Gobierno del CHACO — Asesoría General de Gobierno

JJFC

DICTAMEN N° 584

REF: AS E28-2025-14331-AE S/ RATIFICACIÓN DE CONVENIO ENTRE MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y COMPAÑÍA LOGISTICA 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 60) que ratifica el convenio de Prestación de Servicios de Logísticos de Transporte celebrado entre el Ministerio de Desarrollo Humano y Compañía Logística del Norte S.A. suscripto con fecha 30 de abril del corriente año, a efecto de dar continuidad al adecuado cumplimiento a la medida cautelar de fecha 18.09.2007, emitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos "Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) – Proceso de Conocimiento", Expte. N°587/2007 (Art. 1°). Encuadrando la medida en las previsiones del Decreto N°1148/25 y del Artículo 133, inciso a) de la Ley Nº 1092-A de Administración Financiera, exceptuándose de los alcances de los Decretos Nº 65/2024 y su modificatorias (Art. 2°).

Asimismo se facúlta al Ministerio de Desarrollo Humano a dictar todas las normas complementarias, aclaratorias e instrumentales que resulten necesarias para el cumplimiento de la presente medida (Art. 3°).

I.- ANTECEDENTES:

En e-parte 1/3 inicia la actuación la Ministra de Desarrollo humano adjuntando presupuesto de la Empresa Colono S.A para el Servicio de logística de transporte de veintidos mil (22.000) módulos de víveres comestibles y treinta y ocho mil cuatrocientas (38400) botellas de agua mineral de 2.25 litros. El servicio a prestarse de acuerdo a Operativo Nro. 127 por el importe de PESOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL

NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS ($84.999.996,00) y Pre-pedido de Bienes y Servicios Nº:1996 referente al Operativo Impenetrable 127.

En e-parte 4/5 interviene el Director de la Unidad de Planificación Sectorial del Ministerio de Desarrollo Humano emitiendo informe de Factibilidad Presupuestaria en referencia al Pre-pedido de Bienes y Servicios Nº:1996 y adjunta comprobante de reserva interna.

En e-parte 13 obra convenio de prestación de servicios logísticos de transporte suscripto el 30 de abril del 2025 entre la COMPAÑÍA LOGISTICA DEL NORTE S.A (COLONO S.A) y el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia del Chaco con el objeto de logística de Transporte de veintidos mil (22.000) módulos de víveres comestibles y treinta y ocho mil cuatrocientas (38400) botellas de agua mineral de 2.25 litros cada una, por operativo, desde el punto de ORIGEN que determine el "MINISTERIO" en la ciudad de Resistencia – Chaco; hacia el punto de DESTINO ubicado en los Municipios de Villa Rio Bermejito, Espinillo y los siguientes parajes: - I: *10 DE MAYO *BARRIO NORTE *PUERTO LAVALLE *LA PELOLE*FORTIN LAVALLLE *LOTE 6 *LOTE 39 *LOTE 614 *LAS VERTIENTES *LOS MILAGROS *SANTA CARMEN - II: *EL ESPINILLO *POZO DEL BAYO *POZO LA CHINA *PALO SANTO *VÍBORAS BLANCAS*EL OBRADOR *PASO SOSA *LA SIRENA* EL COLCHON* EL CANAL - III: *MANANTIALES *EL MOJO *LA BOLSA *LA ESMERAILDA *PALMA SOLA *CAMPO AZUL *LAS PALOMAS *NANDUBAY *SAN MANUEL *MIRAMAR *EL PALMAR * TRES POZOS*LAS TUNILLAS *EL ALGARROBAL *TRES QUEBRACHOS *EL SIMBOLAR *RIO MUERTO CRUZ *RIO SAN MANUEL *CUATRO BOCAS *OLLA QUEBRADA - IV: *SAN LUIS *EL ESCONDIDO *EL TOROLTAY *CABEZA DE BUEY *EL TELASCO *PELLEGRINI*VILLA RIO BERMEJITO. La prestación del SERVICIO contempla la realización estimada de 26 viajes en equipos (chasis acoplado o semis de manera indistinta), con un margen dependiente de la capacidad real final de pallets por equipo, por operativo. Fijando para el operativo Nro 127/25 la suma de PESOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS ($84.999.996,00) IVA incluido.

En e-parte 18 obra providencia de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Desarrollo Humano que requiere la previa intervención de las unidades administrativas técnicas y de competencia. (Dirección de Administración y UPS).

En e-parte 20/22 interviene la Subsecretaria de Articulación y Administración Para el Desarrollo Humano adjuntando informe preliminar de diagnóstico del Operativo Impenetrable N°127 y anteproyecto de Decreto.

En e-parte 24 obra nueva providencia de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Desarrollo Humano reiterado la necesidad de la previa intervención de las unidades administrativas técnicas y de competencia. (Dirección de Administración y UPS).

En e-parte 26 la Subsecretaria de Articulación y Administración Para el Desarrollo Humano adjunta nuevo anteproyecto de Decreto.

En e-parte 29 interviene el Subsecretario de Planificación Estratégica y Financiera del Ministerio de Desarrollo solicitando intervención de la Unidad de Planificación Sectorial.

En e-parte 30/33 nuevamente el Director de la Unidad de Planificación Sectorial del Ministerio de Desarrollo Humano adjunta Pre-pedido de Bienes y Servicios Nº:1996, reversión del comprobante de Reserva interna y Reporte de Safyc.

En e-parte 35 interviene el Director de Administración remitiendo el trámite sin observaciones técnicas que efectuar al mismo.

En e-parte 38 interviene la Contaduría General de la Provincia órgano de control sin observaciones técnicos legales que realizar al proyecto en cuestión.

En e-parte 39/40 la Subsecretaria de Hacienda adjunta la Circular N°01/25 y solicita se adjunte Comprobante de Reserva Interna dado los lineamientos del mismo.

En e-parte 42 la Unidad de Planificación Sectorial del Ministerio de Desarrollo Humano adjunta nuevo comprobante de Reserva Interna N°41529.

En e-parte 44 interviene nuevamente la Subsecretaria de Hacienda remitiendo el trámite sin observaciones en materia presupuestaria y financiera.

En e-parte 48 la Dirección de Contralor y Normatización de la Subsecretaria Legal y Técnica requiere la previa intervención de la Asesoría General de Gobierno y Fiscalía de Estado, en virtud a la medida que se propicia en el trámite.

En e-parte 50 interviene esta Asesoría General de Gobierno mediante Providencia N°433/25 donde se requiere la intervención de la Subsecre-

taría de Articulación y Administración para el Desarrollo Humano, a fin de que corrobore los términos del instrumento proyectado y cumplimente las intervenciones faltantes.

En e-parte 52/53 la Subsecretaría de Articulación y Administración para el Desarrollo Humano adjunta el proyecto final de Decreto el cual eleva a la autoridad de la Cartera Ministerial.

En e-parte 58 la Ministra del Desarrollo Humano remite el trámite a la Unidad de Asuntos jurídicos a los fines de que emita dictamen-opinión técnica.

En e-parte 59 obra Dictamen N°252/2025 de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Desarrollo Humano que sugiere previo prosecución de trámite, tenerse presente las siguiente consideraciones: "...*al Proyecto de instrumento como su Anexo I la propuesta logística Operativo Impenetrable-Convenio de Prestación de Servicios Logísticos de Transporte cuya ratificación se propicia no resultan adecuadamente digitalizadas y corresponde sean adunadas en forma integrada y completa en cada una de sus piezas documentales, véase pie de pg...* no *se han especificado en los presupuestos presentados por la empresa Colono S.A., las características de de marca, modelo, y/o transporte que cotiza, si bien refiere en observaciones, en que consistiría el servicio de logística, no resultan suficientes a los efectos del detalle del servicio a prestarse en cuanto su cualificación y/o calificación para la determinación presupuestaria y en su caso contraste presupuestario, para la determinación objetiva de su conveniencia... Que dada la entidad, relevancia y los plazos que hagan al trámite, y oportunamente para su continuidad es menester dar intervención de las unidades de injerencia y control técnico financiero (Dto. 211/20 y demás concordantes) y en los términos dispuestos por la reglamentación; así y en este estado solo cabe expresar que a fin de establecer oportunidad merito y conveniencia, lo que resulta adecuadamente fundado con los antecedentes preanunciados en referencias y parágrafos que anteceden como los que se han vertido en el proyecto que se propicia y restando se prosiga el tramite con el debido examen y contralor, de las unidades administrativas de intervención reglada para estar a su procedencia y dictado, de acuerdo al criterio que fije la Máxima autoridad del Ejecutivo Provincial."*

En e-parte en e-parte 60 obra proyecto de Decreto Final suscripto por la máxima autoridad del Ministerio de Desarrollo Humano quien en e-parte 61 remite a esta asesoría general.

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, corresponde señalar el plexo normativo aplicable a la medida dispuesta.

Que por Ley N° 25.724, se creó el Programa de Emergencia Nacional de Nutrición y Alimentación en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía, destinado específicamente, a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, personas con discapacidad y adultos mayores desde los 70 años en situación de pobreza;

Asimismo, por Decreto del P.E.N. N° 108/2002, se dispuso la emergencia alimentaria en todo el territorio de la República Argentina, emergencia que fue prorrogada por Ley N° 27.519 del Honorable Congreso de la Nación en el marco de la Ley N° 25.724 antes citada; dictándose en consecuencia el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 3750/22, donde se prorrogó la vigencia de la emergencia alimentaria prevista por la Ley N° 27.519 hasta el 31 de diciembre del año 2022.

Posteriormente por Ley N° 27701, en su Artículo 87, se prorroga la declaración de emergencia alimentaria nacional hasta el 31 de diciembre de 2025.

En tal contexto se suscribió el Convenio de Ejecución Plan Nacional Argentina Contra el Hambre "Proyecto Impenetrable", celebrado entre el

Ministerio de Capital Humano de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia del Chaco, identificada como CONVE-2025-67495308-APN-DDNAYF#MCH del 23 de junio de 2025 suscripto el 12 junio del corriente año, y aprobado por Resolución RESOL-2025-316-APN-SNNAYF#MCH, de la Secretaria Nacional de Niñez Adolescencia y familia del Ministerio de Capital Humano, y que a efecto de dar continuidad al adecuado cumplimiento a la medida cautelar de fecha 18.09.2007, emitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos "Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) – Proceso de Conocimiento", Expte. N°587/2007.

Que en el marco de dicho convenio en la CLAUSULA SEXTA la Provincia asumió –en concepto de contraparte local- el financiamiento exclusivo de los gastos corrientes al servicio de logística para el Embalaje, armado y Distribución de los Módulos Alimentarios, Viáticos del personal del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia del Chaco afectado al Operativo, Gastos de Papeleria y todos aquellos que resultaren necesarios para una eficaz implementación de los mismos.

Por Decreto Provincial N°1148/25 se ratificó en todas sus partes dicho convenio de Ejecución Plan Nacional Argentina Contra el Hambre "Proyecto Impenetrable" estableciendo en su Artículo 4°: "...que las contrataciones y/o adquisiciones a realizarse con Fondos Provinciales serán según lo establecido en la Ley N°1092-A de Administración Financiera, Titulo II, Capitulo VII, Sección B, Articulo 133, exceptuándose de los alcances del Decreto N°65/24 y sus modificatorias... autorizando al Ministerio de Desarrollo Humano a la contratación directa... hasta la suma de pesos setecientos veintinueve millones novecientos cincuenta y un mil seiscientos veintitrés con veintiséis centavos ($729.951.623,26) por cuatro (4) operativos.

- Que en el marco de las facultades conferidas, el Ministerio de Desarrollo Humano, el 30/04/25 celebro convenio de colaboración con la empresa de carácter mixto estatal-privado de la Provincia del Chaco: "Compañía Logística del Norte S.A.", a efecto de dar continuidad al adecuado cumplimiento a la medida cautelar de fecha 18.09.2007, emitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos "Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) – Proceso de Conocimiento", Expte. N°587/200. Por medio del cual se encomienda el servicio logístico de trasporte de veintidos mil (22.000) módulos de víveres comestibles y treinta y ocho mil cuatrocientas (38400) botellas de agua mineral de 2.25 litros cada una, por el Operativo Impenetrable 127/25 tendiente a asegurar a las familias en situación de extrema vulnerabilidad

social que habitan en la zona del impenetrable chaqueño, la alimentación complementaria en el marco de una intervención integral de seguridad alimentaria. 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 del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Programa Argentina contra el Hambre y el Programa Provincial de Seguridad Alimentaria creado por Ley N°25724 así como en las previsiones de la ley nacional N°27519 que prorroga la Emergencia Alimentaria Nacional y la Ley N°27701 que en su art. 87 prorroga la emergencia alimentaria hasta el 31 de diciembre de 2025 y las facultades ya conferidas por el Decreto N°1148/25.

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 convalidación a los efectos contables se encuadra en las excepciones del articulo 133 inc a) de la Ley 1092-A en cual men-

ciona 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 COMPAÑIA LOGISTICA 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 Sociedad (Dictamen N°1049/24 de la Asesoría General de Gobierno y N°379/24 de Fiscalía de Estado que dio lugar al Decreto 2491/24, entre otros anteriores).

Así por principio general, toda compra o contratación que se realicen por cuenta del Estado, deben sér 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.

Gobierno del CHACO
Asesoría General de Gobierno

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, esta Asesoría General de Gobierno no encuentra objeciones técnico jurídicas que formular al Proyecto de Decreto en análisis.

En consecuencia, atento a la normativa aplicable, las intervenciones de los órganos competentes obrantes en autos y resultando la autoridad competente para el dictado de la medida que se propicia, corresponde le sean elevadas las presentes actuaciones, no encontrando este servicio jurídico reparos que formular a la medida propiciada, en lo que a materia de su competencia se refiere.

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).*

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;

17 SEP 2025

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