



PROVINCIA DEL CHACO  
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 26 Abril de 2.022.-

**VISTO Y CONSIDERANDO:**

Para resolver en estos autos caratulados:  
**"GRUPO URBE S.A.S. - PEREZ CARLOS RUBEN - ADMINISTRADOR SI  
CONSULTA INCOMPATIBILIDAD AGTE. VERA CESAR LEOPOLDO -  
(INSSSEP-FEMECHACO)" Expte. Nro. 3943/21**, a fs. 1/2 se efectúa la  
denuncia por el Cr. Ruben Perez Director del Grupo Urbe SAS sobre una  
posible situación de incompatibilidad respecto del agente, el Dr. Cesar  
Leopoldo Vera, D.N.I N° 13.559.937 quien - según la denuncia- cumpliría  
funciones en el grupo de emergencias médicas (FEMECHACO) y como  
auditor del Organismo de la Provincia (INSSSEP).  
Que a fs. 3/4 obra Copia del Recibo de Sueldo del Sr. Vera, correspondiente a  
FEMECHACO EMERGENCIAS, categoría : medico de guardia, con tareas de  
medico Auditor.

Que, a fs. 5 se forma expediente en razón de lo  
expuesto y conforme facultades establecidas en el Art. 14° de la ley N°1128-A -  
Régimen de Incompatibilidad Provincial.

Que, a fs. 6 se libra Oficio N° 364/21 al Contador  
General de la Provincia del Chaco, C.P. Marcelo Zabaleta, a fin de que dicho  
organismo tome intervención.

A fs. 7 la Contaduría General de la Provincia  
informa que "consultada la base de datos del sistema PON, no surge  
información respecto a liquidaciones de haberes a favor del agente en cuestión,  
no pudiendo verificar si el mismo presta funciones en el InSSSeP y en  
Femechaco Emergencias".

Que a fs. 9/10 se libraron Oficios N° 438/21 a  
FEMECHACO EMERGENCIAS y N° 439/21 al INSSSEP y a los fines de que  
informen situación de revista, horario de trabajo, funciones que cumple,  
haberes del agente en ambas.

Que a fs. 11 consta Informe del Colegio Medico  
Gremial del Chaco, el cual establece : *"El cargo que desempeña el agente Vera  
César Leopoldo es de medico auditor de las prestaciones realizadas a la Obra  
Social de INSSSEP, y en forma simultánea se desempeña como medico auditor  
de Femechaco, que es una Empresa privada prestadora del Insssep. Ambos  
cargos son incompatibles entre sí, no pudiendo ser ejercidos al mismo tiempo...  
el agente mencionado, comete una falta grave, afectando la imparcialidad  
necesaria, a la hora de realizar sus tareas, como auditor de las prestaciones*

*brindadas a esa Obra Social por este Colegio".*

Que a fs. 14/19 consta respuesta al Oficio N° 439/21 al INSSSEP, que informa que el Dr. VERA CESAR LEOPOLDO, D.N.I. N° 13.559.937, reviste como personal de planta permanente desde el 01/11/94, desempeñándose en el Área de Auditoría Posterior dependiente de la Dirección de Asesora Médica, sito en Av. San Martín N° 260, en el horario de trabajo de 8 a 14,30 hs.

A fs. 25 se cita al Dr. Cesar Vera a prestar DECLARACION INFORMATIVA, donde el agente manifiesta: *"Entré a trabajar en el Inssep en el año 1990 como médico auditor y siempre auditando prestaciones médicas a afiliados internados y ambulatorio en general, en el año 2010 paso al área de auditoría médica, designándome el Directorio del INSSSEP por Resolución, desempeñándome actualmente como coordinador teniendo a mi cargo personal administrativo y médico, recibiendo órdenes de la Dirección de Asesoría Médica y de la Gerencia. **Mi función específica es la revisión de las auditorías efectuada por auditores a mi cargo, realizando informes de sobre las mismas y elevando dichos informes a la Dirección de Asesoría Médica. En Femechaco soy medico emergentologo cumpliendo funciones en el área de emergencias y/o urgencias en los horarios de 20 hs a 8 hs cumpliendo guardias rotativas de 3 a 4 semanales y en el Insssep de 8 hs. a 15.30 ...quiero aclarar que no soy prestador del Insssep y que tampoco facturo a dicha obra social mi actividad independiente es meramente de profesión liberal. Quiero aclarar que no audité nunca a Femechaco emergencias, porque dicha institución se canaliza a través de la Dirección de Obra Social que no depende de la Dirección de Asesoría Médica de la cual yo dependo"**.*

Que a fs. 26 obra contestación de Oficio reiteratorio de FEMECHACO, donde se informa que la situación de Revista del Sr. César Vera, es de médico de guardia, con fecha de ingreso el 01/07/1987, con horario de trabajo de 20 a 08 hs. en días rotativos, las funciones que cumple es el de médico de guardia del servicio de emergencias médicas, forma parte del equipo médico de ambulancias encargado de consultas, emergencias y urgencias.

Que a fs. 29/ 30 obra el Descargo del Dr. César Vera donde expresa: *"...el actuar que llevo adelante dentro del IN.S.S.Se.P. no conlleva ninguna clase de parcialidad hacia ninguna parte, ...mi función principal es controlar las auditorías que realizan los dependientes a mi cargo, auditorías que son solicitadas por otras áreas, entre ellas el área de liquidaciones, y luego elevarla al superior jerárquico inmediato, para que con posterioridad se eleven al Directorio del Organismo y son estos los que tienen*

*las facultades de tomar decisiones, en cuanto al manejo de fondos y las contrataciones y formas de llevarlas adelante...mas aun teniendo en cuenta que la auditoría de FEMECHACO EMERGENCIAS, es llevada por otras área a la que no tengo acceso, que no es ni mas ni menos que la Dirección de Obra Social, siendo esta un área superior a la que yo me desempeño ...la empresa en la cual me desempeño como profesional independiente, provee el servicio de internación domiciliaria que tiene una coordinación diferente al área en la que presto servicios de emergencias y urgencias, y esta empresa tampoco presta servicios de alimentación oral, enteral o parental, ...Hay que tener en cuenta también que pertenezco a Federación Médica, institución contraria a la que tomó intervención en el presente expte...."*

Que, a fs. 31/33 consta solicitud de opinión y dictamen del Dr. César Vera a la Asesoría legal del In.S.S.Se.P., enumerando las funciones desempeñadas en la Auditoría Médica, negando a su vez haber incumplido las misiones y funciones bajo los principios éticos de la buena praxis médica, encuadrando la intimación en una conducta coercitiva con respecto a una carta documento emitida por el Grupo URBE.

Que a fs. 34/39 consta informe de Auditoría Médica del Dr. César Vera referido a la Propuesta de modificación del Circuito Administrativo, Auditoría Médica para Alimentación Oral, Enteral y/o Parental.

A fs. 40, obra Disposición N° 223/21, la cual rechaza la Recusación realizada por la firma URBE S.A.S.; a fs. 41/42 obra Informe de Auditoría médica respecto de la recusación de un prestador a un auditor médico del organismo, en la cual rechazá que el auditor se encuentre incurso en alguna causal de recusación o excusación, correspondiendo al superior inmediato (Dirección de Obra Social) emitir la disposición correspondiente, aceptando o rechazando el planteo formulado; a fs. 45/49 se le exhibe la causa al Dr. Luis Eduardo Miranda, quien acompaña Poder otorgado por el GRUPO URBE S.A.S.; a fs. 50/53 obra presentación ante esta FIA, por parte del Sr. Carlos Rubén Perez, en nombre y representación en su carácter de Administrador Titular del GRUPO URBE S.A.S., comunicando las observaciones que estiman pertinentes sobre el asunto investigado en autos.

Que, a fs. 55/60 obra respuesta al Oficio N°040/22 donde In.S.S.Se.P., informa que el Sr. César Leopoldo Vera es personal de planta permanente de ese organismo desde el 01/03/1994 según Decreto N° 2517/94 y se desempeña como Asesor Médico de la Auditoría Posterior, que con respecto a los interrogantes sobre cargo, funciones y antigüedad en el cargo en dicho organismo y remisión de fotocopia autenticada de la última Declaración Jurada de Cargos presentada, responde que esa información es

competencia de la Gerencia de Obra Social.

Que, estando en análisis la cuestión referida a la Denuncia sobre una supuesta incompatibilidad por parte del Dr. César Vera quien presta servicios como personal médico en FEMECHACO por un lado, y por el otro, se desempeña como médico auditor en INSSSEP, corresponde dejar determinado si existe o no una situación de incompatibilidad.

Que, ante la naturaleza de la cuestión planteada, la denuncia en el marco legal aplicable se corresponde con la siguiente normativa de alcance general:

**La Constitución Provincial, el Art. 71°** establece que: *"No podrán acumularse en una misma persona -dos o más empleos... el nuevo empleo producirá la caducidad del anterior".*

Que el Régimen de **Incompatibilidad Provincial** contenida en **Ley Nro. 1128-A** preceptúa en el 1° *"No podrá desempeñarse simultáneamente más de un empleo o función a sueldo, ya sea nacional, provincial o municipal... Todo ello sin perjuicio de las incompatibilidades para situaciones determinadas previstas en la Constitución Provincial 1957-1994 o leyes especiales".*

El **Art. 4°** que: *"A los efectos de esta ley, se considera empleo o función a sueldo provincial o municipal, aquellos establecidos por leyes de escalafón, estatutos o equivalentes como cargos - aun temporarios- de la administración pública, ya sea de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Tribunal de Cuentas, municipalidades, organismos descentralizados, autárquicos, empresas o sociedades del Estado, o en las que este sea parte".*

El **Art. 6°** establece: *"El ejercicio de las profesiones liberales será compatible con el empleo o función a sueldo de la Provincia, las municipalidades y las empresas del Estado o en las que este sea parte, cuando no exista dedicación exclusiva o inhabilidades legales. Sin embargo el profesional, funcionario o empleado no podrá bajo ningún concepto: a) Prestar servicios, asesorar o representar a empresas que tengan contratos, convenios, obras u obligaciones para con la Provincia, las municipalidades, empresas o sociedades del Estado o en la que este sea parte. ..."*

Que, en correlato con ello, **la Ley 1341-A, de Etica y Transparencia Pública** dice en el **Art. 1°**: *"La presente...se dicta conforme con lo normado por el artículo 11 de la constitución provincial 1957-1994 y tiene por objetivo establecer las normas y pautas que rijan el desempeño de la función pública, en cumplimiento de los siguientes principios, deberes, prohibiciones e incompatibilidades:... g) abstenerse de intervenir en aquellas actividades, que puedan generar un conflicto de intereses con la función*

**que desempeña o que constituyan causas de perjuicios para el estado".-**

**El Art. 2** "Las incompatibilidades de los mandatarios, magistrados, funcionarios y empleados del Estado se regirán por las disposiciones constitucionales y legales vigentes. "

Cabe destacar que el **Art.5° de la Ley N° 1341-A de Etica** dice: "**Los principios, deberes, prohibiciones e incompatibilidades, establecidos en los artículos 1° y 2° de la presente, deberán ser observados por todas las personas, que ejerzan una función pública, como requisito de permanencia en el cargo. La inobservancia de los mismos, será causal de sanción o remoción por los procedimientos administrativos establecidos en el régimen propio de sus funciones, aún en aquellos casos en los cuales los actos no produzcan perjuicio patrimonial al Estado**".

Que, en su **Art. 18°** establece que "**la Fiscalía de Investigaciones Administrativas será la autoridad de aplicación de la presente...**". y tendrá: las siguientes funciones... c) *Recibir y resolver sobre denuncias de personas o de entidades intermedias registradas legalmente, respecto de la conducta de funcionarios o empleados del Estado...* f) *asesorar y evacuar consultas, sin efecto vinculante, en la interpretación de situaciones comprendidas en la presente* ".-

Dicha ley se enmarca en la manda constitucional del **Art. 11:** "**Es condición esencial para el desempeño de los cargos públicos la observancia de la ética....**".

Que, siendo necesario el análisis de la normativa en particular, respecto a lo estipulado en la **Ley N° 800-H (Antes Ley 4.044) De INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL, SEGUROS Y PRESTAMOS (InSSSeP)** establece en el **Art. 191** de la Gerencia de obra social: "**El Directorio implementará la creación de la Gerencia de Obra Social, ...**". Del consejo de gestión y auditorías **Art. 192:** "**Créase el Consejo de Gestión y Auditoría que funcionará con el mismo nivel de la Dirección General de Obra Social, que estará integrado por los funcionarios técnicos designados por el Directorio a propuesta de la citada Dirección General y los representantes de los prestadores profesionales a propuestas de las entidades reconocidas por el InSSSeP y por los representantes de los gremios con personería gremial reconocida**".

De las Funciones del Consejo de Gestión y Auditorías **Art. 193:** "**El Consejo creado por el artículo anterior tendrá las siguientes funciones: 1) Elaborar el sistema de prestaciones de salud; 2) Elaborar el nomenclador de prestaciones del Régimen de Obra Social del InSSSeP; 3)**

Elaborar el vademécum de medicamentos; 4) Emitir dictamen técnico y elaborar los proyectos de contratos de prestaciones; 5) Monitorear el sistema prestacional; 6) Aceptar los recaudos tendientes a asegurar la libre elección por parte de los afiliados del InSSSeP; 7) Establecer las normas de acreditación y categorización de los prestadores y supervisar su aplicación; 8) Proponer las normas que aseguren la eliminación del costo adicional al afiliado y las sanciones a los prestadores que no respeten los contratos suscriptos con el InSSSeP; 9) Proponer las normas de auditorías compartidas y su ejecución; 10) Implementar las actualizaciones permanentes de las funciones detalladas precedentemente; 11) Elevar por intermedio de la Dirección General de Obra Social las conclusiones e instrumentos legales, acompañando los antecedentes y documentaciones con opinión y dictamen fundamentado al Directorio a su consideración y oportuno dictado de las normas propuestas".

#### RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA GERENCIA DE OBRA SOCIAL

**Art. 196:** "Será responsabilidad de la Gerencia de Obra Social elevar al Directorio los proyectos de resoluciones de sanciones, instrucción de sumarios administrativos y/o a prestadores, suspensión de los afiliados o de prestadores, como así la instrumentación de medidas que autoricen débitos o multas y toda acción técnica administrativa en defensa de los intereses de los afiliados y del patrimonio del InSSSeP". **Retribuciones y aranceles profesionales Art. 197:** "La Gerencia de Obra Social para la retribución de los servicios profesionales, aplicará las normas establecidas por el Directorio del InSSSeP, previo dictamen fundado del Consejo de Gestión y Auditorías". **Controles y Auditorías medidas Sanatoriales Art. 198:** "La Gerencia de Obra Social dispondrá los controles médicos que estime convenientes para verificar y garantizar la correcta atención de sus afiliados. Las auditorías médicas sanatoriales podrán ser compartidas con profesionales de las entidades prestadoras y/o con organismos oficiales de las provincias y gremiales. Fijará normas internas de utilización y buen uso de las prestaciones por parte de los afiliados".

Que, a su vez el InSSSeP ha emitido Resolución N° 0373/1993 por la que se crea el sector de Auditorías Aplicadas e Investigaciones Aplicadas, dependiente de la Dirección de Obra Social.-

Que ante la situación planteada, en cuanto al desempeño de ambos cargos (INSSSeP-FEMECHACO), esta FIA concluye que no encuadraría en las previsiones del Art.1 -Régimen de Incompatibilidad- ya que no presenta el desempeño simultáneo de cargos a sueldo provincial, municipal o nacional, por ser uno de ellos de carácter privado. La Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho: "En materia de interpretación de las incompatibilidades...no corresponde introducir mas

limitaciones a los derechos que los que la ley establece..." (dictamen 201:79).

Que, no obstante el considerando precedente, sí puede observarse que se presentaría un posible conflicto de intereses (Ley 1341-A, Art 1. Inc. g), ya que detentar un cargo de planta permanente en INSSSEP como médico auditor, y otro en FEMECHACO, con funciones de médico de guardia, y que si bien es una empresa privada, la misma es prestadora de dicho Instituto de Seguridad Social, Seguros y Prestamos, y ello encuadraría en la Ley de Etica y Transparencia de la Función Pública y a su vez en la Ley 800-H de INSSSEP.

Así, para evitar el conflicto de intereses se prevé una serie de reglas de comportamiento como: a) Abstención en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público; b) Prohibición de intervenir en trámites o negocios con o de terceros cuando pueda suponer un conflicto de intereses; c) Deber de rechazar cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales. d) Deber de excusarse cuando las circunstancias legales así lo indican. e) No intervenir en empresas públicas o privadas que tengan relación con el Estado cuando puedan existir interferencia en los intereses.

Esta Fiscalía de Investigaciones Administrativas en la causa caratulada: **"Asoc. Sind. Agtes. Viales del Chaco (asavich) S/ Presentacion (sup. viol. ley 5428 y 4865)" Expte. N° 2906/14** ha emitido un dictamen similar: *"Es claro el Conflicto de Intereses, en que ha incurrido la actuación de la funcionaria en cuestión al desempeñarse en la Dirección de Asuntos Jurídicos y abogada de la DVP -dictaminando e interviniendo en asuntos encomendados por el Administrador General, como apoderada legal y patrocinante del organismo-, y por otra parte patrocinando como abogada al Sindicato de Trabajadores Viales del CHACO (STVCH). Que si bien no consta que lo haya hecho contra la DVP sí ha actuado en relación a la Municipalidad de Resistencia y otros particulares". -*

Así también la Oficina de Anticorrupción de la Nación, en Herramientas para la Transparencia de la Gestión, define el conflicto de intereses: cuando quien cumple una función pública tiene un interés personal que colisiona con los deberes y obligaciones del cargo que desempeña (L.Terry Cooper, The Responsible Administrator, Kennicat Press Corporation, 1982, pág. 86), lo que implica una confrontación entre el deber público y los intereses privados del funcionario.

La finalidad que persigue la normativa es evitar que los

agentes o funcionarios actúen de manera parcial, motivados por sus intereses particulares o por los de terceros, de esta manera se previene que el interés particular entre en conflicto con el interés público. En definitiva las normas sobre *conflictos de intereses* tienen como objeto proteger la imparcialidad en el ejercicio de la función, la igualdad de trato y la independencia de criterio. (similar criterio en "Resistencia Municipalidad de S/ Consulta Incompatibilidad Agte Alarcon Marcos" (Dictamen 041/20 de esta FIA). Expte. N° 3776/2020. )

En el ámbito "de lo público", se entiende que el funcionario tiene los siguientes deberes: Observar la buena conducta, la ética y las costumbres acordes al decoro de la función, mantener confidencialidad durante el desempeño activo y aun después de haber cesado en sus funciones, sobre los asuntos del servicio que por su naturaleza o en virtud de disposiciones especiales; excusarse de intervenir en todo aquello en que su actuación pudiera interpretarse de parcial o incompatible; encuadrarse en las disposiciones legales o reglamentarias sobre incompatibilidades; abstenerse de ejecutar directa o indirectamente alguna de las siguientes conductas que le quedan absolutamente prohibidas; patrocinar trámites o gestiones relativas a asuntos de terceros vinculados, por el cual podría verse afectado el deber de reserva y confidencialidad de aquellas cuestiones que conozca o pudiera conocer con motivo de su función de jerarquía relativas a la conducción en general del organismo y al personal del mismo; criterio compartido con la OA Nación.

La Etica recomienda que se actúe con criterio preventivo, y que se reconozca públicamente que una situación dada puede presentar un potencial conflicto de intereses y lo apropiado es abstenerse de actuar o intervenir ante tal situación.

En sistema democrático republicano, los ciudadanos esperan que los funcionarios y empleados públicos actúen de manera imparcial cuando toman sus decisiones, las que no deben apartarse de los principios rectores tales como la equidad y la imparcialidad, que en un Estado de Derecho, aquellos constituyen barreras frente a las decisiones arbitrarias y discrecionales que tales funcionarios pudiesen tomar.

Que, en la situación laboral analizada, el desempeño del Dr. César Vera, como médico auditor en el INSSSEP, y simultáneamente como médico de guardia en FEMECHACO, y teniendo presente que el *conflicto de intereses* no exige que sea necesario que hubiera una concreta participación en la comisión del conflicto, sino que *alcanza con que exista la posibilidad* de que el mismo se configure; es por ello que dicha situación

debería llevar a su abstención en el desempeño profesional como médico auditor, necesitando su apartamiento de las cuestiones, en preservación de la reserva y confidencialidad del Estado Provincial como empleador.

Que al desempeñar un cargo de planta permanente en la administración pública INSSSEP, y un cargo en FEMECHACO, -empresa privada pero prestadora de INSSSEP- ***"la tarea/contraprestación a desarrollarse no deben tener vinculación entre si es decir que no se corresponda con las funciones de eventual control y/ o auditoría que pudiera darse con su cargo de planta"***.

Que, concluyendo, esta FIA considera que en cuanto a la posible presencia de conflicto de intereses las disposiciones del art. 1, Inc "g" de la Ley 1341-A.- siendo que el agente **deberá abstenerse de intervenir** en cuestiones donde la función pública se vincule con lo privado en la que el mismo es parte.

Que por ello, se recomienda al InSSSeP que arbitre las medidas administrativas pertinentes para que el agente en cuestión desempeñe funciones o tareas que no se vinculen directamente con lo correspondiente a Auditorías de prestadoras del órgano público, o donde participen los privados con intereses donde pueda verse comprometida la imparcialidad o la objetividad del agente.

Por todo ello; normas legales citadas y facultades conferidas al suscripto;

**RESUELVO:**

I) **CONCLUIR** que el desempeño del Dr. César Leopoldo Vera, DNI:13.559.937, como Personal de Planta Permanente en INSSSEP (médico auditor) y simultáneamente de médico de guardia en FEMECHACO, se encuadra en el art. 1 inc. g) de la ley 1341 A por **posible conflicto de intereses.**

II) **HACER SABER Y RECOMENDAR** al INSSSEP que en el marco de sus facultades y competencias de Ley 800H, debe evaluar la posibilidad del cambio de funciones y/ o tareas del agente en cuestión, como así también merituar las medidas precautorias o preventivas que considere necesarias, para evitar la vinculación en la relación específica de lo Público-Privado (InSSSeP-FEMECHACO.URBE SA).-

III) **NOTIFIQUESE** personalmente o por cédula.

IV) **LIBRAR OFICIO** a Contaduría General y al InSSSeP.

V) **TOMAR RAZÓN** por Mesa de Entradas y Salidas.

VI) **ARCHIVARSE oportunamente.**

**RESOLUCION Nº 2601/22**



*[Handwritten Signature]*  
GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMON  
Fiscal General  
Fiscalía de Investigaciones Administrativas