Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

JJFC

DICTAMEN N°..07.2.....

REF: E29-2026-5634-AE S/ RECISIÓN DE MUTO ACUERDO CONTRATACIÓN DIRECTA N°13/2022 EMPRESA NORDESTE CONSTRUCTORA S.R.L- SUBSECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

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

A: SUBSECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR
PROVINCIA DEL CHACO
ARQ. ROSANA CERRUTTI
SU DESPACHO

De mi consideración:

Llegan las presentes actuaciones a ésta Asesoría General de Gobierno, a los fines de emitir dictamen en relación a la propuesta efectuada por la empresa Nordeste Constructora S.R.L y lo solicitado por la Subsecretaria de Infraestructura escolar, la cual sugiere la rescisión de común acuerdo de la Contratación Directa N°13/2022 para la ejecución de la obra "CONSTRUCCION DE SALA DE NIVEL INICIAL" J.I N°191 ANEXO 1 –AVIA TERAI- DPTO. INDEPENDENCIA".

I.-ANTECEDENTES:

Del análisis del expediente de referencia, se desprende que la obra en cuestión se denomina "CONSTRUCCION DE SALA DE NIVEL INICIAL" J.I N°191 ANEXO 1 – en la localidad de AVIA TERAI- DPTO. INDEPENDENCIA" por un monto total de NUEVE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE ($ 9.775.759,00) todo ello encuadrado en Programas Nacionales 37, 39, 46 y Proyecto de Inversión Social en Educación Pública, Ciencia y Tecnología – FONPLATA;

En e-parte 1 la Subsecretaria de Infraestructura Escolar dependiente del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología adjunta antecedentes de la contratación en cuestión como Resolución N°662/22 donde se aprobó la Contratación Directa N° 13/22 con la contratista Nordeste Constructora S.R.L, Resolución 663/22 de la Subsecretaria de Infraestructura escolar donde se designó inspector de la obra, contrato de la obra y presentación de pólizas y seguros.

En e-parte 2 obra solicitud de la contratista que requiere la devolución y/o liberación de las garantías y pólizas oportunamente constituidas, aduciendo que por decisiones adoptadas por autoridad superior ajenas a la voluntad de

la contratista, la obra nunca fue iniciada, y peticiona por último que se tome debida razón del costo improductivo generado.

En e-parte 3 se adjunta nota de la Contratista Nordeste Constructora S.R.L quien solicita la rescisión de común acuerdo de la Contratación Directa N°13/2022 para la ejecución de la obra "CONSTRUCCION DE SALA DE NIVEL INICIAL" J.I N°191 ANEXO 1 –AVIA TERAI- DPTO. INDEPENDENCIA".

En e-parte 4 la Subsecretaria de Infraestructura Escolar remite a la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología a los fines de que se expida sobre la procedencia de la rescisión contractual de común acuerdo.

En e-parte 5 la Dirección de Asuntos Jurídicos emite dictamen N°006/26 donde expresa: "*...a lo expuesto y los antecedentes obrantes en la presente actuación no tengo consideraciones técnicas que realizar y adhiero a la propuesta de la contratista de rescindir el contrato por mutuo acuerdo y procederse a la devolución y/o liberación de las garantías y pólizas constituidas en el marco del contrato por resultar optima a los intereses de ambas partes...*".

En e-parte 7 mediante Providencia N°012/26 Fiscalía de Estado requiere que previo a emitir dictamen se de intervención a la Asesoria General de Gobierno conforme las Competencias y Funciones conferidas por la Ley N°2108-A.

En e-parte 8 la Subsecretaria de Infraestructura Escolar remite la actuación a la Asesoria General de Gobierno.

II.- ANALISIS DE LA MEDIDA:

Liminarmente, corresponde 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).

Asimismo, la intervención solicitada será a título de colaboración, puesto que en el caso de marras, no se puntualiza el asunto o cuestión concreta sometida a consulta no obran antecedentes concretos ni intervención de las áreas técnicas específicas que den fundamento a lo proyectado, tampoco contiene un instrumento legal o proviene de las autoridades superiores del Poder Ejecutivo, los organismos y reparticiones que lo integran conforme lo determina el artículo 12 de la Ley N° 2108-A[1].

[1] Artículo 12 de la Ley 2108-A: *"La solicitud de intervención de la Asesoría General de Gobierno deberá provenir de las autoridades superiores del Poder Ejecutivo, los organismos y reparticiones que lo integran, puntualizando el asunto o cuestión concreta sometida a consulta. Los funcionarios autorizados*

A) MARCO NORMATIVO:

- El regimen aplicable legalmente a la presente contratación lo es la Ley de Obras Publicas de la Provincia del Chaco N°1182-K (Antes N°4990) que en su **artículo 55** establece que el "término para el cumplimiento contractual, comenzará a computarse a partir del acta de iniciación a suscribirse entre el contratista y el Organismo. La misma se formalizará dentro de los quince días hábiles de firmado el contrato". En este sentido, al no observarse el acta de inicio suscripto por ambas partes contratantes, como así también la no concurrencia en la fecha pactada de la visita técnica por parte de la Unidad Ejecutora y, más aun, no obrando orden de servicio alguna por parte de la representación técnica del ente en el expediente de referencia.

Ahora bien dicha normativa refiere en su CAPITULO IX DE LA RECISION DEL CONTRATO entre sus causales, la de causales compartidas (en la que se enmarcaría la recisión de común acuerdo).

En atención a ello, el articulo "**Articulo 84** prevé y define a las Causales Compartidas de la siguiente manera: *"Cuando no se dieren plenamente los supuestos de resolución, previstos en los artículos precedentes y fuere de conveniencia para el Organismo o cuando* ***concurrieren causales de ambas partes, se podrá rescindir el contrato graduando de común acuerdo las consecuencias previstas*** *en los artículos anteriores."*

En este sentido, la doctrina tiene dicho que *"si bien la Administración se encuentra en una situación de supremacía respecto de su cocontratante, ambas partes gozan de herramientas efectivas para hacerse escuchar y valer, en el marco de los principios de colaboración y buena fe que debe imperar en sus relaciones."*[2]

Por su parte el **Articulo 85**: determina las consecuencias de la rescisión. "...La rescisión del contrato en virtud de las causales previstas en el articulado anterior, tendrá las siguientes consecuencias: *"a) Liquidación a favor del contratista, previa valuación practicada de común acuerdo con el mismo sobre la base de los precios, costos y valores contractuales del importe de los equipos, herramientas, instalaciones, útiles y demás enseres necesarios y adecuados para la obra que este no quisiere retener; b) Liquidación a favor del contratista del importe de los materiales acopiados y los contratados, en viaje o en elaboración, que sean de recibos y hasta la cantidad necesaria*

---

para recabar el dictamen de la Asesoría General de Gobierno, remitirán las actuaciones o expedientes que se hubieren formado, con todos los antecedentes, opiniones e informes técnicos necesarios o convenientes que correspondan a la naturaleza de las cuestiones planteadas, como asimismo la intervención previa de la asesoría letrada de la repartición".

[2] Fabré, María C., Fabré, Laureano C. y Valenti, Constanza. La Inspección de Obra y la Representación Técnica en el Contrato de Obra Pública. Revista Colegio de Abogados de La Plata - Número 71 Fecha:15-06-2009. Cita:IJ-XLII-831

para la obra, siempre que no sean materiales perecederos, en cuyo caso se liquidará únicamente la cantidad a utilizarse dentro del plazo en que los mismos conservan intactos sus propiedades y cualidades; c) Si hubiera trabajos ejecutados, el contratista deberá requerir la inmediata recepción provisional de los mismos, debiendo realizarse su recepción definitiva, una vez vencido el plazo de garantía; d) El Organismo liquidará a favor del contratista los gastos improductivos que éste probare fehacientemente haber tenido y que no fueren causados por el mismo, como consecuencia de la rescisión del contrato y de los daños y perjuicios que sean consecuencia directa de la misma. No será de aplicación, para el caso del artículo 83-inciso d) de la presente ley; e) No se liquidará a favor del contratista suma alguna por concepto de indemnización o de beneficio que hubiera podido obtener sobre las obras no ejecutadas."...**Lo que deberá ser ponderado por las áreas técnicas específicas del ministerio antes de la toma de decisión.**

Para finalizar esta causal de rescisión, **el Artículo 86 refiere a la Exclusividad**. *"La rescisión del contrato de obra pública podrá, **en todos los casos, ser resuelta y ejecutada por el Organismo responsable**, debiendo mediar solicitud del contratista en los casos previstos en los artículos 83 y 84 de la presente ley."*

-Por otro lado el Contrato de locación de la Obra "CONSTRUCCION DE SALA DE NIVEL INICIAL" J.I N°191 ANEXO 1 –AVIA TERAI-DPTO. INDEPENDENCIA" obrante en e-parte 1 prevé en su CLAUSULA SEGUNDA que la ejecución de la obra se ejecutaría de acuerdo a los términos, clausulas, condiciones, aclaraciones y características y especificaciones técnicas establecidas en la documentación licitatoria (documentación faltante en el presente trámite).

Asimismo en su CLAUSULA QUINTA preveía que EL CONTRATISTA se obliga a dar inicio a la ejecución de los trabajos dentro de los diez (10) días corridos a partir de la fecha de la firma del presente contrato, termino en el cual se compromete a firmar la correspondiente acta de inicio de los trabajos con la Unidad Coordinadora Provincial.

B) HECHOS ACREDITADOS:

Del análisis de las actuaciones surge que, el contrato fue oportunamente suscripto y debidamente sellado ante la ATP Chaco. La empresa constituyó las garantías y seguros exigidos no obstante ello, la obra nunca fue iniciada (según lo informado por la contratista en e-parte 3 y lo expresado por la Subsecretaria de Infraestructura Escolar en e-parte 4), no habiéndose producido Acta de Inicio de Obra ni Desembolso de anticipo financiero o Ejecución material.

La contratista aduce que la falta de inicio obedeció exclusivamente a decisiones adoptadas por la Administración, ajenas a su voluntad y responsabilidad y que, no habiéndose generado ejecución contractual, riesgo efectivo ni obligaciones operativas, entiende que corresponde instrumentar la rescisión de común acuerdo, formulándose la rescisión sin aplicación de penalidades, multas ni sanciones.

Requiriendo se procederá a la devolución y/o liberación de las garantías y pólizas constituidas en el marco del contrato.

Por su parte la adjudicataria – Subsecretaria de Infraestructura Escolar (en e-parte 4) informa que no se ha ejecutado la obra debido a la falta de disponibilidad presupuestaria. A lo que la Dirección de asuntos Jurídicos al momento de emitir dictamen adhiere y comparte la propuesta de recisión por mutuo acuerdo.

En ese sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación en reiteradas ocasiones 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)".

Asimismo: "Las asesorías jurídicas no sólo deben intervenir en forma previa a la emisión del parecer de la Procuración del Tesoro de la Nación por razones de estricta procedencia legal, sino también porque por su inmediatez dichas asesorías tienen conocimiento especializado en las materias de su incumbencia y cuentan generalmente con mayores antecedentes que puedan resultar de utilidad para su dilucidación". (v. Dictámenes 253:622).

- Conforme todo ello, según se desprende de la actuación la firma del acta de inicio no fue concretada. Tampoco consta en la presente informe del inspector de obra (designado por Resolución 663/22 de la Subsecretaria de Infraestructura escolar) ni la correspondiente documentación de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y de Especificaciones Técnicas de la Contratación Directa N°13/2022 para la ejecución de la obra "CONSTRUCCION DE SALA DE NIVEL INICIAL" J.I N°191 ANEXO 1 –AVIA TERAI- DPTO. INDEPENDENCIA". Lo que revela una carencia documental que deberá ser analizada y ponderada por la el Organismo responsable (comitente de la obra) a los fines del encuadre y supuestos de recisión del contrato de obra pública (conf. Art 86 Ley 1182-K).

En tal sentido la Corte Suprema de Justicia[3] tiene caracterizado que *"Los pliegos de bases y condiciones de una licitación pública, constituyen el conjunto de cláusulas redactado por la Administración en las que se especifica el suministro, obra o servicio que se licita, estableciendo las particularidades del futuro contrato y determinando el trámite a seguir hasta su culminación. Los mismos deben ser interpretados conforme a los principios generales que informan la licitación pública."*

En similar situación a la requerida en análisis, (recisión contractual por mutuo acuerdo) se ha expedido la Procuración del Tesoro de la Nación,

[3] SENTENCIA.SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.11/7/2008. FIAT AUTO ARGENTINA S.A. (EXPTE. Nro. 78.497) c/ PROVINCIA DE MENDOZA s/ ACCION PROCESAL ADMINISTRATIVA.-

determinando su procedencia "... En tales casos, esta Procuración del Tesoro ha estimado procedente que la recisión fuera decretada por una suerte de "mutuo acuerdo" (es decir sin culpa del contratista ni de la administración)[4].

Resulta importante aclarar que los aspectos técnicos y específicos del convenio de recisión a dictarse, como su materialización, implementación y puesta en ejecución resultan de una competencia específica del órgano de aplicación del contrato.

Lo expuesto es claro y preciso, conforme pautas expresas fijadas por la Procuración del Tesoro de la Nación, "...No resulta de la competencia de la Procuración del Tesoro de la Nación expedirse sobre cuestiones que no sean específicamente jurídicas, tales como las que se refieren a la equidad o inequidad de las formulas contractuales, o a los aspectos técnicos involucrados (v. Dictamenes 163:3, 170:69, 204:90 y 159; 207:343 y 299:107).

La Procuración del Tesoro de la Nación no entra a considerar los aspectos técnicos de las cuestiones planteadas, por resultar ello ajeno a su competencia. Su función asesora se encuentra restringida al análisis de las cuestiones de Derecho y su aplicación al caso concreto, quedando librada las apreciaciones sobre cuestiones técnicas a la autoridad administrativa con competencia en la materia (v. Dictámenes 245:359, 281:57 y 293:21).

"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 especifica (conf. Dict. 244:466; 244:468; 244:854).

III.- CONCLUSIÓN:

Por todo lo aquí expuesto, esta Asesoría General de Gobierno entiende que la valoración final de las circunstancias, su análisis y ponderación con la consiguiente decisión favorable a la medida proyectada, queda reservada a la decisión del poder administrador y organismo responsable, en el presente la Comitente de la Obra de acuerdo al Art.86 de la Ley 1182-k.

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.

Finalmente, es dable señalar el carácter no vinculante de los dictámenes emitidos por esta instancia en virtud del art. 13 de la Ley N° 2108-A, que

[4] Dictamen PTN 26/11/1962.

Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

JJFC

dispone: *"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.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO.

03 MAR. 2026

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