Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

DICTAMEN N° 932

REF: ACT. ELECT. N° E2-2024-20115-AE S/ PROYECTO DE DECRETO AUTORIZACIÓN DE CANCELACIÓN DE FACTURAS DE LA FIRMA LA CAJA SEGUROS S.A. EN CONCEPTO DE PAGO DE COBERTURA DE LOS SEGUROS DE LA TOTALIDAD DEL PARQUE DE AERONAVES AFECTADOS AL SERVICIO.-

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

AL: SUBSECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA
DR. JULIO C. FERRO
PROVINCIA DEL CHACO

SU DESPACHO:

De mi consideración:

I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES:

Accede la presente actuación electrónica a este organismo asesor, a efectos de emitir opinión respecto del proyecto de decreto final (e-parte N°15) *que propicia: "Autorizar a la cancelación de las facturas de la firma La Caja Seguro S.A CUIT N° 30-66320562-1 por la suma total la suma de dólares estadounidenses dieciséis mil quinientos cincuenta y ocho con 08/100 (U$D 16.558,08), en concepto de pago de cobertura de los seguros de toda la flota aérea del Poder Ejecutivo Provincial, por, correspondiente al período comprendido entre el 31 de agosto de 2024, a las doce (12) horas y hasta 30 de octubre de 2024, a las doce (12) horas según Anexo I y autorizar a la Dirección de Administración de la Secretaría General de Gobernación, a liquidar y abonar a la firma Caja de Seguros SA, CUIT N° 30- 66320562-1, la suma descripta correspondiente al período comprendido entre el 31 de agosto de 2024, a las doce (12) horas y hasta 31 de octubre de 2024, a las doce (12) hora".*

II.- ANTECEDENTES:

Que la actuación bajo análisis se inicia a través de la Secretaría General de la Gobernación incorporando la comunicación con la firma La Caja SA mediante correos electrónicos referida a la prórroga por 30 días de la cobertura de aeronavegación-responsabilidad civil-, incluyendo póliza y factura del mes de septiembre (e-parte 1/3) y nota de la Dirección Registración y Control Patrimonial – Monitoreo de Gestión elevada a la Dirección General de Gestión de Bienes, donde informa la facturación correspondiente a los comprobantes de la prórroga solicitada para las flotas de Aeronavegación por 30 días, a partir del 31 de agosto al 30 de septiembre del corriente año (e-parte 4).

En e-parte 5 la Dirección General de Gestión de Bienes remite la actuación a la Subsecretaria de Gestión Publica quien en e-parte 6 devuelve la misma para la confección del Instrumento, el que es aportado en e-parte 8 (referido al período 1° al 30 de septiembre).

En e-parte 9 interviene nuevamente la Subsecretaria de Gestión Publica solicitando la readecuación del anteproyecto de Decreto para el pago de la factura correspondiente a la prórroga solicitada para las flotas de Aeronavegación por 60 días, a partir del 31 de agosto al 31 de Octubre del corriente año.

En e-parte 10/12 interviene nuevamente la Dirección General de Gestión de Bienes adjuntando factura del Mes de octubre/24, incorporando anteproyecto de Decreto Final y detalle correspondiente a los comprobantes de la ampliación solicitada para las flotas de Aeronavegación informando que los importes acumulados a la fecha ascenderían a la suma de dólares estadounidenses Dieciséis mil quinientos cincuenta y ocho con 50/100 (U$D 16.558,50).

En e-parte 15 la Subsecretaría de Gestión Públiva agrega nuevo proyecto de decreto.

En e-parte 17/19 intervino la Dirección de Unidad de Planificación Sectorial de la Secretaría General de Gobernación del cual se extrae que *"Remito la presente para la prosecución del trámite, informando que a la fecha Existe Factibilidad Presupuestaria para imputar el presente gasto..."*, agregando Comprobante de Reserva Interna y reporte de Sistema de Administración Financiera y Control (SAFyC).

En e-parte 20 obra intervención del Departamento Legal de Secretaría General, expresando que: ..."*Han tomado intervención con respecto a la factibilidad presupuestaria. Por lo que corresponde continuar con el tramite pertinente.*", derivando lo actuado sin formular objeciones.

En e-parte 22 toma intervención esta Asesoría General de Gobierno mediante Providencia N°999/24 donde se requiere se adjunte la Póliza correspondiente al periodo de Octubre/24 e intervengan las Siguientes Áreas: Dirección General de Bienes con información sumaria de los motivos que dieron lugar a la medida, la Dirección de Administración, Unidad de Auditoria Interna y Dirección de Contrataciones Estratégicas a los fines de que se expidan sobre la medida. Por ultimo aval de la Máxima autoridad Jurisdiccional y posterior intervención de Contaduría General (órgano de control

interno) y Subsecretaria de Hacienda como órgano coordinador de los sistemas de la administración Financiera.

Así, Dirección Registración y Control Patrimonial - Monitoreo de Gestión adjunta la Póliza aérea correspondiente al mes de Octubre/24 (e-parte 24) y la información sumaria (e-parte 25) elaborada por la Dirección General de Gestión de Bienes que expresa: *"...en el inicio de la gestión de gobierno (2023-2027), se generó un proceso de relevamiento de todos los bienes denominados Medio de Transporte -Art.85°, Decreto N°408/73 t.v.- de la Provincia del Chaco, para conocer su estado, y el de cobertura de seguros del patrimonio del Estado, por indicación de la máxima autoridad, impulsándose los procedimientos aptos para tal objetivo. Que, consecuentemente, se efectivizaron protocolos de actuación, indicándose al órgano rector Dirección General de Bienes a través de instrucción emitida por Memorándum N° 3 del 19/12/2023 de la Secretaría General de la Gobernación, se adopten los mecanismos pertinentes para su operatividad. Que la Dirección General de Bienes, emitió instrucciones precisas, articulando acciones desde esa órbita a las áreas de cada jurisdicción, sea en o para la identificación de las unidades, la detección del estado de uso y conservación, la afectación precisa a la dependencia, el cruzamiento de las pólizas de seguros, teniendo en consideración los plazos de vigencia contractual, y bajo criterios de continuidad en función de la gestión de riesgos contra siniestros y eventos dañosos que pudieran afectar al parque automotor, motovehículos, embarcaciones aeronavegación utilizadas por la Administración Central del Poder Ejecutivo, Organismos Autárquicos y Descentralizados e ínterin se llevara adelante el saneamiento de diferentes áreas de la administración; Que el procedimiento está destinado a un relevamiento integral de los bienes mencionados con el número actualizado de las pólizas de seguro correspondiente, y el cruzamiento de Información para realizar el inventario y la constatación de la existencia de automotores, las pólizas de seguro y el registro interno de bienes asegurando la concordancia de datos en el Sistema de Gestión de Bienes, identificando posibles discrepancias y proceder a su regularización. Que, se ha iniciado el llamado a licitación pública para contratación de seguro flota aéreo que tramita por actuación electrónica N°E2-2024-7677 en E-parte N°74 obra acta de apertura de la licitación Publica 178/24 realizándose a las once horas (11:00) del día veintiuno (21) de octubre del año dos mil veinticuatro, en la Dirección General de Contrataciones Estratégicas y/o Interjuridiccionales, dependiente de la Subsecretaria de Gestión Publica, cuyo objeto es la contratación de los seguros de todas las aeronaves y todo lo referido a la póliza de aeronavegación del Estado Provincial. Que se cuenta con la conformidad de La Caja de Seguros S.A.- C.U.I.T. N° 30-66320562-1, surgiendo dicho*

consentimiento del intercambio de correos electrónicos entre la citada aseguradora y la Subsecretaría de Gestión Pública de la Secretaría General de la Gobernación; Que ello atiende al principio de continuidad inherente a la prestación de los servicios, a fin de no generar perjuicios al Estado, concurriendo consentimiento sobre el objeto, motivo, forma y finalidad de la relación jurídica, en un esquema de conservación de las condiciones generales, en salvaguarda de la voluntad negocial; Que la eficacia en el obrar administrativo, requiere de la pronta y óptima realización de las tareas para lograr resultados plenos y rápidos que satisfagan las necesidades planteadas, de una manera ágil y dinámica, evitando la lesión que implicaría toda ventaja patrimonial evidentemente desproporcionada y sin justificación, precaución que las partes de común acuerdo han evitado, acordando exclusivamente la mutabilidad en la continuidad de cobertura actualizando condiciones de precio, ajustada a valores actualizados y por el período precisado, motivado en las razones de interés público, y no resultando modificables las condiciones esenciales del contrato. Que lo expresado encuentra su rigor en la efectiva prestación de los servicios continuados por la Caja de Seguros S.A. durante el mes de septiembre de 2024, por lo que correspondería erogar los costos de facturación pertinente, y la cobertura extendida por el mes de octubre 2024 también consensuada, lo que permitiría la culminación del llamado a licitación pública, manteniendo indemne ínterin el patrimonio del estado, evitando así perjuicios, salvo mejor criterio a adoptar por la superioridad. Que es cuanto podemos informar a los fines pertinentes". (suscripto por el Director a cargo de la Dirección General de gestión de Bienes y Dirección de Registración y Control Patrimonial.)

En e-parte 28 interviene la Dirección de Administración remite la actuación a la Unidad de Auditoria Interna sin observaciones que formular al trámite.

En e-parte 29 obra Dictamen N°12/24 de la Unidad de Auditoria Interna de la Secretaria General de la Gobernación que expresa: ***"alertamos que en la documentación obrante en la actuación electrónica que nos ocupa no constan las matriculas de las aeronaves aseguradas, y si bien se consignan los números de pólizas de cobertura donde probablemente se identifican los bienes cubiertos, no consta esa identificación en el trámite de referencia.*** *En conclusión, esta instancia considera, respecto a la solicitud de certificación de las facturas y la documentación adjunta a la actuación de referencia, en concepto de pago de cobertura de los seguros de toda la flota aérea del Poder Ejecutivo Provincial, correspondiente al período comprendido entre el 31 de agosto de 2024, a las doce (12) horas y hasta 30 de octubre de 2024, a las doce (12) horas, por la*

suma total de dólares estadounidenses dieciséis mil quinientos cincuenta y ocho con 08/100 (U$S 16.558,08), tras la revisión de las e-partes correspondientes y el análisis de las mencionadas facturas y demás documentos, ***no se han identificado objeciones que impidan su certificación."*** (el subrayado y resaltado me pertenece).

En e-parte 31 interviene la Dirección General de Contrataciones Estratégicas y/o Interjurisdiccionales la cual expresa: "*en concordancia con las intervenciones de diferentes organismos de control y técnicos, acompañando la resolución favorable de la situación planteada, la cual tienen carácter de excepcional y de extrema necesidad a los fines de proteger el erario público y los bienes de tercero que puedan ser perjudicados....*" E informa que: "*...por Actuación electrónica N° E-2-2024-7677-AE, se encuentra en proceso licitatorio, con acta de apertura la contratación de los seguros de todas las aeronaves y todo lo referido a la póliza de aeronavegación del Estado Provincial, para un período de doce (12) meses, con opción a doce (12) meses más de prórroga...*"

En e-parte 32 obra aval de la Sra. Secretaría General de la Gobernación al proyecto de decreto en trato.

En e-parte 33 se expidió la Contaduría General de la Provincia señalando que "*...luego del análisis de los antecedentes relacionados que no surgen consideraciones técnicas que formular al trámite que se promueve, siendo procedente el mismo*".

En e-parte 35 tomó intervención la Subsecretaría de Hacienda expresando: "*...Habiendo analizado la documentación obrante, con las intervenciones de los oficinas técnicas y teniendo en consideración la competencia propia de esta Subsecretaria, se remite sin consideraciones en materia financiera y presupuestaria, debiendo continuar el tramite conforme la normativa vigente. Asimismo, 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.*"

Finalmente, en e-parte 37 la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria observa: "*...Por todo lo expuesto, esta instancia entiende oportuno, realizar las siguientes observaciones respecto a la redacción del proyecto de instrumento legal adjunto a la presente: - artículo 1°: se observa un error de tipeo en el mismo; -artículo 2°: se observa un error de tipeo al consignar la fecha de finalización del servicio, el cual en concordancia con lo establecido en el artículo 1° del proyecto de Decreto en análisis es: 30 de octubre de 2024 a las 12:00 horas y -artículo 6°: se sugiere que el mismo sea modificado*

en su redacción, la cual deberá también verse reflejada en los considerandos del mismo, en razón que debe existir coherencia en la narración del citado proyecto de instrumento legal, por la siguiente: "...Artículo 6°: Autorícese a la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas, a efectuar las adecuaciones presupuestarias necesarias correspondiente a la jurisdicción 2- Secretaría General de Gobernación, con la "2024-Año del 30° Aniversario de la Reforma de la Constitución Nacional y Provincial"-Decreto N°175/23 Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria finalidad de cancelar el servicio mencionado en el artículo primero del presente instrumento legal.", todo ello salvo criterio distinto de la superioridad."

III.- ANÁLISIS DE LA MEDIDA:

Liminarmente, corresponde señalar que toda compra o contratación que se realicen por cuenta del Estado debe ser efectuada mediante el procedimiento de " licitación pública" u otros sistemas de selección de contratistas según el marco regulatorio pertinente. Esta es la regla y deben darse cumplimiento a los procedimientos de selección de contratista establecidos en el régimen imperante (Ley 1092-A consec. y conc.).

A este respecto, la Doctrina autorizada señala que : "*Si bien defendemos el principio general de la licitación pública y aceptamos la rigidez con que la Corte Suprema juzga su omisión, entendemos que limitar el análisis, si estamos frente a un supuesto de nulidad o de inexistencia y hacer depender de ello el pago de servicios efectivamente realizados -y aprobados- o la devolución de bienes entregados, puede derivar en una mayor injusticia que la que se quiere evitar, si se admitiera la validez de contratos celebrados al margen de la legalidad*"[1].

Por tal motivo de manera excepcional y sumamente restrictiva, en la realidad suelen presentarse situaciones que generan vínculos y compromisos, sin que se cumplimente el procedimiento legal establecido de selección del contratante, con el objeto de mantener la continuidad de la prestación del servicio o provisión de bienes, frente a una determinada situación apremiante.

De tal forma, en el caso en trato, **según Información Sumaria incorporada por la Dirección General de Gestión de Bienes en e-parte 25** se reporta que *en el inicio de la gestión de gobierno (2023-2027), se generó un proceso de relevamiento de todos los bienes denominados Medio de*

[1] Ivanega, Miriam: "El procedimiento de la licitación pública", Derecho PUCP, 2011, Nº 66, pág. 264

Transporte -Art.85°, Decreto N°408/73 t.v.- de la Provincia del Chaco, para conocer su estado, y el de cobertura de seguros del patrimonio del Estado, por indicación de la máxima autoridad, impulsándose los procedimientos aptos para tal objetivo. Que, consecuentemente, se efectivizaron protocolos de actuación, indicándose al órgano rector Dirección General de Bienes a través de instrucción emitida por ***Memorándum N° 3 del 19/12/2023*** *de la Secretaría General de la Gobernación, se adopten los mecanismos pertinentes para su operatividad. Que la Dirección General de Bienes, emitió instrucciones precisas, articulando acciones desde esa órbita a las áreas de cada jurisdicción, sea en o para la identificación de las unidades, la detección del estado de uso y conservación, la afectación precisa a la dependencia, el cruzamiento de las pólizas de seguros, teniendo en consideración los plazos de vigencia contractual, y bajo criterios de continuidad en función de la gestión de riesgos contra siniestros y eventos dañosos que pudieran afectar al parque automotor, motovehículos, embarcaciones aeronavegación utilizadas por la Administración Central del Poder Ejecutivo, Organismos Autárquicos y Descentralizados e ínterin se llevara adelante el saneamiento de diferentes áreas de la administración; Que el procedimiento está destinado a un relevamiento integral de los bienes mencionados con el número actualizado de las pólizas de seguro correspondiente, y el cruzamiento de Información para realizar el inventario y la constatación de la existencia de automotores, las pólizas de seguro y el registro interno de bienes asegurando la concordancia de datos en el Sistema de Gestión de Bienes, identificando posibles discrepancias y proceder a su regularización. Que, se ha iniciado el llamado a licitación pública para contratación de seguro flota aéreo que tramita por actuación electrónica N°E2-2024-7677 en E-parte N°74 obra acta de apertura de la licitación Publica 178/24 realizándose a las once horas (11:00) del día veintiuno (21) de octubre del año dos mil veinticuatro, en la Dirección General de Contrataciones Estratégicas y/o Interjuridiccionales, dependiente de la Subsecretaria de Gestión Publica, cuyo objeto es la contratación de los seguros de todas las aeronaves y todo lo referido a la póliza de aeronavegación del Estado Provincial. Que se cuenta con la conformidad de La Caja de Seguros S.A.- C.U.I.T. N° 30-66320562-1, surgiendo dicho consentimiento del intercambio de correos electrónicos entre la citada aseguradora y la Subsecretaría de Gestión Pública de la Secretaría General de la Gobernación; Que ello atiende al principio de continuidad inherente a la prestación de los servicios, a fin de no generar perjuicios al Estado, concurriendo consentimiento sobre el objeto, motivo, forma y finalidad de la relación jurídica, en un esquema de conservación de las condiciones generales, en salvaguarda de la voluntad negocial; Que lo expresado encuentra su rigor en la efectiva prestación de los servicios continuados por la Caja de Seguros S.A. durante el mes de*

*septiembre de 2024, por lo que correspondería erogar los costos de facturación pertinente, y la cobertura extendida por el mes de octubre 2024 también consensuada, lo que permitiría la culminación del llamado a licitación pública, manteniendo indemne ínterin el patrimonio del estado, evitando así perjuicios, salvo mejor criterio a adoptar por la superioridad. Que es cuanto podemos informar a los fines pertinentes". (suscripto por el Director a cargo de la Dirección General de gestión de Bienes y Dirección de Registración y Control Patrimonial.)*Dando cuenta el presente informe los antecedentes de hechos que motivan esta tramitación. Remitiendo en su totalidad a los hechos y fundamentos allí explicitados por el Director a cargo de la Dirección General de Bienes.

Por su parte, la Dirección de Unidad de Planificación Sectorial interviene dando la factibilidad presupuestaria y demás documentaciones pertinentes que acreditan la procedencia de lo proyectado (e-parte 17/19).

A su vez, interviene el Departamento Legal de la Secretaria General de la Gobernación, quien emite dictamen (e-parte 20), determinando que corresponde continuar con el trámite pertinente del dictado del proyecto que se adjunta.

En igual sentido en e-parte 29 obra Dictamen N°12/24 de la Unidad de Auditoria Interna de la Secretaria General de la Gobernación que expresa que tras la revisión de las e-partes correspondientes y el análisis de las mencionadas facturas y demás documentos, no se han identificado objeciones que impidan su certificación. Y en En e-parte 31 interviene la Dirección General de Contrataciones Estratégicas y/o Interjurisdiccionales en concordancia con las intervenciones de diferentes organismos de control y técnicos, **acompañando la resolución favorable de la situación planteada**, la cual tienen carácter de excepcional y de extrema necesidad a los fines de proteger el erario público y los bienes de tercero que puedan ser perjudicados.

Finalizando con el Aval para la prosecución de trámite de la máxima autoridad jurisdiccional del área, Secretaria General de la Gobernación.

Del mismo modo han intervenido Contaduría General de la Provincia, Subsecretaria de Hacienda, y Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, entre otras quienes corroboran la procedencia de la medida que motiva este procedimiento, es decir la cancelación de *facturas a La Caja S.A. CUIT N° 30-66320562-1,* por la suma total de pesos ciento ochenta y ocho millones ciento treinta y cuatro mil doscientos cuarenta con sesenta y dos centavos ($188.134.240,62), en concepto de pago de cobertura de los seguros

de la totalidad del parque automotor, correspondiente a los meses de septiembre y octubre del 2024.

Destacándose en este contexto, que los informes y certificados adjuntos merecen plena fe, siempre que sean suficientes, serios, precisos y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (Dictámenes PTN 207:343; 252:349; 253:167; 272:102).

- Frente a la situación fáctica descripta y fundada por las áreas competentes de la jurisdicción en trato, **nos encontramos en una <u>situación sui generis</u>** en virtud de la cual, por un lado se habría prestado efectivamente un servicio (según facturas incorporadas en la presente actuación en e-parte 3 y 10, informes e información sumaria agregadas en e-parte 4 de la Dirección Registración y Control Patrimonial, e-parte 25 de la Dirección Gral. de Gestión de Bienes, e-parte 29 dictamen de la Unidad de Auditoria Interna y e-parte 31 la Dirección de Contrataciones Estratégicas y/o interjurisdiccionales) y por el otro la inexistencia de contrato o instrumento que justifique cancelación de factura alguna.

- En situaciones similares, la jurisprudencia administrativa, la doctrina y jurisprudencia aplicable en la materia, han determinado la aplicación **<u>de la figura del legítimo abono</u>**, contemplada por el derecho administrativo como una modalidad de pago excepcional, limitándose su uso de manera restrictiva y con la respectiva delimitación de responsabilidades.

Este instituto ha sido definido como "*...todo reconocimiento de un gasto efectuado por un órgano de la administración pública, central o descentralizada, en ejercicio de función administrativa, y realizado mediante un procedimiento de carácter excepcional, por la provisión de bienes o servicios, sin el correspondiente amparo contractual*"[2].

- De esta forma, el procedimiento de excepción de reconocimiento de facturas por legítimo abono, como en el caso que nos ocupa, se aplica en aquellas situaciones donde se presenta una necesidad, urgencia o imprevisibilidad. Donde existe un razonable interés público que debe resguardarse.

En el caso en particular, nos encontramos frente a la totalidad del parque automotor de la administración central y descentralizada y la responsabilidad o los perjuicios que pudieran surgir ante la falta de cobertura de seguros, no solo para la administración, sino también para terceros.

---

[2] Taglianetti, Esteban F.: "En torno a la figura del legítimo abono en la Provincia de Buenos Aires", Revista de Contrataciones Públicas, N° 2, diciembre/2019

En idéntico sentido, la Auditoria General de Nación ha determinado que otros de los motivos que determinan la aplicación del procedimiento de excepción de un reconocimiento, es la excesiva demora o fracaso de una contratación en curso y que el objeto de la misma debe ser resuelto para cumplir dicha necesidad prevista (Auditoria General de la Nación, 2012). Situación que se advierte en la especie, donde se ha iniciado el llamado a licitación pública, según Actuaciones Electrónicas E2-2024-7412 Ae; E2-2024-7677 Ae y E2-2024-8070 Ae, en situación avanzada de culminación, a la fecha.

De tal manera, en el caso traído a consideración se advierte que se han brindado los fundamentos y sustento necesarios que tornan razonable la decisión adoptada (conforme se acreditara con el informe de la Dirección General de Bienes de e-parte 25 previamente detallado) y habiéndose acreditada la debida prestación del servicio por las áreas técnicas anteriormente citadas.

Cabe destacar que en el caso de la figura del legítimo abono, las autoridades legislativas del país y de nuestra provincia no han expedido normativa alguna que tienda a regular lo concerniente a la aplicación de la misma. Empero existen algunas provincias que lo regulan como ser Buenos Aires, Córdoba, Rio Negro, Mendoza, Misiones, San Juan, entre otros. En dicho marco, la presente institución se encuentra avalada por la doctrina y la jurisprudencia administrativa, a través de los distintos dictámenes emitidos por la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) y demás organismos que la implementan.

A su vez, se observa la existencia de distintos dictámenes, emitidos por la Procuración del Tesoro de la Nación (ver dictámenes 239:017; 241:115; 247:38; 247:11) los cuales han sostenido la procedencia del legítimo abono, aunque puntualizando la ineludible instrucción de un sumario administrativo a fin de esclarecer los hechos que motivaron la presunta infracción a las normas de contrataciones dadas.

- En el orden Nacional la jurisprudencia acorde determino en los autos *"Ingeniería Omega S.A. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires s/ Recurso de Hecho"*[3], *donde se determinó que "... pese a la inexistencia de contrato, los jueces dictaminaron a favor de la posibilidad de reconocer el derecho del contratista con fundamento en la teoría del enriquecimiento sin causa. La Cámara Civil confirmó un fallo de Primera Instancia, por el cual se condenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires al pago de una suma de dinero por los trabajos, reparaciones y suministros efectuados por la parte actora en el Hospital Cosme Argerich."*

[3] CSJN, Fallos: 323:3924. Cita digital IUSJU136146A

También se dijo a su respecto que se entiende como "*acto administrativo que aprueba el pago de una factura emitida por un proveedor de Estado cuando no existe un contrato válido que pueda servir de fundamento del referido desplazamiento patrimonial -en razón de haberse omitido o encontrarse gravemente viciado el procedimiento de selección correspondiente- pero se verifican los extremos que habilitan la invocación de la doctrina del enriquecimiento sin causa*[4].

En la Jurisprudencia Local, el Superior Tribunal de Justicia del Chaco en la causa "Rosznercki, Blas Omar c/Provincia del Chaco s/demanda contencioso administrativa" (Expte. 1186/15-SCA) hizo lugar al recurso extraordinario y en el considerando 15 del fallo destaca respecto de la validez del contrato administrativo celebrado que "*...más allá de lo manifestado por la Provincia al formular su descargo, coincidimos con lo que expresó la señora juez de origen en orden a que* ***'...de haberse celebrado el mismo contradiciendo alguna normativa legal y/o forma de contratación por parte del Ministerio de Educación, dicha circunstancia no inhibe su validez ni la exigibilidad de las obligaciones generadas a raíz del acuerdo'****. Ello '...siendo que la accionada debería tener conocimiento de dicha normativa antes de la contratación y/o celebración del referido convenio y no con posterioridad al mismo, una vez efectuados los trabajos pactados, no puede sobre la base de dicha argumentación decidir unilateralmente no abonarlos por no haberse seguido el proceso de contratación...'*". Luego agrega: "*Frente a este panorama, resulta obligado recordar que, por aplicación de la doctrina de los actos propios, a nadie le es lícito hacer valer un derecho en contradicción con su anterior conducta. La accionada debe enfrentar las consecuencias de su actuar, pues el razonamiento y conducta que despliega en esta ocasión no resguarda adecuadamente la juridicidad que debe presidir el obrar de la Administración Pública*".[5]

- Sin perjuicio de todo lo desarrollado, la Administración Pública debe evitar el uso de este instituto, cuya aplicación excepcional – restrictiva, es reconocida por la doctrina y jurisprudencia.

En lo que respecta a antecedentes, esta Asesoría General se expidió en casos análogos mediante Dictámenes N°144/20; 571/20; 585/20. En el mismo sentido, con dictamen N° 041/22 (AGG) y N°047-22 y 061/22 (Fiscalía de Estado) que dieron lugar a la Res. N°612/22 ratificada por Decreto N°822/22; dictamen N°172/23 (AGG) y N°080/23 (Fiscalía de Estado) que motivaron el dictado del Decreto N°471/23 y por último

[4] Marchetti, Luciano: "¿Legítimo abono? Pagos efectuados por la Administración sin respaldo contractual válido", El Derecho Administrativo, serie especial. ED, 2005

[5] Sent. 16/19, SCA TSJ Chaco, Consid. 16

Dictámenes N°888/24 (AGG) y N°335/24 (Fiscalía de Estado) referido a la cobertura del parque automotor y embarcaciones de la Provincia.

IV.- CONCLUSION:

Como corolario, este órgano asesor entiende debidamente fundada la prestación de los servicios conforme la cobertura y la información sumaria detallada por la Dirección General de Gestión de Bienes en conjunto con las áreas técnicas de la jurisdicción en trato. A su vez las áreas técnicas han incorporado las respectivas facturas, las que no han merecido objeciones por las áreas competentes, por todo lo cual, este órgano asesor entiende que la figura de pago excepcional de legítimo abono podría utilizarse para sanear la presente situación, todo a fin de brindar trasparencia al trámite del presente.

No obstante lo expresado, es dable precisar que los procedimientos de selección bajo el Procedimiento de Contratación de Bienes y Servicios, en todo momento deben ajustarse a los principios generales en la gestión de las contrataciones, estos son: libre competencia, concurrencia e igualdad, legalidad, publicidad y difusión, eficiencia y eficacia, economía, razonabilidad, transparencia y sustentabilidad.

Destacando que la competencia de este órgano asesor se limita estrictamente a aspectos jurídicos, quedando reservados los lineamientos generales de la medida a una decisión discrecional sobre la que puede recaer una calificación de conveniencia o inconveniencia que se aprecia ha sido suficientemente ponderada por las instancias intervinientes y por las máximas autoridades de la jurisdicción que llevarían adelante el reconocimiento, como autoridad de aplicación.

"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).

- No obstante lo dictaminado, este órgano asesor requiere la intervención de la Subsecretaría Leal y Técnica a fin de que, previo a la suscripción del instrumento, verifique, controle y corrija la adecuada redacción y metodología del proyecto en trato, en función a las pautas determinadas por el Decreto Nº482/22 y su anexo de REGLAMENTAN LA CONFECCIÓN, REDACCIÓN Y DILIGENCIAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE PROYECTOS DE DECRETOS, Dto. Nº482/22.

- Asimismo, dé cumplimiento con las siguientes intervenciones y observaciones:

1. A la Unidad de Auditoría Interna jurisdiccional a fin de que certifique las facturas y la documental adjunta tomada como base para la cancelación propuesta.

2. A su vez se entiende propicio reformular la redacción del artículo 1° para una mejor comprensión.

3. De igual manera, se deberá modificar el artículo 2° del proyecto enunciado, en atención a competencias específicas determinadas en la ley de Ministerios Ley 3969-A, art. 24 y siguientes, debiendo quedar redactado de la siguiente manera: "*Autorízase a la Secretaria General de la Gobernación a instrumentar las medidas, los actos y procedimientos a través de las areas pertinentes a fin de liquidar y abonar respectivamente a la firma La Caja Seguro S.A, CUIT N° 30-66320562-1 los montos expresados en el artículo precedente correspondientes correspondiente al período comprendido entre el 1 de septiembre de 2024 a las 12.00 horas y el 30 de octubre de 2024 a las 12.00 horas*".

4. Modificar el Artículo 3° quedando redactado de la siguiente manera: "*La presente medida se encuadra en los lineamientos dispuestos por la Ley N° 1092- A, de Administración Financiera y en el Articulo 24 y siguientes de la Ley de Ministerios N°3969-A.*"

5. Eliminar el artículo 5 del proyecto, en función a quedar comprendido en las atribuciones detalladas en el Artículo 2° del proyecto.

6. Modificar el artículo 6 conforme la sugerencia remitida por la Dirección General de Finanzas y Programación presupuestaria en e-parte 37, que se comparte.

Cumplido todo lo cual se deberá dar intervención a Fiscalía de Estado de la Provincia de conformidad a las facultades conferidas a la misma por la Ley 1940-A.

Por último, cabe recordar lo dispuesto por el art. 13 de la Ley 2108-A respecto del carácter del dictamen 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.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO

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

04 NOV. 2024