Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

JJFC

DICTAMEN N°417

REF: ACT. ELECT. N° E5-2025-9848-AE S/ PROYECTO DE DECRETO DECLARA DE INTERES PROVINCIAL LA FERIA "PURO DISEÑO RAICES" A LLEVARSE A CABO LOS DIAS 21 Y 22 DE JUNIO.-

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

A: SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO –
DRA. CAROLINA BEATRIZ MEIRIÑO
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°25) *que propicia la Declaración de Interés Provincial de la realización de la Feria "Puro Diseño Raices", a llevarse a cabo los días 21 y 22 de junio del año en curso, y facultar al Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible a autorizar las contrataciones que fuera necesarias efectuar, como así también a dictar las medidas complementarias, aclaratorias e instrumental necesarias para el cumplimiento de los dispuestos por el presente instrumento legal (Art. 2°), entre otras disposiciones de implementación.*

II.- ANTECEDENTES:

Que la actuación bajo análisis se inicia en e-parte 1 con intervención del Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico y el Subsecretario de Coordinación de dicha cartera quienes solicitan al Secretario de Coordinación de Gabinete –representante ante el CFI- fondos por el monto de $150.000.000 (pesos ciento cincuenta millones) destinados a cubrir los gastos que demande el evento Puro Diseño Raíces a realizarse en la ciudad de Resistencia los días 21 y 22 de junio del corriente.

En e-parte 2/3 la Subsecretaria de Emprendedurismo Urbano y Rural adjunta detalle de gastos y Resolución N°370/25 de la Cámara de Diputados por la cual se declara de interés la realización de la feria "Puro Diseño Raices edición Chaco" la que se llevará a cabo los días 21 y 22 de junio del corriente año, en el centro de Convenciones de la Ciudad de Resistencia.

JJFC

En e-parte 4 interviene el Secretario de Coordinación de Gabinete –Representante ante el CFI- quien autoriza dentro del marco del Convenio con CFI de Promoción de la Producción, el Turismo Sustentable y el Desarrollo de las Industrias Culturales, cuyo vencimiento es el 15 de agosto de 2025, la suma de $150.000.000 (pesos ciento cincuenta millones) según la proyección presupuestaria que demanda el evento "PURO DISEÑO RAÍCES".

En e-parte 6 intervino la Dirección de Unidad de Planificación Sectorial informando que al día de la fecha no cuenta con presupuesto disponible para dar curso a la presente erogación. No obstante ello, se observa que la misma se encuentra contemplada en el "Convenio con CFI de la promoción, el turismo sustentable y el desarrollo de las industrias culturales", conforme a autorización otorgada por el Sr. Secretario de Coordinación de Gabinete, Dr. Livio Gutierrez, según consta en e-parte n° 4 de la presente.

En e-parte 7/9 el Secretario General del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico adjunta planilla de gastos, convenio del CFI y anteproyecto de Decreto.

En e-parte 11/12 la Directora de Administración del Ministerio interviene sin observaciones a la medida y adjunta nuevo presupuesto- proyección de gastos conforme importe autorizado por el Representante ante el CFI.

En e-parte 14 se expidió la Contaduría General de la Provincia señalando que *"...no existen apreciaciones técnicas que formular a la medida que se promueve".*

En e-parte 16 interviene la Asesoría Legal del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico mediante Providencia N°48/25 quien solicita se agreguen los antecedentes necesarios y se especifiquen mediante informes las actividades a llevarse a cabo según el encuadre dado, en el Proyecto de Decreto teniendo presente la Ley 3913-D.

En e-parte 17/20 el Subsecretario de Emprendedurismo Urbano y Rural adjunta informe técnico de las actividades-proyecciones de gastos a realizarse, cronograma del evento y antecedentes en el marco de la Ley 3913-D.

En e-parte 21 interviene nuevamente la Dirección de Administración del Ministerio de Producción y el Desarrollo Económico Sostenible informando que no existen apreciaciones técnicas que formular a la medida que se promueve.

JJFC

En e-parte 22 Obra Dictamen N°67/25 de la Asesoría Legal del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico que establece : "*...conforme la normativa de excepción que se pretende aplicar –Articulo N°133 inc ñ) de la Ley 1092-A, esta instancia interpreta el debido cumplimiento de lo establecido en el citado inciso...*"

En e-parte 24 obra providencia N°64/25 de Fiscalia de Estado quien informa: "...siendo que a la fecha de la precedente, la Feria "Puro Diseño Raices" **ha concluido, la intervención del suscripto deviene extemporánea**.

En e-parte 25 se adjunta proyecto de Decreto final suscripto por la Máxima autoridad Jurisdiccional.

En e-parte 27 advertido de la consumación del evento, sin instrumento legal suscripto a la fecha de puesta a disposición en Asesoría General de Gobierno (Providencia N°397/25), se remite a Contaduría General de la Provincia, para nueva intervención.

Finalmente, en e-parte 28 se incorpora la intervención de Contaduría General de Gobierno que expresa: "*...El Decreto de Declaración de Interés Provincial del evento por el cual se instrumenta el trámite no ha sido dictado, por lo cual el Poder Ejecutivo no ha definido las condiciones y alcances dentro de los cuales se debe efectuar el reconocimiento de los gastos incurridos. No obstante, al enmarcarse como reconocimiento de gastos, se entiende como erogación incurrida por lo que configura un presupuesto de hecho contemplado como "Legítimo abono", por lo que es procedente su instrumentacion a través de un acto adminitrativo expreso de la máxima autoridad jurísdiccional (Resolucion Ministerial)....*"

III.- ANÁLISIS DE LA MEDIDA:

Liminarmente, corresponde señalar que toda compra o contratación que se realice 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 debe darse cumplimiento a los procedimientos de selección de contratista establecidos en el régimen imperante (Ley 1092-A consec. y conc.). Respetándose los principios generales que son: libre competencia, concurrencia e igualdad, legalidad, publicidad y difusión, eficiencia y eficacia, economía, razonabilidad, transparencia y sustentabilidad.

JJFC

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].

Ahora bien, 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, tal como según los antecedentes obrantes en la presente habrían ocurrido en el caso en trato.

De tal forma, el proyecto del instrumento legal puesto a consideración por el cual se autorizaría al Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico a contratar y demás accesorias para el evento "Puro Diseño Raíces" llevado a cabo los días 21 y 22 de junio del corriente, arriba a consideración de este órgano asesor una vez realizado el evento, **no constando en los antecedentes del trámite instrumento que haya autorizado la contratación en trato, conforme lo prevé la ley 1092-A de administración financiera (art.131 a 135), encontrándonos aparentemente** frente a un hecho consumado.

Conforme ello, si bien la Dirección de Unidad de Planificación Sectorial interviene informando que la misma se encuentra contemplada en el "Convenio con CFI de la promoción, el turismo sustentable y el desarrollo de las industrias culturales" (e-parte 6). Y cuenta con intervención de la Dirección de Administración sin observaciones (de e-parte 11/12) y Aval de la máxima autoridad jurisdiccional (en el anteproyecto de Decreto final e-parte 25), e 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), nos encontramos en una situación sui generis en virtud de la cual, **por un lado se habría prestado efectivamente un servicio en el evento llevado a cabo los días 21 y 22 de junio identificado como "Puro Diseño Raíces" (situación no acreditada en el presente) ; y por el otro la inexistencia de instrumento que justifique y autorice las contrataciones proyectadas.**

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

Así, *en situaciones similares, la jurisprudencia administrativa, la doctrina y los precedentes judiciales aplicables en la materia, han determinado la aplicación de la figura del legítimo abono*, 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].

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).

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 su aplicación. 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)[3] y demás organismos que la implementan.

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"*[4], *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*

---

[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

[3] Procuración del Tesoro de la Nación (dictámenes 239:017; 241:115; 247:38; 247:11) dictámenes en 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.

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

pago de una suma de dinero por los trabajos, reparaciones y suministros efectuados por la parte actora en el Hospital Cosme Argerich."

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*[5].

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*".[6]

Sin perjuicio de todo lo desarrollado, **la Administración Pública debe evitar el uso de este instituto, circunscribiendo su aplicación en forma excepcional y restrictiva,** conforme fuera recepcionada por la doctrina y jurisprudencia, de nuestro país.

En lo que respecta a antecedentes, esta Asesoría General se expidió en casos análogos mediante Dictámenes N°144/20; 571/20;

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

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

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°938/24 (AGG) y N°359/24 (Fiscalía de Estado) que motivaron el dictado de la Resolución Ministerial N°2940/24; dictamen N°984/24 (AGG) y N°373/24 (Fiscalía de Estado) que motivaron el dictado de la Resolución Ministerial N°3142/24.

III.- CONCLUSION:

Acorde los fundamentos brindados este órgano asesor entiende que, lo propuesto en el proyecto adjunto, se torna inviable dada la extemporaneidad reseñada y el evento consumado.

Debiendo (en coincidencia con el Contador General de la Provincia e-parte 28), reordenarse el procedimiento, por parte de la Máxima Autoridad Jurisdiccional responsable en la organización del evento y; si lo proyectado consistiere en la cancelación de facturas de proveedores (por causa de legitimo abono) , deberán respetarse las pautas enunciadas anteriormente para dicha figura.

En tal directriz, el Ministerio responsable deberá dar estricto cumplimiento a la Ley 1092- de Administración Financiera que establece que 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 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...***"

JJFC

Es así que, al tratarse 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.

Conforme lo desarrollado, se remite para su intervención **a los fines que entienda corresponder y en caso de compartir criterio, se devuelva al Ministerio de Origen para su tramitación.**

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."*

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).

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO

04 JUL. 2025

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