

PODER LEGISLATIVO



PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO
SUR

COMUNICACIONES OFICIALES

Nº 006

PERÍODO LEGISLATIVO

2003

EXTRACTO TRIBUNAL DE CUENTAS PCIAL. NOTA Nº 96/03 ADJUN-
TANDO COPIA DEL ACUERDO PLENARIO Nº 380.

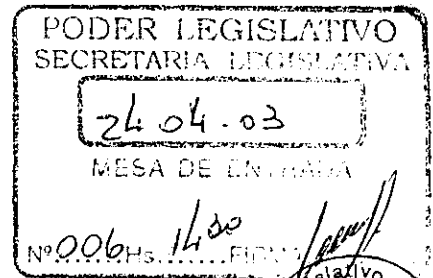
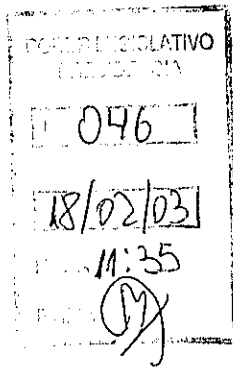
Entró en la Sesión 06/05/03

Girado a la Comisión C/B
Nº:

Orden del día Nº:



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



NOTA N° 96 / 2003
LETRA T.C.P.

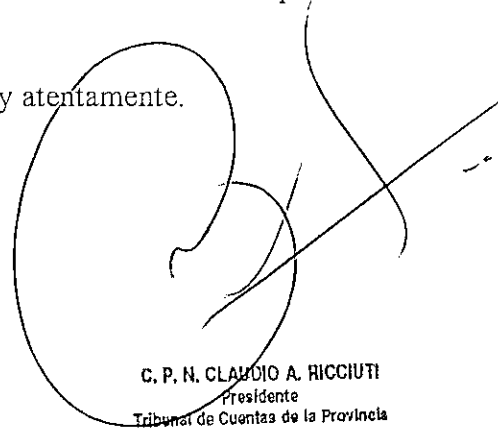


USHUAIA, 17 FEB 2003

SR. PRESIDENTE
LEGISLATURA PROVINCIAL

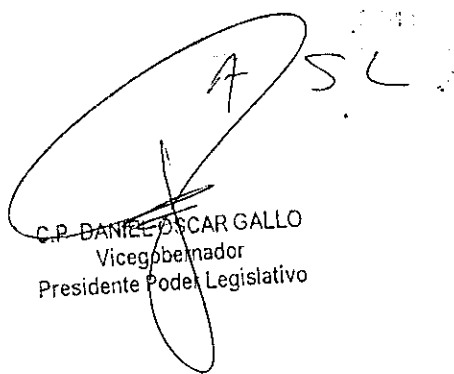
Tengo el agrado de dirigirme a Ud., en el marco de lo establecido por el Artículo 166°, Inc.2) de la Constitución Provincial, a fin de remitir copia certificada del Acuerdo Plenario N° 380, agregándose al mismo el voto del Sr. Presidente y Vocal Legal de este Organismo de Control, dejando constancia que los expedientes en cuestión permanecerán en este Tribunal a vuestra disposición.

Sin otro particular, lo saludo muy atentamente.



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

SR. PRESIDENTE
CPN Daniel GALLO
S / D



C.P. DANIEL OSCAR GALLO
Vicegobernador
Presidente Poder Legislativo



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




En la ciudad de Ushuaia, capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en el día 13 de Febrero de 2003, habiendo tenido ocasión de fundar su voto los Sres. Miembros, al amparo de lo establecido por el Artículo 116° de la Ley Provincial N° 495 y en relación a la documental colectada en *Expedientes Nro. 165/03, 170/03, 171/03, 172/03, 174/03, 175/03, 176/03, 177/03, 178/03, 4063/02 y 4064/02, 218/03 y 233/03 del registro del Instituto Provincial de Vivienda y Expedientes Nro. 1173/02, 1171/02, 1234/02, 1237/02, 1253/02, 1252/02, 1235/02, 1241/02, 1248/02, 1238/02, 1242/02, 1239/02, 5723/02, 4825/02, 8304/02, 5095/02, 6820/02, 6821/02, 5836/02, del registro de la Administración Central de la Provincia*, se resuelve la remisión de las actuaciones a la Legislatura Provincial en mérito a lo prescripto por la Constitución local en su artículo 166 inciso 2.

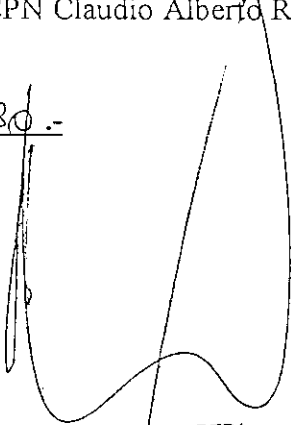
Ordenando que por Secretaría de Miembros se incorpore a los expedientes en cuestión y al libro de Plenarios la presente acta y los votos de los Sres. Miembros en copia certificada para luego se remitan las actuaciones al Poder Legislativo y notificando el pronunciamiento a los organos cuentadantes con las formas del caso.

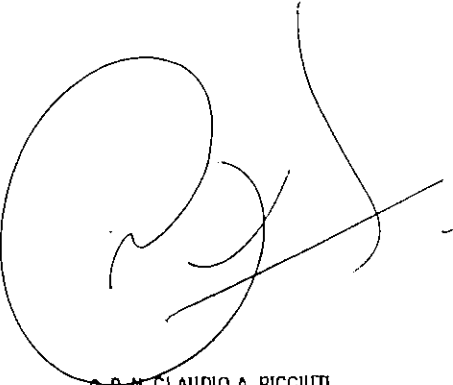
No siendo para mas, se da por finalizado el presente acto en la ciudad y fecha indicadas ut-supra. Fdo: PRESIDENTE: CPN Claudio Alberto RICCIUTI – VOCAL LEGAL: Dr. Ruben Oscar HERRERA.

ACUERDO PLENARIO N° 380.-

ES COPIA FIEL


MONICA L. ARNOLD
SECRETARIA PRIVADA
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA
PROVINCIA


Dr. RUBEN OSCAR HERRERA
VOCAL
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA


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

Vienen a ésta Presidencia actuaciones referidas a contrataciones de servicios, colectadas en Expedientes Nro. 165/03, 170/03, 171/03, 172/03, 174/03, 175/03, 176/03, 177/03, 178/03, 4063/02 y 4064/02, 218/03 y 233/03 del registro del Instituto Provincial de Vivienda.

Atento a que se encuentran en trámite de tratamiento plenario, por idéntica situación, los Expedientes Nro. 1173/02, 1171/02, 1234/02, 1237/02, 1253/02, 1252/02, 1235/02, 1241/02, 1248/02, 1238/02, 1242/02, 1239/02, 5723/02, 4825/02, 8304/02, 5095/02, 6820/02, 6821/02, 5836/02, del registro de la Administración Central de la Provincia, propicio el tratamiento conjunto de las actuaciones.

Todas ellas han sido evaluadas en el trámite del *Control Previo* establecido por la Ley Provincial Nro. 495, en las etapas previstas por la Resolución Plenaria Nro. 01, mereciendo los reparos del Auditor Fiscal por Acta de Constatación Nro.016/03 IPV hallándose ahora ante la solicitud de revisión efectuada por los cuentadantes.

A continuación y sobre los particulares casos expuestos ante mí, expongo opinión y fundamento el voto de la siguiente forma.

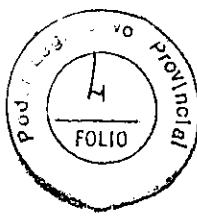
El tema, que llega ahora a consideración del Plenario de Miembros está directamente relacionado con los hechos cuya descripción se impone *al detalle* a los fines de realizar el correcto uso de la decisión que se me pide en ésta ocasión, y que son los siguientes:

Los hechos

Con fecha 22 de Abril de 2002, mediante reunión Plenaria de Miembros cuyo desarrollo fuera transcripto en acta que se consignó con la numeración 317, se procedió a dar tratamiento a los *Informes Legales N°18/02 y 19/02* elaborados y suscriptos por el Dr. Gustavo Molnar, en su calidad de integrante del Cuerpo de Abogados de la Vocalía Legal y la Dra. Mónica C. Penedo, como Secretaria Legal, ambos de éste Tribunal de Cuentas Provincial.

En dichas piezas se efectuó un pormenorizado análisis sobre una cantidad determinada de expedientes del registro de la Administración Central, por los cuales se tramitaron diversas *contrataciones de locación de servicios que no habían sido canalizados por el Control Previo* establecido por la Ley Provincial N°495, circunstancia que obligó a éste Tribunal a solicitar la documental cuando pudo tomar conocimiento de la existencia de los mismos por la lectura del Boletín Oficial de la Provincia.

Los informes legales aludidos, daban cuenta del marco normativo vigente que rige en la materia de contratación de personas y concluían anunciando transgresiones de diversa índole tales como: *falta de encuadre jurídico en las contrataciones realizadas, la falta de autorización previa del Ejecutivo, de*



conformidad a lo establecido en el artículo 19º de la Ley 542, la retroactividad de los efectos del contrato, falta de especificidad de los objetos encomendados, falta de acreditación de la especialización y estricta necesidad funcional, incumplimiento de la Resolución Plenaria N° 01/01, incumplimientos al Decreto Provincial N°530/01.

En dicha oportunidad, y en función a la diversidad de observaciones (unas formales, las otras de fondo) los Miembros en pleno *resolvieron reencauzar las actuaciones al ámbito del Control Previo* instituido por la norma legal *dando carácter externo a los Informes Legales N°18 y 19 y remitiendo los expedientes al Sr. Contador General* quien, como responsable del Sistema de Control Interno debía efectuar un pormenorizado análisis de las contrataciones bajo reparo, a fin de subsanar las observaciones que resulten viables, ajustándose en todo a las prescripciones normativas ó, en su caso, realice los descargos que estime correspondan.

Todo ello, fundado en el *Informe Legal N°19*, que realizaba un detenido examen y evaluación del plexo normativo vigente en la materia y en el *Informe Legal 18/02 TCP*, que inventariaba en forma puntual, expediente por expediente, los reparos que, a juicio de su autor, merecía la documental que le había sido remitida. La actuación del pleno era impulsada en el mérito de lograr mayor agilidad a la intervención de éste Organo de control externo.

Respecto de la omisión de remitir actuaciones al Control Previo, en forma concomitante con lo antes dicho, por Resolución Plenaria Nro. 30/02, se resolvió comunicar al Contador General de la Provincia la substanciación de la investigación preliminar respecto de las actuaciones, otorgando el plazo de rigor para que el funcionario tomara vista, a fin de producir el descargo que hace a su derecho, agregar justificativos o información no incluida en autos conforme lo establecido por el Artículo 26º de la Ley Provincial N° 141, en relación a los incumplimientos legales reseñados en los Considerandos y en Acuerdo Plenario N° 323. En Expediente VA 128/01 s/Intervención previa Administración Central se ha colectado documental con base en la cual se ha aplicado una sanción de multa al Sr. Contador General de la Provincia (Resolución 66/02 VA Tribunal de Cuentas).

Los descargos del cuentadante y la nueva norma legal

Tras el silencio por parte de la administración activa, que no hizo uso del termino otorgado por el controlador a los fines de preparar sus descargos e indicar los argumentos necesarios para lograr conmovier la posición tomada por el Tribunal de Cuentas al respecto, así como tampoco del mecanismo constitucional de la insistencia, mediante la sanción de la Ley de Presupuesto para el año 2003 - Ley Provincial Nro. 568- *Título IV Disposiciones accesorias de carácter permanente-*, la Legislatura Provincial introduce una *novedad* en torno al

tratamiento de la insistencia normado por la Ley Provincial Nro.50 (art.31) y reformado por la Ley Provincial Nro.495 (art. 118) tras *facultar al Poder Ejecutivo a celebrar y/o renovar Contratos de Locación de Servicios con la finalidad de cubrir las necesidades operativas y de servicios.*

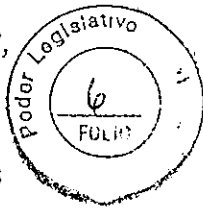
La nueva prescripción legal, incluida en la ley presupuestaria fulmina la participación del órgano de control externo al indicar: *... "A tales fines para los Contratos de Locación de Servicios que se renueven y/o prorroguen, lo dispuesto en el presente, tendrá los efectos jurídicos de aprobación de la insistencia previstos en el artículo 31 de la Ley Provincial Nro. 50 en la redacción reformada por el artículo 118 de la Ley Provincial Nro. 495"...*

Es importante destacar que los reparos formulados por éste órgano de control se fundaban en diferentes circunstancias ya expuestas (vg: falta de encuadre jurídico y de la autorización previa del Ejecutivo, la retroactividad de los efectos del contrato, falta de especificidad de los objetos encomendados al contratado, falta de acreditación de la especialización y estricta necesidad funcional, incumplimiento de la Resolución Plenaria N° 01/01, incumplimientos al Decreto Provincial N°530/01), de modo tal que se impone reflexionar sobre cuales reparos han sido subsanados, cuales han sido insistidos por el cuentadante y cuales de ellos han recibido el acuerdo del Cuerpo Legislativo, dado que la norma impuesta en el artículo 27 de la Ley de Presupuesto 2003 ha innovado respecto del procedimiento instituido por la Constitución en el inciso 2 in fine del artículo 166 (*... "de mantener la observación, en el plazo de quince días el Tribunal pondrá a disposición de la Legislatura los antecedentes del caso"...*) y la Ley 495 -art.118 reformador del art.31 de la Ley 50- por el cual *... "El Tribunal de Cuentas comunicará inmediatamente a la Legislatura el acto de observación y el de insistencia" ...*

Por otro lado, debe resaltarse que el único poder habilitado por la nueva norma para *... "celebrar ... y/o renovar contratos de locación de servicios"...* ha sido el Poder Ejecutivo Provincial, de modo que la insistencia aprobada sólo tiene alcance para los contratos de locación de servicios que éste Poder celebre, renueve o prorrogue.

Nótese que *la nueva legislación faculta* la contratación (celebración, y /o renovación o prórroga de contratos preexistentes) *al Poder Ejecutivo* con la finalidad de cubrir necesidades de la Administración Pública Provincial y Organismos descentralizados y autárquicos *y sólo a aquellos contratos preexistentes* al presente ejercicio. Cobijando con el voto favorable en la insistencia a los contratos que se renueven y/o prorroguen (y no a nuevos contratos).

En verdad, el artículo 27 de la ley 568 podría ser redundante *al facultar al Poder Ejecutivo a celebrar* contratos de locación, toda vez que tal facultad le es



concedida al poder administrador por la propia Constitución. De hecho, las observaciones del Tribunal de Cuentas no cuestionaban dicha facultad sino que se circunscribían a los extremos que deben acreditarse para hacer factible la contratación de personas.

Sobre lo expuesto, y ante la *expresión generalizadora* de la nueva norma legal, debería presumirse que el legislador a merituado irrelevante para los casos bajo examen, la falta de encuadre jurídico, la omisión de la autorización previa del Ejecutivo, la retroactividad de los efectos emergentes del contrato y la falta de especificidad de los objetos, así como también el cumplimiento de los extremos relacionados con la especialización y la estricta necesidad funcional, amén del incumplimiento a la Resolución Plenaria N° 01/01 y al Decreto Provincial N°530/01.

Dado que la nueva norma plantea sus efectos no solo hacia atrás (dado que trata de subsanar observaciones realizadas sobre actos ya realizados -contratos preexistentes-) sino también hacia delante (...*"para los contratos que se renueven y/o prorroguen lo dispuesto en la presente tendrá los efectos jurídicos de aprobación de la insistencia"*...), debe suponerse *que las renovaciones deberán ser efectuadas en las mismas condiciones* que el contrato anterior dado que lo contrario sería asumir que el legislador concede el voto favorable al insistente sea cual fuere la observación que *merecerá* el futuro acto.

Por lo dicho, la actuación de la Legislatura dirime el conflicto en parte más no resuelve el nudo de la cuestión, por lo cual no queda respondido el interrogante mas importante que es el que se suscita respecto del límite de la prohibición constitucional en cuanto a la contratación de personal temporario. Por lo menos no lo hace en forma explícita.

Ello, sumado a que la norma restringe el alcance del favor de la insistencia sólo al Poder Ejecutivo Provincial, avizora que el tema en cuestión será motivo de conflictos futuros.

En prieta síntesis

Las contrataciones de locación de servicios fueron oportunamente observadas por el Tribunal de Cuentas Provincial tras presumir, entre otros reparos formales que, *prima facie*, se afectaba la prescripción contenida en el artículo 73, punto 2 de la Constitución Provincial.

El máximo Tribunal Provincial al dictar pronunciamiento en autos caratulados "*Cazeaux, Olga Mabel s/Municipalidad de Ushuaia s/Contencioso Administrativo*" Expediente Nro.208/98 STJ-SR, se expidió en igual sentido: ..."*la ordenanza ordenó poner coto a aquellas situaciones que, violando el régimen legal vigente, implicaban ubicar a algunos agentes dentro de una planta a la cual no pertenecían en realidad*"... .."*Por cierto que ninguna transgresión produce la*

ordenanza 531/89 al mandato constitucional del art.73, inciso 2°. Precisamente, ese cuerpo normativo dio respuesta a una situación que violaba la norma fundamental""La ordenanza ... terminó con una situación que se juzgaba injusta; por eso se resolvió mudar la categoría de los agentes que, en violación de la ley, se encontraban contratados o en planta transitoria cuando, en verdad, debían revistar en planta permanente" ... (del voto del Juez González Godoy) ..."justamente en el caso de la actora se ha violado en su nombramiento lo dispuesto por el art.73, inciso 2° de la CP, y sería irrito que una situación irregular tratara de resolver aplicando de forma ultractiva una ordenanza dictada para solucionar situaciones que claramente la nueva constitución prohíbe" ... (del voto del Juez Tomás Hutchinson).

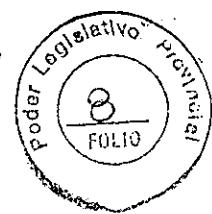
La administración activa no accionó los resortes que la ley le pone a su disposición para intentar conmovir los argumentos esgrimidos por el Tribunal de Cuentas al momento de efectuar la observación (*descargos*), y tampoco hizo uso del artículo 31 de la Ley 50 (*insistencia*), hasta que finalmente, ante una insistencia "*tácita*" (presumiendo que ésta se materializa con el envío del proyecto de ley de presupuesto para el año actual) la Legislatura Provincial determina, en uso de su atribución constitucional de resolver las controversias planteadas entre controlador y controlado, en forma "*general, anticipada y colectiva*", inclinándose a favor de la administración activa (*general*, en virtud a que no excluye del levantamiento a ningún reparo, *anticipada* porque el órgano legislativo prefirió no esperar el perfeccionamiento del rito previsto por la Constitución Provincial por el que el Tribunal de Cuentas, debe poner a disposición de la Legislatura los antecedentes del caso -art-166 inc.2 in fine CP-... "*lo dispuesto en el presente, tendrá los efectos jurídicos de aprobación de la insistencia previstos en el artículo 31 de la Ley Provincial Nro. 50 en la redacción reformada por el artículo 118 de la Ley Provincial Nro.495*"... , y *colectiva* porque se expide respecto de todos ... "*los contratos de Locación de Servicios que se renueven y/o prorroguen*" ...).

Marco economico-social en el que se producen los hechos:

Previo a dar por finalizado el análisis y exteriorizar mi opinión al respecto, creo necesario dejar sentadas las circunstancias en que los hechos se desarrollaron a los fines de ofrecer una contribución al establecimiento de la mejor solución del caso.

El escenario a describir impone, por un lado, cifras de desocupación que pueden, sin duda alguna, ser calificadas de inéditas en la historia recordada del país, en tanto que por el otro emerge una limitación constitucional que opone una resistencia anacrónica frente a la realidad.

En medio de ello están las personas concretas, con necesidad de trabajo, y un Estado que si bien necesita capacidad laborativa se resiste a incrementar la



planta permanente de personal ante un horizonte poco optimista en los ingresos públicos. Actitud que desde el punto de vista de la gestión no puede ser reprobada, aunque podría ser perfeccionada mediante un proceso de selección que otorgue igualdad de oportunidades a los aspirantes (art. 74 C.P.)

Así las cosas, *la norma constitucional* que impone preceptos para el logro de una mejor administración (fundados en principios de eficiencia, celeridad, economía y racionalización) *se constituye en un obstáculo* y en lugar de resolver el conflicto, es ella misma quien lo genera.

No está demás recordar que, como se ha enseñado con precisión, existe una diferencia central entre lo jurídico y el Derecho; aunque ambos compartan como característica la de ser, sin excepción, la exteriorización de una tabla de valores. Las colecciones de normas que colman los anaqueles de las bibliotecas, como testigos de un mundo pasado, o las que pertenecen al presente pero a otras latitudes, son sin duda jurídicas, pero no son derecho por carecer de aplicación efectiva, sea por cumplimiento espontáneo de la conducta debida, por imposición coactiva de esa conducta o por sanción compensatoria (Alberto A. Spota, *Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1993, p.22)

Las normas por sí solas, en cuanto entes lógicos que son, solo tienen la capacidad de generar cambios sociales si se cumplen, si adquieren eficacia, si las conductas se adecuan a sus descripciones. Lo que puede generar cambios es, entonces, la vigencia sociológica de las normas y no su mera vigencia normológica. El derecho, como hecho o fenómeno social, no consiste ni se agota en un puro orden normativo. (Germán J. Bidart Campos, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1992, Tomo IV, pag.17).

Agregamos como marco para la aplicación de la lógica el del "*sentido común*" en cuanto el implica colocarse en la "*realidad de la vida*". El juez que no la conozca, no hace justicia sino sólo teoría (Jorge R. Moras Mom, *Manual de Derecho Procesal Penal -Abeledo Perrot*, pag. 156). Y esto me recuerda al maestro Don Miguel de Unamuno cuando afirmaba que *la trágica historia del pensamiento humano no es sino una lucha entre la razón y la vida, aquella empeñada en racionalizar a ésta y ésta, la vida, empeñada en vitalizar a la razón obligándola a que sirva de apoyo a sus anhelos vitales* (Del sentimiento trágico de la vida).

Como está visto, *la completa solución del tema no transita precisamente por el estricto y estrecho ámbito técnico que marca los límites de la competencia de éste Organo de Control Externo*, pues aquí se ponen en juego valores de alto peso específico que requieren instrumentos de mayor precisión con capacidad de sopesar, con expresión cuántica, el resultado de violaciones constitucionales como ser la del derecho al trabajo, igualdad de remuneraciones por igual tarea, y límites a

9

formas y contenidos de contratación establecidos en circunstancias muy diferentes a las actuales.

Si tuviera que explicarle la situación a mi hijo, le diría que estoy ante la luz roja del semáforo (que me impide el avance) y tengo una ambulancia detrás de mi automóvil ... Sé que debo avanzar para darle paso, pero no sin antes observar que el camino esté despejado de obstáculos. Actuar sin esa previsión podría causar más inconvenientes que los que intento solucionar.

Como puede verse la solución no está al alcance del órgano que controla la legalidad de los actos administrativos, y que debe limitar su actuación a advertir e impedir *en instancia originaria* el apartamiento de las norma, sino que impone la participación de otros actores con más amplia competencia, entre los que probablemente no se deba excluir a quienes tienen la función de interpretar la Manda Constitucional en ultima instancia, esto sin dejar de apreciar la ineludible necesidad de un *continente legislativo* especialmente diseñado a la circunstancia socioeconómica del país y la provincia (con miras a evitar perjuicios futuros al Estado Provincial).

Cabe agregar un elemento hasta ahora no analizado, y es el que se presenta en función a la vigencia de ciertos contratos que, de acuerdo a la documental aportada, plantean un término que se extiende a más de un ejercicio económico.

Sobre el particular, deberá analizarse la prescripción del artículo 15 de la Ley Provincial Nro.495, por el cual se establece que los presupuestos que incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes o servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se deberá incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertían en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física.

El análisis puntual de los expedientes

Como ya se ha dicho en reiteradas oportunidades, el nudo de los reparos gira en torno al artículo 73 inciso 2) de la Constitución Provincial, que establece parámetros para la contratación *temporaria* de personal, enmarcados en *a) la especialización y b) la estricta necesidad funcional*.

El primer extremo refiere una *capacitación o dominio de cierto arte u oficio asumido con singularidad y particularidad*. Aptitud que se logra y prueba de diversas formas (vg. Título profesional, cursos de especialización, postrados, certificados que acrediten idoneidad mediante una prolongada experiencia laboral, etc.).

El segundo de los extremos es de naturaleza más compleja, imponiendo un margen estrecho, *ajustado enteramente a la necesidad que no admite interpretación (Estricta)*.



A ello se debe adicionar *ese impulso irresistible que hace que las causas obren infaliblemente en cierto sentido*. Es decir, *aquello a lo cual es imposible sustraerse, faltar o resistir (Necesidad)*.

Y finalmente, aquella necesidad que no admite interpretación y a la que es imposible sustraerse, está referido a las *funciones, especialmente vitales de la administración (Funcional)*.

El esquema impuesto por la manda constitucional se expresa entonces en la idea y condición, *sine cuanon*, que *sin la contratación pretendida, el ente o cierta parte de él, no funcionará o no podrá desarrollar los objetivos para el cual ha sido creado*. Y solo así se estaría cumpliendo el rígido extremo previsto por la hipótesis constitucional.

Por cierto, las exigencias constitucionales para eludir la prohibición de contratar personal temporario de cualquier índole son severas y restrictivas. Pero a la vez pueden resultar de difícil aprehensión, por parte del controlador, las circunstancias fácticas en que se halla sumergido el ente contratante.

Veamos ésta teoría en su aplicación práctica:

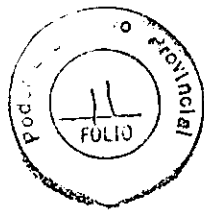
Por ejemplo, el *Expediente Nro. 165/03* por el cual se tramita la contratación de un Arquitecto para la realización de proyectos de nuevas tipologías dúplex de 3 y 4 dormitorios (objeto del contrato)

El primer extremo estaría satisfecho con la incursión universitaria del contratado (*Arquitecto: el que profesa el arte de proyectar y construir edificios*).

Indudablemente, las incumbencias profesionales tienden a la acreditación de la exigida *capacitación o dominio de cierto arte u oficio asumido con singularidad y particularidad*.

En cuanto a la complejidad de la naturaleza con que se presenta el segundo extremo, puede afirmarse que en el expediente que cobija las actuaciones, no lucen los elementos de juicio que permitan afirmar su existencia. De hecho, la misma podría acreditarse, por ejemplo, mediante una apreciación de la planta de personal permanente del ente, la nómina de profesionales del Estado y el detalle de la actividad y funciones que cada uno de ellos desarrolla en contraste con el crecimiento en los niveles de tareas, presupuestos ejecutados en años anteriores y planes de obra encarados en la actualidad, etc. Todo ello documentado y cumplimentado con notas de los responsables de las diferentes áreas advirtiendo la imposibilidad de afrontar las nuevas tareas requeridas en función al crecimiento de la demanda de servicios, etc.

Queda claro que, en el expediente bajo análisis, desde el punto de vista del controlador externo (de cuya competencia ha sido excluido el control de la *gestión* -oportunidad, mérito y conveniencia-) resulta de difícil evaluación la circunstancia, sin tener, a más de los elementos de juicio documentales, la *completa vivencia* que



rodea a la administración activa. (recuerdese que la necesidad del ente, de acuerdo a la pauta constitucional, *por obvia no debería admitir interpretación (Estricta).*

Pero sí puede el controlador apreciar, por ejemplo, que *aquel requerimiento que no admite interpretación (Estricta) respecto del impulso irresistible al que resulta imposible sustraerse (Necesidad) sin que se vea alterada la función del ente (Funcional), se vea trastocada en la Temporalidad,* cuando el contratado lo ha sido durante 30 de los últimos 35 meses. Es decir, aquella *necesidad temporal* que justificó en principio la contratación, podría estar convirtiéndose en una *necesidad estructural* que debe ser analizada concienzudamente por el cuentadante.

Sea como fuere, debe quedar claro que los extremos constitucionales no son de alcance y justificación sencilla y prueba de ello es que, en la gran mayoría de los casos, los reparos del Tribunal, pese al tiempo transcurrido, no han podido ser levantados, llegando al extremo del dictado del artículo 27 de la Ley Provincial 568 (que a juicio del suscripto resulta una tácita aceptación a la posición del controlador)

Esta estructura de razonamiento podría ser aplicada en el resto de los expedientes traídos a plenario, y el resultado no variará sustancialmente. En algunos podría encontrarse probado el extremo de la especialidad, no corriendo igual suerte con la Estricta necesidad funcional y viceversa.

Sólo de paso, podría citarse el Expediente 170/03 por el cual se vincula a la administración a una persona con el objeto de "*continuar con la escrituración de inmuebles del IPV*" cuando el currículum no expone que la contratada se haya cultivado con singularidad y particularidad (Especialidad) a dichos quehaceres.

Pero, ¿es correcto el camino elegido?. En otras palabras, ¿es por la vía del puntual análisis de todos y cada uno de los casos de contrataciones de servicios personales por la cual encontraremos la solución?

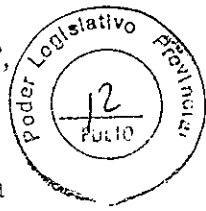
A criterio del suscripto, la respuesta se inclina por la negativa. Pues el problema no está en responder *quien* se contrata sino, *porqué* se contrata.

La solución, no pasa por la aplicación de lo jurídico, sino por la aplicación de El Derecho.

Así las cosas, se impone una actitud que, como se dijo en párrafos precedentes, escapa al estrecho y rígido ámbito en que desarrolla sus labores éste Tribunal de Cuentas, porque, a juicio del suscripto, ante el análisis particular de todos y cada uno de los contratos de locación de servicios suscriptos por distintos entes de la administración activa, se impone una realidad que no puede ser soslayada. El 26% de la población de la provincia está asistida por la cobertura del estado. Realidad no contemplada por los Sres. Constituyentes y que hoy torna

9

Insistencia por Expedientes Nro. 165/03, 170/03, 171/03, 172/03, 174/03, 175/03, 176/03, 177/03, 178/03, 4063/02 y 4064/02



poco operativo el escollo constitucional. Y realidad que no puede ser resuelta en torno al control de legalidad que las normas asignan a éste organismo.

Por analizados los Expedientes Nro. . 165/03, 170/03, 171/03, 172/03, 174/03, 175/03, 176/03, 177/03, 178/03, 4063/02, 4064/02, 218/03 y 233/03 - todos del registro del Instituto Provincial de Vivienda- y Expedienes Nro. 1173/02, 1171/02, 1234/02, 1237/02, 1253/02, 1252/02, 1235/02, 1241/02, 1248/02, 1238/02, 1242/02, 1239/02, 5723/02, 4825/02, 8304/02, 5095/02, 6820/02, 6821/02, 5836/02, del registro de la Administración Central, traídos a Plenario y como consecuencia de los hechos y circunstancias narradas, cabe concluir que en atención a lo dispuesto por el artículo 27, ultimo párrafo, de la Ley Provincial Nro.568, la Legislatura se ha pronunciado al respecto, con lo cual, *iure condito*, para éste Tribunal de Cuentas Provincial, podría considerarse cerrada toda instancia, no quedando más que disponer la devolución de los mismos a las oficinas generadoras y el archivo de las actuaciones tramitadas en éste organismo. *No obstante, en el marco de los fundamentos que preceden y no pudiendo obviar la existencia de una norma de mayor jerarquía que establece un procedimiento explícito, impulso mi voto en dirección a remitir las actuaciones insistidas a la Legislatura Provincial en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 166 inciso 2, último párrafo de la Constitución Provincial.*

Así voto.

Ushuaia, 12 de Febrero de 2003

G. P. N. CLAUDIO A. RICCIUTI
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Insistencia por Expedientes Nros. 165/03, 170/03 al 178/03, 4063/02 y 4064/02, 218//03 y 233/03 del Instituto Provincial de la Vivienda.

Vienen los expedientes mencionados a esta Vocalía Legal a efectos de su tratamiento en Acuerdo Plenario dada la insistencia planteada en debida forma, motivo por el cual resulta necesario expedirse sobre los mismos.

Tal lo sugiere el Sr. Presidente de este Tribunal de Cuentas, y teniendo en mérito que tratan sobre cuestiones similares, se abordara el conocimiento de las actuaciones que tramitan bajo expedientes Nros. 1173, 1171, 1234, 1237, 1253, 1252, 1235, 1241, 1248, 1238, 1242, 1239, 5723, 4825, 8304, 5095, 6820, 6821, y 5836 todos del año 2002 y pertenecientes a la Administración Central.

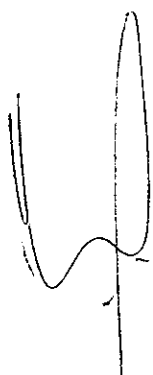
Considerando:

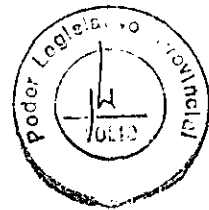
Que se han emitido los Informes Legales Nros. 18 y 19 del 2002 y que fueran tratados en Acuerdo Plenario 317, del cual el suscripto no participó, y en los que se trató distintos supuestos de transgresiones legales, como falta de encuadre jurídico, falta de autorización previa del Ejecutivo, retroactividad del efecto del contrato, falta de especificidad del objeto, y en concreto falta de acreditación de especialización y estricta necesidad funcional.

Todo lo anterior dio como resultado la violación a la Resolución Plenaria Nro. 01/01 e incumplimiento al Decreto Provincial 530/01.

Que ello debe ser materia de estudio en mérito a la sanción de la Ley Provincial Nro. 568, dado que su artículo 27 dice: "Facultase al Poder Ejecutivo provincial a celebrar Contratos de Locación de Servicios y/o renovar y prorrogar Contratos de Locación de Servicios preexistentes al presente ejercicio económico y financiero, con la finalidad de cubrir las necesidades operativas y de servicios de la Administración Pública provincial y organismos descentralizados y autárquicos. A tales fines para los Contratos de Locación de Servicios que se renueven y/o prorroguen lo dispuesto en el presente tendrá los efectos jurídicos de aprobación de la insistencia previstos en el artículo 31 de la Ley Provincial Nro. 50 en la redacción reformada pro el artículo 118 de la Ley Provincial Nro. 495."

(B.O. 1634, del 8/02/03).





Que resulta necesario dar una primera aproximación interpretativa a la norma, pues las mismas son producto de situaciones especiales y el resultado del acuerdo de la sociedad en su conjunto.

Que esta interpretación tiene que estar de acuerdo al sentido y el marco fáctico que llevo a su sanción, so pena de ser una entelequia sin sentido, pues: "Es inconcebible un estilo de interpretación completamente objetivo, en el sentido que funde exclusivamente en las palabras de la ley. La actitud del juez hacia la ley estará siempre influida por una serie de factores, productos de la situación y por la conexión entre la ley y el resto del derecho. Nunca podrá evitar tomar en cuenta que el texto que tiene ante sus ojos no es un trozo de ficción ni un artículo científico, sino precisamente una ley, esto es. un instrumento de dirección política, que se origina en intereses e ideas en conflicto, y que apunta a ciertos objetivos sociales." (Sobre el Derecho y la Justicia Alf Ross. pag. 137)

Que en ese entendimiento es natural partir de la base que el legislador no modifico las competencias constitucionales de este Órgano de Control, ni en el caso estableció una modificación a la Carta Magna Provincial.

Es así que puede extraerse sin hesitación que el artículo bajo análisis consta de dos partes, siendo fundamental, a criterio del suscripto establecer el alcance de la primera en especial donde dice: "... con la finalidad de cubrir las necesidades operativas y de servicios de la Administración Pública provincial y organismos descentralizados y autárquicos...", pues es este el alcance que debe darse al artículo 73 inc. 2 de la Constitución Provincial a criterio del Sr. Legislador.

Que el art. 73 inc. 2 de la Constitución Provincial es una cláusula operativa por se, sin necesidad de reglamentación, pero ello no obsta y de ningún modo inhibe a que en determinadas situaciones el legislador ejerza su competencia en la materia.

En ese sentido, debe entenderse el actual art. 27 de la ley 568. El legislador aprehendiendo la realidad socioeconómica, ha dispuesto que al cubrir las necesidades operativas y de servicios de la Administración Pública provincial y de sus organismos y entes autárquicos o descentralizados resulta fundamento suficiente para la contratación de servicios personales y ello en el fondo no modifica sino que dá sentido justamente a la cláusula constitucional.

Teniendo en cuenta el nuevo digesto legal , este plantea sus efectos tanto *ex nunc como ext- tunc* , en otras palabras trata de subsanar las observaciones plasmadas sobre actos ya realizados y además se infiere que las renovaciones deberá ser efectuadas en las mismas condiciones que el contrato anterior.

En si, el escollo en cuestión sería interpretar si dicho texto resulta inconstitucional al contrariar nuestra Carta magna en su art. 73 inc 2 .

Desde ya adelante mi opinión sobre que el mismo se es adecuado con la Carta Magna, ya que si por un lado tenemos en cuenta el escenario económico y financiero que se vio imbuido nuestro país del cual no escapa nuestra provincia, el cual fue el desencadenante de una crisis social sin precedentes.

Por otro tenemos la existencia de la norma constitucional que impone preceptos para el logro de una mejor administración (fundados en principios de eficiencia, celeridad, economía y racionalización), la cual debería interpretarse de manera amplia y acorde con el nuevo Digesto Legal.

Tampoco hay que olvidar sin embargo el art. 16 de la Constitución Provincial el cual reza: " *El trabajo es un derecho y un deber social, es el medio legítimo e indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales de la persona y de la comunidad.*

Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur es una provincia fundada en el trabajo y como tal reconoce a todos sus habitantes los siguientes derechos:

...2.- " *A la capacitación, al bienestar y al mejoramiento económico*"... , en concordancia con la Ley nacional N° 23.313 art. 6° 2 y Ley Nacional N° 24.013 art. 128.-

Haciendo hincapié en el juego de estos 2 artículos de la Carta Magna Provincial y en la interpretación de los mismos hay que tener en cuenta que las normas legales no deben interpretarse nunca aisladamente, sino armonizándolas con las otras disposiciones de la misma ley, únicamente así puede obtenerse el recto significado de sus disposiciones.

Pero no solo es necesario armonizar las diferentes disposiciones de una misma ley, sino también debe coordinársela con las de otras leyes, particularmente de las que son posteriores. Esta tarea es fecundísima, porque permite hacer concordar la vieja ley con el espíritu de la legislación



contemporánea, e interpretar aquella de acuerdo con las necesidades y tendencias jurídicas actuales.

Cuando se interpreta la ley debe hacerse en su conjunto, es así que “ La exégesis de las leyes debe hacerse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto , a la vez que debe darse pleno efecto a la intención del legislador (CSN, junio 26-1984) ED 111-406.

La interpretación por consiguiente debe ser sistemática.¹

En los métodos tradicionales para los cuales el objeto de la interpretación era establecer la intención del legislador, era muy importante la consideración de esos factores, puesto que ellos permitían seguir el pensamiento de los autores de la ley y precisar dentro de lo posible su alcance. Hoy tal procedimiento ha caído en desprestigio, lo que interesa al interprete no es lo que han pensado en su fuero íntimo el autor o autores de ley (lo que resulta imposible descubrir la mayor parte de las veces) sino cual es la interpretación mas justa, lo que mejor se adapta a las actuales circunstancias, la que satisface con mayor acierto el fin de la ley, que es siempre el bien común.²

Por lo tanto los reparos que hacia con antelación este Organo de Contralor fundamentado en al art. 73 inc. 2 de la Constitución Provincial que establece los parámetros para la contratación temporaria de personal, enmarcados en: a) especialización y b) la estricta necesidad funcional, estos requisitos deberían ser interpretados en conformidad con la realidad social que impera en esta época y en armonía a las demás leyes, ya que ningún momento como se resalto en los párrafos precedentes la nueva norma legal viene a contradecir Nuestra Carta Magna.

Haciendo un análisis escueto de estos 2 requisitos se puede concluir que:

- a) El primer requisito que se refiere a la especialidad, ésta se refiere a las características del personal a contratar, por ejemplos técnicos, idóneos o profesionales
- b) El segundo de los requisitos es de naturaleza mas compleja y difusa, ajustado a la necesidad funcional .-

¹ Bibliografía: Borda, G.A, Tratado de Derecho Civil, t. I,p.225

² Aftaleon, La interpretación de la Ciencia del Derecho, L. L t., 57, p.819



Así las cosas las exigencias constitucionales para la contratación de personal temporario puede resultar de difícil aprehensión por parte del controlador las circunstancias fácticas en que se halla sumergido el ente contratante.

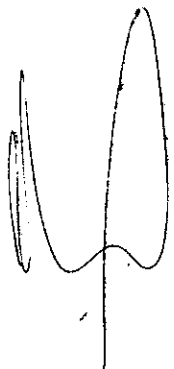
Además y sin perjuicio de lo manifestado, resulta a todas luces incongruente pretender que en el marco de crisis en que nos encontramos, se infiera que las necesidades de contar con personal por parte de la Administración Central o de los entes públicos solo pueda realizarse con la incorporación de agentes a la planta permanente.

Aparte el interrogante que uno podría arribar es ¿por qué a un empleado que ingresa a la administración pública como planta permanente el único requisito exigido es meramente la idoneidad y al personal contratado temporalmente las exigencias son mayores y más rigurosas siendo éste para el erario público menos oneroso que el primero? Este interrogante no es para poner en tela de juicio al empleado público sino para defender al contratado temporalmente.

En este caso concreto del expediente N° 233/03 del I.P.V., el ente con argumentos muy claramente fundamentados, manifiesta la necesidad de la contratación en cuestión en donde puso de manifiesto las ventajas que tendría tanto funcional como económicos y los inconvenientes que vienen acarreado la carencia de esa contratación ya que sin ella el ente o cierta parte de él, se encuentra desplegando sus funciones con dificultad.

El art. 27 de la ley 568, y compartiendo lo expuesto por el preopinante recepta las observaciones oportunamente formuladas, y por ello su inclusión, y dentro del marco de las facultades que le son propias al Poder Legislativo, busca una forma que armonice el precepto constitucional y la realidad.

Sin perjuicio de ello y siempre dentro del marco interpretativo que se intenta, considero que la última parte de dicho artículo no comprende una aprobación genérica de todos y cada uno de los actos observados, sino simplemente en aquellos casos de observaciones comunes (como la presente) y que no impliquen falta de documentación, adelanta su tratamiento legislativo, sin que ello implique la inobservancia de lo dispuesto por el art. 166 inc. 2 de la Constitución Provincial y en el marco y con los alcances de lo dispuesto por el art. 118 de la ley 495





IV.- CONCLUSIÓN

Como corolario de lo expuesto, se puede concluir que la solución de la temática en cuestión no transita precisamente por el ámbito técnico en *stricto - sensu* que marca los límites de la competencia de éste Organo de Control Externo aquí se pone en juego valores de alto peso específicos que requieren instrumentos de mayor precisión con capacidad de sopesar.

De ésta manera el órgano que controla la legalidad de los actos administrativos, no tiene que sustraerse de la problemática socioeconómica actual, lo que tampoco significa apartarse de las normas sino adaptarse a la circunstancia de un ámbito y tiempo dado.

Es en atención a lo expuesto que entiendo pertinente la remisión del presente plenario a la Legislatura de la Provincia dispuesto por el art. 166 inc. 2 de la Constitución Provincial y en el marco y con los alcances de lo dispuesto por el art. 118 de la ley 495, (poniendo a su disposición los respectivos expedientes) quien en caso de mantener el criterio ya adelantado en la redacción del art. 27 de la ley 568, dará por aprobada la insistencia, y consecuentemente pondrá fin a las observaciones oportunamente realizadas.

Asi voto.



Dr. RUBEN OSCAR HERRERA
VOCAL
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA