**PROVINCIA DEL CHACO**
**ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO**

**DICTAMEN N° 468**
**REF:** Expte E23-2021-7540-A s/ Proyecto de Addenda celebrada en fecha 08/03/2021 sobre Segundo Acueducto para el interior del Chaco".

**DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO**
**PROVINCIA DEL CHACO**
**DR. JORGE PABLO ALEGRE**

**A: FISCALIA DE ESTADO**
**PROVINCIA DEL CHACO**
**DRA. CECILIA FERNANDEZ ALMENDRA**

De mi consideración:

I.- Acceden las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno a efectos de emitir opinión respecto a la adenda al Acta Acuerdo celebrada entre la UTE contratista del Segundo Acueducto para el interior del Chaco y el Gobierno de la Provincia del Chaco en fecha 08 de marzo de 2021.

En dicha addenda, se ha especificado el procedimiento de pago por parte de la Provincia del Chaco, de las diferencias en pesos que surgen mes a mes de la aplicación de los términos del Acta Acuerdo del día 08 de marzo del 2021.

Justamente la addenda en cuestión ha sido adjuntada en copia a fs. 2/5.

A fs. 6 obra adjunta opinión vertida por la Secretaría General de la empresa S.A.M.E.E.P..

A FS. 8/13 obra fotocopia certificada de Acta Acuerdo de fecha 08 de marzo del año 2021.

A fs. 15 obra dictamen emitido por el Área legal del Ministerio de Planificación, Economía e Infraestructura, concluyendo que la addenda en cuestión no presenta obstáculos para la prosecución del trámite en análisis.

A fs. 18 obra intervención de Contaduría General informando que no existen apreciaciones técnicas que formular a la prosecución del trámite.

COPIA DIGITAL

**PROVINCIA DEL CHACO**
**ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO**

II.- Atento la cuestión traída a consideración de este órgano cabe mencionar que justamente la implicancia que sobre el desarrollo del contrato implica la addenda en cuestión, encuentra similitudes con aquellas tratadas en las actuaciones administrativas E23-2021-363-A, y en la cual esta Asesoría General de Gobierno emitiera el Dictamen N° 90/2021.

Justamente allí se ha expresado que: *"En este contexto cabe también mencionar la postura de la Corte Suprema que implica otorgarle al procedimiento licitatorio, la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo. Es así que sostuvo: "...En los contratos en que interviene la Administración, se supedita su validez y eficacia al cumplimiento estricto de las formalidades exigidas por las disposiciones vigentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación entre los que se encuentra la licitación pública, que se caracteriza como aquel mediante el cual el ente público invita a los interesados para que, de acuerdo con las bases fijadas en el pliego de condiciones de cada obra, formulen propuestas entre las cuales será seleccionada la más conveniente" (C.S.J.N. "Juan Carlos Radeljak v. Administración General de Puertos", Fallos 311.2831, 1988.). Por consiguiente, la caracterización de la licitación pública como un procedimiento administrativo torna aplicables respecto de ella los principios propios del procedimiento administrativo, aunque con arreglo a las particularidades de ella y sobre su base derivar los principios que le sean inherentes (Cfr. COMADIRA Pag. 801). De allí que, se aplican a la licitación pública los principios de juridicidad, oficialidad, verdad material, formalismo moderado, debido procedimiento previo y celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites (Cfr. COMADIRA Pag. 804). Ahora bien, no debemos olvidar que la cuestión traída a consideración en estas actuaciones administrativas obedece a la construcción del Segundo Acueducto de la Provincia del Chaco, cuyo principal finalidad tiende a proveer del recurso Hídrico a una vasta región mejorando en consecuencia la calidad de vida de muchos Chaqueños, resultando indispensable su terminación y puesta en funcionamiento en el menor tiempo posible, más si tenemos en cuenta las extraordinarias circunstancias que hoy nos toca vivir por la situación sanitaria COVID 19 por todos conocidas. Cabe señalar que la Ley 555 – R - (Código de Aguas de la Provincia del Chaco) establece en su artículo 3 inc. c) Instrumentar el aprovechamiento de los recursos hídricos, como elemento de integración territorial de la Provincia y de imposición de una justa orientación del desarrollo social, económico, cultural y demográfico acorde con las respectivas políticas generales, coordinando la actividad Provincial con la Nación y con las otras Provincias, procurando un grado de equilibrio armónico entre los intereses privados y el interés*

COPIA DIGITAL

*público. En relación a la cuestión que nos ocupa, debemos tener en cuenta que el contrato de obra pública es conmutativo, en tanto "las prestaciones de ambas partes se presumen equivalentes".[Marienhoff Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, t. III-B, 4° ed actualizada, reimpresión, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998, p. 556] Para preservar este equilibrio se han desarrollado diferentes conceptos y principios jurídicos como ecuación económico-financiera, equivalencia de las prestaciones e intangibilidad del precio contractual o de la remuneración del contratista. Todos ellos refieren a una equivalencia y equilibrio cualitativo. Es decir, hacen referencia a una relación cualitativa. En los contratos administrativos debe existir una relación entre las obligaciones de las partes y lo que obtienen a cambio. El contrato de obra pública tiene por objeto la entrega por parte del contratista de un opus a la Administración y el pago por parte de esta última de un precio al primero. Para lograr una equivalencia, se fijan ab initio ciertas condiciones que deberá cumplir cada parte, tanto el contratista como la Administración. Estas condiciones iniciales fijan los parámetros de la relación contractual. Para que el contrato sea exitoso, esta relación debe guardar cierta equivalencia: la obligación del contratista debe estar cualitativa y cuantitativamente remunerada mediante el precio. Y, a la vez, la obligación de la Administración debe estar cualitativa y cuantitativamente representada por el opus entregado."*

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto debemos señalar que la satisfacción oportuna de las necesidades públicas, optimizando tiempos y costos bajo los paradigmas de la eficiencia, eficacia y economicidad, constituye el eje fundamental de cualquier operador del sistema de Contrataciones Públicas. Esto es así, debido a que con ello se hallarían cumplidas todas las finalidades perseguidas al momento de diseñar cualquier tipo de contratación.

*"Asimismo, partiendo de la base del impacto que detentan las contrataciones celebradas por el Estado en la economía de cualquier país – graficada básicamente en su incidencia en el Producto Bruto Interno-, la tutela de la ecuación económico-financiera de los contratistas aparece como un elemento imprescindible para asegurar el éxito de las respectivas contrataciones. No solamente desde la perspectiva circunscripta del vínculo que contraigan el Estado con el Contratista, sino por el efecto multiplicador que se replica en la actividad económica en general". ( conf. Ob. Eficiencia de la contratación, mantenimiento de la ecuación económica financiera de precios – Flores Alvaro Bautista).*

Justamente dicha ecuación económica financiera si bien ha sido fijada tanto en los pliegos licitatorios como ha sido respetada desde el

COPIA DIGITAL

principio por el ente administrativo, se aduce por la contratista, se ha visto influenciada por situaciones particulares extrañas a estas dos partes, (cambio de fuentes de financiamiento, insumos cotizables a valor dólar, etc.).

Doctrinariamente se ha establecido que: *"A esta altura del relato debemos considerar que el principio de razonabilidad (presupuesto ineludible de la eficiencia), señala que el mismo se despliega en tres subprincipios: el de adecuación, el de necesidad y el de razonabilidad en sentido estricto. El primero, se refiere a la idoneidad del medio escogido para el cumplimiento del fin buscado. Este subprincipio puede identificarse con lo que comúnmente se denomina eficacia de una medida o decisión, que permite alcanzar el fin buscado empleando la menor cantidad de recursos. El segundo, implica que este estándar exige que el organismo contratante elija entre los medios idóneos para el logro del fin que procura -es decir los que cumplen con el subprincipio de adecuación- aquel que resulte más apropiado para el cumplimiento del fin con el menor sacrificio a los derechos de los particulares, el cual podría configurarse, si se verifica que el organismo contratante utilizó el medio menos gravoso o restrictivo. El tercero, implica que, una vez establecida la adecuación y necesidad de la medida, se debe determinar si ésta es razonable en sí misma, esto no es otra cosa que dilucidar si la medida guarda una relación razonable con el fin que se pretende alcanzar. Una decisión será razonable si es la más adecuada para alcanzar el fin buscado y además supone un coste proporcionado con los beneficios, en otras palabras, que sea eficiente. Como lo ha explicado Comadira, la garantía de razonabilidad que deriva del Artículo 28 de la Constitución Nacional debe irradiar su fuerza expansiva a todos los actos estatales; incluso a los contratos que instrumentan las licitaciones.* [COMADIRA, Julio R. "Algunos Aspectos de la Licitación Pública en Contratos Administrativos", publicado en AA.VV. "Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral. Ediciones RAP, Buenos Aires, 2010. Pág. 387].

Dicho lo precedente y remitiéndonos una vez más a lo formulado en el dictamen N° 090/2021, autoría de esta Asesoría General de Gobierno, transcribimos su parte pertinente: *"Lo manifestado anteriormente en manera alguna podría implicar mayores erogaciones al Estado que aquellas que surjan de los pliegos licitatorios y sus anexos, como asimismo de la normativa vigente todo dentro de un marco de razonabilidad y con la revisión exhaustiva de los componentes cuantitativos, cuestión que deberá ser tenida principalmente en cuenta por la Subsecretaría de Hacienda dependiente del Ministerio de Planificación, Economía e Infraestructura de la Provincia del Chaco, conforme el artículo 5º del Decreto 1154/09"*

COPIA DIGITAL

Ahora bien, no obstante lo mencionado precedentemente cabe aclarar que la Competencia de este órgano Asesor se limita estrictamente a aspectos Jurídicos.

Al respecto en el ámbito nacional se ha dicho: *"La competencia de la Procuración del Tesoro de la Nación se limita a los aspectos estrictamente jurídicos de los temas que se someten a su consulta y en consecuencia, no se expide sobre cuestiones técnicas, económicas o de oportunidad, mérito o conveniencia, ni tampoco sobre la equidad o inequidad de las fórmulas contractuales (conf. Dict. 231:36; 241:312). "Excede la esfera de atribuciones de la Procuración del Tesoro abrir juicio sobre las cuestiones de carácter técnico-económico que otorgan fundamentos a los proyectos que se ponen a su consideración, máxime si han sido objeto de análisis por las oficinas técnicas con competencia específica (conf. Dict. 244:466; 244:468; 244:854).*

Asimismo debe observarse que la implementación de medidas como las detalladas en el proyecto de addenda adjunto, deben responder a atribuciones de la más alta autoridad, teniendo en cuenta razones de oportunidad, mérito y conveniencia a los fines de satisfacer adecuadamente los intereses generales de los destinatarios de dichas políticas y obviamente con obras de gran envergadura como la de referencia, de múltiples beneficio para toda la sociedad, dado el carácter de bien público esencial que reviste el elemento hídrico

Por otro lado cabe destacar que la cuestión traída a consideración en la presente causa, trata de implementación y desarrollo de un sistema de agua potable cuyo principal objetivo sea llevar dicho recurso a poblaciones del interior de la Provincia del Chaco, todo en base al reconocimiento que a nivel nacional e internacional reviste el agua como Derecho Humano fundamental para el desarrollo de las comunidades.

Al respecto cabe destacar la Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2013 la cual y en referencia a el derecho humano al agua potable y el saneamiento determino que: "…Se Exhorta a los Estados a que: a) Garanticen la realización progresiva del derecho humano al agua potable y el saneamiento; b) Vigilen de continuo y analicen periódicamente el estado de realización del derecho humano al agua potable; c) Den la debida consideración al derecho humano al agua potable y el saneamiento y a los principios de igualdad y no discriminación en la elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015; d) Garanticen la realización progresiva del derecho humano al agua potable y el saneamiento para todos de

COPIA DIGITAL

manera no discriminatoria, eliminando al mismo tiempo las desigualdades de acceso, por parte de, entre otros, quienes pertenecen a grupos vulnerables y marginados, por motivos de raza, sexo, edad, discapacidad, origen étnico, cultura, religión y origen nacional o social o por cualquier otro motivo, y con miras a eliminar progresivamente las desigualdades basadas en factores como la disparidad entre las zonas rurales y urbanas, la residencia en barrios marginales, el nivel de ingresos y otros factores pertinentes.

Más recientemente dicho organismo internacional ha establecido: *"El acceso al agua potable y el saneamiento es imprescindible para la vida y un derecho reconocido. Asimismo, el agua es de vital importancia para el desarrollo sostenible, desde la salud y la nutrición hasta la igualdad de género y la economía. Durante los próximos años, los problemas relacionados con los recursos hídricos serán más urgentes. El aumento de las demandas de una población cada vez más numerosa y una economía mundial que evoluciona rápidamente, combinado con los efectos del cambio climático, exacerbarán la dificultad del acceso al agua y al saneamiento para usos domésticos. Asamblea General de Naciones Unidas. Decenio Internacional para la Acción «Agua para el Desarrollo Sostenible» período 2018-2028".*

Así y teniendo en cuenta lo precedente, cabe destacar que la adecuada disponibilidad de infraestructura, así como la eficiente prestación del servicio de agua potable constituye uno de los ejes principales dentro del Plan Chaco 2030 en el cual se ha mencionado *que "La finalización y puesta en operación del Segundo Acueducto del Interior, con una extensión de 512 Kilómetros, nos permitirá atender la demanda de agua potable de 24 localidades y el suministro continuo a una población cercana a los 400.000 habitantes, permitiendo mejorar su calidad de vida. Debemos alcanzar la universalización de la provisión de agua potable y asegurar el abastecimiento a parajes rurales mediante soluciones tecnológicas apropiadas, asumiendo que la función social e este servicio determina que su cobertura sea independiente del número de beneficiarios". (Plan Chaco 2030 – Políticas para el Desarrollo Sostenible – Infraestructura de Agua Potable – Pag. 44).*

III.- En consideración a lo expuesto, habiendo tomado intervención los distintos organismos de aplicación, como de Control Constitucional Interno de la gestión administrativa, este organismo Asesor no tiene objeciones que formular, en lo que a sus misiones y funciones compete, debiendo proseguir el trámite en cuestión.

COPIA DIGITAL

**PROVINCIA DEL CHACO**
**ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO**

Asimismo y de conformidad a lo establecido por el art. 6 inc. b de la ley 1940-A se sugiere intervención de las presentes actuaciones de Fiscalía de Estado a cuyos fines se remiten las mismas.

Atentamente.

**Asesoría General de Gobierno**

**Dr. Jorge Pablo Alegre**
**Asesor General de Gobierno**
**Provincia del Chaco**

COPIA DIGITAL