



PROVINCIA DEL CHACO  
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 30 de mayo de 2025.-

**VISTO:**

Para resolver el Expediente N° 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).-"

**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 que denuncian "...presuntas irregularidades que vendrían acaeciendo como resultado del dictado de Resoluciones Ad Referéndum por parte de la Presidencia del Organismo, que podrían configurar una transgresión a la Ley 800-H..."; solicitando la inmediata intervención de esta Fiscalía "...a fin de que proceda a controlar y fiscalizar la legalidad de las acciones citadas y en su caso, de considerarlo pertinente, se denuncie ante la Justicia competente el hecho (...) y/o - en caso que lo considerara procedente- se recomiende encauzar la conducta a la normativa legal...".

Los Señores Capello y Gómez refieren en la presentación que las Resoluciones de Presidencia Ad Referendum de Directorio N° 5294/24 y 5457/24 del In.S.S.Se.P. versan sobre materias privativas, exclusivas y excluyentes del Directorio, en tanto conforme el art. 15 de la Ley Nro. 800-H a éste le corresponderían "todas las acciones de administración, organización y recurso humano, funcionamiento de distintas áreas que conforman el Organismo"; mientras que, conforme el art. 16 de la norma, el Presidente "solamente es competente para el dictado de resoluciones de mero trámite, que no signifiquen movimientos de fondos y específicamente no debe invadir jurisdicciones o atribuciones del Directorio...".

Los Sres. Capello y Gómez señalan que ambas Resoluciones fueron ingresadas en fechas 28 de agosto de 2024 y 4 de septiembre de 2024 respectivamente, fuera del orden del día, lo que constituiría una transgresión por parte de la Presidencia a la Resolución N° 1985/12, que dispone la creación de Comisiones; obstaculizando el proceso de análisis, estudios de los distintos casos, en las comisiones conformadas por los miembros electos por los



afiliados. Agregando que dichas resoluciones no fueron puestas en conocimiento de los miembros del Directorio de modo previo a su tratamiento.

Los denunciantes informan que la situación descrita fue objeto de presentaciones administrativas por miembros del Directorio mediante actuaciones simples Nros. V-39585/24 y V-40812/24 y que no fueron tratadas en sesiones del cuerpo; y que tampoco se han instrumentado acciones efectivas por parte del Directorio.

Acompañan a su presentación copia digital de las Resoluciones de Presidencia Ad Referendum del Directorio Nro. 5294/24 y 5457/24, y de las actuaciones simples Nros. V-39585/24 y V-40812/24 del registro del In.S.S.Se.P. Como prueba instrumental mencionan las Resoluciones de Directorio Nro. 3596/12 y Nro. 1266/23 las que no se adjuntan a la presentación; y ofrecen prueba de informes al In.S.S.Se.P.

Que conforme la documental acompañada, la Resolución de la Presidencia del InSSSeP Ad Referendum del Directorio N° 5457/24 de fecha 18/09/24, dispone "Artículo 1º: Estabiécese que cada miembro del directorio, en sus respectivas áreas y cargos -Presidencia, Vicepresidencia, Vocalía Activa, Vocalía Pasiva, Sindicatura Oficial y Sindicatura de Afiliados- podrá tener a su cargo y bajo su dependencia la certificación de hasta diez (10) agentes, indistintamente de la situación que revista cada uno de ellos (transitorio o permanente), con efecto a partir del 01 de septiembre de 2024 (...)".

Por otra parte la Resolución de la Presidencia del InSSSeP Ad Referendum del Directorio N° 5294/24, de fecha 22/08/24, resuelve "Artículo 1º: Dejar sin efecto el alcance dado a las Resoluciones de Directorio N° 3596/12 y N° 1266/23, en un todo de acuerdo a lo dispuesto en los considerandos que antecedentes. Artículo 2º: Dispone la dependencia jerárquica y funcional del Departamento Anti Plus, a partir del dictado de la presente, de la Vocalía Pasiva, Activa y Sindicatura de afiliados, deberán establecer el modo en que se distribuirán las misiones y funciones para la puesta en marcha del nuevo departamento bajo su dependencia.- ...".

Asimismo conforme copia de la Actuación Simple 40812/24 presentada, resulta que mediante la misma se hace saber al Director a/c de la Dirección Técnica y Control de Gestión de In.S.S.Se.P. que "ratifican la improcedencia de la Circular Nro. 020 de fecha 11 de septiembre de 2024 por Ud., suscripta y reiteran que en lo sucesivo deberá abstenerse de intimar al Síndico de Afiliados y Vocal Activo (...) se notifica que de repetirse la situación se expone a la aplicación del Decreto 1311/99. Asimismo, informa que la Resolución invocada 1462/2024 no le atribuye las facultades que invoca...". Mientras que la actuación 39585/24 corresponde a una nota mediante la que



informan a los Sres. Miembros del Directorio de InSSSeP respecto a la nota cursada al Director a/c de la Dirección Técnica y Control de Gestión.

Que en virtud de lo expuesto, a fs. 20/21 se dispuso formar expediente y solicitar a la Presidencia de In.S.S.Se.P. y por su intermedio al Directorio del Organismo, la remisión de Resoluciones del Directorio N° 1985/12, 3596/12 y 1266/23 y de la Circular Nro. 020 del 11/09/24; informe respecto al tratamiento dado a las actuaciones simples mencionadas por los Sres. Capello y Gómez; se expida respecto a la denuncia en cuanto considere pertinente y remita la reglamentación de la Ley Nro. 800-H aplicable a los hechos planteados y todo otro antecedente pertinente.

Que desde la Asesoría de Presidencia del In.S.S.Se.P. se remitió informe con la documentación requerida, acompañando las Resoluciones de Directorio N° 0004/94 y 1900/95 (fs. 25/51). Mediante la primera de ellas, se dispuso "DELEGAR en el Presidente del Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos las facultades comprendidas en los considerandos de la presente, en la aplicación del art. 15 inc. g) de la Ley N° 4.044.-", surgiendo de los considerando que "...se estima conveniente delegar en la Presidencia el dictado de Resoluciones que, aun cuando impliquen erogaciones o movimiento de fondos, se relaciones con cuestiones de administración, que por su naturaleza deben concretarse con rapidez y eficacia; y cuya demora acarrearía graves consecuencias tanto para los afiliados como para el normal desarrollo de la Institución. Que la delegación de facultades mencionadas, se refiere concretamente al pago de proveedores, prestadores de la Obra Social, pago de alquileres, remuneración del personal del Organismo y todos aquellos que administrativamente correspondan". Mientras que la Resolución del Directorio N° 1900/95 dispuso en su artículo N° 2 "RESTABLECER la Resolución de Directorio N° 004/94 en aplicación de facultades conferidas en el artículo 15 inc g) de la Ley 4044/94.-".

Que en la contestación al Oficio intervino la Dirección Técnica y Control de Gestión informando que "i) La Actuación Simple N° 39585/2024 no ha sido remitida a esta Dirección Técnica, encontrándose actualmente en la Vocalía Activa (...) ii) La actuación Simple N° 40812/2024 es derivada de la contestación presentada oportunamente mediante las Actuaciones Simples Nros. 39586/2024 y 39587/2024, iniciadas por el Vocal Activo y el Síndico por los Afiliados del In.S.S.Se.P. En esa respuesta, se indicó que esta Dirección no posee las facultades que se mencionan en la Resolución de Directorio N° 1462/2024 (...). Al respecto, se aclara que, en respuesta a esas actuaciones, se señaló que: *"la Circular N° 20/2024 fue emitida con el propósito de dar cumplimiento a dicha instrucción y en ejercicio de las facultades conferidas por*



la Resolución de Directorio N° 1462/2024. Dichas facultades incluyen: 1) Controlar el cumplimiento y ajuste a las normas vigentes en las tramitaciones administrativas presentadas a su consideración y/o decisión de las autoridades superiores; 2) Organizar y mantener la presentación de servicios internos comunes necesarios para la administración en general; y 3) Ejercer la administración del personal y el control disciplinario correspondiente." Se observa que se consignó erróneamente el año de la Resolución de Directorio, debiendo ser la Resolución N° 1462/2009, que aprueba las misiones y funciones de esta Dirección (...) Por último, con relación a la Resolución de Presidencia N° 5457/2024, es preciso señalar que la misma fue ratificada por el Directorio del Organismo mediante Resolución N° 4634/2024..."

Que de la documentación acompañada en la mencionada contestación surge:

- Circular N° 020 de fecha 11/09/2024 de la Dirección Técnica y Control de Gestión dirigida a Presidencia, Vicepresidencia, Vocalía Activa, Vocalía Pasiva, Sindicatura Oficial, Sindicatura de Afiliados, Departamento de Personal y Servicios Internos mediante la que se comunica a los miembros del Directorio que deberán cumplir estrictamente con la Resolución de Presidencia Ad Referéndum N° 5457/2024.

- Resolución del Directorio de InSSSeP N° 3596/12 que dispone "ARTICULO 5º: CREAR el Departamento Anti Plus, que dependerá jerárquica y funcionalmente de la Gerencia de Obras Social y Alta Complejidad".

- Resolución del Directorio de InSSSeP N° 1266/23 que resuelve "ARTICULO 1º: MODIFICAR el artículo 5º de la Resolución de Directorio N° 3596/12,(...) el que quedará redactado de la siguiente manera: "ARTICULO 5º: CREAR el Departamento Anti Plus que dependerá jerárquica y funcionalmente del área de Asesoría Legal del Organismo".

- Resolución del Directorio de InSSSeP N° 4634/24 de fecha 18/09/24 que en su art. 1º dispone "RATIFICAR en todos sus términos la Resolución de Presidencia dictada Ad-Referendum del Directorio N° 5457 de fecha 30 de Agosto de 2024, de conformidad a lo expuesto en los Considerandos precedentes".

- Resolución del Directorio de InSSSeP N° 418/12 que dispone la creación de Comisiones y aprueba el Reglamento de Funcionamiento de las mismas en Anexo I.

Que posteriormente se solicitó a la Presidencia de In.S.S.Se.P. que informe respecto a la ratificación por el Directorio de la Resolución de Presidencia Ad Referendum del Directorio N° 5294/24. En virtud



de lo cual a fs. 57/59 remitió copia de la Resolución N° 5066/24 de fecha 30/09/24, correspondiente a dicha ratificación.

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 en relación a la cuestión planteada, Gordillo enseña que "...si el acto ha sido dictado por funcionario incompetente, pero "ad referendum" de la autoridad competente, estamos en la hipótesis de un mero acto preparatorio, de un proyecto sin efectos jurídicos hasta tanto la autoridad competente adopte alguna decisión al respecto. En este caso el órgano inferior no ha tenido voluntad de dictar el acto productor de efectos jurídicos, y por ello no puede hablarse de acto administrativo viciado; la voluntad del superior de dictar el acto propuesto no importa pues convalidación ni aprobación, sino un acto nuevo de efectos constitutivos, es decir, para el futuro" (Agustín A. Gordillo Tratado de derecho administrativo y obras selectas: primeras obras. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación de Derecho Administrativo, 2012).

Que conforme los antecedentes reunidos resulta que, si bien en la contestación al Oficio remitido por el InSSSeP la Asesoría de Presidencia acompañó la Resolución de Directorio N° 0004/94, mediante la cual se delegan a la Presidencia determinadas facultades, no es posible considerar que las Resoluciones de Presidencia Ad Referendum del Directorio N° 5294/24 y 5457/24 fueron dictadas en uso de tales facultades. En tanto en el encuadre normativo de las mismas, que conforma su motivación justificando normativamente el dictado, no se encuentran mencionadas las Resoluciones N° 0004/94 y 1900/95. Además la Dirección Técnica y Control de Gestión no hace referencia a la misma en el informe obrante a fs. 30.

Que a lo señalado se suma, conforme doctrina expuesta precedentemente, que el hecho de que hayan sido dictadas "ad referendum" implica, su dictado por un órgano incompetente, orientado a que posteriormente el órgano competente dicte el acto correspondiente. Por lo que debe diferenciarse el dictado de actos ad referendum de aquellos dictados en uso de facultades previamente delegadas por el órgano competente.

Que del texto de ambas resoluciones cuestionadas resulta que los efectos jurídicos dispuestos por las mismas no se encuentran sujetos a la aprobación del Directorio -lo que hubiera sido correcto siguiendo la doctrina expuesta-. En tanto la Resolución N° 5457/24 tiene efecto a partir del 01/09/24 y la Resolución N° 5294/24 dispone la nueva dependencia jerárquica y



funcional del Departamento Anti Plus, a partir de su dictado.

Al respecto, Gordillo también enseña que "...Si, a su vez, el acto dictado por órgano incompetente no era "ad referendum" 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" (Agutín Gordillo, op. cit.).

Por lo que en el caso particular, las Resoluciones del Directorio N° 5066/24 y 4334/24 que "ratificaron" las Resoluciones de Presidencia ad Referendum N° 5294/24 y 5457/24 respectivamente, convalidaron las mismas. Configurando tal ratificación la confirmación por parte del Directorio de lo dispuesto en las Resoluciones (manteniendo sus efectos) y de lo actuado por la Presidencia del Organismo, saneándolas.

Ello en ejercicio del gobierno y administración del Organismo que le corresponde al Directorio conforme art. 7 de la Ley Nro. 800-H y del art. 15 inc. j) que establece entre sus deberes y facultades: "Realizar todo acto administrativo y/o técnico para el mejor cumplimiento de los objetivos del InSSSeP y de las funciones que encomienda la presente, quedando facultado para suspender o excluir del servicio de Obra Social y demás prestaciones que fueren pertinentes por tiempo determinado a sus afiliados y a los prestadores de servicios, cuando trasgredieren las disposiciones de esta ley, su reglamentación o convenios celebrados".

Que por otra parte, en cuanto al tratamiento dado a las referidas resoluciones ad referendum en el ámbito del Directorio, no consta en las actuaciones el procedimiento llevado a cabo a efectos de determinar su sujeción al Reglamento de Funcionamiento de las Comisiones.

Que en tal sentido, dicho Reglamento que conforma el Anexo I a la Resolución de Directorio N° 1985/12 que dispone la creación de Comisiones, establece que "...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".

Que si bien el tratamiento de las resoluciones del orden del día es descripta por los denunciantes como una transgresión por parte de la



Presidencia del Instituto, en consideración de la autonomía que le es propia al InSSSeP y teniendo en cuenta que el propio Directorio detenta el gobierno y administración del Organismo, le corresponde a éste el cumplimiento de sus propios reglamentos, en virtud de las facultades previstas en el artículo 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".

En orden a tal razonamiento, 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.

Habiendo sido aprobadas por el órgano competente resultan, en consecuencia, "prima facie" válidas las mencionadas Resoluciones 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, en lo referente a la falta de tratamiento en las sesiones del cuerpo de las Actuaciones Simples Nros. V-40812/24 y V-39585/24, resulta de las copias de las mismas presentadas por los denunciantes y obrantes a fs. 18 y 19 de las presentes actuaciones, que la primera está dirigida al Director a/c de la Dirección Técnica y Control de Gestión, señalando la improcedencia de la Circular N° 20/24 por él suscripta; y que por la actuación V-39585/24 el Síndico de Afiliados y el Vocal Activo, ponen en conocimiento del Directorio la nota cursada al Director a/c de la Dirección Técnica y Control de Gestión mediante la actuación V-40812/24. En ninguna de las actuaciones referidas se requiere el tratamiento de alguna cuestión por parte del Directorio, tampoco se plantean observaciones directas sobre las Resoluciones Ad-Referendum de Presidencia, ni sobre el tratamiento dado a las mismas por el cuerpo.

Que en tal contexto debe tenerse presente el art. 5° 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".

Destacándose en tal sentido el carácter autárquico y funcionalmente autónomo del InSSSeP conforme lo establece el art. 1º de la Ley Nro. 800-H, y particularmente las funciones asignadas en dicha norma al Directorio y al Presidente del Organismo.

Así también deben tenerse presentes 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".

Por lo que resulta pertinente hacer saber al Sr. Carlos E. Gómez la trascendencia de realizar formal y directamente las observaciones y requerimientos que considere pertinentes en relación a la gestión del Directorio ante el propio cuerpo. Ello a los efectos de instrumentar, en ejercicio de sus atribuciones, un primer control interno en el marco de la autonomía y autarquía que caracterizan al Instituto, a fin de que sean corregidas las irregularidades que pudieran suscitarse en su propio ámbito.

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** la presente Resolución en la página web de esta Fiscalía.-

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

**RESOLUCIÓN N° 2980/25**



**Dr. GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMON**  
FISCAL GENERAL  
Fiscalía de Investigaciones Administrativas