SV

DICTAMEN N° 206

REF.: E5-2025-2897-AE- PROYECTO DE DECRETO S/ RATIFICA CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN RECÍPROCA ENTRE EL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE Y LA FUNDACIÓN PROYUNGAS.

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

A: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN
PROVINCIA DEL CHACO
DRA. CAROLINA BEATRIZ MEIRIÑO
SU DESPACHO

De mi consideración:

Acceden las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno, en las que se requiere nuestra intervención, con relación al proyecto de decreto adjunto (e-parte N° 11) por el cual se propicia ratificar en todas sus partes el Convenio Marco de Colaboración Recíproca celebrado entre el Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible de la Provincia del Chaco y la Fundación ProYungas, suscripto en fecha 24 de febrero de 2024, el que como Anexo forma parte integrante.

Asimismo propende facultar al titular del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, a ejecutar los actos administrativos necesarios para dar cumplimiento con lo dispuesto en el presente Decreto.

I. ANTECEDENTES.

Corresponde efectuar en este apartado una breve reseña de las principales constancias e intervenciones obrantes en autos.

La actuación de referencia se inicia mediante nota obrante en e-parte N° 1, por la cual el Subsecretario de Desarrollo Forestal elevó al entonces Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible A/C proyecto de convenio entre el Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible y la Fundación ProYungas, mencionando que la aludida fundación es una ONG creada en 1999 que trabaja en la conservación del ambiente y el desarrollo sustentable en el subtrópico sudamericano, con especial enfoque en el Norte Grande de Argentina; y que su labor se basa en la planificación territorial, articulando producción y preservación de la naturaleza.

En e-partes N° 2/4 obra copia digital de la Ley N° 3969-A de Ministerios, documentación perteneciente a la Fundación ProYungas y proyecto de convenio.

En e-parte N° 5 obra Convenio Marco de Colaboración Recíproca, celebrado entre el Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible- representado por el Dr. Livio Edgardo Gutiérrez -Secretario de Coordinación de Gabinete a cargo del despacho administrativo del citado Ministerio (conf. Decreto N° 231/25)- y la Fundación ProYungas, representada por el Sr. Alejandro Diego Brown en su carácter de Presidente, que fuera suscripto en fecha 24/02/25.

En e-parte N° 7 interviene el Subsecretario de Desarrollo Forestal.

En e-partes N° 8 y 9 obran anteproyectos de decreto y en e-parte N° 11 se incorpora proyecto de decreto definitivo.

En e-parte N° 13 la Asesoría Legal del Ministerio se expidió en Dictamen N° 014/2025, sin observaciones que formular.

En e-parte N° 15 Contaduría General de la Provincia estima que no existen consideraciones técnicas que formular a la prosecución del trámite.

En e-parte N° 16 el Sr. Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible remite lo actuado para conocimiento e intervención de ésta instancia.

II. ANÁLISIS DE LA MEDIDA Y MARCO NORMATIVO APLICABLE.

Cabe aclarar 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).*

- Ahora bien, es preciso mencionar que el instrumento traído a análisis, propende la **ratificación en todas sus partes del Convenio Marco de Colaboración Recíproca** -suscripto el 24 de febrero del año en curso- celebrado entre el Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible y la Fundación ProYungas. Además, propicia facultar al titular del Ministerio a ejecutar los actos administrativos necesarios para su cumplimiento.

El Convenio cuya ratificación se proyecta tiene como objetivo establecer una relación interinstitucional de asistencia y cooperación mutua para llevar a cabo, de manera conjunta, programas y acciones por el desarrollo sostenible basadas en la información, promoción, concientización e innovación.

Particularmente, propone -acorde lo establecido en la Cláusula Segunda-, colaborar en las siguientes líneas estratégicas: impulso del desarrollo productivo y conservación de la naturaleza a nivel provincial; análisis paisajístico de los sectores sometidos a cambio de categorización en el nuevo OTBN; transparencia en la gestión de la ley de bosques mediante herramientas tecnológicas; evaluación de la contribución de la infraestructura hídrica ganadera al mantenimiento de la biodiversidad; apoyo del aporte de las Áreas Protegidas provinciales a la conservación de la biodiversidad regional; puesta en valor del Río Bermejo como generación de recursos para la producción y la conservación de la naturaleza; impulso al concepto del paisaje Productivo Protegido para poner en valor alianza positiva entre producción y conservación de la naturaleza desde el sector privado; acompañamiento al gobierno provincial en acciones de difusión de la puesta en valor de la conservación a nivel provincial; participación en espacios de trabajo vinculados a la puesta en valor de la conservación y producción allí previstos y otros que se consideren importantes.

- Dicho esto, concierne expresarnos en el marco normativo aplicable y su eventual viabilidad, en el contexto de interpretación jurídica que pueda darse, en el análisis que se efectúa circunscripto a la ratificación propuesta.

La Ley de Ministerios N° 3969-A establece en su **artículo 2°** que el Gobernador será asistido en sus funciones por los Ministros, individualmente en materia de las responsabilidades que esta ley les asigna como competencia.

Asimismo, determina concretamente las funciones de los titulares de las distintas carteras ministeriales, en los siguientes términos: **Artículo 4°:** Las funciones de los Ministros serán: ...**b)** En materia de su competencia específica: ...**7.** "*Intervenir, conjuntamente con las áreas técnicas que correspondan, en la celebración de contratos en representación del Estado*

*Provincial, conforme con la legislación vigente"; **9.** "Resolver todo asunto concerniente al régimen administrativo del Ministerio y la utilización de los bienes y fondos que le fueren asignados"; **14.** "Entender en la elaboración, conducción, aplicación y fiscalización de los regímenes que regulan las actividades relacionadas con su competencia de acuerdo con las políticas fijadas para cada sector".*

A la vez, el mencionado cuerpo normativo prevé en el **Artículo 17:** *"Son funciones del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, sin que ello implique limitar el área de su competencia, asistir al Gobernador en lo atinente al desarrollo sostenible de la Provincia y en particular: ... **d)** Ejecutar políticas y acciones en colaboración con organismos internacionales, nacionales, provinciales y municipales, como asimismo con factores del trabajo y la producción y sus respectivas entidades representativas a fin de concretar objetivos fijados... **l)** Estimular, promover, asistir técnica y financieramente y ofrecer orientación en materia organizacional, jurídica y contable a organizaciones comunitarias de base y de apoyo, privilegiando su carácter cooperativo en función del fortalecimiento de la sociedad civil... **s)** Actuar como autoridad de aplicación de la normativa inherente al ordenamiento territorial de los bosques nativos en Jurisdicción de la Provincia del Chaco en los términos de la ley nacional 26.331 o las que en el futuro la reemplace, promoviendo la forestación y asegurando el uso racional de los recursos naturales... **t)** Generar estrategias y herramientas de cuantificación, evaluación de impacto, prevención, mitigación, transferencia y gestión de riesgos agropecuarios, forestales, ambientales y de la biodiversidad en coordinación con organismos públicos y privados relacionados con estos temas... **y)** Entender en el ordenamiento ambiental, territorial y productivo y la planificación del territorio urbano, periurbano y rural con vistas a lograr un desarrollo sostenible, territorialmente equilibrado y socialmente equitativo... **aa)** Actuar como órgano rector de la política ambiental provincial, coordinando con los órganos ejecutores y los agentes fiscales de las distintas Jurisdicciones, sectores o temas ambientales, así como con instituciones de otros niveles de gobierno, tanto nacionales como internacionales, entendiendo en la elaboración y aplicación de regímenes normativos que permitan la instrumentación jurídica y administrativa de la gestión ambiental provincial; **ab)** Participar con otros organismos competentes en la materia en la gestión de herramientas tecnológicas y financieras innovadoras que permitan el cuidado y preservación del ambiente como también el desarrollo sostenible; **ac)** Contribuir al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado Nacional al momento de la ratificación del Acuerdo de París, los Objetivos del Desarrollo Sostenible, y demás convenios ambientales suscritos y que se suscriban en el futuro... **ae)** Entender en la materia de su competencia en lo relacionado a las acciones preventivas...".*

- De esta forma en el caso en concreto, analizadas las competencias asignadas por la Ley de Ministerios, primeramente, se advierte que lo que se pretende convalidar, enmarca en las facultades específicas de la cartera ministerial citada, las cuales han sido delegadas por la propia norma.

Gordillo sostiene que la competencia es el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer, en razón de la materia, el territorio, el grado y el tiempo[1]. Así, el concepto de competencia brinda la medida de las actividades que corresponden a cada órgano administrativo de acuerdo al ordenamiento jurídico. La competencia es, en definitiva, la aptitud legal de obrar de los órganos o entes administrativos... una distribución de tareas o bien una regla que determina, en primer lugar las materias que entran en la esfera propia de cada autoridad"[2].

Puntualmente, la competencia en razón de la materia se refiere a las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano, es decir, al objeto de los actos y a las situaciones de hecho ante las que puede dictarlos.[3]

Consecuentemente, corresponde observar en segundo lugar, que la operatoria prevista en los artículos 1°, 2° y 3° del proyecto, se refiere a la convalidación de acciones que involucran directamente al Ministerio y a su titular. Por lo cual en función a los principios que orientan la organización administrativa, y lo desarrollado ut-supra, se entiende que el instrumento a formalizarse debe ser a través de Resolución Ministerial y no por decreto como se ha propuesto inicialmente.

En este sentido, es relevante señalar que el Convenio Marco de Colaboración Recíproca, fue suscripto por el Secretario de Coordinación de Gabinete entonces a cargo del despacho administrativo del Ministerio de la Producción y del Desarrollo Económico Sostenible (conf. Decreto N° 231/25) y que actualmente la cartera en cuestión, se halla presidida por el Sr. Ministro Oscar Pablo Dudik (designado por Decreto N° 312/25), lo cual confirmaría la decisión de continuar con la implementación del mismo, en línea con las políticas y objetivos del Ministerio, bajo la responsabilidad de la autoridad competente en el presente.

Ello se ajusta a lo estipulado por la Ley de Ministerios que otorga competencia al Ministro para celebrar acuerdos y ejecutar las acciones pertinentes dentro de su ámbito de actuación. De acuerdo con la Cláusula Cuarta, las actividades derivadas del Convenio Marco serán explicitadas en Actas complementarias o Convenios específicos individuales, los cuales deberán ser

[1] Gordillo, Agustín. Objeto y Competencia del Acto Administrativo. Capítulo VIII, pág. 33
[2] Procuración del Tesoro de la Nación. Dictámenes 311:244.
[3] Gordillo, Agustín. Objeto y Competencia del Acto Administrativo. Capítulo VIII, pág. 38

evaluados oportunamente y contar con las intervenciones correspondientes, según la naturaleza de las mismas.

Por tanto, no se advierten obstáculos jurídicos, correspondiendo a los funcionarios del Poder Ejecutivo responsables de las distintas carteras ministeriales, decidir en definitiva sobre el despacho de los asuntos administrativos, que como consecuencia del convenio proyecten concretizar. .

En virtud de lo expuesto, esta instancia entiende que la implementación de políticas de administración debe 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. "*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).

Por último, en relación con los procedimientos empleados en la operatoria que motiva esta intervención, se sugiere a las autoridades ministeriales en función a los procedimientos implementados, adoptar los recaudos necesarios para resguardar los niveles de claridad y eficiencia en su gestión, seleccionando los procedimientos y gestiones que sean más acordes para lograrlo, en un todo de acuerdo con los principios rectores de la Ley N° 1092-A de Administración Financiera, la que 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".*

III. CONCLUSIÓN.

En consecuencia, atento a la normativa aplicable, los informes obrantes en autos y la intervención de las áreas técnicas y jurídicas, y del órgano constitucional de control interno, este órgano asesor entiende pertinente que lo proyectado no requiere ratificación del Sr. Gobernador atento a las competencias enunciadas. Si debiera formalizarse mediante resolución ratificatoria del actual Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, conforme las facultades y competencias estipuladas por la Ley de Ministerios N° 3969-A.

Reiterando que la opinión aquí vertida, excluye lo atinente a 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, la cual 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.

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."*.

Remitiendo la presente para su conocimiento, y trámite que entienda corresponder en caso de compartir o no el criterio desarrollado.

Atentamente.

ASESOR GENERAL DE GOBIERNO.

09 ABR. 2025

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