

ES COPIA



PROVINCIA DEL CHACO  
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 20 de abril de 2024.

**VISTOS:**

Para dictaminar en los autos caratulados "INSSSEP - DIRECCION TECNICA Y CONTROL DE GESTION S/ SOL. OPINION (REF: PAGO ADICIONAL DE HONORARIOS)" Expte. Nro. 4208/24

**CONSIDERANDO:**

Que las presentes actuaciones se inician con la solicitud remitida por la Dirección Técnica y Control de Gestión del Instituto de Seguridad Social, Seguros y Prestamos en virtud de lo dispuesto por el Directorio del Organismo en fecha 24 de enero de 2024, por la cual se solicita a esta Fiscalía opinión fundada respecto a la viabilidad y procedimiento a seguir sobre el pago de adicionales dispuestos por Resolución de Presidencia N° 4818/2023 y si los contratos celebrados con el personal pueden estar sujetos a modificaciones con similitud a los incrementos que se les otorga al personal de planta permanente.

Que por Resolución N° 6270/2023 se aprobó el resultado del concurso de antecedentes y oposición realizado por el Organismo y ha designado en la planta permanente del mismo a agentes que forman parte de la nómina del personal contratado, a partir del mes de noviembre de 2023. A raíz de ello la Asociación Gremial del Personal de Instituto de Previsión Social (A.G.P.I.P.S.) solicita el pago proporcional del SAC conforme a lo dispuesto en los Anexos I, II y III de la Resolución de Presidencia N° 4818/2023.

Se adjunta con la presentación Actuación Simple N° 54.735/2023; proyecto de Resolución remitido por el Dpto. de Secretaría General a la Dirección Técnica y Control de Gestión con sus respectivos anexos; Resolución de Presidencia N° 4818 y sus anexos.

Que en virtud de lo expuesto, a fs. 18 se dispuso formar expediente a los efectos de evacuar la consulta efectuada a título de colaboración, destacando el carácter no vinculante de la misma; previo a lo cual y a los efectos de reunir mayores antecedentes se solicitó al InSSSeP la se sirva informar respecto a remitir: a) copia de la Resolución de Directorio N° 6270/23; b) contratos suscriptos con los agentes que figuran en las planillas anexas de la Resolución de Presidencia N° 4818/23 de fecha 14 de septiembre de 2023; c) Instrumento legal de rescisión de dichos contratos e instrumento legal de los respectivos pases a planta; d) liquidación de haberes de los meses de noviembre y diciembre de 2023 de los agentes que figuran en los Anexos de la Resolución referida como también la situación de revista actual de los mismos.

ES COPIA

Que a fs. 22/57 se agrega contestación de oficio acompañando documental requerida e informando que no se han acompañado la totalidad de liquidaciones de haberes del personal que ingreso a la planta permanente dado el cúmulo de documentación. Asimismo se deja constancia que no se acompaño planilla anexa I a la que refiere la Resolución N° 6404/23.

Que la Ley Nro. 616-A dispone que "corresponde al Fiscal General promover cuando considere conveniente la investigación formal, legal y documentada de la gestión general administrativa y de los actos y hechos que puedan ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública provincial y de cualquier Organismo del Poder Administrador de los municipios o comisiones de fomento, centralizado o descentralizado, autárquico, Tribunal de Cuentas..."

Que asimismo debe considerar la competencia asignada a esta Fiscalía por la Ley N° 1341-A, Ley de Ética y Transparencia en la Función Pública, como autoridad de aplicación, correspondiéndole en el marco del art. 18 inc. f): "Asesorar y evacuar consultas, sin efecto vinculante, en la interpretación de situaciones comprendidas en la presente Ley"; debiendo considerarse al efecto el art. 1 de dicha norma que establece principios y deberes de la función pública tales como: "a) Cumplir y hacer cumplir estrictamente las normas de las Constituciones Nacional, Provincial 1957-1994, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten, respetando el principio de supremacía establecido por la Constitución Nacional y la defensa del Sistema Republicano y Democrático de Gobierno. b) Desempeñar sus funciones con observancia y respeto, a los principios y pautas éticas establecidas en la presente, basados en la probidad, rectitud, lealtad, responsabilidad, justicia, solidaridad, tolerancia, imparcialidad, buena fe, trato igualitario a las personas, austeridad republicana y velar en todos sus actos por los intereses del Estado, la satisfacción del bienestar general privilegiando el interés público por sobre el particular y el sectorial..."

Que tal como ya se expresara esta FIA en el marco del Expte. N° 4042/22, Dictámen N° 117/23, "INSSSEP S/ PRESENTACION..."; el art. 15 inc. n) de la Ley Nro. 800-H establece entre los deberes del Directorio del InSSSeP "Someter a la jurisdicción de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas u organismos judiciales competentes toda cuestión que haga aconsejable la determinación de responsables y/o que pongan en peligro el patrimonio del organismo".

En virtud de lo expuesto, esta Fiscalía resulta competente para tomar intervención en ejercicio de las facultades discrecionales asignadas al suscripto, a los efectos de evacuar la consulta efectuada a título de colaboración, destacando que la opinión que será vertida en el presente

ES COPIA

Dictamen no reviste carácter vinculante para el propio Organismo consultante, ni para otros organismos vinculados a la cuestión puesta bajo análisis, los que despliegan sus facultades en el marco de las competencias asignadas por las respectivas normas.

Que a fin de pretender brindar una correcta opinión de la cuestión planteada por parte de la Dirección Técnica y Control de Gestión, es necesario dividir en dos cuestiones: a) "viabilidad y procedimiento" a seguir sobre el pago de adicionales dispuestos por Resolución de Presidencia N° 4818/2023; si los contratos celebrados con el personal pueden estar sujetos a modificaciones con similitud a los incrementos que se les otorga al personal de planta permanente"; b) La solicitud de la Asociación Gremial del Personal del Instituto de Previsión Social (A.G.P.I.P.S.) solicitando el pago proporcional del SAC conforme lo dispuesto en los Anexos I, II y III de la Resolución de Presidencia N° 4818/2023.

Para lo cual es pertinente destacar que conforme la Ley de creación del InSSSeP en el art. 1 establece "El Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos de la Provincia del Chaco es un organismo autárquico y funcionalmente autónomo de la Administración Pública Provincial y Municipal, y funcionará con autonomía presupuestaria e individualidad económico-financiera, observando las normas contables vigentes...".

Que, al efecto, se entiende que "La **autonomía** es esa independencia legislativa que obtiene un organismo del Estado. Es una característica que tienen los poderes y algunas entidades del Estado, la cual les es conferida por Ley. Esto no implica un auto-gobierno, solo ciertas facultades de decisión que las hacen no depender de poderes jerárquicamente superiores" (Cfr. Rafael Bielsa); "...es la facultad que tiene algunos entes de organizarse, de darse sus propias normas de gobierno y de administrarse dentro de ciertos límites. Facultad que tiene determinado ente de poder dictarse sus propias normas, las que deberán estar sujetas a las leyes de jerarquía superior. La autonomía no es no depender de nadie, pues esto supone ser autosuficiente" (Salvador E. Bauza).

Como elementos de la Autonomía pueden señalarse: duración del mandato y mecanismos de elección y remoción de los funcionarios de mayor rango; proceso de captación y asignación de los recursos presupuestarios; régimen de personal; rendición de cuenta; la independencia en la utilización de instrumentos y la determinación de objetivos.

Que, entonces las entidades autónomas tienen independencia para definir sus políticas y estrategias dirigidas a controlar el cumplimiento de

ES COPIA



las obligaciones; capacidad de diseñar una política flexible de recursos humanos y materiales, adaptada a las necesidades funcionales de la organización. Por ello, debe tener facultades para definir la política de selección, capacitación, contratación y cese de personal; así como las categorías ocupacionales y los niveles remunerativos aplicables a estas. Del mismo modo, debe tener facultad para definir, asignar y ejecutar su política de manejo de recursos, adquisiciones y contrataciones.

La autonomía puede llegar a tener una triple vertiente: política, administrativa y financiera. La **autonomía administrativa** se refiere a la capacidad que tiene cualquier institución para gestionar y resolver los asuntos propios de su competencia y organización interna, sin la intervención de otras instituciones o intervención de autoridades, contando con facultades normativas para regular esos temas. El ente descentralizado tiene la facultad de actuar por sí mismo y administrarse a sí mismo

Que en razón del considerando precedente, se destaca que a más de la autonomía política de tomar sus propias decisiones dentro del marco de las leyes; **el órgano con autonomía presupuestaria e individualidad económico-financiera**, (art. 1 Ley 800-H) concede la capacidad a la institución de contar con los recursos propios necesarios para cumplir con las funciones que la ley le impone, como también la obtención o asignación de fondos de financiamiento operacional.

Debe considerarse la autonomía en la política de incentivos, que se refiere a la relación entre objetivos e incentivos ocupacionales; tener la posibilidad de aplicar un esquema de incentivos que afecte el salario de los funcionarios, lo cual es una forma efectiva de involucrarlos en el logro de las metas, a la vez que un estímulo que favorece la efectividad del desempeño administrativo.

La autonomía en gerencia de recursos humanos y en política de incentivos refiere a la necesidad de **autonomía administrativa**, con flexibilidad para la adecuación de la estructura orgánica y funcional de la institución a sus diversas etapas de desarrollo, que permite, por ejemplo, incorporar ajustes a la estructura organizacional, diseñar políticas de administración de recursos humanos y políticas salariales que tengan impacto positivo para el logro de los objetivos institucionales.

En cuanto a la **autarquía**, la entidad estatal goza de aptitud legal para administrarse a sí misma, en cumplimiento de sus fines específicos, conforme a la norma que le dio origen (Cfr. Miguel Marienhoff); con

ES COPIA

"sustractum" económico financiero que permita la constitución de un patrimonio de afectación a fines determinados; y el cumplimiento de una finalidad específicamente estatal...(CNFed Civ. y Com., Sala 2, Causa 8396, de 7.12.79).

Que, en lo que respecta al control, las entidades autárquicas se encuentran sujetas a un control administrativo, sin que ello signifique que se encuentran sujetas al órgano central. En tanto como se vio, el órgano autárquico está facultado para administrarse a sí mismo sin que ello implique que no tiene un control o que está exento de todo. En tales casos, la función fundamental del órgano central es la de controlar en la medida que se cumplen los fines. El control al que nos referimos es un conjunto limitado de facultades que el derecho positivo le otorga al ente central, a fin de velar por la legalidad de los actos y el cumplimiento general.

El control puede ser de legalidad o de oportunidad; el de legalidad asegura que todos los actos del ente autárquico armonicen con el derecho positivo; por otro lado el control de mérito, conveniencia y oportunidad se realiza para una mejor administración.

El Poder Ejecutivo mantiene sobre todas las entidades autárquicas institucionales sus potestades de control, pero con la siguiente diferenciación: sobre las creadas por el Poder Legislativo (Congreso o Cámara de Diputados Provincial) el de legitimidad; sobre las creadas por decreto del Poder Ejecutivo, el control es amplio, incluyendo el de legitimidad y el de oportunidad, mérito o conveniencia. Los entes autónomos y autárquicos deben ser controlados al igual que cualquier otro ente estatal por el órgano de fiscalización externa -como lo es en nación la AGN-; por lo que en el orden Provincial cumple dicha función el Tribunal de Cuentas (Carlos Balbín - Manual de Derecho Administrativo, 3ra ed., La Ley, 2015); autarquía no significa independencia sino facultad de auto administrarse.

Determinado entonces la naturaleza del InSSSeP como órgano de la Administración Descentralizada, que por Ley se le otorga el doble carácter de autónomo y autárquico, corresponde proceder al análisis de estos caracteres dentro del marco conceptual y legal propio del órgano en cuestión en aplicación al caso concreto motivo de estos actuados.

La autonomía asignada al InSSSeP es de tipo funcional, administrativa y presupuestaria, por lo que con capacidad de administrarse a sí mismo, pudiendo resolver todo asunto que se encuentre dentro de la competencia que le fue asignada, dándose sus propias normas.

ES COPIA



Que, no obstante que el ejercicio de la autonomía presupuestaria e individualidad económica financiera deberá observar las normas contables vigentes (Art. 1 Ley Nro. 800-H).

En tal sentido pudiendo proyectar y ejecutar su presupuesto, - sin perjuicio, de las facultades propias legales y constitucionales del Señor Gobernador, como mandatario legal de la Provincia y jefe de la administración (art. 141 de la Constitución Provincial) - ya que las capacidades asignadas al organismo, no son absolutas debe sujetarse a las normas provinciales de aplicación al Sector Público Provincial.

Es así que el InSSSeP en el marco de la Ley Nro. 1092-A, en razón del proceso presupuestario, este debe llevarse a cabo con ajuste a los principios, órganos, normas y procedimientos allí previstos (Art. 22 y 23).

Siendo un ente autónomo creado por Ley del Poder Legislativo, tiene facultades reglamentarias, pero que comprende solo a las materias directamente vinculadas con su carácter especial.

En cuanto a su autarquía como ente descentralizado, con personalidad jurídica propia, con un fin público establecido en la norma de creación, funciones y recursos asignados en tal sentido, tiene potestad para gestionar y administrar sus recursos materiales y humanos, fijar sus objetivos, planificar sus políticas, con capacidad de regulación y decisión para su orientación de las políticas públicas.

Ante lo cual debe tenerse presente las consideraciones efectuadas precedentemente respecto al control de la entidad, correspondiendo conforme lo expuesto y por tratarse de un organismo creado por ley el control del Poder Ejecutivo Central sobre la legitimidad de los actos del ente, y no de oportunidad, mérito o conveniencia de las decisiones adoptadas en ejercicio y para el cumplimiento de las funciones descentralizadas asignadas; así como el control de los organismos de control externo como el Tribunal de Cuentas y esta Fiscalía, en el marco de las competencias asignadas.

Que en conclusión, el InSSSeP se encontraría habilitado para a) reconocer una retribución diferenciada para su personal contratado de obra o directo; b) reconocer la diferencia de SAC a los agentes que pertenezcan a la Planta Permanente, con las diferencias correspondientes y proporcionales a quienes se incorporaron y desde su designación formal como agente con estabilidad.

A tal efecto debe señalarse que conforme los modelos de contratos de obra y contratación directa obrantes a fs. 38/47, los mismos son:

## ES COPIA

temporarios; no le son aplicables las normas del Estatuto de Empleo Público; puede ser rescindido a criterio del Estado sin causa alguna, el contratado no adquiere estabilidad ni relación de dependencia alguna; debe estar inscripto como Proveedor del Estado (Régimen de Contrataciones- Dto. Ley 3566/77- Ley 4787- Dto. 1089/2003), mantener su regularidad en la ATP - Administración Tributaria Provincial - y en A.F.I.P.; percibe una remuneración que no guarda las características propias del Sueldo, al no reconocerle conceptos de antigüedad, título, asignaciones familiares, S.A.C., ni se le retienen aportes previsionales; no cuenta con un Recibo de Sueldo sino que presenta factura para el cobro; situación por la cual no se encuadra en los términos del art. 4 de la Ley de Incompatibilidad (F.I.A. Chaco - Resolución N° 678/02 de autos: "Cámara de Diputados de la Provincia s/ supuesta incompatibilidad" Expte. N° 1220/02"). Y tal como lo expresa la cláusula sexta: *Derechos y obligaciones. "Los derechos y obligaciones de LA CONTRATISTA serán exclusivamente los aquí previstos, por consiguiente no tendrán derecho a recibir del INSSSEP ningún beneficio, prestación, compensación u otro, fuera de los estipulados expresamente en el presente".*

Que, entonces en carácter de "aumento salarial" no le correspondería al personal contratado de obra y directos los incrementos decretados por Dto. N° 2350/23 y 2429/23 ya que dicho incrementos refiere al escalafón general -Ley 196-A-, lo que no obsta a criterio del suscripto, que puedan incrementarse o reconocerse aún con retroactividad -a Septiembre del 2023- un aumento en sus Honorarios, los que pueden "asimilarse" en cuanto a monto con lo dispuesto por el Decreto referido, pero *como retribución honoraria contractual* y no como aumento salarial.

Que, atento lo referido a la autarquía y autonomía del INSSSEP respecto a las modificaciones en los "contratos de obra" o celebrados de manera directa y si los mismos pueden estar sujetos a modificaciones con similitud a los incrementos que se le otorga al personal de planta permanente, esta FIA entiende que el InSSSeP a través de su Directorio, o en su caso por Presidencia con aval del cuerpo atento las disposiciones del Art. 15 y del Art. 16, inc. i) de la Ley 800-H, goza de facultades propias y discrecionales en cuanto a la oportunidad, mérito o conveniencia para su otorgamiento; pero la disposición de los fondos para dicho pago, además de la previsión presupuestaria, debe contar con el antecedente legal de un Decreto del Gobernador a fin de dotarlo de legitimidad en el marco de la Ley de Presupuesto del ejercicio correspondiente, que en el caso se cumpliría con el Dto. 2350/23 y 2429/23 y siempre que ello no afecte el presupuesto de la

ES COPIA



entidad.

Asimismo, como ya se ha advertido, las Resoluciones que aprueban estas modificaciones deben estar suficientemente motivadas, y conforme las observaciones efectuadas en situaciones análogas por el Tribunal de Cuentas, debe encontrarse justificada la erogación, considerando la factibilidad presupuestaria, identificando correctamente la imputación a la partida presupuestaria pertinente. La autonomía funcional y presupuestaria y la autarquía asignada al InSSSeP conforme Ley N° 800-H, no tienen carácter absoluto y se encuentran circunscriptas a los fines que le son propios y a las normas generales como parte del Sector Público Provincial.

Que, por otro lado en relación a la cuestión planteada por la Asociación Gremial del Personal del Instituto de Previsión Social (A.G.P.I.P.S.) solicitando el pago proporcional del SAC, cabe señalar que la Nota N° 535-54735 de fecha 30/11/2023, obrante a fs. 4 de autos, no hace mención a la Resolución N° 4818/2023, en cambio si lo hace el Cr. Pablo Sebastián Álvarez a/c de la Dirección Técnica y Control de Gestión en la nota remitida a esta Fiscalía cuando refiere "al pago proporcional del SAC conforme lo dispuesto en los anexos I, II y III de la Resolución de Presidencia N° 4818/2023".

Por ello, entiende el suscripto que la consulta realizada refiere a la proporcionalidad del SAC en el período existente entre lo resuelto por Resolución de Directorio N° 6270 de fecha 13 de noviembre de 2023, por la cual se aprueba el resultado del Concurso Interno de Antecedentes y Oposición para el ingreso a la Planta Permanente de la Jurisdicción N° 16 y designa en la Planta Permanente del In.S.S.Se.P. al personal individualizado en la planilla, con efecto a partir de noviembre del año 2023, hasta el efectivo pago del mismo. Para lo cual no habría objeciones en el pago proporcional del SAC en este sentido.

En virtud de lo expuesto a los fines de considerar los efectos del presente dictamen, debe reiterarse el carácter no vinculante de la opinión vertida por el suscripto, todo ello en el marco de la Ley 179 A, art. 82. Al tiempo de ponderar el carácter del Tribunal de Cuentas, como autoridad con imperio exclusivo y excluyente para aprobar o desaprobar las rendiciones de cuentas y para determinar la responsabilidad administrativa, patrimonial y contable, (art. 5 - Ley Nro. 831-A); en virtud de lo cual el presente no resulta oponible a las decisiones que deriven de su intervención.

Por todo lo expuesto, normas legales citadas y facultades conferidas por Ley Nro. 616-A; 1341 A, art 18 inc. f) y Ley 800 H, art. 15, inc. n)

ES COPIA

**EL FISCAL GENERAL  
DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS**

**DICTAMINA:**

I.- **HACER SABER** a la Señora Presidente del InSSSeP, a los fines que estime corresponder y con los alcances expuestos en los considerandos, que a criterio de esta Fiscalía: el InSSSeP se encontraría habilitado para:

1) reconocer una retribución diferenciada para su personal contratado de obra o directo, en caracter de retribución contractual.

2) reconocer la diferencia del SAC a los agentes que pertenezcan a la Planta Permanente, con las diferencias correspondientes y proporcionales a quienes se incorporaron y desde su designación formal como agente con estabilidad.

3) a través del Directorio, cuenta con facultades de "oportunidad" para lo previsto en el presente sin perjuicio de lo cual la disposición de los fondos debe contar con el antecedente legal de un Decreto a fin de dotarlo de "legitimidad", con los fundamentos de factibilidad presupuestaria, y el decreto autorizante conforme los considerandos suficientemente expuestos.

II.- **TENER POR CONCLUIDA** la intervención de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, en el marco de la Ley Nro. 616-A y Ley N° 800-H, art. 15 inc. n). Oficiese.

III.- **ARCHIVAR** las actuaciones sin más trámite; tomándose razón por Mesa de Entradas y Salidas.-

**DICTAMEN N° 161/24**



Dr. GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMON  
Fiscal General  
Fiscalía de Investigaciones Administrativas