Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

JJFC

DICTAMEN N° 746

REF.: E6-2026-68160-Ae- s/ proyecto de Decreto s/ ratificación del Convenio de Colaboración y Cooperación con la Asociación Civil Observatorio Social – Ministerio de Salud.

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO

A: SUBSECRETARIA LEGAL Y TECNICA
PROVINCIA DEL CHACO
DR. JUAN ALEJANDRO ACEVEDO

De mi consideración:

Acceden las presentes actuaciones a este Órgano Asesor a fin de emitir opinión sobre el proyecto de decreto obrante en e-parte N° 44, mediante el cual se propicia ratificar en todas sus partes el Convenio de Colaboración y Cooperación suscripto el 1 de septiembre de 2026 entre el Ministerio de Salud de la Provincia del Chaco, representado por el Dr. Ricardo César Mayol, y la Asociación Civil Observatorio Social, representada por el Sr. Eduardo Pablo Amadeo, cuya copia digitalizada forma parte integrante. (Art. 1°).

Asimismo, se prevé imputar la erogación a la Jurisdicción 06, Fuente de Financiamiento 10 – Rentas Generales (Art. 2°); el artículo 3° contiene las disposiciones de estilo.

La medida se examina en el marco de la Ley N° 1092-A, artículo 133 inciso h), y de las disposiciones reglamentarias aplicables al procedimiento contractual.

I.- ANTECEDENTES:

Las actuaciones se originan en la solicitud de la Asociación Civil Observatorio Social de fecha 30 de julio de 2026 (e-parte 1), tendiente a continuar por cuatro meses —septiembre a diciembre de 2026— la asistencia técnica al Programa de Abordaje Integral de los Consumos Problemáticos "Fortaleza".

En e-parte 2, la Coordinación del Programa de Abordaje Integral de Consumos Problemáticos "Fortaleza" expone los fundamentos de continuidad, los antecedentes del Plan Estratégico Fortaleza 2025-2030 y las tareas especializadas de planificación, monitoreo y evaluación. Se citan antecedentes del Programa y de convenios anteriores, incluido el Decreto N° 928/25 y el Decreto N° 1741/24.

En e-parte 3/4 se adjunta el Decreto N°1741/24 de creación del Programa de Abordaje Integral de los Consumos Problemáticos y el instrumento de designación del Coordinador del mismo.

En e-partes 6 y 8 se incorpora el proyecto de convenio con sus anexos; sus cláusulas primera y segunda comprenden consultoría estratégica, asistencia técnica, elaboración de documentos, capacitación, sistematización, monitoreo y evaluación. La cláusula tercera prevé una vigencia inicial de cuatro meses desde la celebración y la quinta establece la contraprestación mensual de $10.500.000, con valor cuatrimestral de $42.000.000.

En e-parte 7 obra informe económico de la Subsecretaría de Coordinación Presupuestaria y Financiera, en el que se reconstruye la evolución de los importes y se estima para el período una referencia mensual de $10.475.806,46.

En e-partes 12/14 se agregan el Pre-Pedido N° 2026-6-4817 y la reserva interna por $42.000.000 e informe de factibilidad presupuestaria emitido por la Unidad de Planificación Sectorial.

En e-parte 16 interviene el Departamento Contrataciones.

La Contaduría General de la Provincia interviene sin observaciones técnicas en e-parte 18; la Subsecretaría de Hacienda se pronuncia sin objeciones presupuestarias y financieras en e-parte 19.

En e-parte 21, la Unidad de Asuntos Jurídicos estima suficientemente determinado el objeto y no formula objeciones al proyecto de convenio.

En e-parte 23, la Dirección de Administración se pronuncia sin objeciones técnicas al proyecto, quedando su suscripción a criterio de las autoridades superiores.

En e-parte 24 se agrega el convenio suscripto, fechado el 1 de septiembre de 2026; luego se tramitaron versiones del anteproyecto de decreto en e-parte 26 y 30.

En e-parte 41 la Subsecretaria de Coordinación Presupuestaria y Financiera del Ministerio de Salud solicita se elabore informe técnico a los fines de encuadrar la contratación en el artículo 133, inciso h), de la Ley N.º 1092-A de Administración Financiera,

En e-parte 42, la Coordinación del Programa de Abordaje Integral de Consumos Problemáticos "Fortaleza" incorpora informe ampliatorio sobre la especialidad e idoneidad del prestador y los motivos técnicos que justifican su continuidad.

En e-parte 44 obra el proyecto de decreto final encuadrado en el art. 133 inc. h) de la Ley 1092-A, suscripto por la Máxima Autoridad ministerial.

Esta Asesoría General de Gobierno, mediante Providencia N° 456/26 incorporada en e-parte 50, requiere en virtud del encuadre incorporado, se dé nueva intervención a las áreas técnicas pertinentes.

En e-parte 52 interviene el Departamento Contrataciones.

En e-parte 54 la Unidad de Asuntos Jurídicos, considerando el informe de e-parte 42, no formula objeciones al proyecto de ratificación.

A su turno, la Contaduría General de la Provincia interviene nuevamente en e-parte 56 sin consideraciones técnicas y la Subsecretaría de Hacienda en e-parte 57 sin observaciones financieras ni presupuestarias. Finalmente, en e-parte 58 se remiten las actuaciones a este Organismo Asesor.

II.- ANÁLISIS DE LA MEDIDA:

Resulta pertinente en esta instancia aclarar que la competencia de este órgano asesor se limita estrictamente a aspectos jurídicos, quedando reservados los lineamientos generales del acuerdo 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, excluyendo lo atinente a los aspectos técnicos o lo que refiere a su viabilidad financiera y/o discrecionalidad u oportunidad de la misma, la cual queda reservada al poder administrador.

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).*

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 la Procuración del Tesoro (v. Dictámenes 239:17; 241:115; 247:38 y 247:116, entre otros). En este caso, la Autoridad Ministerial que ha impulsado el trámite con sus áreas técnicas pertinentes.

Asimismo, corresponde advertir que este Órgano Asesor no ha tomado intervención previa a la suscripción del Convenio cuya ratificación se propicia, y por ende el presente análisis refiere estrictamente a las competencias y atribuciones derivadas del proyecto de decreto sometido a consideración.

En orden a ello, corresponde resaltar que el presente proyecto tiene por objeto ratificar el Convenio de Prestación de Servicios de Consultoría Técnica Especializada, suscripto en fecha 1 de septiembre de 2026 entre el Ministerio de Salud de la Provincia del Chaco y la Asociación Civil Observatorio Social, cuyo objeto comprende la prestación de servicios técnicos especializados de asistencia, asesoramiento, seguimiento y evaluación de políticas, programas y acciones desarrolladas en el ámbito ministerial, particularmente vinculadas al Programa de Abordaje Integral de Consumos Problemáticos "Fortaleza" creado por Decreto N°1741/24, cuyo instrumento forma parte integrante del proyecto de Decreto sometido a consideración, encuadrando la medida en las previsiones del artículo 133 inciso h) de la Ley N° 1092-A de Administración Financiera.

En forma preliminar, esta instancia estima pertinente recordar lo normado por la Ley 1092-A (antes ley 4787) de Administración Financiera que 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.

En tal sentido, en referencia a la medida propiciada, corresponde señalar el marco normativo:

1- Con relación al convenio suscripto cuya ratificación se pretende. Se destaca que la celebración de convenios con los distintos entes dentro y fuera de la Administración, así como las medidas proyectadas en el presente responde facultades otorgadas y reconocidas por la **ley de Ministerio N°3969-A** en su **art. 4 inc. b) ap. 7** que establece: "*Intervenir, conjuntamente con las áreas técnicas que correspondan, en la celebración de contratos en representación del Estado Provincial, conforme con la legislación vigente*"; consecuente con las responsabilidades que determina Ley de Administración Financiera N º 1092-A.

- Conforme la Ley de Ministerios N° 3969-A, al Ministerio de Salud de la Provincia del Chaco le corresponden las siguientes funciones conforme **Artículo 19°, inciso:** ***a)*** *Programar, ejecutar y evaluar políticas y acciones destinadas a la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud humana;* ***b)*** *Diseñar políticas sanitarias definiendo objetivos, programas e intervenciones según prioridades identificadas;* ***c)*** *Administrar los servicios públicos de salud y evaluar periódicamente el funcionamiento del sistema, garantizando el acceso equitativo y la mejora de la calidad de los servicios de salud individuales y colectivos.*

En este sentido, cabe resaltar que de acuerdo a las facultades y competencias otorgadas por Ley de Ministerios N°3969-A, corresponde a los funcionarios del Ejecutivo responsables de las distintas carteras ministeriales decidir

en definitiva sobre el despacho de los asuntos administrativos, conforme razones de mérito, oportunidad y conveniencia.

2- En referencia al encuadre pretendido al Convenio de Prestación de Servicios de Consultoría Técnica Especializada, 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, existen ciertos acontecimientos extraordinarios que justifican y legitiman al Estado, a recurrir a la contratación directa.

La normativa establece ciertas excepciones a la regla general de la licitación pública, cuando las circunstancias particulares tornen inconveniente la utilización de la licitación o del concurso público, de acuerdo a la necesidad que se presenta –tiempo, lugar, características del bien o servicio– y el fin público comprometido (Cfr. Dictamen ONC Nº 863/2012).

De las constancias agregadas al presente, surge que la contratación directa se encuadra en la Ley **1092-A art. 133** de Administración Financiera que establece: "Se podrán efectuar en forma directa las contrataciones encuadrables en cualquiera de las tipificaciones que se consignan a continuación: **inc h)** *La adquisición, ejecución, conservación, reparación, restauración o mantenimiento de obras artísticas, científicas o técnicas que deban encomendarse a empresas o personas especializadas en la materia, en las condiciones que determine la reglamentación;".*

Ello se sustenta en los informes técnicos obrantes en **e-partes Nros. 2 y 42**, expedidos por la Coordinación del Programa Fortaleza – Programa Provincial para el Abordaje Integral de los Consumos Problemáticos, dependiente del Ministerio de Salud, mediante los cuales se fundamenta la necesidad de garantizar la continuidad de los servicios de consultoría técnica especializada prestados por la Asociación Civil Observatorio Social.

En particular, en e-parte N° 2 se destacan los antecedentes, la trayectoria y la experiencia adquirida por dicha Asociación en la implementación del Plan Estratégico Fortaleza 2025-2030, así como su participación en el desarrollo de herramientas de planificación, monitoreo, evaluación, capacitación y fortalecimiento institucional.

Asimismo, en e-parte N° 42 obra informe técnico ampliatorio de especialidad e idoneidad, mediante el cual se fundamenta la elección de la entidad, destacándose que los servicios requeridos exigen conocimientos específicos en materia de planificación, gestión, análisis y evaluación de políticas públicas, particularmente vinculados con la información social y sanitaria.

En dicho informe se expresa que: *"La idoneidad no se limita, por lo tanto, a la capacidad abstracta de prestar servicios de consultoría, sino que*

comprende la capacidad concreta de dar continuidad a un proceso técnico ya iniciado, utilizando metodologías, información y antecedentes que han sido desarrollados en articulación con el Ministerio de Salud". Esta valoración técnica corresponde al área sustantiva requirente y debe interpretarse conjuntamente con los documentos y productos comprometidos en los anexos del convenio.

En tal sentido, el área técnica fundamenta la conveniencia de continuar con la Asociación Civil Observatorio Social en su especialización, experiencia específica, conocimiento acumulado de los procesos institucionales y necesidad de preservar la continuidad metodológica de las acciones desarrolladas, circunstancias que sustentan el encuadre de la contratación en las previsiones del **artículo 133 inciso h) de la Ley N° 1092-A**.

En este contexto se destaca que los informes y certificados adjuntos merecen plena fe, siempre que sean suficientes, serios, precisos y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (Dictámenes PTN 207:343; 252:349; 253:167; 272:102).

De esta manera, y con el fin de garantizar la continuidad de los servicios de consultoría técnica especializada vinculados a la planificación, seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas desarrolladas en el ámbito del Ministerio de Salud, particularmente en el marco del Programa Fortaleza, es que se justifica la utilización de los procedimientos excepcionales de contratación previstos por la normativa vigente, en atención a la especialidad e idoneidad del prestador y a la necesidad de preservar la continuidad de las acciones institucionales emprendidas. Ello, a fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos de la política sanitaria provincial, mediante herramientas que otorguen celeridad, eficacia y eficiencia a la gestión pública, sin menoscabo de los principios de legalidad, razonabilidad y transparencia que deben regir todo el obrar administrativo.

Encuadre que resulta corroborado por las áreas técnicas pertinentes del Ministerio de Salud, a saber la el Departamento de Contrataciones-Dirección de administración en e-parte 52 y la Unidad de Asuntos Jurídicos mediante Dictamen obrante en e-parte 54.

En consonancia con ello, atento la fecha de suscripción del convenio, el Régimen de Contrataciones vigente al momento Decreto N° 3566/77 artículo 16.3, disponía: "*Las razones que permiten encuadrar las contrataciones directas... serán fundadas y ponderadas por la autoridad competente que las invoque*" (Actual art. 147 del Régimen de Contrataciones actual establecido por Decreto 175/25). Conforme ello es a la autoridad requirente a quien compete sustentar la causal de excepción y asumir la responsabilidad por la pertinencia

técnica y la conveniencia fiscal de la contratación, atento las intervenciones técnicas previamente señaladas.

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.

Siguiendo esta línea de pensamiento, 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° inciso a) establece: "El objetivo de esta Ley es el desarrollo de un modelo administrativo fundado en la aplicación de los siguientes criterios básicos: a) Garantizar los principios de regularidad de la administración financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos".

3- Ahora bien en referencia a la ratificación corresponde señalar que el proyecto de decreto se enmarca dentro de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo en la Constitución Provincial (artículo N° 141) como mandatario legal de la Provincia y jefe de la administración. Y conforme lo previsto en la CLAUSULA DECIMO SEPTIMA del convenio que obra en el anexo al instrumento, donde se especifica que el convenio será elevado para su oportuna ratificación mediante Decreto del Gobernador de la Provincia del Chaco.

Asimismo, debe observarse que la implementación de políticas, en este caso de prestación de servicios 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. *"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).*

Bajo tales premisas, y de conformidad a los argumentos esgrimidos en los considerandos del proyecto, corresponde señalar 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 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

JJFC

III. CONCLUSIÓN.

Por las razones expuestas, atento a la normativa aplicable (Ley 1092-A de Administración Financiera art. 133 inc. h), los informes obrantes en autos (e-parte 2 y 42 la Coordinación del Programa de Abordaje Integral de Consumos Problemáticos "Fortaleza") y la intervención de las áreas técnicas del Departamento de Contrataciones- Dirección de Administración en e-parte 52 y unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio en e-parte 54 y del órgano de contralor interno de la Administración Publica en e-parte 56, reiterando que no se ha tomado intervención previa a la firma del convenio cuya ratificación se propicia, esta Asesoría no encuentra reparos jurídicos que formular al proyecto puesto a consideración expidiéndose estrictamente sobre la naturaleza del instrumento y la competencia del Sr. Gobernador para su suscripción.

Quedando reservados los aspectos técnicos y operativos de la medida, su viabilidad económica y financiera, así como las cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia, a la decisión definitiva del Poder Administrador, en el marco de sus competencias.

No obstante, se sugiere que, con carácter previo a la suscripción del decreto proyectado, la Subsecretaría de Legal y Técnica corrobore la correcta redacción del instrumento y sus alcances en un todo de acuerdo con las competencias concretas que refieren a esa dependencia y a lo dispuesto en el Decreto N° 482/22.

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."*

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO;

Silvina Lorena Varela
ABOGADA
Asesoría General de Gobierno

13 NOV 2026