



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

**FISCALÍA DE ESTADO**

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado el expediente de nuestro registro N° 63/2021, caratulado: "S/FALTA DE PRESTACIONES DE OSPTF", originado a raíz de una presentación efectuada por el Sr. Guillermo Pablo WORMAN y la Sra. Aída Margarita GALLARDO, en carácter de afiliados, solicitando la intervención de este organismo con relación a una presunta interrupción de la cobertura de medicamentos y prestaciones médicas de efectores pertenecientes a la Obra Social Provincial.

Recibida la mentada exposición -fs. 1/4-, mediante Notas F.E. N° 361/21 y N° 362/21 este organismo realizó un requerimiento a la titular de la OSEF y a la Sra. Ministro de Salud -fs. 5/6-.

En respuesta al mismo desde la cartera sanitaria se recibió el Informe DGAJS - MS N° 927/21 suscripto por el Sr. Director General de Asuntos Jurídicos en Salud junto a documental -fs. 7/11-.

Respecto a la información que le fuera solicitada a la titular de la OSEF, por Notas F.E. N° 05/22 y N° 16/22 se reiteró el emplazamiento ante la falta de contestación por parte del organismo al vencimiento del plazo concedido -fs. 12/13-.

Luego, mediante Nota N° 1592/22 la mentada funcionaria solicitó una prórroga para dar respuesta -fs. 14/16-, la que fue otorgada a través de la pertinente providencia y notificada por Nota F.E. N° 39/22 -fs. 17/18-.

Por último, se recibió la Nota Dir. Jur. Adm. (OSEF) N° 74/22 con el objeto de brindar la información requerida -fs. 19/22- junto a voluminosa documental en formato digital que se procedió a imprimir, formándose con la misma el Anexo I de las presentes -fs. 23-.

Descriptos los antecedentes señalados, en primer lugar dejo constancia de que la intervención de quien suscribe se produce con motivo de la excusación del Sr. Fiscal de Estado, obrante a fs. 11.

En segundo término, debo decir que con la documentación recibida me encuentro en condiciones de expedirme con relación al análisis solicitado.

En la presentación que da origen a las actuaciones se denuncia la interrupción de la cobertura de medicamentos y prestaciones médicas de efectores privados por parte de la Obra Social Provincial. Dichas irregularidades estarían provocadas, según los denunciantes, por el retraso en la cancelación de deuda a farmacias y proveedores.

Asimismo, se indica que las autoridades no habrían informado fecha de restablecimiento de los servicios interrumpidos y se sostiene que, lejos de tratarse de una situación coyuntural, los incumplimientos a los prestadores por falta de pago resultarían una constante cíclica desde 2020 en adelante, circunstancia que sumiría a los afiliados en un estado de permanente incertidumbre.



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

**FISCALÍA DE ESTADO**

Finalmente, los denunciantes sostienen que el cuadro descrito provocaría graves efectos en la salud psicofísica de los pacientes de la Obra Social producto de la discontinuación de los tratamientos médicos, la demora en diagnósticos y la falta de acceso a medicación, particularmente en un contexto como el actual de pandemia por COVID-19 y en el que la rehabilitación del Hospital Regional Ushuaia tras el incendio ocurrido el año pasado registraría escaso avance.

Puesto a analizar la presentación realizada corresponde en primer lugar tomar en consideración que la situación fáctica descrita resulta de plena actualidad al momento de elaborarse el presente dictamen, siendo pública y notoria y no habiendo sido negada desde el organismo asistencial la crítica situación del mismo.

En efecto, según lo informado por el letrado del Instituto que da respuesta al requerimiento realizado, a lo largo de los últimos meses diversos efectores privados de la Obra Social interrumpieron sus servicios médicos por falta de pago de prestaciones ya brindadas, acompañándose voluminosa documental en la que se da cuenta de los reclamos efectuados y los períodos comprendidos.

El informe elaborado reconoce que el panorama económico-financiero del ente es crítico, en particular, lo concerniente a la partida Servicios Médicos y Sanitarios. Esto conllevaría una afectación directa de la cadena de pagos del Instituto.

Sin embargo, se sostiene que la Obra Social habría implementado "distintas herramientas que permiten garantizar las prestaciones de salud", que está "abocada a solucionar en forma circunstancial las dificultades económicas que atraviesa" y que "existe una comunicación constante con los prestadores y en la mayoría de los casos se obtiene el compromiso de éstos de garantizar las prestaciones médicas hasta tanto pueda resolverse la problemática que hoy transitamos".

Ahora bien, para poder implementar estas herramientas destinadas a garantizar el derecho a la salud de sus afiliados, el informe alude a la necesidad de contar con la colaboración de "otras reparticiones de la Administración Pública e incluso de otro poder del Estado".

Efectivamente, de acuerdo a la misiva remitida por la titular de la OSEF al Sr. Ministro Jefe de Gabinete en marzo del corriente, acompañada en copia, se informa que el déficit económico del ente ascendería a PESOS MIL QUINIENTOS DIECINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y TRES CON 11/100 (\$ 1.519.844.963,11).

En atención a ello se solicita la intervención del Sr. Gobernador y de la Legislatura Provincial y se pide incrementar las partidas presupuestarias y modificar la Ley Provincial N° 1071 para así permitir nuevas fuentes de financiamiento.

No obstante, en la hipótesis de que no se modifiquen e incrementen los recursos proyectados o que se



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

**FISCALÍA DE ESTADO**

consigan nuevas fuentes de financiamiento, sostiene la Sra. Presidenta —reiterando los términos empleados en sendos informes de la Dirección de Presupuesto de la entidad— que “no deberían realizarse nuevas contrataciones de prestadores ni otorgamiento de incrementos a los mismos, ya que no podrían ser afrontados con los recursos estimados”.

Llegados a este punto es menester recordar que lo relativo a las responsabilidades derivadas de las irregularidades y deficiencias detectadas en la obra social provincial ha sido objeto de numerosas intervenciones por parte de este organismo.

Por mencionar algunas de ellas, corresponde consignar que ya en el año 1994 esta Fiscalía de Estado se expidió respecto de la atención a terceros por parte del entonces Instituto de Servicios Sociales de la Provincia (I.S.S.P.).

También, frente a numerosas irregularidades administrativas detectadas en sus contrataciones, se reclamó a las autoridades del Instituto que debían arbitrar los medios tendientes a lograr una mayor eficiencia en el diligenciamiento administrativo de los asuntos del mismo y se notificó al Sr. Gobernador y a la entonces Auditoría General a fin de que adoptasen las medidas de urgencia que estimasen idóneas y adecuadas para poner término a las desprolijidades detectadas (v. Dictamen F.E. N° 23/94).

Más tarde, en el año 1999, el organismo se abocó a otra cuestión trascendente, como ser la del déficit del ente asistencial, disponiéndose radicar denuncia penal en relación a la inacción de las autoridades del Instituto respecto de deudas que mantenían la Provincia y las Municipalidades, entre otras irregularidades (v. Dictamen F.E. N° 30/99).

Tiempo después, se mandó al Presidente del luego denominado Instituto Autárquico de la Seguridad Social (I.P.A.U.S.S.) a instruir sumario por la deficiente labor administrativa y normativa en materia de procedimientos en el caso de agentes públicos que quedaron sin cobertura asistencial, debiendo llegar al punto de instar al personal de la obra social que utilice instrumentos básicos (v.gr. un llamado telefónico al área que recibe las novedades) para en forma simple y rápida solucionar cuestiones de importancia (v. Dictámenes F.E. Nros. 25/07 y 28/07).

Luego, ya hace casi diez años, este organismo tuvo oportunidad de poner en conocimiento de la entonces Comisión Especial de Evaluación y Reforma del I.P.A.U.S.S. creada por Ley Provincial N° 865, las serias dificultades en el funcionamiento del órgano de conducción y administración del Instituto, dadas por una absoluta falta de colaboración y coordinación y una inadecuada articulación en su gestión interna (conf. Notas F.E. N° 751/13, 10/14 y 762/14 y Dictamen F.E. N° 18/15).

Poco tiempo después de la creación de la OSEF, también se comunicó a la Legislatura del anómalo funcionamiento del nuevo ente producto de las inasistencias



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

**FISCALÍA DE ESTADO**

injustificadas a las sesiones de Directorio debidamente convocadas (v. Dictamen F.E. N° 3/17).

Más recientemente, y ya durante la pandemia por COVID-19 esta Fiscalía de Estado instó a una adecuada atención a los afiliados —en particular, la de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o riesgo— a fin de que la misma se realice con plena observancia a sus derechos, incluyendo el de información clara y oportuna, por los medios idóneos y con la debida identificación de los agentes intervinientes (v. Dictamen F.E. N° 19/20).

En cuanto a las irregularidades surgidas en el servicio de Farmacia, ya en el año 1999 se dio curso a denuncias sobre el funcionamiento deficiente del mismo, bajo la órbita del entonces I.S.S.T. Luego, en 2005, la Fiscalía se ocupó de presentaciones en las que se ponía de manifiesto el "estado lamentable" de la Farmacia y de la Óptica de la entidad asistencial; se denunciaba la existencia de stocks "mínimos" y de empleados que compraban "en forma directa y mal". Más tarde, en 2013, se puso en evidencia el mal manejo en cuanto a gestión del vencimiento de medicamentos y la ausencia de un sistema informático adecuado.

En todas estas intervenciones se sentó el criterio que, en el marco de las competencias atribuidas a este organismo, debía adoptarse.

Sobre el particular, si bien se sostuvo que los malos manejos o políticas de gestión en el servicio de óptica o farmacia eran aspectos sobre el cual el Sr. Fiscal de Estado no estaba llamado a opinar a pronunciarse, sí correspondía exhortar a los directivos de la Institución a asegurar a los afiliados tanto la provisión regular del servicio de medicamentos, como estándares de calidad y eficiencia de atención adecuados; actualizar los sistemas informáticos a las necesidades del organismo; dictarse los actos administrativos pertinentes que regulen las misiones y funciones de los agentes; e investigarse administrativamente la conducta de todos los involucrados en cualquier irregularidad concerniente al circuito de compras, formulando las pertinentes denuncias penales en caso de corresponder (V. Dictámenes F.E. Nros. 30/99-, 01/05 y 04/13).

Finalmente, el año pasado, en atención a la gravedad de la situación planteada en torno a retrasos, falta de medicamentos y supuestos sobrepuestos en la Farmacia de la OSEF, se requirió a la actual titular de la Obra Social a que se lleven adelante investigaciones sumariales para determinar de forma concreta y circunstanciada los presuntos responsables de cada una de las irregularidades invocadas por la propia Sra. Presidenta.

Ahora bien, debido al impacto que producía en la calidad de atención que debe brindarse al afiliado y la afectación que la deficiente administración ocasionaba al erario estatal, en dicha ocasión se fue muy claro al puntualizar que esta búsqueda de responsables no debía importar, ínterin, dejar de



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

**FISCALÍA DE ESTADO**

prestar adecuadamente uno de los servicios primordiales que la Obra Social está llamada a cumplir.

En este sentido se recordó a la Sra. Presidenta que, en la actual redacción de la ley que regula el Instituto, contaba con sobradas facultades administrativas, organizativas, de dirección y disciplinarias para acometer su tarea.

Y si bien se reconoció que, la capacidad del Estado de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos, en general, fue afectada como nunca por las distintas medidas adaptadas en el marco de la pandemia por COVID-19 y que ello podría ayudar a comprender la temporánea reducción o cancelación de ciertos servicios, esta situación no podía prolongarse en el tiempo ni justificar que se continúen postergando derechos individuales de manera irrazonable o sin solución de continuidad, y menos aún en el sector de los servicios de salud, del que forma parte la Obra Social provincial; máxime ello cuando es en medio de la pandemia cuando más se necesita de su correcto funcionamiento (v. Dictamen F.E. N° 21/21).

Retomando la denuncia que da origen a las presentes actuaciones, en esta ocasión se identifican una vez más serios problemas de gestión que también comprometen la responsabilidad de quienes tienen el deber de mantener un sistema de pagos en marcha dentro de plazos de trámite razonables para así garantizar una prestación efectiva y oportuna a los afiliados y una administración eficiente de los recursos disponibles.

Es evidente que la situación general de la obra social se ha deteriorado rápidamente en los últimos tiempos y que nos encontramos ante una coyuntura que demanda la adopción de decisiones estructurales que restablezcan su adecuado funcionamiento.

La gestión de servicios vinculados a la salud requiere, aunque parezca redundante señalarlo, que los directivos tomen decisiones oportunas y acertadas y sepan identificar con antelación suficiente los principales problemas que se deben afrontar, tanto aquellos de índole económica como de gestión administrativa.

Véase, por ejemplo, que la lectura de las actuaciones remitidas permite advertir sendos reclamos dirigidos por la Dirección de Compras y por la Dirección de Farmacia y Auditoría de la Institución durante el año 2021 en los que se da cuenta de demoras mayores a diez meses en el pago a proveedores y de las graves consecuencias derivadas de las mismas, que van desde la ausencia de cotización, el cambio a condiciones de venta y/o entrega menos favorables, o directamente la suspensión o interrupción de servicios, además del correspondiente dispendio administrativo —v. fs. 25 y ss., Anexo I—.

Asimismo, se observa una importante cantidad de reclamos no contestados, o respondidos con promesas de pago o con frases tales como que las demoras “no son imputables al organismo” o que se deben a “razones que exceden las responsabilidades de los agentes y de esta gestión”, cuando en



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

**FISCALÍA DE ESTADO**

rigor los informes administrativos que le preceden reconocen que no existe causa que exima de responsabilidad por la mora en el pago al prestador —v. fs. 165 y ss., Anexo I—.

Teniendo en cuenta que los acontecimientos que se describen datan en algunos casos de varios meses y en otros se remontan incluso al año 2020, resulta criticable que no se hayan remitido a este organismo actuaciones administrativas tendientes a encauzar la situación financiera de la Institución antes de llegar a un escenario de corte prestacional, o que el pedido de mayores recursos presupuestarios no se haya realizado sino cuando las prestaciones garantizadas por la ley se encuentran en peligro.

No se trata de desconocer la profunda crisis económica y financiera por la que atraviesa el sector de salud en la Argentina provocado, en parte, por la emergencia pública declarada en materia sanitaria en virtud de la pandemia de COVID-19.

Si bien de los informes producidos por la Sra. Ministro de Salud y el Sr. Director General del Hospital Regional Ushuaia no surge la merma en la capacidad de atención en las dimensiones denunciadas por los presentantes, es indudable que, de todas formas la crisis sanitaria global provocó mayores gastos, menor actividad y aranceles médicos que reclaman actualización, los cuales están provocando un esquema de grave desfinanciamiento en el ámbito público y privado que ha sido reconocido a través de distintas medidas dictadas por los gobiernos en sus respectivos ámbitos.

Pero justamente en este contexto lo que se reprocha es que, frente a la existencia de circunstancias endógenas y exógenas que impactaron claramente en las finanzas del Instituto, la actividad administrativa y la reacción de parte de sus máximas autoridades no ha sido la esperada, toda vez que a la fecha no se consigue gobernar el estado de cosas sin llegar a afectar la tutela de los derechos de los beneficiarios, la búsqueda del pleno goce del derecho a la salud y a recibir la provisión de prestaciones de salud de manera igualitaria e integral.

Por lo tanto, aún cuando a la luz de los informes acompañados desde la Institución se quiera circunscribir toda la problemática a la falta de recursos para atender a sus obligaciones, resulta recurrente e incontrastable la ineficiencia y el desorden de los circuitos administrativos y humanos con los que opera la obra social.

Las numerosas quejas y denuncias de afiliados y de los propios empleados dan cuenta de ello; pretender acotar la situación al mero aporte de fondos pareciera más una solución transitoria que sólo terminará por perpetuar los problemas orgánicos que repercuten tanto en el balance económico de la entidad como en la atención de sus destinatarios.

Dicho esto, debe quedar claro que los problemas financieros y de gestión que han llevado al actual estado de cosas en la obra social exceden largamente las facultades y competencias que tienen los órganos de control (v. Dictamen F.E. N° 01/05, entre otros).



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

**FISCALÍA DE ESTADO**

El dilema actual de la OSEF requiere de respuestas sistémicas y de un profundo consenso político y social en el que necesariamente deberán participar, por los canales correspondientes, todos los sectores involucrados, quienes de manera transparente y con amplia convocatoria habrán de llegar a un acuerdo acerca del alcance de las medidas que son necesarias para tornar sustentables las prestaciones a cargo del organismo.

Hasta tanto no se llegue a este consenso, considerando la gravedad de la situación prestacional, es preciso evaluar en el ámbito legislativo si están dadas las condiciones para adoptar medidas contingentes, como la prevista en el art. 25 de la Ley Provincial N° 1071, que permitan paliar la situación descripta.

Ya antes se ha citado la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación conforme la cual en la actividad de las obras sociales ha de verse una proyección de los principios de seguridad social, a la que el art. 14 de la Constitución Nacional confiere un carácter integral, y que la función específica y obligación primordial de la obra social consiste en la prestación médica óptima.

A estos efectos, si bien la misma debe contar con la afluencia de medios económicos que administra a fin de organizar adecuadamente tal servicio, también ha de contemplarse la competencia, idoneidad y dedicación de los profesionales que se incorporen al mismo, incluidos los especialistas, como así también el de toda infraestructura médica (CSJN, Fallos 306:187).

También ha expresado el Alto Tribunal Federal que para el adecuado funcionamiento del sistema médico asistencial resulta imprescindible que todos sus actores se articulen activamente en cada momento porque cada individuo que requiere atención médica pone en acción todo el sistema y un acto fallido en cualesquiera de sus partes, sea en lo que hace a la prestación médica en sí como a la sanitaria, necesariamente ha de comprometer la responsabilidad de quien tiene a su cargo la dirección del sistema y su control (conf. Fallos: 306:178; 308:344; 317:1921; 322:1393, entre otros).

Por lo tanto, más allá de que la materia denunciada excede el ámbito de competencia de este organismo, dado que las consecuencias de la deficitaria gestión detectada impactan no sólo en el erario público sino en la salud de los afiliados, debo instar a la Sra. Presidenta de la Obra Social a que adopte todas las medidas a su alcance para la normalización de la entidad a su cargo y su situación administrativa y prestacional.

Por otro lado, toda vez que la ineficiencia y falta de cumplimiento de las prestaciones a cargo del Instituto son susceptibles de derivar en daños concretos en la salud de los afiliados, es oportuno recordar a la Sra. Presidenta —y por su intermedio, a los demás funcionarios bajo su dependencia— que, de acuerdo a las características del caso, no basta con deslindar responsabilidades en otras dependencias sino que deben intervenir activamente en la solución de los conflictos que se susciten.



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

**FISCALÍA DE ESTADO**

De lo contrario, quedarán expuestos a ser responsabilizados por los eventuales afectados administrativa, civil o penalmente respecto de las consecuencias de sus acciones u omisiones; ello independientemente del eventual perjuicio fiscal o de otra índole que sus conductas puedan provocar.

Asimismo, considero necesario remitir copia del presente dictamen al Sr. Gobernador para que, teniendo en cuenta el rol de garante del régimen de seguridad social impuesto al Estado Provincial según lo dispuesto por el art. 52 de la Constitución Provincial, disponga las medidas de ayuda —no sólo económica, sino de toda índole que fuera necesaria— con el fin de garantizar la prestación de los servicios de la obra social.

Habiendo culminado con el análisis de las cuestiones traídas a conocimiento, corresponde dar por concluida la intervención de esta Fiscalía, restando emitir el pertinente acto administrativo, cuya copia y la del presente dictamen deberán ser puestas en conocimiento del Sr. Gobernador, de la Sra. Presidenta de la Legislatura, y por su intermedio, de los Sres. Legisladores, de la Sra. Presidenta de la Obra Social provincial, de la Sra. Ministro de Salud, de los presentantes y del Boletín Oficial para su publicación.

**DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO N° 09 /22.**

**Ushuaia, 18 MAY 2022**

  
MAXIMILIANO A. TAJARONE  
FISCAL ADJUNTO  
Fiscalía de Estado de la  
Provincia de Tierra del Fuego  
Antártida e Islas del Atlántico Sur





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

**FISCALÍA DE ESTADO**

**VISTO** el Expediente F.E. N° 63/2021, caratulado:  
"S/FALTA DE PRESTACIONES DE OSPTF"; y

**CONSIDERANDO**

Que el mismo se ha originado a raíz de una presentación efectuada por el Sr. Guillermo Pablo WORMAN y la Sra. Aída Margarita GALLARDO, en carácter de afiliados, solicitando la intervención de este organismo con relación a una presunta interrupción de la cobertura de medicamentos y prestaciones médicas de efectores pertenecientes a la Obra Social Provincial.

Que en relación al asunto se ha emitido el Dictamen F.E. N° 09/22 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos.

Que, conforme a los términos vertidos en dicha pieza, deviene procedente la emisión de la presente a los fines de materializar la conclusión a la que se ha arribado.

Que el suscripto se encuentra facultado para el dictado de este acto de acuerdo a las atribuciones que le confieren la Ley provincial N° 3 y su Decreto reglamentario N° 444/92.

Por ello:

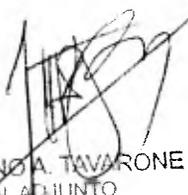
**EL FISCAL ADJUNTO DE LA FISCALÍA DE ESTADO DE LA  
PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,  
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR  
R E S U E L V E:**

**ARTÍCULO 1°.-** Dar por finalizadas las presentes actuaciones, ello de conformidad con lo expresado en el Dictamen F.E. N° 09 /22.

**ARTÍCULO 2°.-** Mediante entrega de copia certificada de la presente y del Dictamen F.E. N° 09 /22, notifíquese al Sr. Gobernador, a la Sra. Presidenta de la Legislatura, y por su intermedio, a los Sres. Legisladores, a la Sra. Presidenta de la Obra Social provincial, a la Sra. Ministro de Salud, y a los presentantes. Remítase al Boletín Oficial para su publicación. Cumplido, archívese.

**RESOLUCIÓN FISCALÍA DE ESTADO N° 21 /22.**

**Ushuaia, 16 MAY 2022**

  
MAXIMILIANO A. TIVARONE  
FISCAL ADJUNTO  
Fiscalía de Estado de la  
Provincia de Tierra del Fuego  
Antártida e Islas del Atlántico Sur