



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

FISCALÍA DE ESTADO

03

"2016 – Año del Bicentenario de la
Declaración de la Independencia Nacional"

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado de la Provincia el expediente de nuestro registro N° 10/16, caratulado: "S/IRREGULARIDADES DE DESIGNACIONES EN CARGOS DE PLANTA POLITICA DEL I.P.A.U.S.S.", que se iniciara a raíz de la presentación realizada por el Sr. Néstor J. LEDESMA, en su carácter de Director por Activos del Instituto Provincial Autárquico Unificado de Seguridad Social —I.P.A.U.S.S.—, a través de la cual solicita la intervención de este organismo con relación a la Disposición Presidencia N° 300/2016, mediante la cual se deja sin efecto la designación de la Sra. Marcela E. CARCER como Administradora Previsional del Instituto — fs. 1/2— por considerarla "Inapropiada" e "Intencionalmente direccionada".

Seguidamente se recibió una segunda denuncia, suscripta también por el Sr. LEDESMA en el mismo carácter, en la cual se requiere del suscripto idéntica intervención, pero esta vez respecto de la Disposición Presidencia N° 298/2016, que dejó sin efecto la designación de la Sra. Adriana SORIA como Sub-Administradora General del Instituto —fs. 3/4—.

Recibidas las mentadas presentaciones, se procedió a remitir la Nota F.E. N° 79/16, por la que se requirió al Sr. Presidente del I.P.A.U.S.S. que en el plazo de cinco (5) días de recibida la misiva, remitiese copia certificada de todos aquellos expedientes o documentación vinculada, como así también facsímil de los actos de designación de las personas alcanzadas por los referidos actos administrativos —fs. 5—.

Seguidamente se agregaron las Notas Presidencia I.P.A.U.S.S. Nros. 113 y 114/2016, por las que se dio respuesta a la Nota F.E. N° 79/16 y además se remitió copia de la Resolución de la Comisión de Previsión Social N° 01/2016 por entender que guarda relación con lo requerido desde este organismo —fs. 6/27—.

Efectuadas las consideraciones precedentes, debo decir que con la documentación colectada me encuentro en condiciones de expedirme acerca de la denuncia recibida.

En forma preliminar, es dable recordar que la Ley Provincial N° 1070 (B.O.P.: 13/01/16) dispuso la creación de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego como "sucesora jurídica" del I.P.A.U.S.S. en la administración del Sistema Previsional provincial, en la medida de sus competencias (conf. art. 1º, ley citada).

Conforme lo dispuesto en el Capítulo X de "Disposiciones Transitorias", el legislador estipuló que la norma entrará en vigencia a partir del 11 de diciembre de 2016, "a excepción de los Capítulos VII y VIII; y los artículos 5º y 13 que entrarán en vigencia a partir de la promulgación de la presente medida y modifican de pleno derecho toda norma que se oponga a las disposiciones de los mismos" (art. 27, cit.).

Así pues, en la actualidad puede decirse que el organismo previsional se encuentra atravesando una etapa de transición en la que coexisten algunas estipulaciones previstas en la Ley N° 1070 —que ya entraron en vigor— junto con aquellas previsiones normativas de la Ley N° 641 que rigieron las instituciones creadas durante el régimen anterior.

La única condición impuesta por la ley a esta coexistencia es simple: respecto de los Capítulos VII y VIII de y los



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

“2016 – Año del Bicentenario de la
Declaración de la Independencia Nacional”

03

artículos 5º y 13, las antiguas disposiciones no pueden oponerse a los preceptos de las nuevas.

En este sentido, la nueva norma pone la conducción y administración de la Caja a cargo de un Presidente y de un Directorio, que podrán ser asistidos por un comité asesor (art. 3º, ídem) y establece las funciones de cada uno de estos órganos (conf. arts. 5º, 13 y 15), sistema de gobierno que guarda una semejanza solamente parcial con el previsto por la Ley N° 641 (B.O.P.: 29/10/04) para el Instituto.

En efecto, si bien esta última disposición exigía la presencia de un Presidente y un Directorio, contemplaba también —con rango legal y atribuciones propias— la de un Administrador General y la de al menos dos comisiones: Previsión Social y Servicios Sociales, cada una de las cuales podía nombrar un Administrador. Esta situación no se reproduce en el texto actual de la Ley N° 1070. Asimismo, las funciones del Presidente y del Directorio en una y otra ley exhiben claras diferencias.

En lo que aquí importa, una de estas diferencias reside en la facultad de “nombrar, categorizar y promover o remover” personal, que antes estaba en cabeza del Directorio (art. 11, inc. ii, Ley N° 641) y en la actualidad se halla otorgada al Presidente (art. 5º, inc. e), Ley N° 1070).

Otra es la prerrogativa de crear las comisiones y subcomisiones que se estimen necesarias, potestad propia del Directorio (art. 11, inc. ji, Ley N° 1070), a cuyos representantes o administradores aquél solo podrá delegarles funciones que sean

propias del Directorio (art. 11, inc. vi, ídem), las que ahora se han modificado.

Y una tercera es la facultad de interpretación y resolución de casos no previstos, antes privativa del Directorio (art. 11, inc. di) y hoy exclusiva del Presidente (art. 5º, inc. ei).

En este contexto de transición que acabo de describir cabe considerar la denuncia formulada por el Sr. Director de Activos del I.P.A.U.S.S. respecto de las decisiones adoptadas por la Presidencia, por medio de las cuales se dejaron sin efecto las designaciones de la Sub Administradora General y la Administradora Previsional del Instituto. Asimismo, y vista su agregación a estas actuaciones, en forma conjunta examinaré las razones invocadas por los miembros de la Comisión Previsional para emitir la Resolución C.P.S. N° 1/16.

Sostiene el Sr. LEDESMA en su denuncia que el Presidente sólo tendría competencia para "remover" un trabajador del Instituto, lo que a su juicio importaría "asignarlo a una categoría inferior", sin posibilidad de "despedirlo".

Ahora bien, esta alusión a un supuesto "despido" interpreto que obedece al hecho que tanto las Sras. CARCER como SORIA revistaban con carácter "provisorio" y "transitorio, de nivel político", según los respectivos actos de designación allegados a fs. 12 y 14. Desde este punto de vista, la "baja de su designación", dispuesta mediante las Disposiciones Presidencia Nros. 298 y 300/2016 no comportaría exclusivamente su desafectación del cargo en cuestión, sino que conllevaría también el cese de la relación que las vinculaba con el organismo previsional.

El argumento coincide, en lo sustancial, con lo expresado por la Comisión de Previsión Social en los considerandos



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

2016
"2016 – Año del Bicentenario de la
Declaración de la Independencia Nacional"

FISCALÍA DE ESTADO

de la Resolución C.P.S. N° 1/16, que alude a "personal de gabinete" y agrega que la facultad prevista en el inc. f) del art. 5° de la Ley N° 1070 sólo admitiría "...nombrar, categorizar y promover o remover..." a empleados "...de planta permanente y transitoria...", pero no así de personal de gabinete.

Sobre el particular considero que no asiste razón ni al presentante ni a la citada Comisión, y ello por varios motivos.

En primer lugar, debo señalar que el nuevo espíritu legislativo impreso a la creación de la Caja de Previsión, impone la necesidad de adoptar como verdadero un criterio que concilie y suponga la integral armonización de los preceptos introducidos por el nuevo ordenamiento legal con los del régimen anterior, a fin de transitar pacíficamente esta etapa de transición.

En este orden de ideas, del propio texto del inc. f) del art. 5° de la Ley N° 1070 surge que dentro de las facultades atribuidas a la Presidencia se encuentran tanto la de "categorizar" personal del Instituto como la de "removerlo".

Se trata, es claro, de potestades diferentes. Deducir como hace el denunciante que el verbo "remover" equivale a "categorizar", recategorizar o modificar una categoría escalafonaria es asumir que la ley ha confundido los términos. Y, como enseña el Máximo Tribunal de la Nación, lo último que debe suponerse del legislador es su inconsecuencia (Fallos: 324:1481; 326:2637, entre otros). No constituye, por lo tanto, ninguna "confusión" que el legislador haya puesto en cabeza de la Presidencia la potestad de remover personal, sino su expreso designio.

Por el contrario, una hermenéutica razonable de la proposición "celebrar convenios colectivos, fijar remuneraciones, nombrar, categorizar y promover o remover y otorgar licencias extraordinarias", contenida en el art. 5º inc. f) de la ley 1070, importa la clara atribución de competencia al Presidente no sólo para categorizar sino también para designar y cancelar las designaciones del personal del Instituto.

Esta interpretación permite armonizar capacidades equivalentes en materia de administración de recursos humanos, admitiendo que el órgano que puede nombrar personal también pueda removerlo, como expresión del principio general del derecho conocido como "paralelismo de las competencias" o como manifestación de la doctrina de las "competencias implícitas". Se trata de una solución lógica, a la que se ha llegado con idéntica redacción en múltiples regímenes legales incluyendo, claro está, aquellos que regulan la creación de cajas y organismos previsionales en todo el país.

Pretender que la Presidencia del Instituto no puede cancelar una designación pese a que la propia norma lo habilita y sugerir al mismo tiempo que quien puede hacerlo es el Directorio aunque la nueva ley nada diga al respecto, importa forzar la letra de la ley y hacerle decir lo que no dice.

En segundo término, tampoco es lógico pretender que la facultad otorgada al Presidente de "remover" personal de planta permanente o transitoria, excluye la cancelación de la designación de un agente de planta política o de gabinete.

Al respecto, es verdad —como se sostiene en la Resolución C.P.S. Nº 1/16— que la Ley Nº 1070 no habla de "personal de gabinete" o de "planta política". También es correcto aseverar



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

FISCALÍA DE ESTADO

03

"2016 – Año del Bicentenario de la
Declaración de la Independencia Nacional"

que las normas estatutarias no permiten asimilar a estos agentes al resto de las categorías de revista.

Pero estas afirmaciones no pueden llevar a la errónea conclusión a la que llega la Comisión, según la cual el Presidente puede cancelar la designación de otros agentes, y no de los de gabinete.

Por una parte porque, tratándose de un evidente caso no previsto expresamente en la norma, no sólo se aplica lo dicho más arriba respecto de la atribución de potestades razonablemente implícitas, sino también la ya aludida facultad de interpretación y resolución de casos no previstos, como dije, antes privativa del Directorio (art. 11, inc. d)) y hoy exclusiva del Presidente (art. 5º, inc. e)), correspondiendo a éste —y no a la Comisión— pronunciarse sobre el particular.

En segundo término, no cuesta demasiado darse cuenta que las facultades otorgadas al Presidente por la Ley N° 1070 en materia de personal son prácticamente las mismas que las del Directorio dentro del régimen de la Ley N° 641.

De hecho, la redacción del actual art. 5º inc. f) de la Ley N° 1070 no es muy distinta a la del anterior art. 11, inc. i) el cual, sin ir más lejos, fue empleado por el Directorio para designar a la misma Sra. Sub Administradora General ahora removida (ver último párrafo de los considerandos de la Resolución Directorio N° 328/14 obrante a fs. 12).

Es cierto que, en cambio, la designación de la Administradora Previsional siguió un íter distinto y que esta última fue puesta en funciones —también de forma provisoria—

invocándose las atribuciones contenidas en el art. 18 de la Ley N° 641, que incluía dentro de las facultades de la Comisión de Previsión Social, la designación de un Administrador Previsional.

Sin embargo, la citada comisión no goza hoy de las mismas prerrogativas que antes: la letra y el espíritu del art. 27 de la Ley N° 1070 son categóricos al afirmar la supremacía, durante este período de transición y hasta la disolución del Instituto, de las funciones otorgadas a la Presidencia y al Directorio, por sobre las potestades remanentes de otros órganos previstos por la Ley N° 641, en cuanto se opongan a las primeras.

Recuérdese, en este punto, que si bien el Directorio conserva, por imperio del inc. v) del art. 13 de la Ley N° 1070, la atribución de delegar en los representantes de las respectivas comisiones, funciones o atribuciones adjudicadas por la ley; el nombramiento y remoción de administradores ya no constituye potestad propia de aquel órgano colegiado, sino que ha sido conferida al Presidente a través del articulado en estudio. Por este motivo, resulta de dudosa validez la auto atribución de la Comisión Previsional de facultades que la Ley N° 1070 ha puesto en cabeza del Presidente.

En referencia a este asunto soy consciente de las diferencias que pueden trazarse entre las "comisiones" mencionadas por los incisos b), n) y u) del art. 11 de la Ley N° 641. Pero insisto en que, si bien en supuestos de "vacíos o colisiones" respecto de *otras* cuestiones pudiera, llegado el caso, considerarse hábil la aplicación del antiguo cuerpo legal hasta el 11 de diciembre de 2016 —como se sugiere en los dictámenes que precedieron al dictado de la Resolución C.P.S. N° 1/16—, en el asunto que nos ocupa, en cambio, no puede seguirse el mismo derrotero.



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

03

*"2016 – Año del Bicentenario de la
Declaración de la Independencia Nacional"*

En efecto, la decisión del legislador en este punto fue categórica: "los artículos 5º y 13 que entrarán en vigencia a partir de la promulgación de la presente medida (...) modifican de pleno derecho toda norma que se oponga a las disposiciones de los mismos". De modo que, a mi juicio, aún tratándose de la figura del administrador designado por la Comisión Previsional, no resulta coherente pretender que, vigente ya la facultad de la Presidencia de remover agentes, la primera emprenda una disputa de competencia con la segunda en torno a su ejercicio.

Por lo demás, en la documental colectada ha quedado explicitado el carácter provisional de la designación tanto de la Sra. Administradora Previsional como de la Sub Administradora General, por fuera del mecanismo implementado por el propio Directorio, por un tiempo determinado y en carácter transitorio. Ante ello, la mera alegación acerca de la existencia de un supuesto "direccionamiento intencional" a la que alude el denunciante no puede tener andamiaje, si no se encuentra acompañada de algún tipo de indicio que así lo acredite.

Finalmente, no puedo dejar de expedirme ante la grave irregularidad y el alarmante desconocimiento normativo que trasunta la Resolución C.P.S. Nº 1/16, en cuanto importa que la Comisión de Previsión Social se haya arrogado la potestad de "revocar" disposiciones emitidas por otro órgano del ente previsional, nada menos en este caso que la Presidencia del Instituto.

Ello pues no puede aquel órgano desconocer que la Ley Provincial Nº 141 establece un mecanismo muy preciso para

resolver los conflictos de competencias que se susciten entre órganos de una misma entidad descentralizada, consistente en la remisión de las actuaciones y su resolución por el órgano inmediato superior a los que se encuentran en conflicto (art. 5º, cit.).

Entonces, cuando este órgano no existe dentro de la entidad, la solución debe hallarse en la remisión de las actuaciones al titular del Ejecutivo Provincial quien, previa intervención del Asesor Letrado de Gobierno, dirimirá la controversia (conf. arts. 5º y 6º, ídem).

En estas circunstancias, y más allá de lo que concierne al fondo del asunto, la actuación de la Comisión —que ha llegado al punto de revocar los actos administrativos dictados en legítimo uso de sus atribuciones uno de los órganos de gobierno del Instituto— importa un claro exceso que hace responsables a sus integrantes de las consecuencias perjudiciales tanto administrativas como penales que de ello eventualmente se pudiesen derivar.

Expuesto lo anterior, a efectos de materializar la conclusión a la que he arribado, deberá dictarse el pertinente acto administrativo, el que con copia certificada del presente deberá ser notificado al denunciante, al Sr. Presidente del I.P.A.U.S.S. y, por su intermedio, a los demás integrantes del Directorio.

DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO N° 03 /16.

Ushuaia, 29 MAR 2016

VIRGILIO J. MARTÍNEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

*"2016 – Año del Bicentenario de la
Declaración de la Independencia Nacional"*

FISCALÍA DE ESTADO

VISTO el Expediente F.E. N° 10/16, caratulado:
"S/IRREGULARIDADES DE DESIGNACIONES EN CARGOS DE PLANTA
POLITICA DEL IPAUSS"; y

CONSIDERANDO:

Que se toma intervención en las actuaciones del
corresponde con motivo de la presentación realizada por el Sr.
Director por los activos Néstor LEDESMA, a través de la cual solicita la
intervención de este organismo a los fines de que se analice lo
sucedido con relación a las Disposiciones Presidencia IPAUSS Nros.
298 y 300/2016, mediante las cuales se dejan sin efecto las
designaciones de las Sras. Adriana SORIA y Marcela E. CARCER como
Sub-Administradora General y Administradora Previsional del
Instituto, respectivamente, resueltas el pasado 08 de marzo.

Que en relación con el asunto se ha emitido el
Dictamen F.E. N° 03 /16, cuyos términos, en mérito a la brevedad,
deben considerarse íntegramente reproducidos.

Que conforme a los conceptos vertidos en dicha
pieza, deviene procedente el dictado del presente acto a los fines
de materializar la conclusión a la que se ha arribado.

Que el suscripto se encuentra facultado para el
dictado de la presente en atención a las atribuciones que le
confieren la Ley Provincial N° 3 y el Decreto N° 444/92,
reglamentario de la misma.

Por ello:

**EL FISCAL DE ESTADO DE LA PROVINCIA
DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR
RESUELVE:**

ARTÍCULO 1°.- Dar por finalizadas las actuaciones vinculadas a la presentación realizada por el Sr. Director por los activos Néstor J. LEDESMA, ello de conformidad con lo expresado en el Dictamen F.E. N° **03** /16.

ARTÍCULO 2°.- Mediante entrega de copia certificada de la presente y del Dictamen F.E. N° **03** /16, notifíquese al denunciante, al Sr. Presidente del I.P.A.U.S.S. y, por su intermedio, a los demás integrantes del Directorio. Asimismo, póngase en conocimiento del Poder Ejecutivo, ello en virtud de la opinión que antecede.

ARTÍCULO 3°.- Publíquese en el Boletín Oficial de la Provincia. Cumplido, archívese.

RESOLUCIÓN FISCALÍA DE ESTADO N° 08 /16.-

Ushuaia, 29 MAR 2016.


VIRGILIO J. MARTÍNEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico-Sur