



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
TRIBUNAL DE CUENTAS



USHUAIA, 18 DE ENERO 2002

VISTO, El Expediente V.A. N° 134/01 del registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: **"S/DENUNCIA LEGISLADORA RÍOS REF. IRREGULARIDADES I.S.S.T."**;
y

CONSIDERANDO:

Que con fecha 05 de septiembre de 2001 se recibió la denuncia efectuada por la Sra. Legisladora María Fabiana Ríos, en su carácter de Presidente de la Comisión N° 5 de Salud de la Legislatura Provincial, referida a presuntas irregularidades cometidas en el ámbito del Instituto de Servicios Sociales de la Provincia.

Que la denunciante formula cuatro hipótesis por las cuales presume; 1°) violación a la Ley Territorial 442 (asamblea de afiliados), 2°) violación a la Ley Territorial 442 y a la Ley 23.660, que determina que el 80% de los gastos deben ser destinados a satisfacer prestaciones sociales (presume malversación), 3°) conformación de una sociedad irregular en la cual el ISST sólo sería socio en las pérdidas y 4°) presume una condonación de deuda.

Que esta Vocalía de Auditoría, ha producido el escrito de fecha 19/12/01 (fs. 116/119), la que forma parte integrante de la presente como Anexo I, concluyendo que no existen elementos de juicio que permitan merituar y reprochar los apartamientos a las normas denunciadas.

Que el Sr. Presidente de este Tribunal, comparte en su totalidad el escrito antes indicado.

Que el Tribunal de Cuentas se encuentra facultado para dictar el presente acto administrativo procediéndose al Archivo definitivo de las presentes actuaciones, en virtud de lo

//..2



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
TRIBUNAL DE CUENTAS



//..2

previsto por el Art. 76° de la Ley Provincial N° 50.

Por ello:

EL TRIBUNAL DE CUENTAS


RESUELVE:

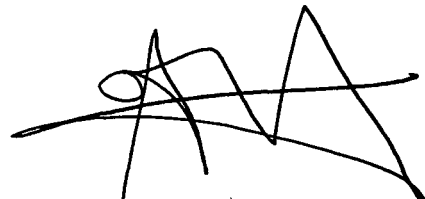
ARTICULO 1°.- Dar por concluida la investigación llevada a cabo mediante Expediente de referencia; por los motivos expuestos en los considerandos de la presente.

ARTICULO 2°.- Dar carácter externo al escrito de fecha 19 de diciembre del Sr. Vocal de Auditoria, que forma parte integrante de la presente como Anexo I.

ARTICULO 3°.- Registrar. Notificar a la Sra. Legisladora María Fabiana Ríos. Cumplido.
Archivar.-

RESOLUCION DEL TRIBUNAL DE CUENTAS N° 06 /02 V.A..-


C. P. N. CLAUDIO A. RICCIUTI
Vocal
Tribunal de Cuentas de la Provincia


C.P.N. VICTOR HUGO MARTÍNEZ
Presidente
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA

ANEXO I RESOLUCION T.C.P.-V.A. N° 06 /02



Vuelve a éste Vocal de Auditoría el expediente de referencia por el cual se tramita denuncia sobre presuntas irregularidades en el ISST realizadas por la Sra. María Fabiana Ríos en su carácter de Legisladora Provincial, Presidente de la Comisión Nro. 5 de Salud – de la Legislatura Provincial.

Del escrito de presentación

La denunciante anota en su escrito de presentación la existencia del Convenio N°1675 datado en 17/08/01 por el cual el Gobierno Provincial y el Instituto de Servicios Sociales de la provincia acuerdan la creación de un Sistema aeronáutico de emergencias (SAPESA) en cuyo marco el Gobierno se compromete a adquirir una aeronave y sufragar los gastos vinculados a los recursos humanos y materiales en tanto el Instituto efectivizará un aporte de capital y se hará cargo de los servicios de la deuda, intereses y cuota de capital del saldo a pagar que surja de la adquisición de la aeronave. Estableciendo, como mecánica de pago, la retención de los aportes patronales que el Gobierno debe efectuar mensualmente al Instituto. Por otro lado, la prestación de servicios será liquidada y facturada por el Instituto.

También indica la presentante que dentro de los servicios y prácticas contratados con la empresa adjudicataria de la Licitación Pública N° 3/2000 (se refiere a las Clínicas privadas) están contemplados los traslados dentro y fuera de la Provincia –sea aéreos o terrestres- para los pacientes afiliados.

Afirma que al momento de calcular la cápita se tuvo en cuenta el costo de los traslados y como consecuencia del convenio que cuestiona los afiliados al ISST estarán pagando dos y hasta tres veces lo mismo en virtud a que: a) porque el servicio de traslado esta cubierto –en la mayoría de los afiliados- por el seguro de LA CAJA, b) porque el servicio integra la estructura de costos que conforman la capita.

Otra de las anotaciones que efectúa la presentante está referida a la presunción de incumplimiento de la prescripción del artículo 8 inc.K de la Ley 442 que establece la asamblea de afiliados por la cual se debe realizar la consulta para comprar, vender, gravar bienes inmuebles y muebles registrables.

Luego de exponer las circunstancias de hecho y de derecho, la denunciante formula cuatro hipótesis por las cuales presume:

- 1) violación a la Ley Territorial 442 (asamblea de afiliados)
- 2) violación a la Ley Territorial 442 y a la Ley 23.660 que determinan que el 80% de los gastos deben ser destinados a satisfacer prestaciones sociales (presume malversación)
- 3) conformación de una sociedad irregular en la cual el ISST sólo sería socio en las pérdidas.
- 4) presume una condonación de deuda

La presentante solicita intervención a éste Tribunal en virtud de lo normado en el artículo 166 de la Constitución Provincial.

A los efectos de obtener los elementos de juicio necesarios para apreciar las circunstancias de hecho y derecho que constituyen la base de la presentación, éste Tribunal estimo necesario correr vista del expediente al Sr. Presidente e integrantes de la Comisión Normalizadora por el término de 10 (diez días) a fin que los mismos, en ejercicio del derecho de defensa que les asiste la Constitución, efectúen sus descargos y en forma simultánea se han cursado notas a la Dirección de Aeronáutica Provincial y autoridades aeroportuarias nacionales.

El análisis de la documental colectada en la instrucción

Habiendo sido requerido, se expone a éste Tribunal de Cuentas copia certificada del Expediente I 2438/2001 CONVENIO ISST-GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO en 64 fojas útiles.

Con fecha 2/10/2001 es incorporado al Expediente VA 134/2001 del registro de éste Tribunal de Cuentas la contestación que realiza el Sr. Miguel Angel Firpo al traslado conferido.

Puntos de análisis

1) violación a la Ley Territorial 442 (asamblea de afiliados)

Sobre éste punto, la denuncia plantea como **hipótesis 1** que el ISST, al efectuar la compra de un avión sanitario, habría **violado la Ley Territorial 442 al incumplir con la convocatoria a asamblea** de afiliados, de carácter vinculante.

Entre la documental que alberga el expediente, luce a fojas 2 a 4 nota suscripta por el Sr. Firpo –Presidente de la Comisión Normalizadora del ISST- por la cual detalla a los Sres. Miembros de la Comisión Normalizadora las circunstancias y actividades previas desarrolladas en torno a conformación de un sistema que permita atender las demandas en materia de evacuaciones médicas de urgencia integrando esfuerzos entre ISST y Gobierno, concluyendo en que con ello se podrá: *...”hacer posible la adquisición de una aeronave sanitaria, dar ocupación al personal del ISST que ha quedado sin funciones específicas, montar una administración de vuelos sanitarios, facturación y cobranza para su explotación comercial en toda la Patagonia, recuperar las sumas aportadas al sistema y lograr un conveniente margen de utilidad, asegurar la mejor atención de los afiliados y asegurar para cada habitante de la provincia ... igual atención en caso de emergencia ...”*

Desde el punto de vista del control que la Constitución y las leyes otorgan a éste organismo, cabe aquí un **primer análisis** en cuanto a las **facultades que la ley otorga al Consejo** para materializar la firma del convenio bajo examen.

Al respecto, cabe recordar el artículo 8° de la ley 442 que en su inciso f) confiere al Consejo la facultad de *...”convenir con Obras Sociales y Entidades Públicas y Privadas la prestación de servicios...”* y en su inciso l) *...”celebrar contratos o convenios de servicios necesarios que signifiquen un mayor beneficio para el afiliado, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 4° inciso b de la presente ley...”* reza el *...”Artículo 4°.- El Instituto otorgará las siguientes prestaciones en forma directa o por intermedio de terceros de: a) Servicios médicos, odontológicos y farmacéuticos, destinados al fomento, prevención, recuperación de la salud y rehabilitación del individuo a la vida útil; b) cualquier otro servicio social que instituya el Consejo de Administración...”*

Las citas precedentes dejan en claro que la actividad desplegada por las autoridades del ISST está encuadrada dentro de las facultades que le otorga la ley.

Por otra parte, la Ley 442, también refiriéndose a las facultades y obligaciones del Consejo, determina en su inciso k) la **facultad de comprar, vender, gravar bienes** (inmuebles y muebles registrables), supeditada a la condición de convocar a asamblea de afiliados y respetar con carácter vinculante la decisión adoptada por la mayoría.

En la contestación al traslado conferido por éste Tribunal, el Sr. Firpo (fs. 29), si bien incorpora un título como a) *Supuesta hipótesis 1* nada dice al respecto, dado que utiliza dicho acápite para efectuar comentarios en torno a los posibles gastos que incurriría el Gobierno Provincial.

No obstante el silencio del cuentadante al respecto, el pensamiento del suscripto es conteste con la opinión del Sr. Secretario Contable que en su Informe 293/01 afirma que de acuerdo a los términos del Convenio firmado oportunamente, la autorización que exige el artículo 8° inciso k de la Ley Territorial 442 será **necesaria al momento en que deba ser ejercida la opción de compra** y en su virtud, el pago del saldo del avión, esto en el término de 10 años, ello en atención a que la operación se enmarca en un contrato de *leasing*.

Ello, por cuanto que hasta la circunstanciación del ejercicio de la opción, la operatoria configurará un arrendamiento en el cual el ISST participará -de acuerdo al texto del convenio- en calidad de administrador del uso de la aeronave. (*...”Habrá contrato de leasing cuando al contrato de locación de cosas se agregue una opción de compra a favor del tomador, con la ventaja de que si el tomador decidiera la compra, los montos pagados periódicamente serán descontados del precio total del bien que debiera pagar...”* -Ley 24.441-)

2) violación a la Ley Territorial 442 y a la Ley 23.660 que determinan que el 80% de los gastos deben ser destinados a satisfacer prestaciones sociales (presume malversación)

Al respecto, la denuncia presume que, *el ISST, al financiar los gastos derivados de la compra de un avión sanitario y constituirse, en consecuencia, en mero agente financiero del gobierno, habría violado la Ley Territorial 442 y subsidiariamente la Ley 23660 que establecen que el 80% de los gastos debe destinarse a satisfacer prestaciones sociales. En consecuencia, el ISST estaría malversando fondos sociales.*

Sobre el punto en cuestión, el Sr. Firpo realiza un simple esquema numérico por el cual demuestra los pagos comprometidos por la adquisición del avión configuran un 4,8% del gasto total (es decir, los doce montos mensuales que se imputarán al pago del arrendamiento, en términos relativos no superan el 5% del total del presupuesto del Instituto.)

Por su parte, el Secretario Contable efectúa otro análisis basado en los pagos que mensualmente el ISST realiza a las UGP (aprox. \$750.000), concluyendo en que los pagos por arrendamiento impactan en un porcentaje menor al veinte por ciento ... *independientemente de que debería analizarse si éstos gastos no son también destinados a satisfacer necesidades sociales.* (Informe 293/01 fojas 109).

En mi opinión, sea cual fuere el recurso matemático aludido, resulta claro que la afectación de los montos que el ISST realizará en ésta operatoria, no inficiona los extremos legales que determinan la satisfacción de prestaciones sociales con el 80% de los fondos del ISST.

3) conformación de una sociedad irregular en la cual el ISST sólo sería socio en las pérdidas.

Como Hipótesis 3, la denuncia plantea que *el ISST estaría constituyendo una sociedad, toda vez que hay aportes de capital, por un lado, y prestaciones, por el otro, aunque en realidad el titular del dominio es el gobierno, mientras quien paga esa adquisición, es el instituto. Evidentemente, estaríamos ante la presencia de una sociedad irregular, sui generis, en la cual casi groseramente, el ISST, terminaría siendo socio en las pérdidas.*

El descargo del Sr. Firpo sostiene que ... *"mal puede sostenerse que seremos socios en las pérdidas, cuando en realidad, percibiremos a cambio de nuestro aporte dinerario, la totalidad de la facturación que derive del usufructo de la aeronave, sin asumir otro costo que el establecido y sin restricción en cuanto al total..."*

Al respecto, cabe anteponer la limitación de éste Tribunal en la materia de análisis dada la restricción legal de merituar la conveniencia del hecho, lo cual constituye materia del **control de gestión** que es propio de otras instituciones.

Hecha la salvedad, y solo como un aporte destinado a arrojar luz sobre el tema, cabe mencionar que, de acuerdo al texto del convenio, no existe limitación a los fondos que se obtengan por la facturación de los servicios que brinden las aeronaves.

Fuera del atavío normativo que impide el examen de mérito y conveniencia, cabe a éste Tribunal recomendar a las autoridades del ISST -en tanto se constituirían en administrador del sistema- la celebración de un convenio con las Clínicas, por el cual éstas se comprometan a privilegiar el uso de la aeronave a rentar.

4) presume una condonación de deuda

La denuncia presume también la condonación de la diferencia entre la acreencia en bonos que el ISST tiene con la Administración Central de tres millones seiscientos mil pesos, y la suma afectada a la compra del avión.

Al respecto indica el Sr. Firpo que no se encuentra acreditado ningún extremo sobre lo denunciado.

En lo que a mi respecta, debo coincidir con el cuentadante, dado que se trata de un tema no comprendido en la documental examinada.

Sobre la frecuencia de vuelos

En último término, la denuncia solicita que éste Tribunal determine, mediante informe suministrado por los organismos competentes, la frecuencia de los vuelos sanitarios y las motivaciones de movimiento de aeronaves, a fin de verificar la verdadera necesidad de creación del SAPESA.

Sobre éste punto, debo reiterar la imposibilidad que las normas enuncian sobre la competencia del Tribunal de Cuentas respecto de merituar la conveniencia de las decisiones que toman los funcionarios que representan a la Administración Activa, limitando su acción al control de legalidad de los actos, es decir, ***evitar la disociación entre las prescripciones de las normas legales vigentes y los actos.***

No obstante, y revistiendo la denunciante calidad de Legisladora y como tal integrante del Cuerpo Legislativo, se entendió necesario evacuar la duda de la consultante y en atención a ello se han cursado notas a la Dirección de Aeronáutica Provincial y Autoridades Aeroportuarias Nacionales.

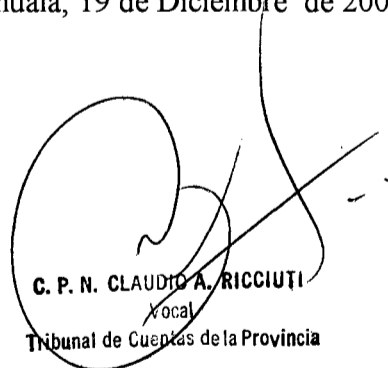
En respuesta a la requisitoria del Tribunal, la Dirección Provincial de Aeronáutica y la Fuerza Aérea han brindado información respecto a la cantidad de vuelos efectuados desde el 1/1/00 hasta el 4/10/01 discriminando los vuelos efectuados por los funcionarios.

Con dichos elementos, el Sr. Secretario Contable informa (fojas 109) indica **que de un total de 443 vuelos (de las aeronaves: Lear Jet, Arava y Helicóptero Bell), la cantidad de 292 de ellos (67%) han tenido como causa la acción sanitaria.**

Para mayores elementos de juicio, quedan a disposición de la denunciante los elementos incorporados al expediente del registro de éste Tribunal en fojas 45 a 108.

Habiendo analizado en forma detenida cada una de las hipótesis planteadas en la denuncia, cabe concluir que, en opinión de éste Vocal de Auditoría, no existen elementos de juicio que permitan merituar y reprochar los apartamientos a las normas denunciados (violación a la Ley Territorial 442 art- 8 inc.k), violación a la Ley Territorial 442 y a la Ley 23.660 que determinan que el 80% de los gastos deben ser destinados a satisfacer prestaciones sociales, conformación de una sociedad irregular en la cual el ISST sólo sería socio en las pérdidas y presunta condonación de deuda), por lo cual, estimo pertinente remitir las actuaciones a la opinión del Sr. Presidente.

Ushuaia, 19 de Diciembre de 2001


C. P. N. CLAUDIO A. RICCIUTI
Vocal
Tribunal de Cuentas de la Provincia


C.P.N. VÍCTOR HUGO MARTÍNEZ
Presidente
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA