Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

IEB

DICTAMEN N° 214

REF: AS E28-2024-44799-AE S/ PROYECTO RATIFICACIÓN DE CONVENIO ENTRE MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y COMPAÑÍA LOGÍSTICA DEL NORTE S.A (COLONO).

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

A: FISCALÍA DE ESTADO
PROVINCIA DEL CHACO
DR. ROBERTO 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 (e-parte 41) que propicia ratificar en todas sus partes el Convenio de Cooperación celebrado entre el Ministerio de Desarrollo Humano y Compañía de Logística del Norte S.A - consistente en la contratación de servicios de logística para el transporte de módulos alimentarios del Plan Ñachec, el que forma parte de presente instrumento, de acuerdo a los fundamentos expresados en el Considerando del proyecto y que como anexo forma parte del mismo. (Art. 1°).

Asimismo, mediante el artículo segundo, se autoriza al Ministerio de Desarrollo Humano a realizar la contratación directa, mediante dictado de instrumento legal Ministerial, de la firma Compañía de Logística del Norte S.A CUIT N°30-71173211-6 hasta la suma de pesos setecientos ochenta y cuatro millones trescientos setenta y tres mil ciento ochenta y cinco con ochenta y uno centavos ($784.373.185,81), para la adquisición de servicios de logística, los cuales incluirán el transporte, carga, descarga y distribución de módulos alimentarios del Plan Ñachec dentro del Territorio Provincial, destinados a la realización de cuatro (4) operativos, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la implementación de acciones coordinadas que aseguren el máximo aprovechamiento de los recursos, para dar respuestas eficaces a todos los grupos sociales.

Por su parte, el artículo tercero del acto administrativo proyectado encuadra la medida dispuesta en dentro de las competencias y funciones asignadas en el Artículo 16 de la Ley N° 3969-A (t.v.), de Ministerios y en el artículo 133 inc. a) de la Ley N° 1092-A (t.v.) de Administración Financiera.

I.- ANTECEDENTES:

En e-parte 1 inicia la actuación la Coordinadora Provincial Programa Ñachec mediante nota dirigida al Subsecretario de Planificación Estratégica y Financiera, ambos dependientes del dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano, solicitando tenga a bien propiciar los trámites administrativos correspondientes, para la contratación de servicios de logística de transporte de módulos alimentarios (mercaderías) a ser entregados en diferentes puntos de la provincia del Chaco.

En e-parte Nº5 la Ministra de Desarrollo Humano solicita al presidente de Compañía Logística del Norte S.A. tenga a bien llevar a cabo la elaboración de presupuesto.

En e-parte Nº6 se adjunta presupuesto final (IVA incluido) de logística emitido por COLONO Compañía de Logística del Norte S.A por el importe de pesos setecientos ochenta y cuatro millones trescientos setenta y tres mil cientos ochenta y cinco con ochenta y uno centavos ($784.373.185,81)

En e-parte 10 y 11 la Unidad de Planificación Sectorial del Ministerio de Desarrollo Humano adjunta Reporte de Safyc y prepedido de Bienes y Servicios Nº 257-2025, respectivamente.

En e-parte Nº12 obra informe de Factibilidad Presupuestaria, elaborado por la Unidad de Planificación Sectorial jurisdiccional, comunicando la existencia de factibilidad presupuestaria para hacer frente a la erogación planteada con fondos de Fuente 10 –Rentas Generales-, en partida 514– Ayudas Sociales a Personas-, del Programa 11 –INCLUSIÓN Y EQUIDAD SOCIAL-, Subprograma 02 – SEGURIDAD Y SOBERANIA ALIMENTARIA-, Actividad Específica 02 –SEGURIDAD NUTRICIONAL DE PLAN ÑACHEC.

En e- Parte Nº15 obra informe de la Coordinadora Provincial Programa Ñachec rectificando la composición del Módulo Alimentario Ñachec y a la distribución de los mismos a los beneficiarios de las distintas localidades de la Provincia.

En e-Parte Nº17 obra presupuesto ratificatorio de Compañía de Logística del Norte S.A, por el mismo importe previsto en e-Parte Nº6.

En e-parte N°20 se adjunta convenio suscripto por el Ministerio de Desarrollo Humano con la empresa Compañía Logística del Norte S.A.

En e-parte N°22 la Secretaria General del Ministerio de desarrollo adjunta anteproyecto de Decreto.

En e-Parte N°25 obra nuevo proyecto de decreto.

En e-parte N°26 la Ministra de Desarrollo Humano remite la actuación a la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio a los fines de que se expida sobre el proyecto.

En e-parte 27 obra Dictamen N°53/2025 de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Desarrollo Humano solicitando se incorpore el convenio suscripto obrante en e-Parte N°20, como anexo al proyecto de Decreto. Concluye que "*correspondería se prosiga el trámite, teniéndose presente las consideraciones formuladas por esta Asesoría Legal Ministerial y la oportuna vista a las instancias de competencia en términos del Decreto N°482/22 y su Anexo*".

En e-parte N°30 interviene la Dirección de Administración del Ministerio de Desarrollo Humano realizando sugerencias a la redacción del proyecto de decreto.

En e-Parte N°32 se incorpora proyecto de decreto reformulado.

En e-parte 34 interviene la Contaduría General de la Provincia órgano de control informando que "*se debe contar en autos con la pertinente rubrica al proyecto de Decreto obrante a e-parte 32 de la Máxima Autoridad jurisdiccional como así también incorporarse al Instrumento Legal en cuestión, como parte integrante del mismo, el Convenio cuya ratificación se requiere, Cumplido con ello, sin otras observaciones técnicos legales que realizar al proyecto en cuestión, se sugiere se prosigan con los autos en un todo de acuerdo lo establece la normativa vigente en la materia*".

En e-Parte N°38 obra comprobante de reserva interna.

En e-Parte N°39 interviene la Subsecretaria de Hacienda verificando la factibilidad presupuestaria y sin consideraciones en materia financiera y presupuestaria. No obstante, sugiere tener en consideración lo observado por la Contaduría General de la Provincia en e-pate N°34.

En e-Parte N°41 se observa proyecto de decreto final, con el convenio incorporado como anexo al mismo y suscripto digitalmente por la máxima autoridad jurisdiccional.

II.- ANALISIS 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, mérito o conveniencia, por ser materias ajenas a la competencia de este Órgano Asesor (en coincidencia con Dictamen de la PTN 311:135, entre otros).

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 esta Procuración del Tesoro (v. Dictámenes 239:17; 241:115; 247:38 y 247:116, entre otros).

Cabe recordar que la opinión aquí vertida, excluye lo atinente a aspectos técnicos, operativos o lo que refiere a su viabilidad económica financiera y/o discrecionalidad de la misma, la cual queda reservada a la decisión del poder administrador en definitiva, expresándonos solo 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.

Bajo tales premisas, 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 Nº 4045-H estableció un marco legal para la asignación de Beneficios Sociales otorgados por cualquier repartición perteneciente a los subsectores que integran el Sector Público Provincial en los términos del artículo 4° de la ley 1092-A (Antes Ley 4787) -de Administración Financiera del Sector Público Provincial-, prohibiendo a terceros intermediarios, sea en carácter de representante de organizaciones sociales, personas físicas o jurídicas de derecho público o privado, ajenas a las autoridades estatales que corresponda, a participar de los procesos de selección y asignación de los beneficios sociales, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o penales de quienes violen lo dispuesto por este artículo (art. Nº4).

En su artículo sexto, se faculta al Poder Ejecutivo Provincial a llevar adelante los convenios con el Poder Ejecutivo Nacional y/o con quien corresponda, a los efectos de adecuar la implementación de los beneficios sociales nacionales con lo establecido por la presente ley.

Por su parte, mediante Decreto N°384/24, se crea en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano, el Programa Plan Ñachec, a través del que se ejecutaran programas y proyectos en forma descentralizada y transparente, por el periodo 2024-2027, y que será implementado con el fin de lograr prestaciones sociales equitativas; mejorar las prácticas sociales posibilitando mayor accesibilidad y cobertura a las familias chaqueñas en condiciones de vulnerabilidad o riesgo, en forma ecuánime y solidaria.

El mencionado Decreto, formula la creación en principio, de tres (3) Programas, orientándose uno de ellos, en la Seguridad Nutricional y "cuyo objeto general será mejorar aspectos nutricionales de los sujetos descriptos en el Plan central";

El artículo tercero del mentado instrumento encuadra las contrataciones y/o adquisiciones que se realicen o se hayan realizado en el marco del Plan creado en el presente, en la Ley Nº 1092-A de Administración Financiera, Título II, Capítulo VII, Sección B, Artículo 133, y Decreto 65/2024; y las excepciones que contempla para circunstancias extraordinarias, lo que deberán destinarse en forma exclusiva a garantizar la implementación del Plan ,en conformidad con su objeto, garantizándose siempre la publicidad y transparencia de los actos de gobierno y distribución equitativa.

Consecuentemente, el Decreto N°601/24 rectificó dicho Artículo 3° del Decreto N° 384/24, quedando redactado de la siguiente manera: "Encuádranse las contrataciones y/o adquisiciones que se realicen o se hayan realizado en el marco del Plan creado en el presente, en la Ley N°1092-A de Administración Financiera, Título II, Capítulo VII, Sección B, Artículos 132 y 133; y en el Decreto 65/2024; y las excepciones que se contemplan para circunstancias extraordinarias, en lo que corresponda";

Debiendo aclararse que este Órgano Asesor no ha intervenido en el procedimiento, ni ha formado parte de las actuaciones electrónicas que determinaran la sanción de los decretos N°384/24 y su rectificación N°601/24.

- Que en el marco de las facultades conferidas tanto por la ley como por el decreto mencionado, el Ministerio de Desarrollo Humano, en el mes de marzo de 2025 celebro convenio de colaboración con la empresa de carácter mixto estatal-privado de la Provincia del Chaco: "Compañía Logística del Norte S.A.", consistente en la contratación de servicios de logística de transporte de módulos alimentarios (mercaderías) a ser entregados en las cantidades indicadas según detalle, en diferentes puntos de la Provincia del Chaco. Convenio que por la presente se solicita su ratificación.

Sin perjuicio de 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. Así, se ha dicho que: "*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).

Teniendo en cuenta las constancias de los presentes obrados cabe mencionar que el convenio suscripto se encuentra enmarcado dentro de La Ley N° 4045-H, los Decretos N°384/24 y su modificatoria N°601/24.

Que la Ley de Ministerios N° 3969-A, establece en el Artículo 4° LAS FUNCIONES DE LOS MINISTROS SERAN: b) 7. "*Intervenir, conjuntamente con las áreas técnicas que correspondan, en la celebración de contratos en representación del Estado Provincial, conforme con la legislación vigente;* y en su *Art.* 16°, inciso c) "diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar programas tendientes a contribuir al desarrollo humano de todos los habitantes, con especial énfasis y prioridad a los sectores vulnerables y las minorías", f) "considerar con visión y acción integradora, los diversos sectores de abordaje a la superación de la pobreza: educación, salud, familia, vivienda, alimentación, empleo, saneamiento, producción, capacitación, fortalecimiento institucional, emergencia y otros";

En orden a ello, la medida de ratificación propiciada mediante el proyecto de decreto adjunto se enmarca en las facultades y competencias al Gobernador de la Provincia conforme el Artículo 141 de la Constitución Provincial quien es el mandatario legal de la Provincia y jefe de la administración.

Asimismo dicha ratificación, bajo el prisma de la ley de Administración financiera se encuadra en las excepciones del articulo 133 inc a) de la Ley 1092-A en cual menciona que "Se podrán efectuar en forma directa las contrataciones encuadrables en cualquiera de las tipificaciones que se consignan a continuación: *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*".

Al respecto cabe aclarar que la empresa Compañía Logística del Norte S.A (COLONO), es una Sociedad Anónima con mayoría accionaria por parte del Estado de la Provincia del Chaco. Situación reconocida y consolidada en distintos precedentes, respecto al encuadre jurídico del servicio prestado por la So-

ciedad (Dictamen N°1011/22 – Decreto 2289/22, N° 547/23 - Decreto 1440/23, Dictamen N°1049/24 – Decreto N°2491/24, entre otros).

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, se autoriza a efectuar en forma directa cuando las operaciones se efectúan con empresas estatales mixtas como en el presente caso.

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.

La utilización de los servicios adecuados que permitan el correcto funcionamiento de los Sistemas de asistencias y traslados ante la emergencia y su impacto 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.

- No obstante ello, corresponde destacar que la Ley 1092- de Administración Financiera 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.

Ahora bien, es dable indicar que, 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 ° establece: "*El objetivo de esta Ley es el desarrollo de un modelo administrativo fundado en la aplicación de los siguientes criterios básicos: **inc a)** Garantizar los principios de regularidad de la -administración Financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos*"; en el **inc. f):** "*... 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: ap 2) un eficiente y eficaz sistema propio de control de legalidad financiero y de gestión sobre sus operaciones, compatibles con las normas con las normas constitucionales y legales vigentes al respecto*"; y en el ap. 3) "*Procedimientos adecuados que aseguren la conducción*

económica y eficiente de las actividades institucionales que le sean inherentes...", **e inc. 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..."*

Es así que, 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.

Por lo expuesto, conforme la normativa de excepción que se pretende aplicar (art. 133 Ley 1092-A)-, *esta instancia sugiere que a través de la Dirección de Administración del organismo y áreas competentes se arbitren las medidas necesarias que permitan documentar cabalmente los gastos a realizarse a fin de garantizar una correcta rendición de cuentas, al momento de ser requerido por el órgano de control externo, como responsables directos y máximas autoridades de la gestión financiera, administrativa y patrimonial del organismo en trato.*

III.- CONCLUSION:

Atento lo expuesto, corresponde manifestar 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.

Analizada las normas vigentes y con la intervención del organismo constitucional encargado del control interno y registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial, las dependencias técnicas específicas del Ministerio en trato y el aval de la máxima autoridad, esta Asesoría General de Gobierno no encuentra objeciones técnico jurídicas que formular al Proyecto de Decreto en análisis.

Sin embargo, **previa suscripción** del mismo deberá incorporarse en el instrumento proyectado como antecedente de derecho (tanto en el visto como en los considerandos), el Decreto Nº601/24 -modificatorio del Nº384/24- que no fuera referido en la redacción del acto administrativo.

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*

IEB

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).

A su vez, 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."*

Por todo lo aquí expuesto, esta Asesoría remite las presentes actuaciones a los fines de su conocimiento e intervención conforme los términos de la ley N°1940-A art.6 inc.b).

Atentamente.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO;

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

01 ABR. 2025