



III. INFORMES DE LAS ÁREAS DE LA PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN Y FISCALÍAS GENERALES

INFORME DE LA UNIDAD FISCAL PARA LA
INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS COMETIDOS EN
EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DEL INSTITUTO
NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA
JUBILADOS Y PENSIONADOS Y SU PROGRAMA DE
ATENCIÓN MÉDICA INTEGRAL



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA



INFORME ANUAL 2013
MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Procuración General de la Nación

III. INFORMES DE LAS ÁREAS DE LA PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN Y LAS FISCALÍAS GENERALES

INFORME DE LA UNIDAD FISCAL PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS COMETIDOS EN EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS Y SU PROGRAMA DE ATENCIÓN MÉDICA INTEGRAL

Descripción de la actividad desarrollada por la Unidad en el ámbito de su competencia.

La Unidad Fiscal para la Investigación de los Delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y su Programa de Atención Médica Integral¹ fue creada, a través del Convenio de Cooperación (19/10/04) y Acta Específica Convenio INSSJP N° 063-04 (10/11/04) -protocolizados por Resoluciones PGN N° 155/04 y N° 164/04)-, como una herramienta eficaz para la investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto. Especialmente, teniendo en cuenta todas aquellas maniobras ilícitas que puedan afectar los recursos patrimoniales asignados al Instituto para cumplir con los servicios de interés público que brinda a sus beneficiarios (art. 2 de la Ley 19.032).

El funcionamiento de esta dependencia del Ministerio Público, cuenta con la supervisión de la Sra. Fiscal General subrogante, Dra. Sabrina E. Namer (Resolución PER N° 925/09).

Sobre el Organismo ante el cual a esta Unidad le corresponde intervenir, debe señalarse que el INSSJP es una persona jurídica pública no estatal, con individualidad financiera y administrativa, siendo su objeto principal la cobertura, por sí o por intermedio de terceros, de servicios médico-asistenciales a los jubilados y pensionados del Régimen Nacional de Previsión y a su grupo familiar primario, así como a todas aquellas personas incluidas por ley.

Sus funciones propias podrían sintetizarse en el aseguramiento, financiación, regulación y contratación de servicios sanitarios y sociales, las cuales son ejecutadas tanto a través de su Nivel Central, encargada de fijar las políticas institucionales y ejercer la administración general del Instituto; como una estructura operativa descentralizada conformada por 38 filiales distribuidas a lo largo y a lo ancho de todo el país denominadas Unidades de Gestión Local (UGL), agencias, residencias y hospitales propios, que en su conjunto alcanzan a más de 700 puntos de atención.

En la actualidad cuenta con una cantidad aproximada de 15.000 agentes y brinda asistencia a más de 4.500.000 afiliados.

Sentado ello, y en lo que se refiere a las tareas encomendadas a esta Unidad Fiscal, cabe aludir en primer lugar al impulso de las investigaciones preparatorias con el objeto de esclarecer aquellas acciones u omisiones que puedan constituir delitos relativos al INSSJP-PAMI², en especial a las que importen ilícitos de naturaleza económica.

Tales actuaciones se originan con la recepción de denuncias de los afiliados, agentes del Instituto, prestadores, contratistas y/o terceros que ponen en conocimiento hechos que, en principio, podrían constituir alguna conducta ilícita relativa a contrataciones de bienes o servicios, implementación de prestaciones médicas y/o sociales, hipótesis de desvíos de poder de sus funcionarios y/o agentes, delitos contra la salud, entre otras conductas disvaliosas. Las vías de acceso a la Unidad son múltiples: los interesados pueden hacerlo en forma personal, a través del correo electrónico (ufi-pami@mpf.gov.ar), postal, por medio de las líneas telefó-

1. En adelante, UFI-PAMI, INSSJP y PAMI.

2. A través de la Resolución N° 654/09, el Director Ejecutivo del INSSJP consideró que PAMI se constituyó en una marca social de la institución, pero el Programa Médico del que se desprendió la sigla ya no existe y las palabras a las que se refería no resultan actualmente expresivas del objeto y la misión institucional, ni se adecuan a la visión que está planteada como planificación estratégica del Instituto. Actualmente, el Instituto cuenta con un modelo de atención que delimita el rol del adulto mayor dentro de la comunidad rompiendo con el aislamiento, y da importancia al rol social del adulto mayor, por lo que consideró necesario conectar la marca PAMI con su real y actual misión, visión y valores correspondiendo a la sigla "Por una Argentina con Mayores Integrados".

nicas asignadas a las oficinas y/o a través del n° 0800-555-3368 habilitado para que cualquier persona que tome conocimiento de esa clase de delitos pueda acceder en forma gratuita y desde cualquier parte del país.

Dada la variedad y especificidad de los servicios que integran la cobertura brindada por la obra social, y los diversos circuitos administrativos previstos para su implementación, conllevan la necesidad de atender en cada caso en particular el marco regulatorio propio de las prestaciones afectadas, para abordar adecuadamente los hechos y las maniobras que eventualmente sean objeto de análisis en un proceso penal.

En cuanto al origen de las investigaciones, cabe aludir en primer lugar a las iniciadas a resultas de la labor de agentes de la Unidad que concurren a las diversas delegaciones del Instituto situadas en todo el país, oportunidad en la cual, además de recibir eventuales denuncias del público en general, se toma contacto con las actuaciones que instrumentan los procesos de contratación de bienes y/o servicios, programas sociales implementados por el Instituto. Ello con el objeto de detectar irregularidades que puedan ser indicativas de algún accionar ilícito o un acto de corrupción.

De esta manera, ante el conocimiento o la sospecha de un suceso irregular, la actividad inicial de la Unidad se orienta a incorporar material que permita corroborar o descartar su existencia, eventual relevancia penal y en su caso, sustentar la pertinente denuncia ante la autoridad judicial competente, que cumpla en forma exhaustiva con los recaudos previstos en el artículo 176 del Código Procesal Penal de la Nación, y de esa forma, facilitar la labor del Magistrado interviniente. Tal acto de anoticiamiento, se complementará con la sugerencia de todas aquellas medidas que desde esta Unidad se consideren útiles y conducentes para que en sede judicial se complete la acreditación del suceso, y en su caso, la individualización y la responsabilidad de sus autores.

En segundo término, esta Unidad brinda apoyo y colaboración a las distintas Fiscalías de todo el país, en los procesos vinculados al Instituto, cuya instrucción se encuentre delegada en los términos del art. 196 del C.P.N., o en aquellas cuestiones relativas a la Obra Social Nacional, que los respectivos titulares puedan requerir.

En orden a estas tareas, se incorporó como modalidad de trabajo, la concurrencia de agentes de la Unidad a la sede de las Fiscalías Federales de las regiones visitadas, a los efectos de constatar la existencia de procesos en trámite, tomar contacto personal con sus titulares, funcionarios y empleados, así como también, poner a disposición el apoyo de la UFI que puedan requerir en el marco de los procesos relacionados con el Instituto. A partir de esta práctica, ingresaron pedidos de colaboración de parte de varias Fiscalías Federales.

La función de esta Unidad comprende además la realización de una labor conjunta y articulada con los profesionales del Instituto en la prevención de conductas que afecten la cobertura de los servicios brindados por la Obra Social y/o que pudiesen gravitar de alguna manera en el patrimonio asignado para cumplir con sus objetivos.

En lo que hace a la implementación de dichas actividades, personal de esta Unidad Fiscal mantiene un canal de comunicación con distintas áreas del Instituto, ya sea en el Nivel Central como con las distintas Unidades de Gestión Local, a efectos de encarar acciones para prevenir y detectar casos de corrupción.

Breve balance de la gestión realizada en el período informado.

En lo que concierne al inicio de las investigaciones de esta Unidad, se acordó con la Unidad de Desarrollo Estratégico y Gestión para la Calidad, hacer precisiones acerca de los casos en los cuales la Subgerencia Servicio de Pami, Escucha y Responde³, confiere intervención a esta Unidad. En su oportunidad, se habían definido parámetros comunes en situaciones que llegan a conocimiento de esa Subgerencia y que se vinculan

3. Centro Integral de Atención Telefónica, que entre otras funciones, recibe quejas, reclamos y denuncias vinculadas al funcionamiento del Instituto, cuyo objetivo es establecer nuevas y mejores formas de acercamiento y comunicación entre los afiliados y la Obra Social Nacional a través de la línea telefónica gratuita 138 o 0800-222-7264.

con la afectación de servicios médico-asistenciales de los afiliados y que además podrían importar la comisión de un delito (situaciones de lesiones u homicidios culposos, abandono de persona, estafas a afiliados cometidas a través del denominado “cobro de plus”, entre otros casos). De esta manera, se trata de circunscribir la intervención de esta Unidad a las acciones que le son propias, y evitar la apertura de investigaciones de hechos que conforman una queja sobre la calidad de los servicios que brinda el Instituto a sus afiliados, y por tanto son resorte exclusivo del control que ejercen sus autoridades, careciendo de repercusión en la justicia penal, que debe intervenir como última ratio.

Teniendo en cuenta los casos relacionados por presuntas irregularidades en el traslado de afiliados, se realizaron varios encuentros con personal de la Dirección de Atención Médica No Programada y Programada del I.N.S.S.J.P., a efectos de unificar criterios en cuanto a las solicitudes de informes cursadas en los diferentes trámites de investigación, así como también de los distintos registros obrantes en esa dependencia y que pueden resultar de interés para esta Unidad.

Asimismo, se atendieron y canalizaron las denuncias recibidas a través de otros medios, acentuándose el análisis de conductas ilícitas que menoscaben de alguna manera el patrimonio del Instituto o que puedan tratarse de hipótesis de corrupción de sus agentes. En este sentido, se mantienen los contactos con las áreas de la Obra Social que ejercen alguna clase de control o monitoreo sobre los distintos niveles de gestión, especialmente aquellos relativos a las compras, contrataciones y pagos. Se realizaron encuentros con prestadores o contratistas que pudieron haber sido afectados por irregularidades en los procedimientos de selección adoptados por el Instituto, con el objeto de invitarlos a suministrar datos sobre esas maniobras, y que resulten de utilidad para el avance de las investigaciones.

Particularmente, son canales naturales de información de esta dependencia, la Unidad de Auditoría Interna, la Sindicatura Jurisdiccional, la Gerencia de Asuntos Jurídicos –en especial con el Equipo Penal-, el Departamento de Sumarios, la Unidad de Desarrollo Estratégico y Gestión para la Calidad, el Departamento de Penalidades, la Unidad de Análisis, Estadística y Planeamiento, la Subgerencia de Administración y Coordinación de UGL, la Gerencia de Recursos Humanos, y la Gerencia de Coordinación de UGL, la Gerencia de Prestaciones Médicas, la Subgerencia de Discapacidad, Subgerencia de Relación con los Beneficiarios, la Sindicatura del Instituto, entre otras áreas.

A modo ilustrativo, puede señalarse que en el curso de este año, las denuncias penales producidas en el marco de las investigaciones encaradas en la dependencia, versaron sobre hechos que, en las respectivas presentaciones, fueron encuadrados legalmente en las figuras de homicidio culposo, defraudaciones en perjuicio de una administración pública (que gravitaron en el otorgamiento de subsidios, ayudas económicas, programas sociales, la realización de facturaciones por prestaciones inexistentes, entre otras materias), lesiones culposas, estafas a particulares (mediante el denominado “cobro de plus” a los afiliados por parte de los prestadores del Instituto), falsificación de documentos, negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública, delitos contra la salud pública (irregularidades en recetarios y dispensa de medicamentos), entre otros delitos.-

Concretamente, agentes de la Unidad mantuvieron reuniones con personal de la Subgerencia de Salud Mental a fin de acordar un mecanismo más eficaz de intercambio de información relativa a las irregularidades detectadas en las facturaciones de los prestadores, y dilucidar algunas cuestiones referentes al circuito de control.

Así también, un funcionario de esta Unidad participó en las III Jornadas Internacionales de Salud Mental desarrolladas en el Salón Azul de la Facultad de Derecho el día 23 de abril.

El día 26 de junio, personal de esta Unidad, participó en la Jornada Internacional “Alianzas y Estrategias en el Campo de la Salud”, organizado por el INSSJyP-PAMI y la Organización Iberoamericana de Seguridad So-

cial (OISS), que se realizó en el Centro Regional de la OISS, durante el transcurso de la cual, entre otras cuestiones, se brindaron precisiones sobre la implementación de la receta electrónica en el ámbito del Instituto.-

Asimismo, fueron realizadas comisiones de servicios en algunas de las dependencias de la Obra Social Nacional. Durante el año en curso, personal de esta UFI se constituyó en la U.G.L. XXV - La Rioja (entre los días 3, 4 y 5 de junio) con el objeto de coleccionar documentación útil para investigaciones sustanciadas en la Unidad. Asimismo, se aprovechó esa estadía para concurrir a la Fiscalía Federal de esa Ciudad, a fin de relevar procesos penales relacionados con el Instituto y brindar la colaboración o apoyo requerida por su titular. Cabe destacar que la labor desarrollada en esa oportunidad, contribuyó a la formulación de denuncias penales ante la Justicia Federal, y con posterioridad, se recibieron cuatro pedidos de colaboración por parte de esa dependencia del Ministerio Público en procesos originados por denuncias radicadas por esta Unidad.

En otro orden de cosas, durante el transcurso de este año se brindó una especial atención a investigaciones en trámite relacionadas con sucesos acaecidos en dependencias del Instituto, ubicadas en la Ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe. Ello, implicó la realización de numerosos viajes por parte de agentes de esta Unidad, los cuales se llevaron a cabo los días 23 y 24 de abril, 14 y 15, 29 y 30 de mayo, 18 y 19 de junio, 2 y 3 de julio, 11 y 12, 25 y 26 de septiembre, con el objeto de mantener entrevistas con personal de la Intervención Administrativo Contable de los Policlínicos Pami I y Pami II de ese medio, y el relevamiento de documentación vinculada a contrataciones relativas al funcionamiento de esos Efectores.

Allí también, se implementaron tareas de colaboración con las Fiscalías Federales, que en su oportunidad habían requerido la colaboración a esta Unidad.

Se proyecta en lo que resta del año concurrir al interior de la Provincia del Chaco y a localidades de la Provincia de Santa Fe, a los efectos de recibir eventuales denuncias de afiliados contra prestadores del Instituto que cobran sumas de dinero a cambio de brindar prestaciones que están cubiertas por el Instituto, práctica denominada como "cobro de plus". Asimismo, se pondera la necesidad de que personal de esta Unidad viaje a la Provincia de Córdoba, a efectos del relevar documentación relativa a una causa iniciada por una denuncia formulada por esta Unidad Fiscal.

Consideraciones referidas al nivel de eficiencia del área.

En concordancia con lo expuesto anteriormente, la labor desarrollada por la Unidad se orientó principalmente a la investigación de delitos que afecten en forma directa a los afiliados, así como también de casos de corrupción que menoscaben el patrimonio de la Obra Social Nacional y repercutan en los servicios sanitarios y sociales que constituyen su objeto, como consecuencia de la eventual actuación desleal de sus agentes y/o la intervención de terceros.

En forma diaria se procesan las distintas denuncias recibidas a través de los distintos canales de comunicación (correo electrónico, postal, línea gratuita de teléfono o en forma personal) para determinar si corresponde la intervención de la Unidad o se tratan de cuestiones inherentes a las prestaciones (deficiencias en la calidad de los servicios médico asistenciales, demoras en la provisión de alimentos, de insumos médicos, de medicamentos, de prótesis, maltrato de agentes), y en su caso, son inmediatamente puestas en conocimiento de las autoridades del PAMI, toda vez que no ameritan el inicio de una investigación.

Por el contrario, se ha registrado un incremento en las intervenciones conferidas a la Unidad por parte de la Subgerencia Pami Escucha y Responde -cuyas funciones fueran expuestas precedentemente-, a través de la remisión de las denuncias de casos que podrían configurar hipótesis de homicidios culposos, lesiones graves o gravísimas o situaciones de abandono de personas, como consecuencia de la asistencia brindada por los prestadores del Instituto y/o los servicios de emergencias o ambulancias.

En otro orden de cosas, son objeto de análisis, los informes producidos por los organismos de control interno y externo del Instituto, y la recepción de las denuncias tanto en la sede de esta Unidad, como las recibidas al concurrir a las distintas áreas y reparticiones del Instituto. Para las tareas de investigación, se continuó con el relevamiento de expedientes, ordenes de compra, contrataciones, padrón de prestadores, entre otros materiales de información propios del Instituto, con el objeto de detectar eventuales direccionamientos, sobreprecios, casos de incorporación, permanencia y/o exclusión de contratistas y/o prestadores inspirados en el accionar ilícito de agentes del Instituto. Para ello, se han tomado en cuenta el valor de las contrataciones, la reiteración de los contratistas adjudicados, el cotejo de los presupuestos aportados, contactos con otros oferentes, entre otras formas de abordaje.

La experiencia adquirida, demuestra la utilidad e importancia de las entrevistas mantenidas con diversos actores (comerciantes, integrantes de empresas, agentes de la salud, Instituciones, entre otros), que de alguna manera, pudieron ser afectados por las aludidas maniobras. Entre ellos, puede citarse tanto el caso de aquellos oferentes que cotizaron en procesos de compra, y fueron excluidos o condicionados por agentes desleales para poder intervenir en los mismos, como los prestadores de los distintos niveles de atención que vieron afectada la cápita asignada o perdieron su condición de tales.

Además, fue sumamente provechoso contar con el aporte de agentes que integran las áreas de control interno del Instituto. En efecto, la gran diversidad de temáticas, servicios y sus respectivas normativas, así como también, la renovación de los circuitos y las características particulares de las regiones del país con sus realidades prestacionales disímiles, son factores que muchas veces dificultan la comprensión de los hechos o las maniobras que son objeto de las investigaciones encaradas. En otros casos, fue provechoso el intercambio con personal del Instituto a efectos de establecer otras hipótesis de trabajo, y en su caso, dar inicio a nuevas investigaciones.-

Así también, se fueron completando las tareas de apoyo requeridas por los titulares de las distintas Fiscalías Federales durante el período anterior, se sumaron nuevos pedidos de colaboración provenientes de la Fiscalía Federal N° 2 de Lomas de Zamora, la Fiscalía Federal N° 1 de Tucumán, la Fiscalía Federal N° 1 de Rosario, U.F.I. n° 7 de Florencio Varela, Provincia de Buenos Aires, la Fiscalía Federal de La Rioja, de la UFIEJ N° 10 -Delitos Económicos- del Departamento Judicial de Mar del Plata, de la Unidad Especializada de Apropiación de Niños durante el Terrorismo de Estado, así como también del Juzgado Federal N° 2 de San Martín, en función de lo dispuesto por la Sra. Procuradora General a través de la Providencia M. 6391/2013.

La labor prevista para el próximo ejercicio se centrará en aprovechar e incentivar los distintos canales de contacto habilitados por las autoridades del Instituto, toda vez que constituyen una herramienta de gran utilidad para garantizar el acceso a la justicia de los afiliados, familiares, agentes y de cualquier persona que de alguna manera se vean alcanzados por conductas delictivas. Sin embargo, ello requiere ineludiblemente el complemento de la difusión y la participación activa de la Unidad, máxime teniendo en cuenta que en su gran mayoría, las víctimas pertenecen a una franja de población de alta vulnerabilidad.

Se concretaron las primeras guías de investigación relativas a maniobras vinculadas a las áreas de Salud Mental, recetarios casos de homicidios culposos como consecuencia de negligencia o impericia médica y/o servicios de emergencias, y se proyecta continuar con esa labor en función de la diversidad de los servicios encomendados al Instituto en la Ley 19.032. Dichas tareas, deberán ser acompañadas de la necesaria capacitación del personal en torno a los cambios sustantivos operados en la gestión de la Obra Social Nacional, principalmente a partir del sistema de la receta electrónica, régimen de facturación electrónica de los prestadores, el nuevo circuito de órdenes de prestación y de la implementación del pago por prestación de cartera asignada, a través del cual se abonará por los servicios efectivamente brindados a los afiliados.

Finalmente, se atenderán con especial atención las tareas de procuración de procesos en trámite

vinculados al PAMI. En este sentido, además de haberse iniciado las capacitaciones del personal para la utilización del sistema Fiscalnet, se concretó su utilización en el ámbito de esta Unidad, lo cual optimizará la individualización y seguimiento de las actuaciones en las distintas Fiscalías.

MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL

PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA