



PROVINCIA DEL CHACO
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 15 de julio de 2025.-

VISTO:

Para resolver el Expediente N° 4362/24 caratulado "CAPELLO EMILIO DAVID Y GÓMEZ CARLOS E. S/ PRESENTACIÓN LEY 616-A REF: SUP. IRREG. SUSCRIPCIÓN CONVENIO INSTITUTO CHAQUEÑO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN - INSSSEP.-".-

CONSIDERANDO:

Que el mencionado expediente se inició con la presentación de los Sres. Emilio David Capello, en su carácter de Vocal Activo y Carlos E. Gómez, en su carácter de síndico electo por los Afiliados, ambos integrantes del Directorio del Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos (In.S.S.Se.P.), constituyendo domicilio; mediante la actuación electrónica E16-2024-4054-Ae, en la que ponen en conocimiento "...la **Presidente del Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos (In.S.S.Se.P), -sin autorización del Directorio- suscribió dos Convenios con el INCHCTI, el primero el 12 de agosto de 2024: CONVENIO DE INCORPORACIÓN DE AFILIADOS ADHERENTES A LA OBRA SOCIAL DEL INSSSEP (...)** y el 2 de septiembre de 2024, un Convenio bajo el acápite: "CONVENIO ENTRE EL INSTITUTO CHAQUEÑO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN Y EL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL, SEGUROS Y PRÉSTAMOS DE LA PROVINCIA DEL CHACO PARA LA INCORPORACIÓN DE PASANTES"; manifestando "**Que la Presidente del InSSSeP, ha incurrido en una presunta violación de la Ley 800-H atento que la suscripción de convenios con otras entidades gubernamentales es facultad exclusiva y excluyente del Directorio...**"; solicitando la intervención de esta Fiscalía, a fin de que proceda a controlar y fiscalizar la legalidad de las acciones y de considerarlo pertinente se denuncie ante la justicia competente el hecho.

Asimismo informan que la supuesta irregularidad puesta en conocimiento se encuentra acreditada en las Actuaciones Simples Nros.: V-40443/24 y V-41417/24. Indicando que el Convenio de Incorporación de Afiliados Adherentes a la Obra Social se suscribió el 12/08/24 sin iniciar la actuación pertinente, la cual se inició con posterioridad, el 17/09/24 sin intervención del directorio; que en la actuación V-40443/24 obra un Anteproyecto de Resolución de Directorio para la aprobación del convenio y la Resolución de Directorio 4772 del 23/09/24 que participa de las "falencias e irregularidades puestas en conocimiento", la que no fue tratada en las

Comisiones creadas por la Resolución de Directorio 1985/12. En cuanto al convenio por el que se incorporan pasantes, señalan que se inicia la actuación administrativa 41417/24, 22 días después de la firma del mismo, a la cual se adjunta Resolución de Directorio N° 4946/24, con el listado de estudiantes incorporados, a espaldas del directorio. Indicando además que ambas actuaciones fueron ingresadas a la sesión fuera del orden día, transgrediendo la regular ejecución de la resolución de Directorio Nro. 1985/12. Acompañando a la presentación copia de las actuaciones simples, de ambos convenios y de la Resolución de Directorio N° 1838/2010; ofrecen prueba de informes a Insssep; y refieren a doctrina y derecho aplicable.

Que en virtud de lo expuesto, a fs. 48/49 se dispuso formar expediente y solicitar a la Presidencia de In.S.S.Se.P.: la remisión de la Resolución del Directorio N° 1985/12; se expida respecto a la presentación de los Sres. Capello y Gómez en cuanto considere pertinente; y remita la reglamentación de la Ley Nro. 800-H aplicable a los hechos planteados y todo otro antecedente pertinente.

En virtud de lo cual desde la Asesoría de Presidencia del In.S.S.Se.P. se remitió informe de la Dirección Técnica y Control de Gestión, acompañando copia de las Resoluciones de Directorio N° 1985/12, N° 4946/24 y N° 4772/24 (fs. 56/75).

Que esta Fiscalía tomó intervención en el marco de la Ley Nro. 616-A (antes Ley 3468) que 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.

Que conforme los antecedentes incorporados a las actuaciones resulta que:

1) La Actuación Simple N° 41417 fue iniciada en fecha 24/09/24, con la remisión por la Presidente de InSSSeP del "Convenio para la incorporación de pasantes suscripto con el Instituto Chaqueño de Ciencia y Tecnología e Innovación" para conocimiento y aprobación del Directorio del Instituto.

Por Resolución del Directorio de InSSSeP N° 4946 de fecha 26/09/2024 dictada en el marco de la A.S. N° 41417/24, se resolvió en el art. 1° "Apruébase el Convenio de Incorporación de Pasantes, celebrados entre la Presidente del Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos, Prof. Irene Ada Dumrauf, y la Presidente del Instituto Chaqueño de Ciencia, Tecnología e Innovación, Prof. María Delfina Veiravé".

Dicho Convenio, de fecha 02/09/2024, tiene por objeto

"...realizar la coordinación para la incorporación de pasantes de dicho Instituto, los mismos serán seleccionados desde el Programa Enfoque línea de Pasantías: Potenciando Líderes, creado por Decretos 2492/21 y 441/24 ..."; tiene como Anexo I el Listado de Estudiantes Incorporados. El mismo dispone en la cláusula sexta que comenzará a regir a partir del día de su suscripción (fs. 17 a 26).

2) La Actuación Simple N° 40443 fue iniciada en fecha 17/09/2024 con la remisión de la Dirección Técnica y Control de Gestión a la Mesa de Entradas y Salidas solicitando la creación de actuación simple para dar prosecución al trámite. Posteriormente, dicha Dirección remite el proyecto de Resolución y Convenio de Incorporación de Afiliados Adherentes a la Obra Social del INSSSEP al Directorio.

Por Resolución del Directorio de InSSSeP N° 4772 de fecha 23/09/2024 dictada en el marco de la A.S. N° 40443/2024, se resolvió en el art. 1° "Apruébase el Convenio de Incorporación de Afiliados Adherentes a la Obra Social del INSSSEP, celebrado entre la Presidente del Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos, Prof. Irene Ada Dumrauf, y la Presidente del Instituto Chaqueño de Ciencia, Tecnología e Innovación, Prof. María Delfina Veiravé", disponiendo la notificación a la Dirección de Obra Social a los efectos de dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en el Convenio. En los considerandos se establece la duración de 12 meses del convenio a partir de la fecha de su celebración.

El Convenio, de fecha 12/08/2024, tiene por objeto "...brindar cobertura médico asistencial a los beneficiarios comprendidos en la línea de acción: Potenciando Líderes: Pasantías del Programa Enfoque: Potenciando Tu Futuro: Decretos 2492/21 y 441/24..." y se enmarca en la Ley N° 800-H, Art. 3, 57, 178 inc. d. y 5 inc. b) (fs. 27/39).

Por otra parte, debe tenerse presente la copia de la Actuación Simple N° 42344 presentada por los Sres. Gomez y Capello, correspondiente a la solicitud del primero, en su carácter de Síndico, a la Dirección Técnica y Control de Gestión de las actuaciones Nros. V-40443/24 y V-41417/24 a los efectos de efectuar un exhaustivo estudio y análisis, en el marco de las atribuciones conferidas por Ley Nro. 800-H. Las que fueron remitidas por el área requerida (fs.40/43).

Asimismo, la Resolución del Directorio del Instituto N° 1838 de fecha 20/10/2010, presentada como documental con la presentación, dispone "ARTÍCULO 1º: ESTABLECER la categoría de Afiliados Adherentes, para todas las personas comprendidas dentro de los alcances definidos en el Artículo siguiente. ARTÍCULO 2º: AUTORIZAR la incorporación al Servicio de

Obra Social, en la condición de Afiliados Adherentes, de las personas que presten servicios a la Administración Pública Provincial o Municipalidad, en calidad de contratados y que revistan la calidad de monotributista; en las condiciones y con los derechos establecidos en la presente Resolución". En los siguientes artículos establece los beneficios que les corresponden, los aportes económicos que deben realizar y la documentación que deben presentar los afiliados adherentes, entre otros aspectos (fs. 44/46).

Que en el informe de la Dirección Técnica y Control de Gestión de InSSSeP obrante a fs. 59, se informa que "La suscripción de convenios por parte del Presidente del Organismo está claramente respaldada por la normativa vigente. Según el artículo 16 inciso g) de la Ley N° 800-H, el Presidente tiene la facultad de ejercer la representación legal, institucional y protocolar del InSSSeP. Entendiéndose que, en base a lo dispuesto por ese inciso, se encuentra facultado a suscribir todos los convenios que se realizan en el InSSSeP. A mayor abundamiento, cabe aclarar que, es quien ejerce el cargo de Presidente del Organismo quien suscribe la totalidad de convenios celebrados. Por lo tanto, ello se traduce en que esa atribución es inherente al cargo, no existiendo entonces una irregularidad en la suscripción de dichos convenios. Además, los convenios en cuestión fueron debidamente aprobados por el directorio, lo que les otorga plena validez".

En el informe se indica además, que conforme cláusula 2da del Convenio aprobado por Resolución de Directorio N° 4772/2024, se establece la obligación del IChCTI a abonar mensualmente al InSSSeP un aporte del 12% de la compensación dineraria liquidada a cada beneficiario, conforme art. 57 de la Ley N° 800-H y que se respetan las condiciones establecidas en el art. 4° de la Resolución de Directorio N° 1838/2010 que regula los aportes de los Afiliados Adherentes.

Que en virtud del objeto de la presentación que diera inicio a las presentes actuaciones, debe establecerse si la Presidente del Instituto actuó en el marco de su competencia al firmar los convenios en cuestión, conforme las prescripciones de la Ley Nro. 800-H.

Que en término generales debe considerarse el art. 7° de la Ley establece que el Directorio tiene a su cargo "el gobierno y la administración del InSSSeP". Correspondiéndole conforme el inc. j del art. 15 que establece las facultades del Directorio "Realizar todo acto administrativo y/o técnico para el mejor cumplimiento de los objetivos del InSSSeP y de las funciones que encomienda la presente...".

Que en cuanto a las misiones y funciones del Presidente, el art. 16 establece que le corresponde, entre otras: presidir el Directorio; Ejecutar

acuerdos, disposiciones y resoluciones del Directorio; Ejercer la representación legal, institucional y protocolar del InSSSeP; y dictar Resoluciones de mero trámite, que no signifiquen movimientos de fondos, ni invadir jurisdicciones o atribuciones reservadas al Directorio.

Que considerando que los convenios fueron suscriptos por la Presidente del Instituto, en carácter de representante del mismo, resulta que actuó en el marco de las facultades asignadas por el art. 16 inc. g. Correspondiéndole en tal carácter la firma de los convenios.

Sin perjuicio de lo cual debe considerarse que el objeto de los convenios en cuestión, que incorporan pasantes y afiliados adherentes, no pueden considerarse "Resoluciones de mero trámite" en los términos del art. 16 inc. i. En el entendimiento de que se entiende por actos de mero trámite aquellos realizados dentro del procedimiento pero que no generan por sí mismos efectos jurídicos directos.

En lo referente a la suscripción de convenios, la Ley establece en su art. 5º "Corresponde al organismo organizar y mantener, como expresión concreta de la garantía constitucional de la Seguridad Social: (...) b) Las prestaciones del Régimen de Obra Social y Alta Complejidad tendientes a brindar cobertura integral de la salud a los afiliados, serán ejecutadas mediante convenios con organismos similares de la Nación, Provincias, Municipios, entidades privadas prestadoras y con infraestructuras propias. Se podrán suscribir convenios con asociaciones profesionales, organizaciones gremiales y particulares para permitir el ingreso de afiliados adherentes con idéntica paridad entre los afiliados originarios y los que sean habilitados a ingresar por la presente ley, en los aportes personales y en la calidad y cantidad de servicios de salud, universalizando inexcusablemente las exigencias y los beneficios a todos los adherentes sin distingos ni calidades diferentes. La reglamentación deberá asegurar el derecho a rescindir el contrato o suspender las coberturas temporáneamente;...".

Este artículo prevé la atribución del organismo de incorporar afiliados adherentes, sin establecer si la misma recae sobre el Directorio o sobre el Presidente del Organismo.

También respecto a los convenios, en el artículo 15 que establece las facultades y deberes del Directorio, el inciso d. hace referencia a la suscripción de convenios de reciprocidad con organismos previsionales de otras provincias o municipalidades y el inciso f. refiere a la suscripción de convenios con los prestadores de la salud y servicios complementarios. Sin embargo, no hay referencias a la suscripción de convenios con objetos como los que se encuentran bajo análisis.

Por otra parte, en lo que respecta a la incorporación de pasantes, debe considerarse que si bien los mismos no adquieren estrictamente la calidad de "personal" del Instituto, y conforme el propio convenio no se crea con ellos otro vínculo más que la práctica educativa, puede considerarse equiparable a los efectos de la determinación de la competencia el art. 15 inc. s que dispone que es facultad del Directorio "Designar, reubicar, sancionar y remover al personal del InSSSeP".

Por lo que, atento al deber que también le cabe al Presidente de ejecutar los acuerdos, disposiciones y resoluciones del Directorio, teniendo en cuenta que éste detenta el gobierno y la administración del organismo conforme lo establece el art. 7, resulta que para ejercitar la mencionada representación el Presidente debe contar con autorización o aprobación del Directorio, en materias que excedan su competencia.

Que conforme a ello, en el caso particular se instrumentó con posterioridad a la firma de los convenios, la aprobación por el Directorio a través de las actuaciones simples ya reseñadas.

Que, en tal sentido el hecho de que posteriormente el Directorio haya aprobado los convenios celebrados mediante las resoluciones pertinentes, aprueba no sólo el contenido de los mismos, sino también el proceder y lo actuado en carácter de representante por la Presidente, en ejercicio del gobierno y administración del Organismo que le corresponde al Directorio conforme art. 7 y art. 15 inc. j) de la Ley Nro. 800-H.

Que en lo que respecta a los efectos del acto de aprobación, Gordillo enseña: "El acto que debe ser aprobado con posterioridad a su emisión por otra autoridad es válido, pero no ejecutivo, mientras dicha aprobación no se produce; es decir, no puede mientras tanto producir efectos jurídicos. (...) La solución es firme en el sentido de que "...faltando la aprobación el acto administrativo carece de eficacia y no tiene fuerza ejecutoria," y no puede generar derechos subjetivos a favor de los particulares, ni tampoco, desde luego, obligaciones (...) " (Agustín A. Gordillo Tratado de derecho administrativo y obras selectas: primeras obras. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación de Derecho Administrativo, 2012).

Agregando que cuando "...el acto dictado por órgano incompetente no era "ad referéndum" sino que tendía a producir un efecto jurídico inmediato, puede haber un acto administrativo anulable, y la "aprobación" posterior del órgano competente es en realidad una convalidación que, entonces sí, puede operar como un saneamiento retroactivo del vicio..." (Agustín A. Gordillo, op. cit.).

El autor distingue asimismo, entre aquellos actos que

requieren aprobación de los que requieren autorización, siendo la principal diferencia entre ambos -además del momento en que interviene el órgano competente-, en el momento a partir del cual el acto autorizado o aprobado surte sus efectos: el caso del primero a partir de que el acto autorizado tienen lugar y en el caso del segundo a partir de que opera la aprobación del acto previo.

Que en virtud de lo expuesto debe tenerse presente que el "Convenio para la incorporación de pasantes" estableció en la cláusula sexta su vigencia a partir del día de suscripción, lo que también fue considerado en la Resolución N° 4946/24; y que la Resolución N° 4772/24 prevé la duración del "Convenio de Incorporación de afiliados Adherentes a la Obra Social" a partir de la fecha de su celebración.

Que en virtud de la doctrina señalada, resulta recomendable, como buena práctica, que el ejercicio de la representación que le corresponde a la Presidente del Instituto para la firma de convenios, sea autorizada por el Directorio de manera previa. Particularmente cuando se pretenda la entrada en vigor de los convenios a partir de la suscripción. En el entendimiento de que el tratamiento previo por el Directorio de futuros convenios en ejercicio de su función de gobierno, colaboraría al orden administrativo del organismo y evitaría las dificultades que podría implicar el hipotético rechazo por el cuerpo de un compromiso previamente asumido por su Presidente.

Asimismo, en caso de suscribirse convenios sujetos a una posterior aprobación por parte del Directorio, la producción de sus efectos debe encontrarse supeditada a la Resolución del Directorio que lo apruebe.

En lo que refiere al tratamiento dado a los Convenios previo a su aprobación por parte del Directorio referida por los denunciantes, no consta en la copia de las actuaciones el procedimiento llevado a cabo al efecto. No acreditándose particularmente el cumplimiento de lo dispuesto en el Anexo I a la Resolución del Directorio N° 1985/12 que crea las Comisiones, estableciendo "...Cada Comisión atenderá las cuestiones y propuestas que se eleven al Directorio para su consideración, de acuerdo a la incumbencia funcional (...) Para continuar el tratamiento en reunión de directorio, el trámite con la leyenda SE SUGIERE APROBAR, será remitido a Secretaría de Directorio para elaborar el Orden del Día de la siguiente reunión de Directorio (...) Las reuniones de Directorio que se realizan semanalmente, se conformarán con los despachos (en mayoría y minoría) de las Comisiones. El Orden del Día, de las reuniones de Directorio, se conformará por temas de cada Comisión".

Debiendo considerarse en tal sentido, como se ha señalada en la Resolución N° 2980/25 dictada precedentemente en el Expte. 4341/24

caratulado "CAPELLO EMILIO DAVID Y GÓMEZ CARLOS E. S/ DENUNCIA LEY 616-A SUPUESTA IRREGULARIDAD REF: PROCEDIMIENTO DE DICTADO DE RESOLUCIONES DE PRESIDENCIA - (INSSSEP).-", que en caso de no corresponder el tratamiento de las Resoluciones por el Directorio, por no haberse tratado en las comisiones correspondientes y/o por no haberse incorporado las mismas al orden del día, corresponde al propio Directorio su rechazo, en virtud de las facultades y deberes asignados por la Ley Nro. 800-H, particularmente el art. 15 inc. g) de la Ley Nro. 800-H que establece "Ejercer por sí o por medio de funcionarios designados al efecto, el estricto control del buen uso de los servicios por parte de los afiliados y la correcta prestación de los servicios convenidos, con la finalidad de asegurar el desarrollo normal y oportuno de las obligaciones legales, el cumplimiento de los objetivos sociales y el resguardo del patrimonio del organismo".

Lo expuesto en el marco de la autonomía que le es propia al InSSSeP, considerando que el Directorio detenta el gobierno y administración del Organismo, por lo que en cumplimiento de sus propios reglamentos el mismo debe determinar si corresponde o no el tratamiento de los proyectos de resolución. Siendo pertinente en caso de no corresponder su tratamiento por no haberse tratado en las comisiones correspondientes y/o por no haberse incorporado las mismas al orden del día, su rechazo, en ejercicio de las facultades y deberes asignados al cuerpo colegiado por la Ley Nro. 800-H.

Conforme lo cual, habiendo sido aprobadas por el órgano competente las Resoluciones que aprueban ambos convenios, las mismas resultarían "prima facie" válidas conforme las previsiones del art. 15 inc. r) de la Ley Nro. 800-H que establece "r) Implementar un registro específico para sus resoluciones, las que serán válidas cuando fueren aprobadas por la mayoría de sus miembros en sesiones ordinarias y/o extraordinarias. Dichas resoluciones serán firmadas por el Presidente y refrendadas por un (1) Vocal del Directorio".

Que por otra parte deben considerarse las facultades asignadas al Síndico por el art. 18 de la Ley Nro. 800-H, particularmente en los incisos "a) Tiene como misión la de controlar permanentemente la marcha de la administración social y la gestión del Directorio" y "b) Es integrante permanente del Directorio, con atribuciones indelegables para la fiscalización de la administración de los sistemas con los siguientes deberes: (...) 5) Velar por que el Directorio y el organismo cumpla con esta ley y normas aplicables, cuidando de ejercer sus funciones de modo que no entorpezcan la regularidad y el funcionamiento del organismo; 6) Tiene amplias atribuciones para indagar, preguntar, compenetrarse e investigar todo lo concerniente al desempeño de los sistemas y especialmente del Directorio, cuyas funciones de administración

y gestión no pueden arriesgarse por negligencia"; en cuyo marco el Sr. Gómez solicitó las actuaciones Nros. V-40443/24 y V-41417/24 a los efectos de efectuar un exhaustivo estudio y análisis. Resultando de trascendencia su función, debiendo realizarse las observaciones y requerimiento que considere pertinente en relación a la actuación del Directorio en primera instancia ante el propio cuerpo, a fin de que sean corregidas las irregularidades que pudieran suscitarse en su mismo ámbito.

Que en el marco del art. 5º de la Constitución Provincial que establece "Los poderes públicos no podrán delegar sus atribuciones ni los magistrados y funcionarios, sus funciones, bajo pena de nulidad. Tampoco podrán arrogarse, atribuir, ni ejercer más facultades que las expresamente acordadas por esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten", debe destacarse el carácter autárquico y funcionalmente autónomo del InSSSeP conforme lo establece el art. 1º de la Ley Nro. 800-H.

Que la presente Resolución y las consideraciones vertidas en la misma se enmarcan en las atribuciones propias de esta Fiscalía para investigar hechos que puedan ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública conforme art. 6 de la Ley Nro. 616-A y como autoridad de aplicación de la Ley Nro. 1341-A, que en el art. 1 inc. a establece el deber de los funcionarios públicos de "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".

Concluyendo que, el último control de legalidad de los actos jurídicos y en el caso particular, de los actos administrativos dictados, corresponde a la instancia judicial.

Por todo lo expuesto, normas legales citadas y facultades conferidas;

EL FISCAL GENERAL DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

RESUELVE:

I.- TENER POR CONCLUIDA la intervención de esta Fiscalía de Investigaciones Administrativas, en el marco de la Ley Nro. 616-A y demás normativa citada, conforme los considerandos suficientemente expuestos.-

II.- REMITIR copia de la presente Resolución a la Presidencia del InSSSeP y por su intermedio al Directorio y al Síndico por los Afiliados, a fin

de poner en conocimiento las recomendaciones efectuadas conforme las consideraciones efectuadas precedentemente. Oficiese.-

III.- PUBLICAR oportunamente la presente Resolución en la página web de esta organismo (fia.chaco.gov.ar).-

IV.- ARCHIVAR las presentes actuaciones, sin más trámite y **TOMAR RAZÓN** por Mesa de Entradas y Salidas.-

RESOLUCIÓN N° 2998/25.-




DR. GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMÓN
FISCAL GENERAL
Fiscalía de Investigaciones Administrativas