Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

DICTAMEN N° 548

REF: E 6-2024-36346-Ae S/ Proy de resolución: Contratación directa – medicamentos período invernal.
Ministerio de Salud

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

A: MINISTERIO DE SALUD
SECRETARÍA GENERAL
SU DESPACHO

De mi consideración:

Accede la actuación de referencia a este organismo asesor a fin de emitir opinión y asesoramiento respecto al proyecto de resolución final (e-parte 13) por la cual el Ministro de Salud autoriza a la Dirección de Administración a contratar en forma Directa la adquisición de medicamentos con destino a cubrir la demanda infecciones respiratorias por el periodo invernal en toda la Red Sanitaria Provincial por el monto total de Pesos doscientos diecinueve millones setenta mil ($ 219.070.000,00).

I.- Las actuaciones se originan mediante requerimiento (en e-parte 3) del Subsecretario de Programación y Gestión Estratégica otorgando el visto bueno para la adquisición de los medicamentos detallado en Planilla Anexa confeccionada por la Dirección de Programación y Gestión de Insumos Médicos (e-parte 2).

En e-partes 5 y 6obra reporte de Reserva Interna e informe de factibilidad presupuestaria de la Unidad de Planificación Sectorial del Departamento de Planificación y Presupuesto.

En e-partes 8 el Departamento de compras adjunta presupuestos de diversos proveedores correspondientes al insumo a adquirir.

En e-parte 9 se adjunta primer anteproyecto de Resolución Ministerial.

Que en e-parte 11 interviene la Contaduría General de la Provincia, sin consideraciones técnicas que formular a la medida que se promueve y en e-parte 12 la Subsecretaria de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas verifica la existencia de factibilidad presupuestaria y

financiera, e indica que deberá tenerse en cuenta que las contrataciones adquiridas y planificadas deberán estar dentro de los lineamientos establecidos en la Ley de Presupuesto 3968-F correspondiente al ejercicio fiscal 2024.

En e-parte 13 obra proyecto de Resolución final, encuadrando la media en la Ley N° 1092-A (antes Ley N° 4787) – Articulo 133 – inciso d) y los Decretos 163/2023, 81/24 y 315/2024 ratificado por Ley N° 4004-A.

Finalmente e-parte 18 obra dictamen de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud quien no tiene observaciones al encuadre legal de la medida siendo enmarcada en el art. 133 inc. d) de la Ley 1092-A y conforme al Decreto 315/24 el cual declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de junio de 2024 con la finalidad de normalizar la provisión de medicamentos e insumos, ratificado por Ley 4004-A.

II.- Corresponde a esta instancia el análisis de procedencia de la medida. 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).

Ahora bien, el decreto N° 163/2023 declara la Emergencia Epidemiológica, Sanitaria y Ambiental por el término de ciento ochenta (180) días, a partir del 26 de diciembre de 2023, en todo el territorio de la Provincia del Chaco.

Por su parte, el decreto N° 81/2024, modifica el art. 3° del decreto N° 163/23, quedando todas las contrataciones y adquisiciones que se efectúen encuadradas en el art. 133° inc. d) de la ley N° 1092-A de Administración Financiera. Asimismo, amplía el término de la Emergencia Epidemiológica Sanitaria y Ambiental de ciento ochenta (180) días a un (1) año en todo el territorio de la Provincia del Chaco. En su art. 4°, faculta al Ministro de

Salud Pública, mientras dure la declaración de emergencia sanitaria, a contratar en el marco del art 133° inc. d) de la ley N° 1092-A, hasta el tope presupuestario de las partidas correspondientes.

Posteriormente el Decreto N° 315/24 declara la emergencia sanitaria del Sistema Público Provincial de Salud, por el plazo de seis (6) meses a partir del 1 de enero y hasta el 30 de junio de 2024, con motivo en la situación gravísima y critica de desabastecimiento de medicamentos, insumos y reactivos en el sistema sanitario y con la finalidad de normalizar la provisión de medicamentos e insumos. Decreto que tuvo su ratificación legislativa mediante Ley 4004-A.-

En síntesis, el presente instrumento autoriza el mecanismo de contratación directa encuadrando la medida en los Decretos N°163/23, 81/24 y N°315/24 – Ley N°4004-A y en la Ley 1092-A art. 133 inc. D) de Administración Financiera".

En forma preliminar, esta instancia estima pertinente recordar lo normado por la Ley 1092-A (antes ley 4787) de Administración Financiera que establece la responsabilidad propia de la Administración Superior de cada jurisdicción de implantar un eficiente y eficaz sistema propio de control de gestión en tiempo y forma oportuna compatibles con normas constitucionales y legales vigentes al respecto.

Así por principio general, toda compra o contratación que se realicen por cuenta del Estado, deben ser efectuadas mediante el procedimiento de "licitación pública"; no obstante, existen ciertos acontecimientos extraordinarios que justifican y legitiman al Estado, a recurrir a la compra directa.

De esta manera y, con el fin de paliar la situación de desabastecimiento en la que la provincia se encuentra, es que se habilita la utilización de medios extraordinarios que permitan el correcto funcionamiento de los nosocomios médicos y su impacto sobre la vida social de la población en su conjunto, como así también, el dictado de los instrumentos legales analizados, utilizando herramientas que otorguen celeridad y eficacia a la atención de las necesidades que se presenten, sin mengua de la transparencia que debe primar en todo obrar público.

La normativa establece ciertas excepciones a la regla general de la licitación pública, cuando las circunstancias particulares tornen inconveniente la utilización de la licitación o del concurso público, de acuerdo a

la necesidad que se presenta –tiempo, lugar, características del bien o servicio– y el fin público comprometido (Cfr. Dictamen ONC N° 863/2012).

De los términos del instrumento surge la necesidad de establecer procedimientos de adquisición de bienes en la emergencia sanitaria declarada en la Provincia que habiliten a todas las áreas comprometidas a dar respuestas integrales, ante esta situación excepcional, a utilizar herramientas que otorguen celeridad y eficacia a la atención de las necesidades que se presenten, sin mengua de la transparencia que debe primar en todo el obrar público.

No hay que dejar de observar que el objeto de la presente contratación directa lo constituye la contratación de insumos destinados a cubrir la demanda de la red sanitaria Provincial siendo indispensable como parte de la terapéutica en respuesta a las patologías prevalentes en la actualidad no contándose con los mismos debido al cese de abastecimiento de insumos.

Al tratarse la contratación directa de un *procedimiento de excepción* los organismos competentes deberán apegarse con mayor celo a las pautas establecidas y velar por el cumplimiento estricto de los principios administrativos que hacen al cuidado del patrimonio público.

Sin perjuicio de lo dicho, en cumplimiento del mandato normativo, a los fines de resultar clarificante en cuanto a los términos del presente, corresponde manifestar que la opinión aquí vertida, excluye lo atinente a los aspectos técnicos o lo que refiere a su viabilidad financiera y/o discrecionalidad u oportunidad de la misma, la cual queda reservada al poder administrados.

Siguiendo esta línea de pensamiento, en lo público, el Estado debe brindar el ejemplo a la sociedad, que exige niveles de claridad y eficiencia en su gestión, seleccionando los procedimientos y gestiones que sean más acordes para lograrlo, es por ello que la Ley N° 1092-A de Administración Financiera en su artículo 2° inciso a) establece: "El objetivo de esta Ley es el desarrollo de un modelo administrativo fundado en la aplicación de los siguientes criterios básicos: a) Garantizar los principios de regularidad de la administración financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos".

Por otro lado, cabe resaltar que de acuerdo a las facultades y competencias otorgadas por Ley de Ministerios N°3969-A corresponde a los funcionarios del Ejecutivo responsables de las distintas carteras ministeriales

decidir en definitiva sobre el despacho de los asuntos administrativos, conforme razones de mérito, oportunidad y conveniencia.

III. En consecuencia corresponde a este órgano asesor emitir opinión respecto al marco normativo invocado en el presente y su adecuación al mismo.

El decreto N° 81/2024, modifico el decreto N° 163/23, ampliando el término de la Emergencia Epidemiológica Sanitaria y Ambiental por un (1) año en todo el territorio de la Provincia del Chaco.

Por su parte el Dec. N°315/24 – Ley N°4004-A, declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de junio de 2024, con motivo en la situación gravísima y critica de desabastecimiento de medicamentos, insumos y reactivos en el sistema sanitario, autorizándose a adquirir mediante el mecanismo de contratación directa, los bienes, e insumos necesarios para garantizar el acceso a la salud por parte de la población en forma excepcional en los términos del Artículo 133 inciso d) de la Ley 1092A, de Administración Financiera y mientras dure la declaración de emergencia.

Conforme, las constancias obrantes en el presente habiéndose iniciado el proceso de compras en análisis dentro del marco temporal de los Decretos citados, encontrándose en estado avanzado con intervenciones técnicas y del órgano de control interno, y en particular teniéndose acreditada la situación de desabastecimiento previa según pedido e informe de situación obrante en e-parte 2, este instancia considera razonable y jurídicamente viable la medida propuesta en el marco normativo precitado (Dec. 315/24). Criterio que también ha sido corroborado y sostenido por la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio (en e-parte 18) en la presente actuación. Metodología reconocida en situaciones análogas por esta Asesoría General de Gobierno en Dictamen N° 536/24 y por Fiscalía de Estado en Dictamen N°188/24.

Así, corresponde aludir al art. 1 del Dec. 315/24 donde se establece que la finalidad del mismo es normalizar la provisión de medicamentos e insumos con motivo en escases y desabastecimiento de estos (antecedente de hecho).

En ese marco, en ponderación de los hechos y circunstancias traídos a consideración la iniciación de nuevo procedimiento de adquisición para estos trámites avanzados, provocarían un retardo en la

provisión de los bienes o servicios donde se encuentra en juego el derecho a la salud y la vida de la población con protección de raigambre supranacional.

Por lo expuesto, en atención a lo reseñado, encuadrándose la medida en el marco legal vigente habiéndose iniciado el procedimiento antes del plazo temporal del Decreto 315/24, encontrándose sumamente avanzada la tramitación, y enmarcándose dentro de las competencias del Ministro tratándose de una facultad expresamente delegada en este como autoridad de aplicación este Órgano Asesor no tiene objeciones jurídicas que realizar a la medida en análisis.

No obstante ello, corresponde efectuar las siguientes sugerencias al proyecto de Resolución sometido a consideración (e-parte 13) a los fines de su modificación y corrección:

-Corresponde incorporar en el texto de los Considerandos los fundamentos referidos al desabastecimiento encuadrable en el Decreto 315/24 que no fueron mencionados en el instrumento y que fueron ponderados por la Dirección de Programación y Gestión de Insumos Médicos (e-parte 2).

-Que en atención a la planilla incorporada en la parte resolutiva (Artículo 1°) corresponde la individualización y detalle de los medicamentos objeto de la presente compra. Asimismo, cabe señalar que no resulta adecuada la designación "único oferente" en el rubro Motivo (en función al Dec. N°315/24).

-Finalmente, el proyecto de resolución debe contar con el aval de la máxima autoridad ministerial para la prosecución del trámite.

Subsanado ello, corresponde la remisión de las presentes actuaciones para su intervención conforme los términos del art. 6 inc b) Ley N°1940-A.

Resulta oportuno recodar lo dispuesto por el art. 13 de la Ley 2108-A respecto del carácter emitido por esta instancia, que dice: *"Los dictámenes, vistas, informes legales u opiniones jurídicas que emita la Asesoría General de Gobierno, no son vinculantes para la repartición u organismo requirente."*

Atentamente.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO;

10 JUL 2024

Dra. MARIA ALEJANDRA FERREYRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO