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° 18/26, caratulado: "S/USO IRREGULAR FONDO ESPECÍFICO ART. 13 LEY 1596", iniciado con motivo de una presentación a través de la cual una agente de la Obra Social denuncia el uso irregular de los fondos de afectación específica creados por la Ley Provincial 1596 (fs. 1/49).

En su misiva, la presentante explica que mediante las Resoluciones de Presidencia OSEF Nros RP-170-2026 y 171-2026, la titular del ente asistencial habría dispuesto transferir la suma de PESOS NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE MILLONES CIENTO DIECINUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE CON SETENTA Y CUATRO ($937.119.449,74) desde la cuenta corriente correspondiente al denominado "FONDO ESPECIFICO PARA ENFERMEDADES ALTO REQUERIMIENTO" N° 836007 a la cuenta corriente de Rec. y Pag. N° 336879 (conf. art. 1°, res. 170 y su rectif. 171).

En el primero de los actos mencionados se establece además que la suma transferida será "*...compensada con ingresos corrientes correspondientes al mes de marzo de 2026, provenientes de aportes y contribuciones ordinarias del sistema, restituyéndose el equilibrio interno de la estructura presupuestaria*" (art. 2°, res. 170/26).

Luego, llamativamente, a renglón seguido se deja expresamente aclarado que: "*...la presente medida no altera el destino legal de los fondos ni su afectación especifica, manteniéndose incólume la finalidad pública originaria prevista por la ley de presupuesto*" (art. 3°, res. cit.).

www.realpolitik.com.ar

Finalmente, se encomienda la registración contable correspondiente, la constancia expresa de la compensación efectivizada y las comunicaciones a los organismos de control (art. 4°, ídem).

Por último, expresa la denuncia que la emisión de las resoluciones citadas se produce en un marco de mora crítica de diversos entes estatales, con lo que la promesa de reposición en el mes de marzo sería de cumplimiento imposible e implicaría vaciar el fondo, paralizando expedientes de compra de medicamentos de alto costo en un contexto de amparos judiciales que no podrían ser cumplidos por falta de fondos específicos.

Compulsadas las actuaciones administrativas acompañadas en copia a la denuncia, se deduce que resultan ciertas las afirmaciones de la presentante en cuanto al contenido de los actos mencionados y que, en efecto, se ordenó la transferencia de una cuenta corriente especial afectada al "FONDO ESPECÍFICO PARA ENFERMEDADES DE ALTO REQUERIMIENTO" de la OSEF a otra denominada "REC. Y PAG" o "Recaudadora y Pagadora", cuyo destino final se ignora pero que indudablemente es distinto a aquél —en principio pareciera que corresponde a gastos corrientes o egresos generales de Farmacia—.

Ante todo cabe aclarar en relación al asunto que el Fondo para Enfermedades de Alto Requerimiento se crea en el Capítulo III, art. 13 y ss. de la Ley de "Sostenibilidad y Fortalecimiento de la Obra Social del Estado Fueguino" N° 1596, y se lo califica expresamente como *fondo de afectación específica* (art. 18).

En el ámbito del derecho público y de la técnica legislativa, los fondos de afectación específica constituyen una excepción al principio de unidad de caja o universalidad presupuestaria, pudiéndoselos conceptualizar como patrimonios de afectación creados

www.realpolitik.com.ar

por ley, mediante los cuales el Poder Legislativo desvincula determinados recursos de la masa general del Tesoro, asignándolos de manera exclusiva al financiamiento de un objetivo de interés público previamente determinado por la norma.

Ciertamente, implican una limitación a la facultad discrecional del Poder Ejecutivo en la ejecución presupuestaria; sólo pueden ser modificados o extinguidos a través de una ley formal, lo cual garantiza que la voluntad del legislador prevalezca sobre decisiones administrativas temporales, otorgando certeza a programas de políticas públicas sensibles que se pretenden preservar.

Este propósito queda claro en la norma citada desde que se dispone que el mismo se crea con el objeto de "*atender las mayores erogaciones relacionadas a financiar medicamentos, insumos y tratamientos de alto costo y enfermedades catastróficas (fibrosis quística, hemofilia, esclerosis múltiple, trasplantes de órganos y tejidos y otras a definir por el Directorio de la obra social*") (art. 14).

La propia ley explica que: "*Las enfermedades de alto requerimiento incluidas en esta Ley, comprenden un grupo de patologías de baja prevalencia, pero con una alta demanda de recursos sanitarios y financieros de la Obra Social. La Obra Social para tal fin establecerá el procedimiento escrito para incluir y excluir el listado de enfermedades de alto requerimiento, el cual debe incluir como mínimo: informe técnico por personal capacitado para tal fin, con al menos: revisión de literatura de medicina basada en evidencia científica, evaluación de tecnologías sanitarias para costo efectividad e impacto presupuestario estimado*" (art. 16).

www.realpolitik.com.ar

La decisión legislativa tiene su fundamento y razón de ser, ya que el Tribunal de Cuentas, en su momento, a través del Grupo Especial Estudio Actuarial OSEF, y con el asesoramiento del Laboratorio de Gestión Integral de Servicios de Salud de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuyo, elaboró una serie de informes interdisciplinarios que, en materia de recursos destinados a paliar las alicaídas finanzas de la Obra Social, acordaron recomendar, en una de sus conclusiones, entre las acciones que se debían adoptar, la de *"Efectuar una previsión de fondos de afectación específica para financiar el tratamiento de las enfermedades poco frecuentes y/o catastróficas (actualmente no se encuentra previsto)"* (v. RES-PLE-223-2024).

Ciertamente, las cantidades asignadas a este propósito no son menores. La ley establece que el fondo se constituye por 24 meses con "*hasta un setenta y cinco por ciento (75%) de lo recaudado por el Fondo de Financiamiento para el Sistema Previsional establecido en el artículo 43 de la Ley Provincial 440 y sus modificaciones*" (art. 15).

Cabe señalar que la herramienta no estaba originalmente prevista en el proyecto presentado por el bloque oficialista para atender a la crítica situación institucional de la entidad asistencial (Asunto N° 106/25) sino que, de acuerdo a las constancias del Asunto N° 258/25, fue introducida durante el debate parlamentario (dictamen de Comisiones Nros. 5 y 2, en mayoría).

Según declaraciones públicas en las que se da cuenta del motivo de su sanción, se indica: "*Hay una ley que se puso en su momento para fortalecer a la caja de previsión social, porque era deficitaria. Hoy la caja es superavitaria en 9 mil millones de pesos anuales. La deficitaria ahora es la obra social y entendimos que esos recursos se tenían que reasignar a la obra social, pero ese dinero no soluciona ninguno*

www.realpolitik.com.ar

de los problemas. Es un importe que ayuda, porque estamos hablando de 1.200 millones de pesos por mes. Según esta ley eso se va a destinar a un fondo específico para enfermedades de alto requerimiento.

Es una herramienta para adquirir medicamentos y contratar las prestaciones en una situación más favorable. Se busca reducir el gasto en este tipo de prestaciones. Este dinero no es para que vaya a un saco roto, sino que va a ir a un fondo específico. Con esta herramienta debiera mejorar mucho la eficiencia en el gasto, pero es el directorio el que la tiene que utilizar como corresponde" (https://www.radiouniversidad.com.ar/2025/07/21/legislador-matias-lapadula-no-puede-poner-mas-excusas-ni-el-gobierno-ni-su-directorio/, revisado el 12/03/26, énfasis agregado).

En sentido análogo, se publicó una entrevista radial en la que una legisladora explicaba: "*...la primera propuesta era la declaración de emergencia. No coincidíamos, sino en plantear un debate estructural. En esa emergencia se preveían herramientas de endeudamiento con las que no estábamos de acuerdo...hay que pensar en los tres aspectos indispensables: El modelo de gestión, el modelo de atención y el financiamiento. Si no evaluamos qué prestaciones vamos a cubrir, a qué cantidad de afiliados, con qué modelo de gestión, no podemos saber cuántos recursos vamos a necesitar...*

Uno de los aspectos importantes que advirtió el Tribunal de Cuentas en el manejo de la obra social era la falta de reglas claras y el control de las compras*. Las adquisiciones, con qué criterios y que como se manejaban podía generar sobrecostos...* ***para las enfermedades de alto requerimiento se comprarán por farmacia***

www.realpolitik.com.ar

propia, con un fondo específico destinado a esto. Eso va a generar que tengas dinero disponible, que hagas el procedimiento más rápido y que el medicamento llegue a tiempo*. Luego establecimos que los medicamentos de enfermedades crónicas tienen que ser adquiridos por la propia farmacia. Los de alta rotación, pueden ser por farmacias convenidas. Las auditorías tienen que ser por la obra social y no por los prestadores...*" (https://recursoshumanostdf.ar/contenido/42543/osef-es-un-primer-paso-para-dejar-de-discutir-crisis-y-empezar-a-discutir-sosten,consultado el 12/03/26, énfasis agregado).

Recordemos que, en enero de 2016, se sancionó un paquete de leyes por las cuales se disolvió el ex IPAUSS y se crearon, por una parte, la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego (CPSPTF), encargada exclusivamente de las jubilaciones y pensiones, y la Obra Social de la Provincia de Tierra del Fuego (OSPTF), que hoy conocemos como OSEF. La razón argumentada fue la insostenibilidad financiera del modelo de "caja única".

Casi diez años después, el Legislador recurre a la decisión de quitar fondos destinados a la Caja de Previsión para que solventen el déficit de la Obra Social. Pero atención: no cualquier déficit, porque de lo contrario estaríamos una vez más ante una confusión de entes que impediría una auditoría clara de la gestión de cada uno.

El objetivo es, como vimos, que los fondos originalmente recaudados para el sistema previsional sirvan a un destino específico, que es el de atender al grupo de enfermedades más costosas, cuya gestión eficiente facilitaría ahorros importantes a la Obra Social.

Se comprende entonces, a partir de lo expresado, la trascendencia otorgada por el Legislador a que se respetara la finalidad estipulada para las cantidades que integran dicho Fondo.

www.realpolitik.com.ar

De allí se advierten dos normas adicionales, una conforme la cual "*dichos fondos no podrán destinarse a cubrir erogaciones de gastos en personal de acuerdo a la clasificación por el objeto del gasto*" (art. 15) y otra según la que "*el criterio determinante del destino del gasto a efectuar por esta modalidad posee carácter restrictivo. De forma previa a su ejecución, debe contar con la correspondiente solicitud del área que acredite la condición del gasto, su encuadre y la autorización de la máxima autoridad responsable, con rango no inferior a subsecretario, o en la que ésta delegue dicha facultad. Se deberá contar con reserva que refleje el crédito presupuestario*".

En este contexto, las resoluciones puestas en crisis detraen fondos de la cuenta corriente específica del Fondo, desvinculando dichos recursos del objetivo previamente determinado en la ley, desfinanciando el objetivo de interés público previsto por el Legislador.

Curiosamente, y de forma muy sugerente, las mismas aseguran, en su propia parte resolutiva, que: "*la presente medida no altera el destino legal de los fondos ni su afectación específica, manteniéndose incólume la finalidad pública originaria prevista por la ley de presupuesto*".

No se comparte esta afirmación.

Primero, porque estas cantidades se desafectan de la cuenta destinada a la finalidad normativa, sin una explicación clara de a dónde se dirigen.

En efecto, los considerandos de la norma invocan una serie de argumentos, como ser que la especialidad presupuestaria no debería interpretarse con rigidez formalista, o que el órgano ejecutor se

www.realpolitik.com.ar

encuentra facultado para realizar readecuaciones técnicas internas siempre que no se altere la finalidad sustancial del crédito ni se desvíe su afectación legal, o que el principio de continuidad del servicio público impone la adopción de medidas correctivas urgentes cuando circunstancias financieras temporales puedan comprometer prestaciones esenciales para los beneficiarios, o que la ejecución del presupuesto es un proceso dinámico que requiere herramientas de flexibilidad técnica para garantizar la eficiencia y la continuidad prestacional.

Pero, en rigor, no se dice en ningún lado cuáles son las erogaciones que se solventarán con ese dinero.

Por otro lado, el artículo 1° de la res. 170 declara que se procede a llevar a cabo una "readecuación financiera" y que se lo hace para "*circunscribirla al mismo programa funcional y mantener incólume la finalidad pública original del recurso*".

Sin embargo, si un fondo específico tiene restricciones legales como las del art. 15 de la ley 1596, no hay readecuación presupuestaria posible —porque no se puede modificar el destino de las cantidades recaudadas por el Fondo— y, por consiguiente, tampoco puede hablarse de "readecuación financiera".

Para que ocurra una auténtica readecuación financiera sin tocar el presupuesto, el movimiento debe afectar el cómo y cuándo se paga o se tiene el dinero, **pero no el qué o cuánto se tiene permiso de gastar**.

Entonces, en el mejor de los casos podría ser factible realizar transferencias a una cuenta pagadora siempre que las sumas fueran aplicadas exclusivamente al pago de prestaciones vinculadas a enfermedades de alto requerimiento; y no otros conceptos.

www.realpolitik.com.ar

Pero como nada se explica en la resolución, sigue en pie la pregunta: ¿cuál fue la finalidad de hacer este supuesto "cambio de ventanilla" y transferir dinero desde la cuenta del fondo específico a una cuenta de gastos generales?

Debe insistirse aquí en que las ingentes sumas obrantes en la cuenta 836007, cercanas al millar de millón de pesos, se redirigieron y fungieron en una **cuenta recaudadora y pagadora**, que por definición es una cuenta de ejecución presupuestaria desde la que se emiten indistintamente **pagos a proveedores, haberes del personal y servicios** y de la que no debería salir ningún pago para servicios vinculados a enfermedades de alto requerimiento (de lo contrario, ¿para qué se creó el Fondo?).

Por este andarivel, los antecedentes apuntan justamente a que los montos transferidos tuvieron un destino distinto al previsto por el Legislador.

En este sentido, entre la documental arrimada se observa más detalladamente lo sucedido, ya que las resoluciones 170 y 171/26 vienen precedidas de un intento anterior de llevar a cabo una operación similar a través de la resolución 117/26, de principios de febrero, que luego fue dejada sin efecto.

La maniobra era la siguiente: (i) se declaraba la "emergencia prestacional de alta complejidad" (art. 1°); (ii) se desafectan partidas asignadas bajo la ley 1015 a expedientes vinculados a deudas con proveedores como LLANESA S.A. y META S.A. por prestaciones médico farmacológicas no especificadas (art. 2°, consid. 5°); (iii) se disponía la afectación directa de los recursos del Fondo Específico para Enfermedades

www.realpolitik.com.ar

de Alto Requerimiento al pago de estas prestaciones (art. 3°); (iv) se intimaba a la Tesorería y a la Contaduría General del organismo a pagar bajo apercibimiento de responsabilizarlos por la interrupción de servicios críticos, apercibiéndolos bajo la amenaza de considerarlos incursos en falta grave (arts. 4° y 6°).

Se comprende entonces la modalidad de actuación de la Presidencia: se mandaba a abonar con cifras de la cuenta corriente del Fondo deudas de obligaciones asistenciales que, evidentemente, no eran de alto requerimiento (de lo contrario no se alcanza a vislumbrar cuál sería la dificultad para que fueran pagadas con la cuenta del Fondo). Esto con la invocación de una supuesta urgencia que, días después, se deja sin efecto (v. Res. Pres. N° 169/26).

Efectivamente, los considerandos de la Resolución 117-2026 justificaban la misma medida "en la potestad de Autotutela Administrativa", ante una situación de emergencia prestacional y sanitaria de carácter inminente, que "exige la adopción de acciones urgentes para garantizar la continuidad del servicio público de salud" ante el "riesgo de colapso a la institución por no poder atender el pasivo estructural preexistente".

La ilegalidad de la pretensión sostenida por las autoridades de la entidad queda a la luz a partir de estos argumentos.

El principio de autotutela permite a la Administración Pública dictar actos que obligan a los administrados sin necesidad de auxilio judicial previo (autotutela declarativa) y ejecutar sus propias decisiones (autotutela ejecutiva).

Sin embargo, esta potestad se refiere a la gestión de sus propios actos administrativos, no a la facultad de pasar por encima de una ley.

www.realpolitik.com.ar

La autotutela no autoriza a la Administración a declarar la "inaplicabilidad" de una norma de rango legislativo o a modificar el destino de un fondo que el Parlamento ya especificó. Hacer esto está más cerca de convertirse en una vía de hecho administrativa que de un acto administrativo.

Entonces, pareciera que se produjeron dos irregularidades.

La primera es querer levantar con fondos de afectación específica del art. 15, una deuda que obviamente no era vinculada a enfermedades de alto requerimiento (pues si no, insisto, cuál era la dificultad para que fueran pagadas con la cuenta 836007), y que debía ser atendida con otro fondo específico, previsto al efecto en el art. 12, o con saldos de la cuenta general, si no era deuda consolidada.

La Legislatura fue clara al crear dos fondos específicos, uno para el pago de deudas con prestadores (art. 12) y otro para las enfermedades de alto requerimiento (art. 15), objetivos que no deben confundirse:

"Estas enfermedades suelen requerir tratamientos costosos y, en muchos casos, imprevisibles. Necesitamos un fondo que permita afrontar estos gastos sin afectar los recursos ordinarios de la obra social" (https://www.radiouniv ersidad.com.ar/2025/03/27/victoria-vuoto-presento-un-paquete-de-de-proyectos-de-ley-para-sanear-y-mejorar-la-osef/, revisado el 13/03/26).

"Esta ley asigna un fondo específico que viene de Ingresos Brutos... La deuda se va a pagar con eso... La deuda hay que consolidarla, certificarla, y se estima que es de 20 mil millones"

www.realpolitik.com.ar

(https://www.radiouniversidad.com.ar/2025/07/21/legislador-matias-lapadula-no-puede-poner-mas-excusas-ni-el-gobierno-ni-su-directorio/, revisado el 13/03/26).

Entonces, no se afectan recursos ordinarios al pago de tratamientos costosos y tampoco para la cancelación de deudas; lógicamente, si para esto se crearon fondos específicos, en el esquema diseñado por la ley, no deben confundirse las sumas destinadas a cada uno de estos objetos; de lo contrario se incurre en una grave anomalía.

La segunda irregularidad es que en el proyecto de resolución adjuntado a la denuncia se declaraba la emergencia para pagar a "proveedores de medicamentos oncológicos y de alta complejidad" como la SUIZO ARGENTINA SA, FED. ARG. DE CAMARAS DE FARMACIAS y DROGUERIA VISNA SA.; en tanto en la resolución 117 sólo se menciona a dos proveedores —distintos— y en las resoluciones 170 y 171 ni siquiera se indica qué compromisos se están solventando.

En este sentido, nunca queda claro que los expedientes consignados tuvieran realmente alguna vinculación con prestaciones de servicios de alto requerimiento, independientemente de quiénes hayan sido los proveedores.

Incluso existen dos elementos más que coadyuvan a sospechar que ninguno de los gastos que se pretendían cancelar con esta transferencia de cuentas se vincula con la finalidad de la ley.

Uno son los dos resúmenes de saldos bancarios agregados a la denuncia.

En ellos se logra entrever, en primera instancia, que la transferencia de cuentas efectivamente quedó materializada, y que los fondos se acreditaron en la cuenta Recaudadora y Pagadora N° 336879.

www.realpolitik.com.ar

Pero, además, no se observa ninguna deuda pendiente en la cuenta correspondiente al Fondo, N° 836007, y sí se alcanza a apreciar una suma considerable en la primera, junto a un detalle de expediente a cancelar por Tesorería que ninguna relación parece tener con la atención de patologías de alto requerimiento (v.g.: Telefónica Móviles Argentina SA, Nexo SRL).

El segundo viene dado por el Informe N° 006/26 elaborado por la Contaduría General de la OSEF el 27/02/26, mismo día de emisión de las resoluciones 170 y 171.

Para empezar, **la funcionaria deja constancia de que el área de Contaduría no tuvo participación ni intervención previa en la elaboración del proyecto de la Resolución 170/2026**.

Luego, el documento subraya que la medida busca resolver una urgencia inmediata, pero advierte que los problemas del Servicio de Farmacia son **estructurales** y no se limitan a una falta momentánea de liquidez, sino que responden a **fallas en la planificación y administración de stock**.

También critica la **inexistencia de un sistema de priorización de adquisiciones** que distinga entre medicamentos esenciales, críticos y programables, lo que obliga a realizar "compras de urgencia" que encarecen el costo final.

Más grave aún, la Sra. Contadora General de la Obra Social reprocha la "derivación recurrente de compras hacia terceros", lo cual genera un incremento en el costo unitario de los fármacos, fragmenta el gasto y reduce la capacidad de negociación institucional, **desvirtuando el sistema de compra directa promovido por la ley 1596.**

www.realpolitik.com.ar

En este sentido advierte que **la falta de criterios operativos y de priorización claros en la ejecución de los fondos de la ley 1596** dificulta la administración eficiente de los recursos y pone en riesgo la capacidad de atender compromisos futuros.

Las observaciones realizadas son sumamente graves —no olvidemos que la Contaduría General fue señalada por la ley como responsable del seguimiento y control de los actos administrativos que disponen gastos en el marco de este financiamiento, art. 20, ley cit.— y contradicen lo indicado por la Presidencia en la resolución en cuanto a que la transferencia entre cuentas constituiría sólo una medida de "readecuación transitoria del flujo financiero".

Por el contrario, queda en evidencia otro incumplimiento mayúsculo de la ley que, justamente, para conseguir su finalidad, había previsto la elaboración de un padrón de beneficiarios que requieran este tipo de medicamentos, insumos y tratamiento (art. 17).

El Informe N° 006/2026 de la Sra. Contadora aborda explícitamente este tema y confirma que **a la fecha del informe no se cuenta con un padrón de afiliados que permita planificar la adquisición de medicamentos**.

Por una parte, la falta de este padrón dificulta la planificación adecuada de la compra y distribución de fármacos, lo que incide directamente en la estructura y previsibilidad del gasto; por la otra, la ausencia de datos ciertos impide una administración eficiente de los recursos e imposibilita que los fondos de la ley sean ejecutados bajo criterios de priorización claros.

Entonces, la imposibilidad de vincular los egresos con las finalidades de la ley, producto del caos organizativo e institucional imperante, **no exime de responsabilidad; por el contrario, la agrava**.

www.realpolitik.com.ar

Por último, en nada modifica la hipótesis propuesta el hecho de que la suma transferida se compense más tarde con los ingresos corrientes por aportes y contribuciones ordinarias que se perciban en el mes de marzo de 2026.

Primero, porque es muy dudoso que ello sea factible, según lo indican los informes adunados por la denunciante y la situación expuesta por esta Fiscalía de Estado en el Dictamen F.E. N° 03/26 y Resolución F.E. N° 10/26.

Segundo, porque que se la califique como una adecuación temporal restituida dentro del mismo periodo fiscal, podrá significar que no alteraría, por hipótesis, el equilibrio presupuestario, o que no se violaría el principio de anualidad. Pero esto no es lo mismo que decir que se cumplirá con la finalidad de la ley.

La norma diseñada por los Sres. Legisladores tiene por finalidad proteger el ordenamiento preventivo del gasto y la confianza en la afectación legal de los recursos; por tanto, el reintegro de los 900 millones de pesos no borra la antijuridicidad de la conducta ya perfeccionada, operando —en todo caso— únicamente como una eventual reparación del perjuicio, no como una causa de atipicidad.

Por lo expuesto, —y en particular, a partir del Informe N° 006/2026 de la Contaduría General— puede construirse una hipótesis conforme la cual, *prima facie*, la situación de urgencia invocada por las autoridades de la OSEF no obedecería exclusivamente a una contingencia financiera, sino a deficiencias estructurales de gestión y planificación que habrían perpetuado el escenario de crisis funcional que la Legislatura, a través de la ley 1596, buscaba conjurar.

www.realpolitik.com.ar

Dichas omisiones, entre ellas la falta de implementación del padrón de afiliados y de un sistema de priorización de compras previsto en la ley, habrían producido un régimen reiterado de adquisiciones de emergencia que fragmenta el gasto y agrava artificialmente la situación financiera del organismo.

En ese contexto, las resoluciones nros. 170 y 171 dispusieron la transferencia de $937.119.449,74 desde la cuenta correspondiente al Fondo Específico creado por la ley 1596 hacia la Cuenta General Recaudadora-Pagadora de la OSEF.

Conforme surge de la denuncia administrativa presentada ante la Fiscalía de Estado, dicha transferencia no habría tenido por objeto la cancelación directa de prestaciones vinculadas a medicamentos de alto costo, sino el pago de obligaciones de tesorería —no se sabe si expedientes de deuda, adquisiciones de Farmacia o gastos generales de la Obra Social—, circunstancia que implicaría la desafectación material de recursos legalmente afectados mediante su incorporación al circuito general de pagos, **confundiéndolos patrimonialmente con fondos de libre disponibilidad** y vulnerando la finalidad restrictiva establecida por el legislador.

A ello se suma que la Contaduría General manifestó no haber tenido intervención previa en la elaboración de la referida resolución, lo que indicaría la adopción de una decisión administrativa al margen de los controles técnicos previstos para la gestión financiera del sector público.

Esta circunstancia, valorada conjuntamente con las observaciones relativas a la evitable escasez de stock farmacéutico mediante una adecuada planificación, permite sostener como hipótesis que la Administración de la Obra Social habría permitido o tolerado el

www.realpolitik.com.ar

agravamiento del cuadro operativo para luego invocar la urgencia sanitaria como fundamento de una medida excepcional que no es legalmente posible.

Finalmente, el propio informe contable advierte sobre la crítica mora que mantienen distintos entes estatales con la OSEF —aspecto tratado más extensamente en el Informe N° 004/26 de lo que surgía de los documentos con que contaba este organismo anteriormente, presentados ante el Ministerio Público en la denuncia penal ordenada por el Dictamen F.E. N° 03/26 y Resolución F.E. N° 10/26—, lo que torna altamente incierto el compromiso de reposición de los fondos, mencionado en el artículo 2° de la Resolución N° 170/2026.

En consecuencia, la convergencia de una situación de urgencia derivada de deficiencias administrativas con la transferencia de recursos hacia la cuenta general del organismo permite inferir *a priori* que se habría forzado un estado de necesidad administrativa con el objeto de disponer de fondos de afectación específica para atender gastos corrientes y obligaciones generales, en flagrante contradicción con la finalidad establecida por la ley 1596.

Las consideraciones hasta aquí efectuadas, y la obligación que impone el art. 165 inc. 1° del Código Procesal Penal de la Provincia, constituyen razón suficiente para radicar la correspondiente denuncia penal, que junto a la presente se habrá de deducir.

Ello así, en la medida que del contraste de los hechos denunciados con el derecho aplicable surge que la conducta atribuida a las autoridades de la OSEF encuadra, en una primera

www.realpolitik.com.ar

aproximación, en el **delito de malversación de caudales públicos (art. 260, CP).**

Como se sabe, a través de este tipo penal se castiga la aplicación indebida de fondos públicos. Por caudales se entiende objetos dotados de valor que sean de naturaleza económica, "*la voz caudales comprende toda clase de bienes con la extensión que a este término le asigna el art. 2312, C.C.*" (conf. NÚÑEZ, Ricardo, *Manual de Derecho penal especial*, Marcos Lerner, Buenos Aires, 1999, p. 445).

Para que se configure el tipo de malversación el cambio de destino de los fondos debe darse dentro de la administración pública, es decir, por ejemplo, que se apliquen los fondos a otro contrato público. En cambio, si los fondos son destinados a actividades privadas y son extraídos del patrimonio del Estado, estaríamos hablando de administración infiel contra una administración pública o de peculado. La malversación no es una estafa, es una aplicación indebida de fondos públicos (DUBINSKI, A. M., *Tipos penales residuales para delitos cometidos contra la administración pública*, LA LEY2012-D, 374).

La conducta del agente que contempla este artículo es la de haberles dado a los caudales o efectos administrados una aplicación —adjudicación, asignación— diferente de aquella a que estuviera destinada.

Para nuestro Código, **basta con que la aplicación dada por el funcionario a los caudales o efectos administrados por él haya sido distinta a la de su legal destino para tenerlo por autor de la malversación**, ello independientemente de que la indebida inversión de esos causales o efectos hubiere resultado más provechosa para el erario que su recta aplicación.

www.realpolitik.com.ar

La malversación, tanto en su forma simple como en la calificada del art. 260 párr. 2°, requieren una conducta de carácter doloso —directo o eventual—, que no caben dudas concurre en este caso ya que "*el dolo consiste en el simple conocimiento del destino de los fondos, acompañado de la voluntad de efectuar el pago incorrecto, no obstante ese conocimiento*" (SOLER, *Derecho Penal Argentino*, T. V, p. 233). **La infracción no requiere de ningún elemento subjetivo especial del injusto** (CREUS – BUOMPADRE, *Derecho Penal. Parte Especial*. Tomo 2, p. 312).

El art. 260, segunda oración, define el tipo calificado como "*Si de ello resultare daño o entorpecimiento del servicio a que estuvieren destinados, se impondrá además al culpable, multa del veinte al cincuenta por ciento de la cantidad distraída*".

Esta forma agravada del tipo se caracteriza por la doctrina diciendo que la ley castiga al culpable cuando de la conducta prevista se derive daño o entorpecimiento del servicio a que estaban destinados esos caudales, entendiendo por tal a cualquier efecto perjudicial para la prestación del servicio, daño que no necesariamente debe ser de carácter patrimonial. Se ejemplifica con el retardo o dificultad para prestarlo **pero también con su encarecimiento** (D'ALESSIO, (dir). *Código Penal comentado y anotado. Parte especial*, p. 839).

Tiene dicho la doctrina: "***El funcionario que administra fondos públicos en principio interviene en la decisión sobre su destino sólo cuando proyecta recursos y gastos para el ejercicio del año siguiente. Si no planificó correctamente debe ajustarse al marco legal*** *del ejercicio que transcurre, si se mantiene en el*

www.realpolitik.com.ar

cargo, hasta el próximo. ***El móvil de la aplicación diversa puede asentarse en el desorden existente en el manejo de las cuentas, en el defecto de la previsión presupuestaria del ejercicio anterior, o bien en la expectativa de evitar controles oportunos"*** (VAZQUEZ, R. V., *La malversación de recursos públicos*, LA LEY 2003-B, 402, énfasis agregado).

Ahora bien, las conductas investigadas son aptas para concurrir materialmente en los términos del art. 55 del Código Penal, por cuanto el desvío de fondos de destino específico por parte de la Presidencia que se describe encuadra simultáneamente en el delito de malversación de caudales públicos (art. 260 CP) y **también en los de abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público (arts. 248 y 249 CP)**, al implicar, además, la omisión consciente no sólo de los deberes de control y resguardo que su cargo le imponía, sino también de las obligaciones que la ley 1596 le asignaba a efectos de tornar efectivo y eficaz el manejo del Fondo.

En ese contexto, a partir de los informes de la Contaduría General existen indicios claros de que el/los funcionario/s competente/s habrían no sólo ordenado el uso ilegal del Fondo de Enfermedades de Alto Requerimiento sino también consentido el agravamiento paulatino de la situación operativa bajo su órbita de responsabilidad, **omitiendo generar el padrón de beneficiarios (art. 17, ley cit.) y organizar y reglamentar el circuito administrativo pertinente (art. 16)**.

Este desorden no debe interpretarse como una "negligencia administrativa" menor, sino como el instrumento de opacidad necesario para la ejecución del delito.

La responsabilidad penal recae sobre las autoridades que, teniendo el deber de garante sobre el patrimonio de

www.realpolitik.com.ar

afectación, permitieron la fungibilidad de fondos inalienables, resultando dicha desorganización una conducta omisiva que concurre en concurso real con la acción positiva de desvío de los caudales públicos.

De este modo, la situación crítica que ulteriormente se presentó como "urgencia sanitaria" muy probablemente no constituya un acontecimiento imprevisible o inevitable, sino el resultado de una aquiescencia previa frente al deterioro del sistema, gestada mediante una omisión de cumplir con las obligaciones que la ley imponía.

Sobre esa base, dicha urgencia habría sido posteriormente invocada como argumento legitimador para la adopción de una medida extraordinaria que, de todos modos, aún dentro de este contexto excepcional, carecía de habilitación legal.

Al respecto, cabe recordar que la materialidad ilícita requerida por las figuras penales invocadas no consisten en un mero ejercicio disfuncional del cargo —en todo caso sancionable administrativamente— sino que reclaman un componente específico vinculado a la posición de autoridad que se ocupa, con la correspondiente sujeción a la ley que conlleva evitar el ejercicio arbitrario del poder —en el marco del fin republicano— del que se vale el autor para ejercer mando donde no lo tiene.

De tal modo, la punibilidad proviene exclusivamente del hecho de: 1) actuar un funcionario de un modo cuando la ley no le permite hacerlo; 2) actuar de un modo prohibido por la ley o no previsto por ella y 3) no actuar cuando le obliga a hacerlo.

En la modalidad comisiva del art. 248 CP, el dictado de resoluciones u órdenes contrarias a ley provincial incluye la hipótesis en

www.realpolitik.com.ar

la cual la actividad del funcionario, si bien se apoya en una facultad concedida por una norma, es decir, hacer algo que el funcionario puede hacer —v.g., facultades de las autoridades de la OSEF para dictar actos de administración de la Obra Social—, en el caso concreto su esencia radica en un deliberado mal uso de la autoridad dentro de la propia función —ej.: asignar al Fondo de la ley un destino prohibido— (ver, entre otros: SOLER, Sebastián, "*Derecho Penal Argentino*", TEA, Buenos Aires, 1970, t. V, p. 138

En la modalidad omisiva del art. 248, el abuso consiste en la decisión dolosa de no ejecutar la ley, es decir, de no aplicarla, prescindir de ella, no actuarla en la realidad. La conducta revela una inobservancia expresa de la norma; la ley existe, pero el funcionario actúa como si no existiera.

Finalmente, corresponde traer a colación una circunstancia agravante cual es que, mientras estuvo vigente, la resolución 117/26 no se limitó a imponer la materialización de una ilegalidad manifiesta, sino que asimismo **procuró blindar a las autoridades a través de la intimidación de sus subordinados**, en especial los órganos de Tesorería y Contaduría, conminándolos bajo la figura de "falta grave" en caso de desobediencia, y la **amenaza de la posible aplicación de sanciones e incluso la promoción de acciones penales**.

O sea, no bastando la ilegalidad de la orden, las autoridades de la Obra Social, valiéndose de sus cargos, **pretendieron doblegar la libertad de quien tenía que ejecutarla a través de la intimidación**.

Aquí se advierte un claro agravamiento del cuadro delictual inicialmente planteado.

En efecto, la conducta consistente en el despliegue de una fuerza moral orientada a subyugar la voluntad del personal de

www.realpolitik.com.ar

Tesorería y Contaduría —no olvidemos, esta última era la dependencia legalmente encargada de ejercer el control de la administración del Fondo— mediante el anuncio de un mal futuro, trasciende la mera infracción a los deberes públicos.

Dicho componente intimidatorio, diseñado para constreñir la libertad de decisión del empleado, provoca que los tipos penales de incumplimiento de abuso de autoridad y deberes de funcionario público (art. 248) **deban concursar idealmente también con el de coacción agravada (art. 149 ter)**, dado que una única conducta lesiona simultáneamente la regularidad de la Administración y la libertad individual del sujeto compelido.

Para concluir el presente análisis, debe recordarse que la situación institucional y financiera de la OSEF es descripta de manera prácticamente unánime como crítica.

El Gobierno provincial y las actuales autoridades del organismo explicaron este cuadro por la convergencia de múltiples factores estructurales: la inflación en el sector salud, el aumento sostenido en la complejidad y costo de los tratamientos médicos y el descalce entre los ingresos del sistema, atados a salarios estatales que evolucionan por debajo de la inflación médica, y los costos reales de las prestaciones sanitarias.

En este escenario de desequilibrio financiero, la acumulación de deuda con prestadores y proveedores, sumada a la interrupción o restricción de servicios médicos esenciales, ha generado un clima de profunda tensión social entre afiliados, profesionales de la salud y organizaciones sindicales.

www.realpolitik.com.ar

A ello se suma la conducta irresponsable de los funcionarios involucrados quienes, a la luz de la documental recibida junto a la presentación que da origen a esta denuncia, **de manera intencionada, ocultaron a este organismo de control numerosa información, particularmente la relativa a la deuda por aportes en cabeza del Gobierno Provincial**.

En efecto, de acuerdo al informe interno de la Contaduría General de la entidad asistencial, acompañado a la denuncia presentada el 09/03/26, el organismo había computado, al 12/02/26, una adeuda por aportes y contribuciones a cargo del Gobierno Provincial nada menos que de PESOS SEIS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS VEINTIUNO CON NOVENTA Y UNO CENTAVOS ($6.942.037.621,91).

Esto representa, junto con la de facturación por prestaciones a beneficiarios R.U.P.E. (que asciende a PESOS NUEVE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL VEINTIOCHO CON VEINTIÚN CENTAVOS, $ 9.376.452.028,21), una de las más abultadas, siendo llamativamente **muchísimo mayor a la consignada el 23/12/25 en los informes elaborados en respuesta a los requerimientos efectuados por esta Fiscalía de Estado** en el marco del Expte F.E. N° 92/25 —que sólo aludían a una deuda en concepto de capital por contribuciones en mora sobre el período octubre 2025 de $162.990.044.01 y a **la supuesta "imposibilidad" de determinar con certeza el estado de pendientes**—.

Más inaceptable aún es la conducta de las autoridades obligadas al pago de estos aportes y de los administradores de la Obra Social, quienes **recién ahora, una vez deducida la denuncia penal del 12/02/26 en su contra**, han comenzado a "suscribir" convenios

www.realpolitik.com.ar

de regularización o "reconocimiento" de deudas cuyo cobro debería haberse realizado por la entidades morosas desde hace tiempo —y perseguido por la entidad en los plazos y formas que correspondía—.

Esto no sólo no los exime de responsabilidad sino que, según surge de los generosos términos pactados, difícilmente alcance a revertir el grado de desfinanciamiento presente en el sistema y la insalvable desprotección en que fueron dejados sus aportantes.

No olvidemos que, frente a la crisis, durante el año 2025 el Poder Ejecutivo provincial impulsó un proyecto legislativo destinado a estabilizar el funcionamiento del sistema.

En el tratamiento parlamentario, la Legislatura de Tierra del Fuego —a instancias del Tribunal de Cuentas— introdujo mecanismos extraordinarios de salvataje, entre ellos la reasignación de recursos originalmente vinculados al sistema previsional administrado por la Caja de Previsión Social, y la creación de un fondo específico destinado a la cobertura de enfermedades catastróficas, concebido como una reserva financiera de carácter excepcional para proteger a los afiliados en situación de mayor vulnerabilidad sanitaria y adquirir medicamentos y servicios en condiciones más beneficiosas, reduciendo sensiblemente su costo.

Es en ese contexto de emergencia institucional donde se sitúa la maniobra que se denuncia en la presente exposición.

Según surge de la documentación analizada, se habría dispuesto el desplazamiento de recursos que la normativa había afectado de manera específica a la cobertura de patologías críticas hacia una cuenta de gastos generales, donde dichos fondos habrían quedado

www.realpolitik.com.ar

confundidos con pagos de obligaciones de tesorería ajenas al objeto legal para el cual fueron creados, sin la intervención previa de la Contaduría General de la entidad sanitaria.

Los informes administrativos disponibles confirman que tales recursos fueron efectivamente detraídos de su destino original, generando un desfinanciamiento directo de programas de salud particularmente sensibles.

La gravedad institucional del hecho radica en que esta reasignación se habría realizado bajo la promesa de una reposición futura de los fondos, que aparece inviable en un contexto caracterizado por la mora estructural y la fragilidad financiera de los entes involucrados, ya expuesta en la denuncia penal efectuada por este organismo en febrero.

De este modo, las autoridades de la OSEF no sólo habrían desatendido el principio de especialidad que rige los fondos públicos con afectación específica, sino que además habrían subordinado los recursos destinados a sostener la vida y el tratamiento de pacientes con enfermedades gravísimas a necesidades de administración corriente.

En términos políticos y jurídicos, ello implica priorizar una supuesta "urgencia administrativa" por sobre una verdadera "urgencia vital", alterando el orden de prioridades que el propio Legislador había establecido para proteger a los afiliados más vulnerables del sistema.

En este punto debe reiterarse lo expresado al emitir el Dictamen F.E. N° 03/26: cuando la ilegitimidad no se limita a un hecho aislado sino que compromete de manera reiterada el funcionamiento de los servicios de salud, la intervención penal se justifica por la puesta en peligro concreto de derechos fundamentales, por la creación de riesgos jurídicamente desaprobados y, en este caso, por la desobediencia

www.realpolitik.com.ar

contumaz al mandato legislativo, que evidentemente no puede justificarse en una emergencia cuando los propios informes internos de la entidad revelan que no se adoptaron las medidas legales pertinentes.

Así las cosas, habiendo culminado con el análisis de las cuestiones traídas a conocimiento, corresponde dar por concluida la intervención de esta Fiscalía de Estado, restando emitir a tal fin el pertinente acto administrativo, cuya copia y la del presente dictamen deberán ser puestas en conocimiento, del Sr. Gobernador, de la Legislatura Provincial, del Sr. Presidente del Tribunal de Cuentas con copia de lo actuado, y de los presentantes, radicando por su lado la pertinente denuncia penal.

DICTAMEN FISCALIA DE ESTADO N° 0 5 /26.-

Ushuaia, 1 9 MAR 2026

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

www.realpolitik.com.ar

www.realpolitik.com.ar

VISTO el Expediente del Registro de este organismo N° 18/26, caratulado: "S/USO IRREGULAR FONDO ESPECÍFICO ART. 13 LEY 1596"; y

CONSIDERANDO

Que el mismo se ha originado con motivo de una presentación a través de la cual una agente de la Obra Social denuncia el uso irregular de los fondos de afectación específica creados por la Ley Provincial 1596.

Que en relación al asunto se ha emitido el Dictamen F.E. N°05/26 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 DE ESTADO
DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR
R E S U E L V E:

www.realpolitik.com.ar

ARTÍCULO 1°.- Dar por finalizadas las presentes actuaciones, ello de conformidad con lo expresado en el Dictamen F.E. N° 05 /26.

ARTÍCULO 2°.- Denunciar los hechos ventilados en las presentes actuaciones por ante el Ministerio Público Fiscal, con remisión de copia autenticada del expediente del visto.

ARTÍCULO 3°.- Mediante entrega de copia certificada de la presente y del Dictamen F.E. N° 05/26, notifíquese al Sr. Gobernador, a la Legislatura Provincial, al Tribunal de Cuentas con copia de lo actuado, y a la denunciante. Pase para su publicación al Boletín Oficial de la Provincia. Cumplido, archívese.

RESOLUCIÓN FISCALÍA DE ESTADO N° 16 /26.-

Ushuaia, 19 MAR 2026

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

www.realpolitik.com.ar