-APN-ENACOM-MC, la DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES (ENACOM) requiere nuevamente la intervención de esta OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES a fin de que se expida en torno a si las actividades detalladas en el Acápito I –que fueron objeto de diversos convenios celebrados por la ex Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual con diversas entidades, públicas y privadas–: *“...constituirían un servicio a la luz del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.”*

-III-

ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

Ante todo, cabe advertir que si bien se han acompañado los dictámenes emitidos por el servicio permanente de asesoramiento jurídico de la ex AFSCA en oportunidad de suscribirse cada uno de los SIETE (7) convenios de que se trata, no es posible soslayar que la referida instancia letrada no se ha pronunciado en concreto sobre lo que aquí puntualmente se consulta, no obstante haber sido expresamente requerido ello por esta Oficina al emitir el informe N° IF-2017-05146348-APN-ONC#MM.

Ergo, en la medida en que no se encuentran satisfechos los presupuestos necesarios para la emisión de un dictamen, sólo se efectuarán algunas consideraciones generales a título de colaboración, comenzando por delimitar el ámbito de aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Así, en lo que respecta al ámbito de aplicación subjetivo, el artículo 2° del Decreto Delegado N° 1023/01 prescribe: *“...El presente régimen será 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”*.

En virtud de lo dispuesto por el artículo transcrito resulta pertinente mencionar que los organismos comprendidos en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 son las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional, conformada por la Administración Central, los organismos descentralizados y dentro de estos últimos las instituciones de seguridad social.

Luego, en relación al ámbito de aplicación material u objetivo, debe tenerse presente que el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional fue dictado con la finalidad de constituirse en la norma

general regulatoria de los contratos celebrados por la Administración Pública Nacional.

En ese orden de ideas, el artículo 1º prescribe: “...El Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, tendrá por objeto que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, como así también la venta de bienes al mejor postor, coadyuvando al desempeño eficiente de la Administración y al logro de los resultados requeridos por la sociedad. Toda contratación de la Administración Nacional se presumirá de índole administrativa, salvo que de ella o de sus antecedentes surja que está sometida a un régimen jurídico de derecho privado.”.

Por su parte, el artículo 4º establece: “CONTRATOS COMPRENDIDOS. Este régimen se aplicará a los siguientes contratos: a) *Compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente.* b) *Obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias.*”.

Finalmente, el artículo 5º del mentado cuerpo normativo enumera los 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 instrumentó 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*”.

Por otro lado, en cuanto a la reglamentación aplicable, debe tenerse presente que si bien en la actualidad el Decreto N° 893/12 se encuentra derogado –en virtud de la entrada en vigencia del Decreto N°1030/16– se trataba de la normativa vigente al momento en que fueron suscriptos los convenios enumerados en el Acápito I.

Pues bien, el artículo 2º del Decreto N° 893/12 estipulaba: “*Todas las jurisdicciones y entidades del PODER EJECUTIVO NACIONAL comprendidas en el inciso a) del artículo 8º de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones, para las contrataciones de bienes y servicios que se realicen en sus respectivos ámbitos, se regirán por las disposiciones del Decreto Delegado N° 1.023/2001 y sus modificaciones, por las del Reglamento que por el presente se aprueba, y por las normas que se dicten en su consecuencia.*” (el destacado no corresponde al original).

En sentido concordante, el artículo 1º del Reglamento aprobado por el Decreto N° 893/12 establecía: “... *ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones del presente reglamento serán de aplicación obligatoria a todas las contrataciones llevadas a cabo por las jurisdicciones y entidades del PODER EJECUTIVO NACIONAL comprendidas en el inciso a) del artículo 8º de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones, siempre que tengan por objeto el perfeccionamiento de los contratos comprendidos en el inciso a) del artículo 4º del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificaciones.*”.

Luego, el artículo 2º del referido cuerpo reglamentario prescribía: “*CONTRATOS COMPRENDIDOS. Las disposiciones del presente reglamento serán de aplicación obligatoria a los contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente, de conformidad con lo dispuesto por el inciso a) del artículo 4º del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificaciones.*”.

Por último, en el artículo 3º se delimitó la nómina de contratos excluidos de la reglamentación. A saber: a) Los de empleo público; b) Las compras por caja chica; c) Los que se celebraren 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; d) Los comprendidos en operaciones de crédito público; e) los de obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias, enumerados en el artículo 4º inciso b) del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificaciones.

Así las cosas, a partir de una razonable exégesis de los artículos reseñados es posible efectuar las siguientes consideraciones:

a) En la medida en que el –actualmente derogado– artículo 10 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 creó a la entonces Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual como organismo descentralizado y autárquico en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, cabe colegir que dicha entidad se encontraba incluida tanto en el ámbito de aplicación subjetivo del Decreto Delegado N° 1023/01, así como también en el ámbito de aplicación subjetivo del Reglamento aprobado por el Decreto N° 893/12. A idéntica conclusión corresponde arribar respecto del actual ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES (ENACOM), en tanto se trata de una entidad descentralizada que funciona en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones (v. artículo 1º del Decreto N° 267/15).

b) En cuanto respecta al ámbito de aplicación objetivo, queda claro que el Decreto Delegado N° 1023/01 es la norma general regulatoria de los procedimientos de contratación celebrados por la Administración Pública Nacional, resultando de aplicación no solo a los contratos expresamente comprendidos sino también a todos aquellos no excluidos expresamente (cláusula residual).

c) El carácter residual del régimen estatuido en el Decreto Delegado N° 1023/01 a todos los contratos cuyo régimen legal expresamente no establezca lo contrario implica reconocer la existencia de contratos innominados o *sui generis* dentro de los contratos administrativos por él regidos.

d) A su vez, el artículo 1º del Decreto Delegado N° 1023/01 establece la presunción de que toda contratación que realice la Administración Nacional se presume de índole administrativa, salvo que de ella o de sus antecedentes surja que está sometida a un régimen jurídico de derecho privado. En cuanto a ello, autorizada doctrina tiene dicho que: *“En el ámbito contractual, la idea de lo público se vincula, por una parte, con el Estado como sujeto contratante pero, fundamentalmente, su principal conexión es con el interés general o bien común que persiguen, de manera relevante e inmediata, los órganos estatales al ejercer la función administrativa...”*, a lo que se añadió: *“...el RCAN [Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional] configura una regulación integral del ordenamiento que rige las contrataciones en el sector público nacional, extendiendo la parte común de la regulación (‘zona común de la contratación administrativa’) a los contratos de objeto privado...”* (CASSAGNE, Juan Carlos. *El Contrato Administrativo*. 2da. edición. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2005. Págs. 11 y ss.).

e) En virtud de lo expresado en los literales b), c) y d), el principio es la vigencia del Decreto Delegado N° 1023/01 respecto de la totalidad de los procedimientos de contratación en los que sean parte las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8º de la Ley N° 24.156, sin perjuicio de las excepciones enumeradas en el artículo 5º.

f) No ha de soslayarse que el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional contempla en su objeto tanto obras como bienes y servicios, mientras que el Reglamento aprobado por el Decreto N° 893/12 circunscribía su aplicación únicamente a bienes y servicios; más precisamente a todas las contrataciones comprendidas en el inciso a) del artículo 4º del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificaciones y a aquellas no excluidas expresamente.

g) En relación con el literal que antecede, se ha sostenido que: *“...En cuanto al ámbito de aplicación objetivo, esto es, a los tipos de contratos que se reglamentan, la norma [Reglamento aprobado por el Decreto N° 893/12] reenvía a los indicados en el art. 4º, inciso a) del Decreto Delegado N° 1023/01, que enuncia de modo no taxativo y que básicamente tienen por objeto la adquisición y/o prestación de bienes y servicios...”* (el destacado no corresponde al original) (RODRÍGUEZ, María José. *Reglamento de*

Contrataciones de la Administración Nacional. Editorial Ábaco. 1º Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2013. Págs. 37 y ss.).

h) No obstante lo expuesto, ninguna de las citadas normas brinda una definición respecto a qué ha de entenderse por “servicios”. Es decir, su alcance y sentido en el contexto del Decreto Delegado N° 1023/01 y de su reglamentación no viene dado por dichas normas, las cuales se limitan a enumerar los contratos excluidos –entre los cuales se encuentran, por ejemplo, los de empleo público en tanto servicios a título personal en relación de dependencia–, y a enunciar los contratos comprendidos, con la salvedad –como ya se dijo– de que deberán considerarse incluidos todos aquellos contratos no excluidos expresamente.

En relación a lo señalado en el literal h), es del caso mencionar que el artículo 1º del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 prevé –en sintonía con lo contemplado en el artículo 5 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 893/12– que en ausencia de norma específica del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, se aplicarán las normas de derecho privado por analogía.

Desde esa atalaya, resulta útil indagar el sentido jurídico que se le otorga al término “servicio” y a la figura del “contrato de servicios” en el derecho privado.

Pues bien, bajo el prisma del Código Civil y Comercial de la Nación, aprobado por Ley N° 26.994, la prestación de un servicio puede consistir: a) en realizar cierta actividad, con la diligencia apropiada, independientemente de su éxito. Las cláusulas que comprometen a los buenos oficios, o a aplicar los mejores esfuerzos están comprendidas en este inciso; b) en procurar al acreedor cierto resultado concreto, con independencia de su eficacia; c) en procurar al acreedor el resultado eficaz prometido (v. Artículo 774 CCyC).

Al respecto, se ha sostenido que: “...*Para el Diccionario de la Lengua Española, servicio (que es un vocablo multívoco) es, en su vigésima acepción, ‘prestación humana que satisface alguna necesidad social y que no consiste en la producción de bienes materiales’ (...)* En materia económica, el servicio es todo lo que brinda una función intangible al adquirente, que no incluye un producto como elemento determinante...” (LORENZETTI, Ricardo Luis (Director). *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado*. Tomo V. Rubinzal-Culzoni Editores. 1era. edición. Santa Fe, 2015. Págs. 162 y ss.).

Por otra parte, de conformidad con lo estipulado en el artículo 1251 del Código Civil y Comercial de la Nación, hay contrato de servicios cuando una persona –el prestador de servicios–, actuando independientemente, se obliga a favor de otra, llamada comitente, a proveer un servicio mediante una retribución.

Ahora bien, las actividades reseñadas en el Acápito I se vinculan –va de suyo– con competencias propias de la AFSCA contempladas en el artículo 12 de la Ley N° 26.522, el que establece, en su parte pertinente, lo que a continuación se transcribe: “*Misiones y funciones. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual tendrá las siguientes misiones y funciones:*

1) *Aplicar, interpretar y hacer cumplir la presente ley y normas reglamentarias.*

2) *Elaborar y aprobar los reglamentos que regulen el funcionamiento del directorio [...].*

5) *Promover la participación de los servicios de comunicación audiovisual en el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento [...].*

10) *Velar por el desarrollo de una sana competencia y la promoción de la existencia de los más diversos medios de comunicación que sea posible, para favorecer el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y la comunicación [...].*

30) *Celebrar toda clase de contratos y convenios de reciprocidad o de prestación de servicios con otros*

organismos, entidades o personas físicas o jurídicas, conforme la normativa vigente...”.

Luego, los convenios examinados presentan –en líneas generales– las siguientes notas comunes:

I) Se trata de figuras asociativas regidas por criterios de colaboración, cooperación y asistencia técnica, entre la AFSCA y diversas entidades, públicas y privadas (v.g. cooperativas, universidades nacionales, entidades sin fines de lucro, asociaciones civiles, una cartera ministerial), tendientes –directa o indirectamente– Al cumplimiento de misiones propias de la AFSCA; más precisamente: la promoción de la comunicación como un servicio de carácter social, al desarrollo de mecanismos destinados a la desconcentración y democratización del derecho de expresar, recibir, investigar y difundir información, ideas y opiniones, etc., siendo estos unos de los fines primordiales de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522.

II) En todos los casos se invocó el inciso 30) del artículo 12 de la referida ley, en tanto precepto normativo que facultaba a la entonces AFSCA a celebrar toda clase de contratos y convenios de reciprocidad o de prestación de servicios con otros organismos, entidades o personas físicas o jurídicas, pero con la expresa aclaración que tales competencias debían ejercerse “conforme la normativa vigente.”. También se fundó la competencia en el apartado 5.24 del Reglamento Interno aprobado por Resolución AFSCA N° 312/10, norma que habilitaba al Presidente del Directorio de la AFSCA a suscribir convenios con entidades públicas o privadas para el logro de los objetivos previstos.

III) Las prestaciones comprometidas tenían por fin la promoción de actividades (v.g. talleres de capacitación, ponencias, mesas de trabajo, encuentros, ciclos de intercambio, financiación de becas para una tecnicatura universitaria en gestión de medios comunitarios, producción de proyectos comunitarios de comunicación audiovisual, etc.) en favor de terceros (v.g. integrantes de radios comunitarias, cooperativas constituidas a través de programas sociales, jóvenes de todo el país, actores del sector audiovisual comunitario, pueblos originarios, estudiantes universitarios), aspirando a que éstos obtuviesen determinados beneficios, tales como la inserción socio-laboral de jóvenes en situación de vulnerabilidad social de todo el país, la adquisición de saberes, habilidades y competencias vinculadas a la comunicación audiovisual comunitaria a través de estrategias de entrenamiento laboral, etc.

IV) Entre las diversas obligaciones que en cada uno de los aludidos convenios asumió la AFSCA, se destacan los aportes dinerarios –inciso 5, Partida Principal 1, Partida Parcial 7, transferencias a otras instituciones culturales y soc. s/ fines de lucro)–, que la referida entidad se comprometía a girar a las entidades firmantes para que éstas llevaran a cabo tales actividades y de este modo solventar los proyectos, en su totalidad o en algunos casos parcialmente. Esto es, salidas de fondos sin contraprestación, aplicados exclusivamente para la ejecución del objetivo previsto en cada convenio, ya sea que fueren transferencias de carácter intersectorial (del sector público a los sectores privado y externo) o intrasectorial (dentro del propio sector público), en los términos del *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*. Sexta edición. 2013. Pág. 115 (disponible online en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/clasificador13.pdf>).

V) Los cocontratantes se obligaron, en términos generales, a aportar su capacidad operativa, equipo de capacitadores y expertos, etc., en pos de la consecución del objetivo u objetivos propuestos. Entre las principales actividades a su cargo pueden citarse: intervenir en la definición de los contenidos y estructuras de los programas a implementar, llevar adelante capacitaciones, realizar seguimiento de tareas, etc.

VI) Se contemplaron mecanismos de rendición de erogaciones y gastos aplicados, junto con informes de resultados, incluyendo –por caso– la obligación en cabeza del cocontratante de devolver las sumas de dinero que no hayan sido utilizadas.

Pues bien, ciertamente las prestaciones involucradas presentan naturaleza heterogénea y/o compleja, circunstancia que dificulta la tarea de encuadrarlas jurídicamente en la normativa aplicable.

No obstante ello, no se advierten fundamentos de índole jurídica que permitan afirmar –enfática y

categoricamente— que se trata de supuestos excluidos del ámbito de aplicación objetivo del Régimen de contrataciones de la Administración Nacional.

Por el contrario, ante la duda corresponde considerarlos incluidos, por las razones y/o motivos que se detallarán a continuación.

En primera medida, se presenta una relación tripartita: Por un lado, la que vinculó a la AFSCA con los cocontratantes (cooperativas, entidades sin fines de lucro, asociaciones civiles) en el marco de contratos *sui generis*, a excepción de los siguientes: “Convenio Cooperación Técnica en Materia de Comunicación Audiovisual entre la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Universidad Nacional de Quilmes” y “Convenio de Asistencia Técnica y Colaboración entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata”. Estos últimos, dada la naturaleza de las partes intervinientes se incardinan dentro de las denominadas relaciones interadministrativas entre entes públicos, las que se encuentran normativamente contempladas en el artículo 25, inciso d) apartados 8º y 9º del Decreto N° 1023/01 y que se caracterizan por: “...carecer la Administración de las prerrogativas y facultades que hacen a la supremacía estatal, prevaleciendo, en cambio, el principio de la cooperación y unidad de acción del Estado...” (Dictámenes PTN 121:32; 201:229; 225:71).

Por otra parte, el eventual vínculo entre la AFSCA y los terceros beneficiarios de los distintos planes de acción podría llegar a enmarcarse en las denominadas “relaciones de fomento”, sin que sea objeto del presente dictamen adentrarse en el análisis de las diversas modulaciones susceptibles de configurarse en dicho marco, en tanto se trata de una materia que excede el ámbito competencial de este Órgano Rector.

Recapitulando, si bien es cierto que la Ley N° 26.522 otorgaba a la ex Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual la facultad de celebrar contratos y convenios de reciprocidad o de prestación de servicios con otros organismos, entidades o personas físicas o jurídicas (art. 12, inc. 30), tal competencia debía ser ejercida “conforme la normativa vigente” y ahí es donde cobra relevancia la cláusula residual prevista tanto en el Decreto N° 1023/01 como en su reglamentación.

De este modo, sólo estarían excluidos aquellos acuerdos que tuviesen por fin la celebración de alguno de los contratos mencionados en el artículo 5º del Decreto Delegado N° 1023/01, lo cual no se verifica en el presente caso.

Desde esa óptica, no ha de perderse de vista que ni el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional ni su reglamentación excluyen de su ámbito de aplicación a los convenios objeto de consulta, ni existe una regulación específica sobre la materia, como sí acontece en otras latitudes.

Puede mencionarse, como ejemplo, el régimen colombiano, en tanto el Decreto N° 92, del 23 de enero de 2017, reglamenta en forma específica la forma en que el gobierno de la República de Colombia —e incluso otras esferas de gobierno de dicho país— podrán contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés público, exigiéndose en dicha norma diversos requisitos, tales como: a) Que el objeto del contrato corresponda directamente a programas y actividades de interés público previstos en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo, de acuerdo con el nivel de la Entidad Estatal, con los cuales esta busque exclusivamente promover los derechos de personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana; b) Que el contrato no implique una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la entidad estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato; c) Que no exista oferta en el mercado de los bienes, obras y/o servicios requeridos para la estrategia y política del plan de desarrollo objeto de la contratación, distinta de la oferta que hacen las entidades privadas sin ánimo de lucro; o que, si existe, la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro represente la optimización de los recursos públicos, en términos de eficiencia,

eficacia, etc. (v. artículos 1º y 2º).

A su vez, el artículo 4º del Decreto N° 92/17 de la República de Colombia prescribe la obligación de llevar adelante un procedimiento de selección competitivo para seleccionar la entidad sin ánimo de lucro que resulte adjudicataria, “...cuando en la etapa de planeación identifique que el programa o actividad de interés público que requiere desarrollar es ofrecido por más de una Entidad sin ánimo de lucro...”.

Más aún, el artículo 7º del decreto de que se trata estipula que: “...La contratación a la que hace referencia el presente decreto está sujeta a los principios de la contratación estatal y a las normas presupuestales aplicables. En consecuencia, las normas relativas a la publicidad son de obligatorio cumplimiento...”, a lo que el artículo 8º agrega: “...La contratación a la que hace referencia el presente decreto está sujeta a las normas generales aplicables a la contratación pública excepto en lo reglamentado en el presente decreto.”.

Por su parte, en España -por citar otro ejemplo- el Real Decreto Legislativo N° 3/2011, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público estipula: *Artículo 2. Ámbito de aplicación:*

1. Son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en el artículo 3.

2. Están también sujetos a la presente Ley, en los términos que en ella se señalan, los contratos subvencionados por los entes, organismos y entidades del sector público que celebren otras personas físicas o jurídicas en los supuestos previstos en el artículo 17 [...].

Artículo 4. Negocios y contratos excluidos. 1. Están excluidos del ámbito de la presente Ley los siguientes negocios y relaciones jurídicas: [...].

c) Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley

d) Los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.”.

Lo expuesto alcanza para ilustrar las diferencias que se presentan con nuestro régimen nacional, en materia de contrataciones públicas de bienes y servicios.

Esta Oficina Nacional se ha expedido en el marco del Dictamen ONC N° 446/09, donde se trajo a consideración un Convenio Marco de Cooperación Técnica suscripto con fecha 2 de julio de 2007 por la SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS del MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, la ex SUBSECRETARÍA DE TIERRAS PARA EL HÁBITAT SOCIAL de la mencionada Secretaría y la Universidad Popular de Resistencia, de la Ciudad de Resistencia, Provincia de Chaco.

En dicha oportunidad se opinó que: “...las características de las prestaciones a cargo de la Universidad Popular de Resistencia conforme con el Proyecto de Capacitación glosado a fs. 132/157 no se corresponden con ninguna de las figuras jurídicas enumeradas en el artículo 5 del Decreto N° 1023/2001 y, por lo tanto, no resultaría un contrato excluido del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública en razón del objeto de la contratación (...) En atención a lo expuesto, corresponde concluir que el Régimen de Contrataciones de la Administración Pública resultaría aplicable al convenio celebrado en los presentes actuados.”.

Posteriormente, en el marco del Dictamen ONC N° 510/09 la Gendarmería Nacional Argentina solicitó asesoramiento con respecto a la celebración de un Convenio Marco de Cooperación y Asistencia con la Universidad Tecnológica Nacional. En dicha oportunidad se expresó: “...*La relación entre el organismo contratante y la Universidad Tecnológica Nacional, por aplicación de dicho principio, podría instrumentarse mediante un convenio interadministrativo (...) Lo expuesto resulta aplicable a los Programas de Asistencia Técnica que surjan de ese convenio, por cuanto también se enmarcan en la esfera de las contrataciones interadministrativas por la naturaleza pública de las partes (...) El Convenio Marco de Cooperación y Asistencia entre la Universidad Tecnológica Nacional y la Gendarmería Nacional Argentina, y los Programas de Asistencia Técnica que de este surjan, se podrán encuadrar en el artículo 25, inc d), apartado 9° del Decreto N° 1023/01.*”.

Por otra parte, que las prestaciones de los cocontratantes hayan redundado exclusivamente en beneficios para terceros tampoco implica, por esa sola circunstancia, que deba estarse fuera del régimen, en la medida en que buena parte de los contratos administrativos denominados “de colaboración” presuponen que el contratista particular colabora con la Administración para lograr un cometido público y que la prestación a cargo del cocontratante se relaciona, directa e inmediatamente, con alguna función esencial del Estado.

En suma, sin desconocer la existencia de un margen abierto a discusión, esta Oficina entiende que los “convenios” sometidos a estudio –ya sea que se los considere de servicios o bien contratos innominados– no se corresponden, en principio, con ninguno de los supuestos de exclusión expresamente previstos, motivo por el cual ha de estarse por la interpretación que incluya tales contrataciones dentro del régimen general establecido por el Decreto Delegado N° 1023/01.

Téngase presente, sin embargo, que el hecho de afirmar que esta clase de convenios deben entenderse insertos en el marco del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional no implicar *per se* que las prerrogativas de poder público del Estado allí contempladas, al igual que el régimen de penalidades y sanciones, resulten en todos los casos de aplicación y/o que rijan del mismo modo o con el mismo vigor con el que lo hacen en el contexto de un contrato administrativo típico.

Por el contrario, corresponderá eventualmente efectuar modulaciones –vía hermenéutica– con el objeto de adaptar tales prerrogativas, morigerarlas o incluso declararlas inaplicables cuando sea necesario, según el caso, en virtud de las particularidades que presentan estos contratos.

En este orden de ideas, autorizada doctrina tiene dicho que: “...*Para realizar los cometidos estatales, la Administración Pública actúa en el campo contractual utilizando potestades y prerrogativas que difieren en relación con el grado y naturaleza del interés público tutelado en cada caso[...] el contrato de la Administración (desde el punto de vista del sujeto administrativo) incluye distintas categorías: a) contratos administrativos; b) contratos parcialmente regidos por el derecho privado cuyo grado de aplicación depende del tipo y régimen jurídico de cada contrato [...] c) contratos interadministrativos, cuyas características diferenciales no excluyen los puntos de conexión ni las notas que resultan comunes a todos los contratos que celebran los órganos o sujetos estatales [...].*

A su vez, en el campo típico del contrato administrativo, aparece la clasificación entre contratos de colaboración y de atribución, cuyos regímenes jurídicos contienen modalidades y características que admiten una diferente modulación dentro de la especie contrato administrativo [...].

Por lo tanto, resulta imposible sostener la existencia de un régimen unitario, ni siquiera para los llamados contratos administrativos, en sentido estricto (CASSAGNE, Juan Carlos. Op Cit. Págs. 18 y ss).

Saludo a usted atentamente.

HP.

A LA

DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

DEL ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES (ENACOM)

Cdora. María Soledad SARACHAGA

S. _____ / _____ **D.**

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION,
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.11 14:43:40 -03'00'

Nestor Aurelio Diaz
Director Nacional
Oficina Nacional de Contrataciones
Ministerio de Modernización

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA -
GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR,
o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE
MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT
30715117564
Date: 2017.10.11 14:43:41 -03'00'