Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

SV

DICTAMEN N°.....450.....

REF.: E16-2024-1801-AE- PROYECTO DE DECRETO S/ AUTORIZA A DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DEL MINISTERIO DE SALUD A ABONAR CONTRIBUCIONES AL INSSSEP DEL PROGRAMA EXPERTOS- PERÍODO DICIEMBRE 2023 A ABRIL 2024.

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

A: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN- DRA. CAROLINA B. MEIRIÑO
SUBSECRETARÍA DE LEGAL Y TÉCNICA- DR. JULIO C. FERRO
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° 49) por el cual se propicia autorizar a la Dirección de Administración del Ministerio de Salud, a abonar la suma total de Pesos DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL CON CUARENTA Y SEIS CENTAVOS $250.976.000,46, para cubrir el pago de los Beneficiarios del Programa Expertos y Expertos Equipos Comunitarios, mencionados en la e-parte 5 (cinco), pertenecientes a las Regiones Sanitarias 1 - UMDESOCH; 2 -Centro Chaqueña; 3 –Oriental Chaqueña; 4 – Sudoeste II; 5 – Impenetrable; 6 –Norte; 7 –Centro Oeste; 8 –Metropolitana, correspondiente a los periodos de Diciembre del año 2023 a Abril 2024, de acuerdo a las contribuciones por convenio con INSSSEP, conforme a la planilla anexa (art. 1°).

I. ANTECEDENTES.

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

En e-parte N° 1 la Gerente General de Administración solicitó se gestione la liquidación y pago de deuda por las contribuciones al INSSSEP del programa Capacitación de Recursos Humanos-Expertos, correspondiente a los periodos de diciembre 2023 a abril 2024, conforme convenio firmado el 28 de julio 2022 entre INSSSEP y el Ministerio de Salud.

En e-parte N° 4 intervino personal a/c del Programa Expertos, requiriendo informe actualizado de los montos adeudados, de los

agentes pertenecientes al Programa Expertos, correspondiente a diciembre/2023 a abril/2024.

En e-parte N° 5 la Gerente General de Administración del INSSSEP acompañó detalle de deuda- Programa Experto período diciembre/2023 a abril/2024. Asimismo enunció que: "...teniendo en cuenta la cláusula primera y segunda de los convenios suscriptos para los programas Experto, conforme a los padrones suministrado por ese ministerio, el aporte en concepto de contribuciones correspondiente a cada periodo surge del 12% de la retribucion que percibe cada beneficiario del programa. Se adjunta... los consumos en concepto de coseguro por prestaciones asistenciales efectuadas por cada uno de estos periodos por parte de los afiliados adherentes vinculados con estos programas...".

En e-parte N° 7 se informó que la nómina de beneficiarios del Programa Expertos es de 1.393 agentes, no siendo modificada desde Diciembre/2023 a Abril/2024.

En e-partes N° 9/14 se agregan Resoluciones del Ministro de Salud (RES-2024-19-6-101, RES-2024-212-6-101, RES-2024-506-6-101, RES-2024-702-6-101, RES-2024-1015-6-101, RES-2024-1336-6-101) por las cuales se autoriza a la Dirección de Administración a abonar las sumas allí indicadas, a los beneficiarios del Programa Expertos (diciembre/2023 a mayo/2024).

En e-parte N° 15 se incorpora copia de la Resolución N° 5495/22 del Directorio del INSSSEP por la cual se aprueba el Convenio que como Anexo forma parte, suscripto en fecha 28/07/22 entre el entonces Ministerio de Salud Pública y el Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos, ambos de la Provincia del Chaco, con el objeto de brindar cobertura médico asistencial a los profesionales comprendidos en el "Programa de Capacitación de Recursos Humanos- Expertos".

En e-parte N° 18 la Subsecretaria de Coordinación Presupuestaria y Financiera solicitó factibilidad presupuestaria a la Unidad de Planificación Sectorial e indicó que la erogación debe ser imputada a la Fuente de Financiamiento 10- Rentas Generales, por el monto total de pesos doscientos cincuenta millones novecientos setenta y seis mil cuatrocientos veintiuno con cuarenta y seis centavos ($250.976.421,46), según e-parte 5.

En e-parte N° 19 obra comprobante de reserva interna.

En e-parte N° 21 interviene la Unidad de Planificación Sectorial de la jurisdicción, quien remitió lo actuado con intervención del Departamento Planificación y Presupuesto, contando con comprobante de reserva

interna adjunta (e-parte N° 19) e informe de factibilidad presupuestaria 2024 (e-parte N° 20).

En e-parte N° 24 el Sub Contador de la Provincia del Chaco, se pronunció sin consideraciones técnicas que formular a la prosecución del trámite.

En e-parte N° 25 el Subsecretario de Hacienda remitió lo actuado para la continuidad del trámite.

En e-parte N° 28 se incorpora proyecto de resolución.

En e-parte N° 30 la Dirección de Administración de la jurisdicción entendió que no existen observaciones que formular.

En e-parte N° 31 se agrega nuevo proyecto de resolución.

En e-parte N° 33 la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud consideró que: "...surgen varias observaciones: en lo que respecta al encuadre legal de dicho tramite, no esta mencionado el mismo; sírvase de especificar si dicho convenio fue ratificado por Decreto, de ser así, adjuntar el mismo; considerando el monto que se pretende abonar, el proyecto debe ser hecho por Decreto; así mismo en el art. 1 se menciona la planilla anexa I, sírvase de adjuntar la misma al proyecto. Se solicita revisión y corrección, aguardando una nueva intervención...".

En e-parte N° 35 el Departamento de Control de Legalidad- Secretaria General del Ministerio informó que no obra decreto de ratificación del Convenio suscripto con INSSSEP.

En e-parte N° 38 la Unidad de Asuntos Jurídicos expresó: "...En cuanto al anteproyecto de instrumento legal estese a lo dictaminado en e-parte 33 párrafo 2, como así también rever el art. 1 del anteproyecto, en cuanto menciona e-parte 5, se sugiere incorporar un anexo al proyecto con los datos mencionados...".

En e-parte N° 40 interviene Contaduría General de la Provincia, sin consideraciones técnicas que formular al trámite que se promueve.

En e-parte N° 43 el Director de Administración del Ministerio remitió la actuación, sin observaciones técnicas que formular.

En e-parte N° 49 se agrega proyecto de decreto.

En e-parte N° 53 interviene el Director de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud, encuadrando la medida en el Art. 133

inc. A) de la Ley 1092-A, remitiendo la presente sin objeciones, para continuidad del trámite y sugiriendo la intervención de Fiscalía de Estado.

En e-parte N° 55 obra Providencia N° 0062 de Fiscalía de Estado, solicitando la intervención previa de este organismo asesor.

En e-parte N° 56 obra Providencia N° 378/25 AGG requiriendo la intervención de Contaduría General de la Provincia, quien en e-parte N° 57 efectuó las siguientes consideraciones: "...El marco genérico del trámite que se promueve ha sido establecido por el Convenio de fecha 28.07.22, el cual establece la totalidad de las condiciones en las que se debe encuadrar el mismo. En atencion a ello, y por tratarse de una relacion jurídica en ejecución, las acciones relacionadas deben ser instrumentadas por acto administrativo de la autoridad superior del Ministerio...".

II. ANÁLISIS DE LA MEDIDA.

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 que: *"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).

- Ahora bien, en primer lugar, se advierte que la operatoria derivada del artículo 1° del proyecto de decreto traído a consideración, refiere a la autorización de pagos derivados de obligaciones asumidas por el Ministerio de Salud en el marco del Convenio suscripto con In.S.S.Se.P., los cuales se pretenden formalizar mediante el dictado del presente instrumento.

En virtud de ello, corresponde analizar el encuadre jurídico de la medida pretendida. Así preliminarmente resulta oportuno reseñar lo dictaminado por el órgano de control interno en e-parte N° 57, donde expresa: "...El marco genérico del trámite que se promueve ha sido establecido por el Convenio

de fecha 28.07.22, el cual establece la totalidad de las condiciones en las que se debe encuadrar el mismo. En atencion a ello, y por tratarse de una relacion jurídica en ejecución, las acciones relacionadas deben ser instrumentadas por acto administrativo de la autoridad superior del Ministerio..." (El subrayado me pertenece).

Dicha intervención se enmarca en las atribuciones que la Constitución Provincial confiere al Contador General en su Artículo 175, el cual establece: "...El Contador General ejercerá el control interno y el registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial. Efectuará el control preventivo de los libramientos de ordenes de pago con autorización originada en la Ley General de Presupuesto o las leyes que sancionen gastos; preparará e informará a la Cámara de Diputados sobre la cuenta general del ejercicio".

Criterio que éste órgano asesor comparte, entendiendo así el pago como una consecuencia de la obligación previamente asumida mediante Convenio suscripto. A tal efecto, corresponde referirnos a lo estipulado en la Ley N° 1092-A de Administración Financiera, que rige la materia contable y que en su Artículo 58 dispone: *"Se considera gastado un crédito, y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse el gasto. El devengamiento implica una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de la respectiva jurisdicción o entidad, originada por transacciones con incidencia económica y financiera; el surgimiento de una obligación de pago por la recepción de conformidad de los bienes o servicios a los que se refieren tales transacciones o por actos de significación equivalente, y la consiguiente afectación definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes..."*; y en su Artículo 60 preceptúa: *"...A los efectos de su registro contable, se considerará compromiso el acto de autoridad legalmente competente, ajustado a las normas aplicables en materia de procedimiento, que dé origen a una relación jurídica con terceros, que a su vez origine una eventual obligación futura de pagar una suma determinada de dinero, referible por su concepto e importe a cuentas específicas del presupuesto de gastos..."* (El subrayado me pertenece).

- En segundo lugar, resulta pertinente referirnos al Convenio suscripto -en fecha 28/07/22- entre el Ministerio de Salud Pública (actualmente Ministerio de Salud acorde Ley N° 3969-A) y el Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos (In.S.S.Se.P.), aprobado por Resolución N° 5495/22 del Directorio del mencionado organismo autárquico, con el objeto de brindar cobertura médico asistencial a los profesionales comprendidos en el "Programa de Capacitación de Recursos Humanos- Expertos", obrante en e-parte N° 15.

Particularmente, la Cláusula Segunda del citado Convenio estipula: "El Ministerio se obliga a liquidar y abonar mensualmente al In.S.S.Se.P. por cada beneficiario y dentro de los diez (10) días de concretados los pagos mensuales a los mismos, en concepto de contribución, un importe equivalente al doce por ciento (12%) de la remuneración correspondiente..." . Asimismo, en la Cláusula Tercera prevé: "El Ministerio se obliga a liquidar y abonar el pago del coseguro de las prestaciones asistenciales de las que hubiere hecho uso el adherente y abonará los seguros que establezca el In.S.S.Se.P..." (El subrayado me pertenece).

A su vez, en la actualidad, la Ley de Ministerios N° 3969-A 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".*

De esta forma en el caso en concreto, analizadas las competencias asignadas por la Ley de Ministerios, se advierte que lo que se pretende convalidar, se enmarca en las facultades específicas de la cartera ministerial citada. A lo que se suma la opinión concreta del Contador General de la Provincia -e-parte N° 57-, donde refiere a la naturaleza de lo evaluado en este proyecto, expidiéndose sobre la competencia a los fines de formalizar los pagos, en la máxima autoridad de la cartera ministerial.

Al respecto, la Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo que: "Los informes técnicos merecen plena fe, siempre que sean suficientemente serios y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (v. Dictámenes 233:525 y 293:21)[1].

Por tanto, debe observarse que la implementación de medidas como las detalladas, deben 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.

Tiene dicho el máximo organismo asesor del Poder Ejecutivo Nacional que: "La conveniencia de dictar el acto administrativo que se

[1]PTN. Dictámenes 327:147.

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. Dictámenes 241:427).

Finalmente, es dable indicar lo establecido en el artículo 2° de la Ley de Administración Financiera N° 1092-A que determina: "...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:... 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...". 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.

Todo ello, sin perjuicio de las nuevas intervenciones que pudieran corresponder en el marco de la administración central, para el dictado del instrumento legal pertinente, debiendo contemplarse, a tal efecto, el ejercicio 2025. Asimismo, deberá corroborarse el monto consignado en el instrumento, con el indicado en e-parte N° 18, en virtud de la falta de coincidencia observada entre ambos.

Además, a los fines del control de legalidad administrativa corresponde se dé intervención al Fiscal de Estado en un todo de acuerdo al art. 172 de la Constitución Provincial y al art. 6 de la Ley N° 1940-A.

III. CONCLUSIÓN.

En consecuencia atento a la normativa aplicable, los informes e intervenciones obrantes en autos, este órgano asesor coincide con lo expresado por el Contador General de la Provincia –e-parte N° 57-, entendiendo que el instrumento deberá ser formalizado mediante resolución de la máxima autoridad del Ministerio de Salud.

Por ello, -en base a los argumentos esgrimidos- se devuelve la presente actuación, al entender que no resulta apropiado el instrumento sometido a consideración, remitiéndose a Secretaría General de la

Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

Gobernación- Subsecretaría de Legal Técnica- para intervención y trámite que estime corresponder. En caso de compartir criterio, se sugiere su devolución a la Secretaría General del Ministerio implicado, a sus efectos.

Resulta oportuno recodar lo dispuesto por el art. 13 de la Ley N° 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."*

Atentamente.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO.

21 JUL. 2025

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