



Informe Legal Nº 175/2019

Letra: T.C.P. - C.A.

Cde. Expte. Nº 12-DR-2019-

Letra OSPTF

Ushuaia, 2 de octubre de 2019

SEÑOR SECRETARIO LEGAL A/C Dr. Pablo E. GENNARO

Vienen las actuaciones del corresponde, caratuladas "HABERES CORRESPONDIENTES AL MES DE ENERO DE 2019", con el objeto de emitir opinión jurídica en relación a la solicitud efectuada por el Sr. Auditor Fiscal, C.P.N. Daniel MALDONES en el Informe Contable Nº 314/19 Letra: T.C.P.-Deleg. OSPTF.

En concreto lo que se consulta, conforme lo indicado en el último párrafo del apartado conclusiones de dicho informe, consiste en: "... la competencia que tendría la Obra Social y el funcionario que aprobó la creación del programa, como así también si de dicho procedimiento implementado por la Presidenta de la institución surgiría un presunto perjuicio fiscal a la administración por la utilización de fondos públicos con un destino distinto del establecido legalmente, destinado a un fin particular y dirigido a un segmento mínimo y exclusivo de sus afiliados, otorgando plazos y condiciones especiales que no guardan relación alguna con la realidad económica de la Obra Social provincial, cuyo recupero a valores actualizados resultaran nulos a insignificantes".



A los fines de evacuar la consulta realizada cabe efectuar una reseña de los antecedentes que obran en las actuaciones, y de todos aquellos que permitan un análisis adecuado de la cuestión.

ANTECEDENTES.

En primer término cabe consignar que al programa que el Auditor se refiere es al que surge de la Resolución de Presidencia O.S.P.T.F. Nº 1621/2018 dictada el 28 de noviembre de 2018 y publicada en el Boletín Oficial del 13 de diciembre de 2018.

La citada resolución, en su artículo primero resolvió: "Aprobar el Programa de Asistencia Financiera al personal de la Obra Social, el cual se regirá por lo establecido en el Anexo I de la Presente".

En ejercicio de competencias propias el Auditor Fiscal interviniente emitió el Acta de Constatación TCP Nº 167/2019- DELEG. O.S.P.T.F., en el marco del trámite del control posterior del expediente de la referencia, que tiene por objeto el análisis de la liquidación correspondiente a los haberes, aportes y contribuciones del período enero 2019.

En lo que concierne a la cuestión que origina la consulta legal se indicó en el capítulo V <u>REQUERIMIENTOS</u> lo siguiente: "... 2. Mediante Resolución de Presidencia Nº 1621/18 se aprobó el Programa de Asistencia Financiera al Personal de la Obra Social, exclusivo para agentes de la institución y con tasa de interés preferencial. En tal sentido se indica que no surge de la motivación del acto de aprobación, el encuadre legal de dicho beneficio. Así como tampoco surgen de las actuaciones obrantes en el presente expediente antecedentes que justifiquen las facultades de quién lo suscribió,





atento que el beneficio otorgado implica directamente el establecimiento de privilegios".

Las actuaciones fueron remitidas al organismo a los fines de dar respuesta a los distintos requerimientos efectuados, interviniendo a dichos fines su Servicio Jurídico mediante la emisión del Informe D.G.J. Nº 023/2019, suscripto por los abogados Sebastián E. RODRIGUEZ y Pedro Rodolfo SOSA UNZAGA, este último en su carácter de Director General Jurídico.

En lo atinente al tema que nos ocupa los letrados firmantes señalan que: "...La Resolución citada, según sus términos, da cuenta de un programa paliativo y de especial asistencia para un sector de afiliados aportantes, caracterizado por marcadas limitaciones en cuanto a los supuestos fácticos que habilitan su otorgamiento, esto es, su único objetivo es atender necesidades y dar respuesta a urgencias debidamente fundadas (Anexo I, punto I). En cuanto a los sujetos del programa, la reglamentación exige que se trate de agentes públicos con estabilidad, extremo que le confiere la posibilidad cierta de recupero; tal cuestión se refuerza con la suscripción de promesas de pago (pagaré) por parte del beneficiario, contemplándose expresamente las hipótesis de licencias sin goce de haberes y eventual desvinculación del agente beneficiario..".

Seguidamente refieren que "... En orden a las competencias para la implementación del programa referido corresponde destacar que el artículo 7º de la ley 1071 confiere al presidente la prerrogativa de administrar los fondos de la obra social (inciso "a") y de ejercer las facultades que la citada ley otorga a la obra social (inciso "o"). En este sentido, el artículo 3º del mismo ordenamiento contempla, entre las prestaciones a otorgar por parte de la Obra

3

Social, cualquier otro <u>servicio social</u> que se instituya (art. 3°, inciso "b", Ley 1071).

Y concluyen afirmando que "...De modo tal, y en orden a las facultades legales para la implementación del programa referido por parte de la presidencia, podría considerarse que la decisión se enmarca dentro de su órbita de actuación...".

Recibidas nuevamente las actuaciones en este Tribunal de Cuentas, con las respuestas elaboradas por el organismo, se elabora el Acta de Constatación TCP Nº 284/2019- O.S.P.T.F.

En esta ocasión el Auditor Fiscal interviniente considera en relación al programa de financiamiento establecido en la Resolución de Presidencia Nº 1621/18, que se han detectado los siguientes incumplimientos: "a) Falta de competencia del órgano: la obra social actúa como una entidad financiera otorgando préstamos personales a su personal activo a tasa 0% hasta la cuota 18, no encontrándose encuadrada dicha función entre las propias de la entidad atento la naturaleza de los recursos que administra; b) Falta de competencia del funcionario: de acuerdo a lo expuesto en el punto precedente, las facultades legales para la implementación del programa por parte de la Presidencia, configurarían la administración de fondos con arbitrariedad y c) No se aplica el principio de igualdad de tratamiento y oportunidades a todos los afiliados de la obra social, sino sólo a un "segmento" y "sector" preferencial, resultando ser un "servicio social" discrecional.

Como respuesta a dicho requerimiento la Presidente del organismo remitió la Nota N° 399/2019 obrante a fs. 323, adjuntando copia certificada de la Resolución de Presidencia O.S.P.T.F. N° 1005/19, en virtud de la cual se deja sin efecto la resolución que crea el Programa de asistencia financiera cuestionado.





Efectivamente por dicha resolución se procedió en tal sentido, indicando, según surge de los considerandos de dicho acto, que tal decisión se vio motivada en "... Que el Órgano de Control Externo mediante Acta de Constatación N° 284/2019- Punto 2- ha emitido objeciones al respecto..." y por ello resuelve: "ARTÍCULO 1°.- Deróguese la Resolución de esta Presidencia N° 1621/2018 de fecha 28 de noviembre de 2018; ello en virtud de los considerandos de la presente...".

Ante ello se verifica una nueva intervención del Auditor Fiscal, esta vez mediante Acta de Constatación TCP N° 371/2019- O.S.P.T.F. en la cual indica que en relación al incumplimiento observado respecto al Programa de Asistencia Financiera se ha brindado respuesta mediante la Nota N° 399/19 suscripta por la Presidenta del organismo y que como "Conclusión: El incumplimiento se encuentra susbsanado. No obstante resulta necesario considerar que la decisión adoptada por esa Obra Social deviene de la falta de insistencia a los reparos formulados y/o falta de fundamentos legales que justifiquen la continuidad del programa y no, solamente, a las objeciones del Acta de Constatación N° 284/19, tal como se expresa en los considerandos de la Resolución N° 1005/19".

En función de lo cual se formulan dos (02) nuevos requerimientos:

- 1) Atento la emisión de la resolución de Presidencia OSPTF Nº 1005/19, de fecha 26/07/19 derogando el Programa de Asistencia Financiera al Personal de la Obra Social, se solicita se informe los motivos que han llevado a la suscripción de las Resoluciones de Presidencia Nº 1053/19 y 1054/19 de fecha 26/07/19 por la que se aprueban nuevas asistencias financieras.
- 2) Se solicita se informe pormenorizado el monto total involucrado en el Programa de Asistencia Financiera al Personal de la Obra Social desde su



creación hasta la fecha, detallando acto administrativo de otorgamiento, apellido y nombre del agente, número de legajo, monto de la asistencia, cantidad cuotas, fecha 1° cuota, fecha última cuota, tasa de interés aplicada. Amortización acumulada e intereses acumulados al 31/07/19, así como el pago total y saldo pendiente a dicha fecha.

En respuesta a los nuevos requerimientos se remitió la Nota Nº 450/19, Letra Presidencia O.S.P.T.F., donde da cuenta que en relación a las Resoluciones de Presidencia Nº 1053/19 y 1054/19, las mismas se suscribieron por cuanto las solicitudes fueron aprobadas con anterioridad a la derogación de la norma general, acompañando dictamen emitido por el Director General Jurídico del organismo, Dr. Hugo Gastón MARTINCO..

En efecto se encuentra agregado a fs. 331/332, el Dictamen Dirección General Jurídica Nº 29/2019, que en lo sustancial en relación al tema que nos convoca, se ocupa de señalar la cuestión de la vigencia de los actos administrativos cuestionados y sobre cuya procedencia se requirió respuesta. Para ello señala en primer lugar que la Resolución de Presidencia O.S.P.T.F. Nº 1621/2018 se trata de un acto de alcance general y que por ello su consecuente acto de derogación se rige en cuanto a su vigencia por el Art. 153 de la Ley 141 que establece que los actos de alcance general surten efecto, a falta de plazo expreso, después de los ocho días computados desde el siguiente de su publicación.

Si bien el dictamen se explaya en relación a esta cuestión, entiendo que en esta instancia no resulta necesario abundar sobre el tema ya que la cuestión central radica, tal como lo propone el Auditor Fiscal, en el dictado de la primigenia resolución que otorgó la asistencia financiera, la competencia para hacerlo y las condiciones de otorgamiento, y sobre esto se basará el análisis que se expondrá en el acápite siguiente.





ANALISIS

En forma liminar cabe recordar que una cuestión de similar tenor fue analizada en Informe Legal Nº 44/2018 Letra: TCP-CA.

En esa pieza jurídica dictada con motivo de analizar la legitimidad de una resolución dictada por el titular de un organismo del Estado provincial se expresó lo siguiente: "Al respecto, cabe tener presente que la Doctrina distingue el acto administrativo del acto de alcance general bajo los siguientes parámetros: '(...) Sabemos que el acto administrativo es un acto de alcance particular y el reglamento, por su parte, es de alcance general. Pero ¿cuál es la distinción entre el estándar particular o general del acto que sirve de guía entre ambos conceptos? Creemos que el punto de apoyo es el sujeto destinatario del acto pero, en particular como ya señalamos en los comienzos de este capítulo, el carácter individualizado o no del sujeto en el marco del propio acto y -ademássu carácter abierto o cerrado. En otros términos, el acto es particular si cumple con dos condiciones: (a) dice quiénes son las personas destinatarias y (b) el campo es cerrado. Entonces, el acto es de alcance individual siempre que el o los sujetos destinatarios estén individualizados en el propio acto y su campo esté cerrado, no pudiendo restarse o sumarse otros . (...) imaginemos otro acto en estos términos. El acto estatal establece que las empresas prestatarias de servicios públicos pueden exportar ciertos productos. En este caso existe una pluralidad de sujetos, pero su individualización no surge del propio texto del acto sino de otras normas o actos y su integración con aquél, y además su carácter es abierto. Por ello, en este caso el acto es de alcance general' (BALBIN, Carlos F. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. La Ley. 1Era Edición. Buenos Aires. 2010. Págs. 248/249)".

B

La Resolución de Presidencia O.S.P.T.F. Nº 1621/2018 aprobó la implementación del Programa de Asistencia Financiera al personal de la Obra Social, encuadrando tal decisión en el artículo 7 de la Ley provincial Nº 1071.

Dicho artículo 7 establece a lo largo de su articulado las funciones del Presidente de la Obra Social.

Por su parte el citado programa consistió, según lo dispuesto en el Anexo I de la citada resolución en la concesión de préstamos a los empleados de planta permanente a su solicitud y previa acreditación de la necesidad, por la suma de hasta un (1) sueldo bruto del agente; con un plazo de devolución de hasta cuarenta y ocho (48) cuotas mensuales y consecutivas mediante descuento de haberes.

En relación al interés se estipuló el no devengamiento de intereses si la asistencia financiera se otorgaba por un plazo de hasta 18 meses y si el plazo era mayor devengaría una tasa nominal anual (TNA) del diez por ciento (10%).

Entonces, en el caso de marras, tal como surge de la reglamentación que se aprueba con la Resolución de Presidencia Nº 1621/18 OSPT, la norma estaba destinada a todo el personal del Organismo asistencial, en forma general y abstracta con vocación de permanencia en el sistema normativo del ente, por lo que cabía conceptualizarla como un reglamento.

En el Informe Legal Nº 44/2018 Letra TCP-CA se recordó, en relación al tema que se viene tratando, que "En cuanto a los requisitos que los actos de alcance general deben cumplir, conforme a la Ley provincial N° 141, la Doctrina tiene dicho que: 'La LPA y su decreto reglamentario establecen de modo expreso en qué casos debe aplicarse este bloque normativo sobre los reglamentos (...). Es claro que la ley 19549 debe aplicarse cuando así está dicho por el propio legislador, pero ¿qué ocurre en los otros casos? El conflicto





interpretativo nace entonces cuando las disposiciones de la ley y su decreto reglamentario no dicen si éstas deben aplicarse sobre los reglamentos (...). En conclusión, en caso de omisión del texto de la ley -LPA- respecto de los reglamentos y su régimen jurídico debe analizarse cada instituto en particular y resolver si procede su aplicación' (BALBIN, Carlos F. Op. Cit. Págs. 257 y ss.)".

A la luz de los conceptos transcriptos en los párrafos precedentes, corresponde analizar si las exigencias previstas por el artículo 99 de la Ley provincial N° 141, resultan aplicables a los reglamentos y, en su caso, la existencia de vicios en la Resolución Presidencia N° 1621/2018 OSPTF.

Es pacífica la Jurisprudencia al afirmar que la Administración Pública, sea ésta centralizada o descentralizada, debe guiar su proceder en base a las normas que fijan sus atribuciones.

A título ilustrativo vale recordar el precedente judicial citado en anterior oportunidad citada: "... Que ya se ha abandonado el vetusto principio de que la ley era un límite del obrar administrativo, para concluir que aquella constituye el presupuesto mismo de su actividad, lográndose así el moderno principio de la positive binding, o vinculación positiva de la Administración a la ley, que sostiene que la certeza de la validez de cualquier accionar administrativo es postulable en la medida en que pueda referírsela a un precepto jurídico, o que, partiendo de un principio jurídico, se derive de él -como cobertura legal- la actuación administrativa. Surge así, que lo que es propio en general de los sujetos privados -art. 19, CN.- no lo sea para la Administración, la que no pueda obrar sin que el ordenamiento la autorice expresamente.

Frente al principio permissum videtur id omne quod non prohibitum, que domina, en general, la vida civil, es propio del régimen de la Administración el apotegma quaed non sunt permisse prohibita intelliguntur.



Entiende el Tribunal que el principio de especialidad, que se afirma en la doctrina como propio de las personas morales, las cuales nacen con una finalidad determinada, tiene carácter vinculante y determinante de su actividad y que él es predicable también a las personas públicas. Ello por cuanto el 'postulado de la permisión' (está permitido lo que no está prohibido; art. 19, CN.), juega en relación a los habitantes (el citado artículo constitucional está ubicado en el capítulo único que trata los derechos y garantías de éstos) y no respecto del Estado y sus órganos jerarcas, respecto a los cuales la propia norma fundamental regula, en disposiciones posteriores, la competencia que le es atribuible.

A la luz de una clara hermenéutica constitucional, el vetusto principio de que en derecho administrativo la competencia es la excepción y la incompetencia la regla, y que, por tanto toda competencia debe estar conferida por norma o por extensión a lo razonablemente implícito en lo expreso, demuestra lozanía y vigencia". (CNACAF, "Peso, Agustín", 13/06/1985)

De lo que se sigue que, el dictado de Reglamentos exige que el órgano emisor cuente con facultades suficientes. Es decir, debe dar cumplimiento al requisito estipulado por el inciso a) del artículo 99 de la Ley provincial N° 141.

Por lo tanto, procede analizar si el Presidente de la O.S.P.T.F. tiene la potestad para otorgar asistencias financieras o dicho de otro modo reglamentar operatorias con los fondos del ente asistencial.

Como primera cuestión debo advertir que no encuentro entre las atribuciones del presidente el otorgamiento de préstamos o colocación de dinero de cualquier tipo. Si existe regulación en tal sentido entre las funciones del Directorio.





En efecto el artículo 15 inciso m) de la Ley provincial N° 1071 otorga entre las atribuciones y obligaciones del Directorio la de "...m) realizar las colocaciones de dinero y la toma de préstamos en dinero, al interés corriente de la institución bancaria oficial provincial, o en su defecto, de otras entidades bancarias oficiales o privadas, en tanto las condiciones por estas ofrecidas resulten financieramente más satisfactorias para la Obra Social".

En consecuencia, en relación a la consulta del Auditor Fiscal en cuanto a la competencia del organismo y del funcionario para disponer la creación de dicho programa podría concluirse que la colocación de dinero, como podría ser el caso de estos préstamos, es una facultad del Directorio de la Obra Social, es decir que si bien el Organismo -O.S.P.T.F.- cuenta entre sus competencias la que aquí se comenta, el órgano decisor competente no es el Presidente sino el Directorio.

En este aspecto la resolución de marras sería nula por no haber sido dictada por el órgano o funcionario competente y como tal la nulidad sería absoluta (artículo 110 inc. a) Ley 141).

No obstante, el acto adolece también de otro vicio sustancial, ya que ha sido dictado en transgresión a la normativa que le sería aplicable; es decir se habría apartado del principio de legalidad que debe regir toda la actuación estatal.

En esa senda, el cuestionamiento que fulminaría la validez de la resolución que se viene analizando, radica en la metodología utilizada para otorgar estas "asistencias finacieras", básicamente en las pautas que rigen su devolución y es en este punto, en que se advierte la colisión con la norma que lo ampara.

A.

Si bien, tal como fuera analizado oportunamente por el Servicio Jurídico del organismo, las erogaciones surgidas de este programa tendrían prácticamente una tasa total de recupero, también es cierto que fueron dadas en su gran mayoría a tasa cero, tal como surge del listado obrante a fs. 340.

Dicha tasa de interés no coincide de ninguna manera con la prevista por el citado artículo 15 m), que habilitaría en principio a otorgarlas, ya que allí se establece que los movimientos dinerarios deben hacerse a la tasa de interés corriente del banco oficial o de otra entidad en caso de que fuera mas beneficiosa para el organismo.

Es decir, la finalidad de la norma es beneficiar al organismo asistencial para que éste a su vez, pueda cumplir mas eficientemente la función para la cual fue creado, es decir, según el artículo 1º de la Ley 1071: "...las prestaciones médico asistenciales del personal, funcionarios y magistrados dependiente de los tres poderes del Estado provincial, sus municipalidades y comunas, entes Autárquicos y Descentralizados y Sociedades con Participación Mayoritaria Estatal, en cualquiera de sus manifestaciones y las Fuerzas de Seguridad dependientes de la Provincia...". Lo cual en el caso, claramente no se observa.

En consonancia con ello, aun cuando quisiera afirmarse, tal como lo hacen los letrados firmantes del Informe D.G.J. Nº 023/2019, cuando señalan que "... En orden a las competencias para la implementación del programa referido corresponde destacar que el artículo 7º de la ley 1071 confiere al presidente la prerrogativa de administrar los fondos de la obra social (inciso "a") y de ejercer las facultades que la citada ley otorga a la obra social (inciso "o"). En este sentido, el artículo 3º del mismo ordenamiento contempla, entre las prestaciones a otorgar por parte de la Obra Social, cualquier otro servicio social que se instituya (art. 3º, inciso "b", Ley 1071); ello tampoco podría ser posible.





Esa imposibilidad obedece a que, tal como se afirmó en el Acta de Constatación TCP N° 284/2019- O.S.P.T.F., en la implementación de dicho programa "... c) No se aplica el principio de igualdad de tratamiento y oportunidades a todos los afiliados de la obra social, sino sólo a un "segmento" y "sector" preferencial, resultando ser un "servicio social" discrecional".

Por ello, aún cuando se quisiera hacer extensiva la norma invocada por los letrados del ente, la desigualdad de trato torna a la causa del acto en ilegítima y por lo tanto el acto administrativo resulta ilegítimo.

En consecuencia y en consonancia con lo sostenido oportunamente por el Auditor Fiscal interviniente, no basta con la derogación de la Resolución Presidencia O.S.P.T.F. Nº 1621/2018 por la observación del Tribunal de Cuentas, sino que al presentar un vicio sustancial que la torna nula de nulidad absoluta, como se dijo, se debe proceder a la revocación por causa de ilegitimidad (conf. Capitulo III, Titulo V de la Ley provincial Nº141).

Aclarado esto, a los efectos de poder contestar la segunda cuestión consultada por el Auditor Fiscal interviniente en el Informe Contable Nº 314/2019 Letra: TCP-Deleg. OSPTF, corresponde señalar que a los fines de poder determinar la existencia de perjuicio fiscal primero deberían analizarse los términos en que la institución requerida dicte el acto por el cual declare la nulidad y la consecuente revocación de la Resolución Presidencia Nº 1621/18; ya que de ello dependerá que se adopten los recaudos para dejar subsistente la causa jurídica que tornen reclamables las asistencias financieras otorgadas y se proceda a su recupero.

CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto cabe indicar, a la consulta del Auditor Fiscal C.P.N. Daniel MALDONES, plasmada en el Informe Contable Nº 314/19 Letra: T.C.P.-Deleg OSPTF. que, habiendo analizado la normativa existente, la Resolución Presidencia O.S.P.T.F. Nº 1621/2018, resulta nula de nulidad absoluta y por lo tanto corresponde proceder a su revocación por cuestiones de ilegitimidad.

Que en relación a la pregunta acerca de un eventual perjuicio fiscal, la respuesta surgirá del análisis de los términos en que se dicte el acto administrativo que así lo declare.

En consecuencia, la suscripta entiende que, salvo mayor elevado criterio, con la conclusión alcanzada corresponde dar por concluida la intervención de este Cuerpo de Abogados, en razón de haber dado respuesta a la consulta formulada; sin perjuicio de que, en función de la conducta que adopte el funcionario responsable del organismo asistencial en mérito a las conclusiones plasmadas en el presente y en el Informe que surja del área contable de este Tribunal de Cuentas, el Auditor Fiscal interviniente, entendiese que persiste duda jurídica y requiera nueva intervención.

Ura. Patricia Bertolin ABOGADA Mat. Prov. № 461

Tribunal de Cuentas de la Provincia