Gobierno del CHACO
Asesoría General de Gobierno

MFK

**DICTAMEN N° 067**

**REF: AS E28-2025-715-AE S/ PROYECTO DECRETO COMEDORES ESCOLARES-2025.**

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

**A: FISCALÍA DE ESTADO**
**PROVINCIA DEL CHACO**
**DR. ALEJANDRO HERLEIN**
**SU DESPACHO**

De mi consideración:

Arriban las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno a efectos de emitir opinión en relación al proyecto de decreto final obrante en e-parte 22 que autoriza al Ministerio de Desarrollo Social a realizar erogaciones destinados a financiar el cien por ciento (100%) de las prestaciones alimentarias de mil setecientos ochenta y cinco (1.785) establecimientos educativos, con servicios de refrigerio; comedor; refrigerio y comedor y modalidad de albergue, atendiendo las necesidades especiales de cada zona, con aportes provinciales, para el ciclo lectivo 2025.

Por el citado instrumento se faculta al Ministerio de Desarrollo Humano, a dictar los instrumentos legales pertinentes que fueran necesarios, a los fines de dar cumplimiento con lo establecido en el Artículo 1° del presente instrumento legal y a dictar las medidas aclaratorias, complementarias o instrumentales a efectos del logro de los objetivos y metas del Servicio Alimentario Escolar, y a ejecutar el Programa Inclusión Social, Subprograma Soberanía Alimentaria, actividad específica comedores escolares, mediante Resolución ministerial y hasta el monto asignado en el presupuesto del ejercicio 2025, en el citado subprograma y de acuerdo a lo que corresponda con las medidas administrativas complementarias que se dictan, ajustadas a las disposiciones de aplicación.

La medida contenida en el presente Decreto, tendrá una vigencia de nueve (9) meses o ciento noventa (190) días en concordancia con el calendario escolar 2025.

A su vez, a través del proyecto se faculta al Ministerio de Desarrollo Humano a la inclusión de establecimientos educativos que correspondan en el marco del presente instrumento, y en su caso se instruya al Ministerio de

Hacienda y Finanzas a incrementar el presupuesto de acuerdo con los motivos expuestos en los considerandos del presente acto administrativo.

Asimismo, se encuadran las contrataciones y/o adquisiciones efectuadas o a efectuarse con motivo de la aplicación del presente Decreto, en los alcances de la Ley N° 1092-A, de Administración Financiera, Título II, Capítulo VII -Sección B- Artículo 133, incisos a) y d), con excepción de los Artículos 2° del Decreto 1177/24 y 7° del Decreto N° 65/2024.

El gasto emergente de lo dispuesto en el presente instrumento legal, se imputará a la respectiva partida presupuestaria de la jurisdicción 28 -Ministerio de Desarrollo Humano, de acuerdo con la naturaleza del gasto.

## I. ANTECEDENTES.

Conforme se observa en las presentes, la iniciativa ha sido efectuada por la Subsecretaria de Articulación y Administración para el Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Humano elevando antecedente normativo (Decreto N°769/24) y proyecto de decreto (e-partes1 y 2). Seguidamente se agrega el aval de la Sra. Ministra de Desarrollo Humano (e-parte 4).

En e-parte 6 y 7 se incorpora reporte de SAFYC e informe de factibilidad presupuestaria de la medida requerida expedido por la Unidad de Planificación Sectorial del Ministerio.

En e-parte 9 interviene el servicio jurídico del área, con observaciones. A tal fin se reelabora el instrumento que se agrega en e-parte 11 y en e-parte 13 de la presente. El mismo con el aval de la Sra. Ministra en e-parte 15.

Nuevamente se incorpora un proyecto modificado en e-parte 17.

A su vez, en e-parte 20 intervino la Contaduría General de la Provincia como organismo constitucional encargado del control interno y registro de la gestión económica financiera y patrimonial del sector Público Provincial estimando que no existen apreciaciones técnicas que formular.

En e-parte 21 se incorpora la participación de la Subsecretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas, sin consideraciones en materia financiera y presupuestaria, debiendo continuar el tramite conforme la normativa vigente debiendo tenerse en cuenta que las contrataciones adquiridas y planificadas deberán estar dentro de los lineamientos establecidos en la Ley de Presupuesto 4135- F correspondiente al ejercicio fiscal 2025.

En e-parte 22 se agrega proyecto final con el aval de la Sra. Ministra en e-parte 24.

## II. ANÁLISIS DE LA MEDIDA

Cabe señalar que el asesoramiento solicitado se limitará al estudio de las cuestiones estrictamente jurídicas, no tratará aspectos técnicos ni económicos, ni de oportunidad, merito o conveniencia, por ser materias ajenas a la competencia de este Órgano Asesor. (en coincidencia con Dictámenes de la PTN 204:47 y 159; 207:578 y 251:541, entre otros).

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).*

Tampoco corresponde a esta Asesoría expedirse sobre las circunstancias que originaron el presente trámite dado que su ponderación se halla reservada a la autoridad llamada a resolver, de conformidad con la pacífica y reiterada doctrina de la Procuración del Tesoro (v. Dictámenes 239:17; 241:115; 247:38 y 247:116, entre otros). En este caso, la Autoridad Ministerial que ha impulsado el tramite con sus áreas técnicas pertinentes.

Bajo tales premisas, y de conformidad a los argumentos esgrimidos en los considerandos del proyecto, corresponde señalar que, la opinión aquí vertida, excluye lo atinente a los aspectos técnicos y/u operativos de la medida detallada en el presente proyecto, o lo que refieren a su viabilidad económica financiera y/o discrecionalidad de la misma, la cual repetimos, queda reservada a la decisión del poder administrador en definitiva, expresándonos si en el sentido del marco normativo aplicable y su eventual viabilidad en el contexto de interpretación jurídica que pueda darse en el análisis que se efectúa.

**-Marco Legal.**

En el marco del Plan Chaco 2030 y del Plan Quinquenal, se implementó el Plan Nutrir, con el objeto de promover procesos de inclusión Humano, garantizar necesidades básicas a las comunidades que atraviesan situaciones de vulnerabilidad o riesgo Humano, y mejorar las condiciones de vida, desarro-

llo integral y crecimiento de quienes requieren del aporte complementario del Estado para acceder a una alimentación adecuada.

En razón del Plan descripto, el Ministerio de Desarrollo Humano implementó Programas de Seguridad y Soberanía Alimentaria, brindando atención focalizada a personas con enfermedad celiaca; con bajo peso; complemento alimentario para organizaciones de la sociedad civil; constituyó el Registro de merenderos y comedores comunitarios; generó aportes económicos a los gobiernos locales, y fortaleció el dispositivo de Comedores Escolares, con el objeto de atender las necesidades alimentarias y nutricionales de los estudiantes que asisten a establecimientos educativos de gestión pública.

El Servicio Alimentario Escolar Chaqueño, es una política alimentaria que cobra importancia, por su extensión, alcance y articulación con el sistema educativo, alcanzando como mínimo, a doscientos cincuenta mil (250.000) niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edad escolar, en la Provincia, promoviendo un adecuado desarrollo físico e intelectual en mil setecientos ochenta y cinco (1.785) establecimientos educativos, de acuerdo con lo articulado e informado por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia.

Es dable indicar el marco normativo aplicable a la materia que nos ocupa.

Así, la Ley Nacional N° 25.724 crea el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) con el objetivo de posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación complementaria, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

Por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 108/2002 se estableció la ***emergencia alimentaria nacional que fue prorrogada por Ley 27519 y por el Art. 87 de Ley N° 27.701, con actual vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025,*** estableciendo que se debe garantizar en forma permanente y de manera prioritaria el derecho de alimentación, promover seguridad alimentaria y nutrición a todos los Argentinos que revistan situación de vulnerabilidad y/o cualquiera otra no prevista que se determine; consolidándose una situación de urgencia absoluta que impacta directamente en el Servicio Alimentario Escolar Chaqueño.

A su vez, la Ley Provincial N° 3082-E, crea el "Fondo Especial – Programa Alimentario para Comedores Escolares", a los efectos de asegurar la atención de las necesidades básicas de alimentación de la población en condiciones de vulnerabilidad que asisten a las Instituciones Educativas de la Provincia del Chaco, con el objetivo de fortalecer la calidad de las prestaciones ali-

mentarias de las niñas, niños y adolescentes que asisten a los comedores escolares, garantizando una alimentación variada y segura.

El Fondo Especial – Programa Alimentario de Comedores Escolares, es incorporado en las correspondientes partidas de las leyes de Presupuesto General de la Provincia, y como jurisdicción presupuestaria Especial denominada "Fondo Especial – Programa Alimentario para Comedores Escolares", siendo la autoridad de aplicación el ex-Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, o la autoridad que el Poder Ejecutivo designe, que queda facultado a realizar convenios con los municipios con la finalidad de mejorar la ejecución territorial y garantizar el alcance de la presente.

La Ley N° 3181-E, de Promoción de Entornos Escolares Saludables, en su Artículo 4°, promueve servicios alimentarios de comedores escolares, a efectos de asegurar la atención de las necesidades básicas de alimentación de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, que asistan a las instituciones educativas de la Provincia de Chaco, en el marco de la Ley N° 2086-C, de Protección Integral de Derecho de Niñas Niños y Adolescentes, y en concordancia con la Ley N° 1887-E, de Educación Provincial, que en su Artículo 133, inciso c) establece que el Gobierno Provincial garantizará el funcionamiento de los comedores escolares.

-Que, en este marco de emergencia alimentaria (declarada por Dec. N°108/22 y prorrogada al 31 de diciembre de 2028 por art. 87 Ley 27701) y atendiendo a los términos del instrumento, corresponde autorizar al Ministerio de Desarrollo Humano a celebrar, Convenios de Ejecución Específica con Municipios, Convenios de Asistencia Financiera a los gobiernos locales, proceso de compra directa y reglamentar los procedimientos administrativos de "Llamado a Presentación y Recepción de Ofertas de Proveedores para cubrir el servicio alimentario escolar (SAE)".

Esta medida constituye el cumplimiento de los mandatos establecidos por la Constitución Nacional, Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional, como también de las Leyes Nros. 26.396, de Trastornos Alimentarios; 26.061, de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; 25.724, que instituye el Programa de Nutrición y Alimentación; 26.588, que declara el interés nacional en la atención médica, investigación clínica, epidemiológica, y la capacitación profesional en la detección temprana, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad celiaca, adhiriendo la Provincia del Chaco, al bloque de constitucionalidad que consagra el derecho fundamental a la alimentación adecuada, segura y suficiente.

Ahora bien, 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. Uno de ellos, se produce en los casos determinados por el artículo 133 de la Ley N°1092-A ;

Así la implementación de políticas alimentarias adecuadas y su incidencia sobre la vida social de la población en su conjunto, demostró la necesidad de establecer procedimientos de adquisición de bienes y servicios que habiliten a todas las áreas comprometidas en dar respuestas integrales, 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.

Por todo ello, resulta viable el encuadre de la medida en el **art. 133 de la Ley N°1092-A** que establece: "*Se podrán efectuar en forma directa las contrataciones encuadrables en cualquiera de las tipificaciones que se consignan a continuación...* **inc a):** "*Las operaciones de cualquier tipo con organismos o dependencias del Sector Público de la provincia del Chaco o de otras provincias, del Sector Público Nacional o de las municipalidades, o con empresas estatales o mixtas nacionales, provinciales o municipales....*".y el **inc d)** *La atención de situaciones derivadas de casos fortuitos o fuerza mayor, provocados por epidemias, inundaciones, siniestros o fenómenos geológicos o meteorológicos no previsibles que justifiquen urgencia absoluta en las contrataciones o adquisiciones."*

No obstante lo expresado, corresponde recordar que los procedimientos de selección bajo el Procedimiento de Contratación de Bienes y Servicios deberán 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.

Consecuentemente, 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.

En este sentido la Ley N° 1092-A de Administración Financiera en su artículo 2° inciso f) ordena: *"Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción y entidad del Sector Público Provincial, la implantación en forma gradual y el mantenimiento de: 1) Unidades u*

*oficinas operadoras de los diferentes sistemas normados en el Título II de esta ley, adecuadas a las necesidades propias de su ámbito de competencia, a su naturaleza jurídica y a sus características operativas; 2) Un eficiente y eficaz sistema propio de control de legalidad, financiero y de gestión sobre sus operaciones, compatibles con las normas constitucionales y legales vigentes al respecto; 3) Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales que le sean inherentes y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que son responsables; 4) Procedimientos operativos aptos para obtener y administrar los bienes necesarios para el cumplimiento de las funciones del sector público. Esta responsabilidad se extiende al cumplimiento del requisito de contar con una dotación de personal calificado que sea suficiente para desempeñar con eficiencia las tareas que se le signen en el marco de esta ley. g) Asignar las responsabilidades administrativas generadas por la gestión financiera o patrimonial, en grado compatible con la participación con cada uno de ellos en el proceso decisional o administrativo, a los titulares de: 1) Las oficinas de servicios administrativos de la jurisdicción o entidad; 2) Las áreas o niveles superiores a las que tales oficinas pertenecen orgánicamente o de las que dependen jerárquicamente; 3) Las áreas internas de dichas oficinas responsables de la operación de los sistemas de administración financiera."*

Sumado a ello, esta instancia entiende que la implementación de políticas, en este caso alimentarias, deben responder a atribuciones de la más alta autoridad, no obstante deben observarse razones de oportunidad, mérito y conveniencia a los fines de satisfacer adecuadamente los intereses generales de los destinatarios de dichas políticas. "La conveniencia de dictar el acto administrativo que se propone atañe al ejercicio de atribuciones de prudencia política, propias de la autoridad competente para resolver, que excede el marco de la incumbencia exclusivamente jurídica de la Procuración del Tesoro" (conf. Dict. 241:427).

En este sentido, 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.

Por último, cabe destacar que esta Asesoría General de Gobierno cuenta con antecedentes de la medida propiciada en ejercicios anteriores, conforme Dictámenes N°380/22 (AGG) y N°186/22 de Fiscalía de Estado y posterior providencia N° 0155/22 motivando Decreto N°857/22; Dictamen N°078/23 (AGG) y N°075/23 de Fiscalía de Estado con Decreto N°391/23 y Dictamen N° 273/24 (AGG), y N°114/24 de Fiscalía de Estado dando lugar al dictado del Decreto N°769/24.

**-Áreas competentes.**

Analizadas las constancias de la actuación se verifica las intervenciones del servicio jurídico del Ministerio de, de la Unidad de Planificación Sectorial de la Jurisdicción, de la Contaduría General de la Provincia, la Subsecretaría de Hacienda así como el aval del titular del Ministerio de Hacienda y Finanzas, quienes sucesivamente se pronunciaron sobre el proyecto sometido a consideración.

**En este contexto se destaca 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).

-No obstante ello, respecto de la autorización contenida en el art- 4° del proyecto final que expresa: "...*Facúltese al Ministerio de Desarrollo Humano a la inclusión de establecimientos educativos que correspondan en el marco del presente instrumento, y en su caso instrúyase al Ministerio de Hacienda y Finanzas a incrementar el presupuesto de acuerdo con los motivos expuestos en los considerandos del presente acto administrativo y en su caso instrúyase al Ministerio de Hacienda y Finanzas a incrementar el presupuesto de acuerdo con los motivos expuestos en los considerandos del presente acto administrativo*", **cabe sugerir que toda modificación presupuestaria deberá contar con la intervención previa de la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, instituida como el Órgano Rector del Sistema Presupuestario de la Administración Pública Provincial (art. 30 Ley 1092-A).**

## III. CONCLUSIÓN.

Habiéndose analizado las normas vigentes, contando la presente con la intervención favorable del organismo constitucional encargado del control interno y registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial (Contaduría General de la Provincia), con factibilidad presupuestaria verificada por las áreas competentes, y con la participación de todas las áreas técnicas competentes, en lo que corresponde a la incumbencia de análisis de esta Asesoría no se advierten cuestiones de índole jurídica que merezcan ser observadas.

Quedan reservados los aspectos técnicos u operativos de la medida detallada en el presente proyecto, o lo que refieren a su viabilidad económica financiera y/o discrecionalidad de la misma, al Poder Administrador.

Finalmente, 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."*

Se remiten las actuaciones dando vista a Fiscalía de Estado de acuerdo a las facultades conferidas a la misma por la Ley 1940-A artículo 6° inciso b).

Atentamente.

**ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO**

13 FEB. 2025

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