Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

DICTAMEN N° 818

REF: E6-2025-79861- Ae s/ convenio de Hemodialisis Cronica Ambulatoria –H.C.A y Dialisis Peritoneal Continua Ambulatoria –D.P.C.A y practicas complementarias.
MINISTERIO DE SALUD

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

A: MINISTERIO DE SALUD
SECRETARIA GENERAL – DRA. PISARELLO ROCIO S.
SU DESPACHO

De mi consideración:

Accede la actuación de referencia a este organismo asesor, con Modelo de Convenio en e-parte 60 y Proyecto de Decreto en e-parte 61 instrumento este último por el cual se Ratifica en todas sus partes, el Convenio de Prestación de Servicios de Hemodialisis, entre el Ministerio de Salud de la Provincia del Chaco, representado por el Ministro de Salud, Dr. Sergio Rodríguez, DNI N° 18.210.940 y las empresas prestadoras Asociación de Clínicas y Sanatorios (ACLYSA), RAÚL DAVID MORALES, BEQUEM S.A. y RENAL CARE S.R.L., cuyo Anexo forma parte integrante del presente Decreto, atento a los motivos expuestos en los considerandos del presente. (Art. 1°)

Asimismo, el gasto se imputa a la respectiva partida presupuestaria correspondiente a la jurisdicción 6, Fuente 10, Rentas Generales y Fuente 11141- Fondos de Salud Pública, conforme con la naturaleza del gasto;

I.-ANTECEDENTES:

En e-parte 1/2 la Subsecretaria de Coordinación Presupuestaria y Financiera del Ministerio de Salud plantea la situación del servicio de hemodiálisis y diálisis peritoneal en el territorio de la Provincia y el incremento del gasto debido a diferentes factores y la suspensión de transferencias por parte de Nación, proponiéndose para análisis de las diferentes áreas la celebración de un convenio con las prestadoras en condiciones de prestar el servicio en cuestión, y adjunta modelo de convenio.

En e-parte 4 la Jefa del Servicio de Nefrología del Hospital Julio C. Perrando se expresa sobre la necesidad de continuar con la prestación del tratamiento dialítico fuera del servicio del Nosocomio Publico en virtud de exceder su capacidad por la altísima demanda.

En E-parte 6, interviene el Servicio de Nefrología del Hospital Pediátrico "Dr. Avelino Castelán" sobre la necesidad de contar con el servicio, elevando informe sobre requisitos para celebrar un convenio pediátrico con empresa privada de diálisis.

En E-parte 13, la Subsecretaria de Articulación Sanitaria manifiesta su Visto Bueno al proyecto.

En E-parte 17, se agrega proyecto de convenio conforme a las sugerencias realizadas por la Dirección de Nefrología del Hospital "Dr. Julio C. Perrando" y en e-parte 18, se agrega proyecto de Decreto.

En E-parte 24/25, obran informes de factibilidad presupuestaria emitidos por la Unidad de Planificación Sectorial.

En E-parte 28, interviene la Contaduría General de la Provincia, expidiéndose respecto a la medida sin objeciones técnicas.

En E-parte 29, interviene la Subsecretaria de Hacienda, dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanza, sin objeciones.

En E-Parte 31, interviene favorablemente la Dirección de Administración de este Ministerio.

En E-Parte 47, interviene la Dirección de Fiscalización Sanitaria la cual remita nómina de Centros de Diálisis habilitados en la Provincia.

En e-Parte 49, la Coordinación del Programa Incluir Salud, ratifica los valores consignados en el informe de análisis presupuestario obrante en e-Parte 19.

En e-Parte 53, se agrega rechazo de la firma C.E.R. S.R.L., a celebrar convenio con el Ministerio de Salud.

En E-Parte 54/59, obra documentación correspondiente a las firmas participantes como ser ACLYSA (Asociación de Clínicas y Sanatorios) CUIT N°30-55834971-5, la firma RAUL DAVID MORALES CUIT N°20-12367209-9, BEQUEM S.A CUIT N°30-63581520-1 y RENAL CARE S.R.L CUIT N°33-71888518-9.

En e-Parte 60, se agrega proyecto de convenio y en e-parte 61 Proyecto de Decreto Final.

En e-parte 63 obra Dictamen de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud respecto al proyecto de convenio de e-parte 60 donde entiende que resulta jurídicamente viable la celebración del mismo, no existiendo objeciones a la continuidad del trámite, y como así respecto al proyecto de Decreto

ratificatorio de e-parte 61 el mismo encuadra la medida en los incisos e) y h) del art 133 la Ley 1092-A.

En e-parte 66 interviene la Contaduría General de la Provincia sin consideraciones técnicas que formular a la prosecución del trámite y en e-parte 67 la Subsecretaria de Hacienda sin observación que formular en materia presupuestaria y financiera.

En e-parte 68 interviene la Dirección de Administración sin objeciones técnicas que formular al proyecto de convenio y de Decreto adjunto y en e-parte 70 la Subsecretaria de Coordinación Presupuestaria y Financiera Ministerio de Salud Pública remite el trámite a la Asesoría General de Gobierno.

II. ANALISIS 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: *"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)*- (El subrayado me pertenece).

Dicho esto, concierne expresarnos en el marco normativo aplicable y su eventual viabilidad en el contexto de interpretación jurídica que pueda darse, en el análisis que se efectúa.

En este sentido, cabe señalar que la definición, metodología, impulso y ponderación de la operatoria han sido realizadas por el Ministerio de Salud, en su carácter de autoridad competente en lo atinente al cuidado de la salud de los habitantes, conforme lo dispuesto por la Ley N° 3969-A de Ministerios en su Art. 19°, **no obstante deberá el Sr. Ministro – en caso de considerar viable lo proyectado- remitir a Fiscalia de Estado el proyecto de convenio para su intervención , previo a su suscripción.**

Asimismo, la fundamentación técnica, económica y financiera que sustenta la propuesta ha sido elaborada exclusivamente por dicha cartera ministerial, en ejercicio de las competencias específicas que le son propias.

a) MARCO NORMATIVO:

- La **Constitución de la Provincia del Chaco**, en su **Artículo 36:** disponte: "*...la Provincia tiene a su cargo la promoción, protección y reparación de la salud de sus habitantes, con el fin de asegurarles un estado de completo bienestar físico, mental y social...*"Asimismo en su **artículo 141** determina que el Gobernador es el mandatario legal de la Provincia y jefe de la administración.

Por su lado la **Ley N° 3969–A** de Ministerios, en su artículo 4 faculta a las carteras Ministeriales a : "...**inc b)** que en materia de su competencia las funciones de los Ministros serán: ***3.*** *Elaborar, ejecutar y monitorear los planes, programas y proyectos aprobados por el Poder Ejecutivo;* ***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; ...**14.** Entender en la elaboración, conducción, aplicación y fiscalización de los regímenes que regulan las actividades relacionadas con su competencia de acuerdo con las políticas fijadas para cada sector, entre otras".*

A su vez en las competencias específicas del Ministerio de Salud el artículo 19 dispone: "***Son funciones del Ministerio de Salud****, sin que ello implique limitar el área de su competencia, asistir al Gobernador en lo atinente al cuidado de la salud de los habitantes y en particular: : ...**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; **d)** Colaborar en los programas de seguridad social provinciales en los aspectos vinculados con la salud humana; **e)** Promover y gestionar programas y planes para el financiamiento de la atención de salud a los grupos poblacionales desprotegidos; **f)** Habilitar, supervisar y fiscalizar los establecimientos públicos y privados relacionados con la salud y el ejercicio de las profesiones del arte de curar y sus ramas auxiliares; **g)** Coordinar la complementariedad entre los servicios públicos y privados de salud;..." Observando* en ese contexto que el Ministro de Salud resulta ser la autoridad competente para intervenir en la materia proyectada.

b) <u>INTERVENCIONES TECNICAS:</u>

- A su vez, se examina que la medida cuenta con las intervenciones e informes específicos de las áreas técnico-jurídicas competentes en la materia, tanto de dicha cartera ministerial -en ejercicio de sus funciones específicas-, así como del organismo constitucional encargado de ejercer el control interno y el registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial.

Particularmente, los Servicios de Nefrología del Hospital Julio C. Perrando (en e-parte 4) y el Servicio de Nefrología del Hospital Pediátrico "Dr. Avelino Castelán" (en e-parte 6) ***se expresan sobre la necesidad de continuar con la prestación del tratamiento dialítico fuera de los servicios de los Nosocomio Públicos atento la alta demanda.*** Del mismo modo la Subsecretaria de Articulación Sanitaria brinda el aval de la medida en e-parte 13. Todos ellos como órganos técnicos específicos de la materia en trato propiciando la continuidad del trámite. Asimismo respecto la Dirección de Fiscalización Sanitaria se expidió respecto de los centros de diálisis habilitados en el territorio e-parte 47.

En este sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo que: "**La ponderación de los temas debe efectuarse conforme a los informes de los especialistas de la materia de que se trata**..."[1]."**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)[2].

Por su parte el órgano jurídico permanente "**Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud"** (e-parte 63), expreso que: *"...en lo que refiere al encuadre del Art 133 inciso e)... surge de los actuados que en e-parte 47, la Dirección de Fiscalización Sanitaria, detallado los Centros de Diálisis habilitados en el territorio provincial, del cual se desprende que en las localidades de General San Martín y Villa Ángela, existe un único proveedor susceptible de ser contratado, por lo que respecto a la contratación de las firmas Bequem S.A., por la clinica "Nefra Medical Care Villa Angela" de la localidad de Villa Ángela y la firma Morales Raul David por la clínica "Nefrologia San Martin" de la localidad de Gral. Jose de San Martin resulta aplicable el inciso referenciado, toda vez que no existe otro proveedor en condiciones de prestar el servicio...en el presente caso, nos hallamos ante una prestación médica especializada, que conlleva la escasez de proveedores con habilitación y en condiciones de prestar el servicio, lo cual se evidencia con el propio informe de la Dirección de Fiscalización Sanitaria, del cual surge que <u>solo existen centro de diálisis en cuatro localidades de nuestra Provincia...</u> considerando la distribución territorial de las prestadoras y la*

[1] PTN. Dictámenes 169:199.
[2] PTN. Dictámenes 327:147.

naturaleza especial del servicio de hemodiálisis, resulta pertinente el encuadre legal de la contratación en el Art 133 inc. H) la Ley 1092-A." Órgano asesor propio de la jurisdicción que se expide sobre la procedencia de la medida sus fundamentos y el encuadre normativo.

Observaciones: No obstante las intervenciones reseñadas se sugiere: **a)** brindar a través del área que entienda corresponder se expida respecto de la necesidad de la prestación del servicio en la localidad de Saenz Peña y Villa Angela y a su vez se corrobore la coincidencia e individualización de las prestadoras (habilitadas e-parte 47) con las partes signatarias del proyecto de convenio , **b)** A través de las áreas técnicas, brinde mayor justificación respecto de los valores determinados en el anexo I del modelo de convenio y su correspondencia con los términos de la cláusula tercera del convenio, en pos de facilitar claridad y transparencia en lo pretendido, **y c)** cualquier otra intervención que entienda corresponder.

En virtud de ello corresponde señalar que , la Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo: "...**En efecto, son los profesionales integrantes de aquellos servicios** los que, por lo general, han participado en las cuestiones de que se trata desde su inicio, incluso a veces en los actos preparatorios de los regímenes o reglamentos aplicables, por lo que **tienen un conocimiento integral e inmediato de las respectivas causas, pero, además, en razón de desempeñarse en áreas con un marco de acción específico y particular**..." (conf. Dict. 199:92; 199:191; 200:36).[3]

A su vez, en lo que refiere a la procedencia económica y financiera de la medida se han expedido las áreas técnicas contables como la Unidad de Planificación Sectorial en e-parte 22/26 informando factibilidad para la medida y en e-parte 67 la Subsecretaria de Hacienda sin observación que formular en materia presupuestaria. Por último la Contaduría General de la Provincia como órgano encargado del control interno y registro de la gestión económica , financiera y patrimonial del Sector Publico Provincial, luego de un análisis del proyecto emite informe técnico (e-parte 66) manifiesta textualmente: *"....no surgen consideraciones técnicas que formular al trámite que se promueve, siendo procedente el mismo..."* (El subrayado me pertenece).

En ese orden de ideas, cabe reiterar que las cuestiones de índole estrictamente técnicas, económicas, financieras exceden el ámbito de competencia de la Asesoría General de Gobierno, escapando a este órgano asesor el análisis de la modalidad, operatoria, procedimientos, metodología, etc.; lo que ha sido ponderado y analizado por cada uno de los órganos y áreas técnicas con atribuciones y competencias específicas en la materia, limitándonos únicamente al análisis del marco

[3] Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 267:495.

normativo aplicable y la competencia del Sr. Gobernador en la emisión del acto puesto a análisis en e-parte 61.

c) *TRATAMIENTO ESPECÍFICO*:

- Al respecto se observa en la actuación modelo de convenio (e-parte 60) y **proyecto de decreto que propende ratificar en todas sus partes el convenio de prestación de servicios de hemodiálisis**, imputando el gasto a la jurisdicción 6.

En tal sentido, corresponde advertir que la ratificación opera sobre un acto consolidado o formalizado, no resultando en la presente acreditadas tales circunstancias. De esta manera se manifiesta una incongruencia entre un proyecto o modelo de convenio (sin suscripción) y un instrumento legal (proyecto de Decreto que pretende su ratificación).

Es función a ello, si lo que se pretendiere es la ratificación por parte del Sr. Gobernador del convenio, primeramente este debe celebrarse y suscribirse entre las partes, lo que no ha sucedido.

Ello es así en razón de que la ratificación, opera como un mecanismo en el plano interno (organizacional, control y presupuesto), determinando una medida de conveniencia institucional, que permite formalizar la adhesión del Gobernador, ordenar la imputación presupuestaria y facilitar el control por los órganos competentes. A lo que se suma que el mismo proyecto de convenio determina en su cláusula décimo tercera, que será sujeto a la oportuna ratificación por decreto del Sr. Gobernador.

De tal manera no existiendo acuerdo o convenio formalizado, el proyecto de decreto puesto a consideración en e-parte – 61 resulta improcedente e inoportuno en esta instancia.

-Ahora bien, respecto al convenio en sí, conforme se ha detallado en el marco normativo referenciado (art. 4,19 y conc. de la Ley 3969-A) , el Titular de la Cartera Ministerial es competente para su suscripción, en el marco operativo y de gestión en ejercicio de competencias específicas. Debiendo ponderar en cada caso la necesariedad y procedencia con sus áreas técnicas.

En este sentido, debe observarse que la implementación de medidas como las del proyecto adjunto, 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. *"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).*

Conforme a ello, 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.

Por lo tanto, en concordancia con lo expuesto deberá tenerse presente, que las facultades y competencias otorgadas por la ley de Ministerios N°3969-A en conjunto con las pautas establecidas en la Ley de Administración financiara Ley 1092-A, hacen directamente responsables a las máximas autoridades Jurisdiccionales de las carteras ministeriales y sus dependencias, sobre la resolución a adoptar en materia de utilización de bienes y fondos que le fueran asignados.

III. CONCLUSIÓN.

En razón del análisis efectuado, el proyecto de Decreto obrante en e-parte 61 resulta improcedente en esta instancia, en atención a los fundamentos expuestos en el presente dictamen.

En lo demás (proyecto de convenio), resulta competencia de la Máxima autoridad Ministerial quien a través de las áreas técnicas y jurídicas deberá evaluar su procedencia, observando intervenciones necesarias en la presente actuación sobre las cuales, a título de colaboración este Órgano Asesor ha efectuado las sugerencias y observaciones que ha entendido pertinente.

Cumplido todo lo cual, previo a su suscripción se entiende procedente dar intervención de Fiscalía de Estado de la Provincia de conformidad a las facultades conferidas por la Constitución Provincial articulo 172 y conc. y el art. 6 inc b) Ley 1940-A , a los fines del control de legalidad constitucionalmente determinado.

Para finalizar, 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;

10 DIC. 2025

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

Digitally signed by Sistema Gestion de Tramites
Date: 2025.12.10 13:03:00 ART