



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

FISCALIA DE ESTADO

46

BO N° 546 de FECHA 08/09/95.

Se tramita ante esta Fiscalía de Estado las presentes actuaciones caratuladas "s/DENUNCIA IRREGULARIDADES EN LA CONTRATACION DEL SR. LUIS MARIO BOSIO", correspondiendo se emita el pertinente dictamen.

Con el objeto de su dictado se hace necesario producir un detallado análisis de los antecedentes que han sido incorporados al expediente originado por la denuncia.

**a) MOTIVO DE LA DENUNCIA**

La misma avala su razón en situaciones de intolerancia por parte del denunciado para con los trabajadores con prestación de servicios en el ámbito de Salud asumiendo el Sr. Bosio, en el ejercicio de sus funciones, tareas de supervisión, control y asignación de órdenes, que el denunciante hace notar como impropias por parte de quién no forma parte de la estructura orgánica de la Subsecretaría de Salud.

Alude entonces a la existencia de un contrato de locación de servicios entre el Poder Ejecutivo Provincial y el denunciado que se aparta de las normativas administrativas fijadas por la Ley 22.140 y lo prescripto por la Constitución Provincial para las contrataciones de personal.

**b) RELACION LABORAL DEL DENUNCIADO CON  
LA ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL**

De acuerdo a lo indicado en el punto anterior, a la documentación aportada por el denunciante y a la recabada en las distintas etapas de esta investigación, surge que el Sr. Bosio fue incorporado al ámbito de la Subsecretaría de Salud a través de un Contrato de Locación de Servicios, amparado en el Art. 1623 del Código Civil, para realizar prestaciones como Médico Sanitarista y de acuerdo a tareas específicas que el Locatario imponía al Contratado.

No se desprende de la fundamentación de motivos de fs.33 y 34, expresadas por el Subsecretario de Salud los días 11 de Enero y 14 de Enero de 1994, la justificación del apartamiento del marco normativo que impone la Constitución Provincial, en

cuanto a la contratación temporaria de cualquier índole.

Es que en la expresión de motivos de fojas 33, el 11 de Enero de 1994, explicita la necesidad de instrumentar las políticas dictadas por el Decreto Provincial N° 2358/93 del 7 de Octubre de 1993, agregado a fs.109/112,(decreto que no fija ninguna temporalidad para su instrumentación ), para lo cual el antes mencionado funcionario solicita, del Sr. Ministro de Salud y Acción Social, se encomiende la actividad a un profesional que reúna las cualidades y perfil necesarios, recomendando a tales efectos se contrate a un experto sanitarista.

Tres días después, el 14 de Enero de 1994, y ante la respuesta favorable del Sr. Ministro, (que no se encuentra explicitada dentro de la documentación cronológicamente presentada, el Sr. Subsecretario de Salud propone la contratación del Dr. Luis Mario BOSIO, y en lugar de utilizar las posibilidades de contratación temporaria que le habilita el Artículo 73° Inciso 2) de la Constitución Provincial, ante las razones de especialidad y necesidad funcional, solicita la Contratación Directa bajo los términos de los acápites c y h del inciso 3 del Artículo 26° de la Ley Territorial de Contabilidad N° 6.

Ampara las razones de la urgencia en la necesidad de iniciar el nuevo modelo de atención, previsto por el decreto N°2358/93 del 7/10/93, y la posibilidad que brinda esta metodología de contratación al tratarse de un especialista en la materia.

Surge llamativo el hecho de que consultado el Asesor Letrado de la Provincia el día 25 de Enero de 1994 sobre la factibilidad de contratación del profesional y del modelo de contrato a utilizar, (que constaba de Ocho Cláusulas y un Anexo con seis puntos), el mismo día 25 de Enero de 1994 emite Dictamen N°046/94, (fs.65), mediante el cuál nada dice en contra de la utilización de este tipo de contratos cuando existía como propuesta la clara alternativa de encuadrar el



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

FISCALIA DE ESTADO

presente caso dentro de los alcances del Art 73 inc. 2) de la Constitución Provincial, realizando la Asesoría tres observaciones de las cuales dos no resultaban relevantes y una tercera que incorpora, a la cláusula séptima del modelo de contrato, los términos y alcances del Decreto N° 2150/85, cuando el mismo tiene ámbito exclusivo y excluyente para los agentes del estado, caso que no es la relación laboral convenida con el Dr. Bosio.

Resulta a nuestro entender importante a esta altura del análisis transcribir lo prescripto por el Artículo 73 inc 2) de la Constitución Provincial, tal como surge de lo apuntado por la Dra Silvia N. Cohn en su libro "Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Concordada, Anotada y Comentada".

Artículo 73 inc 2): Queda absolutamente prohibido a cualquiera de las áreas de los tres poderes provinciales, la contratación de personal temporario de cualquier índole, que no esté fundamentado en razones de especialidad y estricta necesidad funcional.

Concordancias: Ley Nacional N° 22.140: Régimen Jurídico Básico de la Función Pública:

Art.13º: El personal contratado será afectado exclusivamente a la realización de servicios que, por su naturaleza y transitoriedad, no puedan ser cumplidos por personal permanente, no debiendo desempeñar funciones distintas a las establecidas en el contrato.

Art.14º: El personal transitorio será destinado exclusivamente a la ejecución de servicios, explotaciones obras o tareas de carácter temporario, eventual o estacional, que no puedan ser realizados por personal permanente, no debiendo cumplir tareas distintas de aquellas para las que haya sido designado.

Comentario:" Partiendo de esa prohibición las excepciones deben encontrarse fundadas en dos razones puesto que la norma indica razones de especialidad " y" estricta necesidad

funcional, es decir que no se admite una u otra,..."

"La primera fundamentación que debe justificar la contratación temporaria se refiere a la especialidad, ésta hace a las características del personal a contratar, por ejemplo técnicos o profesionales, y la segunda se refiere al área requirente, que debe presentar una estricta necesidad funcional y no cualquier tipo de necesidad".

Con fecha 1º de Febrero de 1994 se fija la vigencia del Contrato de Locación de Servicios siendo rubricado por las partes con fecha 11 de Febrero de 1994, y hasta el 31 de Enero de 1995.

Este primer análisis nos permite opinar que las razones de urgencia invocadas no surgen como determinantes de la decisión de proceder a la utilización de una metodología contractual inapropiada, más si tenemos en cuenta lo prioritario que las prestaciones de salud significan para la comunidad y las razones de especialidad del profesional a asumirlas, lo cuál ha quedado debidamente aclarado con la opción que brinda la Constitución Provincial, no implicando su uso presuponer demoras innecesarias en la incorporación del profesional que pudieran afectar la ejecución de programas o emprendimientos imprescindibles para la sociedad en su conjunto, podemos agregar que si la celeridad dada a la tramitación hubiera sido utilizada para impulsar el uso de la contratación prevista como excepcional por la Constitución Provincial los argumentos de urgencia no tendrían que haber sido utilizados.

Surge como comentario que la implementación de políticas en la materia, emanadas del Decreto N°2358/93, expresan la decisión del Poder Ejecutivo Provincial, después de un año y diez meses de gobierno a la fecha del dictado del aludido decreto, de instrumentar un cambio en las estrategias de atención de salud, lo cual fortalece aún más la idea básica de que las razones de urgencia invocadas en la contratación del



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida

• Islas del Atlántico Sur

República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

especialista carecen de sustento cuando queda demostrado que el plan, que como dijéramos no tiene temporalidad y solamente la norma expresa que la ejecución debe llevarse a cabo en el menor tiempo posible, al no aplicarse anteriormente no ha implicado, o al menos no está demostrado, un riesgo para la comunidad o un empeoramiento de su calidad de vida.

Independientemente de ello se reitera la no justificación de la modalidad adoptada para la locación del servicio, por los siguientes motivos:

1) Desde el dictado del Decreto Provincial N° 2358/93, el 7 de Octubre de 1993, no se ha acreditado ninguna actividad tendiente a su cumplimiento hasta la abrupta y rápida contratación del Dr. Bosio (en lo que a este rubro se refiere).

2) A fs. 2 del Expte N° 367/94 de la Gobernación, (fs. 53 de autos), corre agregada exposición de motivos formulada por el Sr. Subsecretario de Salud, recién con fecha 14/1/94, mediante la cual expresa: " Las razones de urgencia se deben a que es necesario contar cuanto antes con presencia del experto, para que ya en el mes de Marzo comience la implementación del nuevo modelo de atención, para lo cual ya en Febrero debería efectuarse el diagnóstico situacional, las razones de servicio resulta de todo lo aquí explicitado y finalmente a lo que se refiere el acápite h del inciso 3 del artículo 26º, se trata de un especialista en la materia".

Lo apuntado se contrapone con lo acordado en el Anexo I del Contrato de Locación celebrado y que como Detalle del Plan de Tarea se encuentra agregado a fs. 77/79, y del cual se desprende que: Primer Informe de Avance: Este primer informe parcial será entregado a la Subsecretaría de Salud una vez cumplidos los puntos 1 y 2 del Plan de Tareas y dentro de los tres meses del inicio del cumplimiento del contrato. Contendrá los elementos necesarios para la discusión previa a la aceptación del Programa de Actividades.

Si tenemos en cuenta que el Plan de Tareas constaba de

Seis Componentes perfectamente definidos, dentro de los cuales el último de ellos representaba la Implementación del Sistema de Atención Primaria de la Salud, y atendiendo a que la ejecución de los dos primeros puntos se debía desarrollar dentro de un período de tres meses desde el inicio del contrato, (en el mes de Febrero de 1994), surge evidente que la implementación del programa en el mes de Marzo, argumento primario de aval de la locación, resultaba imposible.

3) El Subsecretario de Salud propone la contratación del Dr. Bosio, según surge de fs. 53 del presente expediente, como resultado de la visita que el citado profesional realizara a la Provincia, por haber éste manifestado su interés por trabajar en nuestro medio y por el curriculum que aportaba el experto.

Por el contrario, de las respuestas producidas por el mismo funcionario ante esta Fiscalía de Estado, y que corren agregadas de fs.93 a fs.95, surge que tenía vinculación y relaciones anteriores con el citado, cuando expresa: "Lo conoce desde hace muchos años, siendo Director General de Zona Norte en la Provincia de Salta cuando el declarante era Jefe del Servicio de Tocoginecología del mismo nosocomio (Hospital San Vicente de Paul de Orán). Luego, por diversas actuaciones, y fuera del ámbito laboral, a través de reuniones nacionales relacionadas a sistemas de atención primaria y diferentes programas vinculados a ellos. En cuanto a su relación, mantiene más allá del aspecto profesional un vínculo amistoso y de buena relación, que le permitieron tener un juicio acabado sobre la persona, su capacidad, honestidad y potencial laboral.

En atención a las circunstancias expuestas el Sr. Subsecretario de Salud, y ante la relación de amistad por el mismo manifestada, debió excusarse a fin de posibilitar y asegurar un imparcial y adecuado ejercicio de la función administrativa y, por lo tanto la legalidad de la decisión a



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

FISCALIA DE ESTADO

tomar, aún cuando dicho asunto fuera de su competencia, obligación que le era impuesta en ese primer contrato por la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos en su Artículo 6º y por el Artículo 8º de la Ley Provincial 141 en el segundo contrato.

4) Porque esta forma de contratación fué utilizada para posibilitar que el Dr. Bosio continuara percibiendo un beneficio jubilatorio de la Provincia de Jujuy, según surge de las propias declaraciones del Subsecretario de Salud cuando a fs.93 vuelta, ante la pregunta:" 3)Por que motivo no procedió a su designación en planta o contratado en los términos de agente público. Contesta: Porque el Dr. Bosio era jubilado. Entonces no podía tener relación de dependencia, dado que si ello acontecía, se le suspendía el beneficio jubilatorio que viene percibiendo en la Caja de Jubilaciones de la Provincia de Jujuy" , lo cual no hace más que ratificar que la utilización de esta forma contractual no tenía como basamento las razones extremas expuestas como argumentos previos.

Culminado el primer contrato el 31 de Enero de 1995, se realiza una renovación a partir del 1º de Febrero del mismo año, pero en esta oportunidad modificando las tareas a ejecutar, incorporando componentes de neto corte operativo que son resorte y competencia exclusiva y excluyente del personal que se encuentra bajo el régimen jurídico básico de la administración, y que obviamente no puede ser ejercida por otro personal, aún cuando éste reuna requisitos excepcionales de especialidad.

De hecho, del análisis de las tareas encomendadas surge con claridad el fundamento de la denuncia por cuanto es notorio que el contratado deberá realizar, para cumplir con su contrato, actividades donde la supervisión, el control y la asignación de órdenes serán métodos necesarios de ejecución.

Además de ello, el primer contrato buscó su justificación en razones de urgencia y especialidad para una determinada actividad del contratado, cuya falta de sustento ha sido demostrada en los párrafos anteriores así como también el modelo utilizado, argumentos que resultan inaplicables a la segunda contratación por cuanto se pretende en ella utilizar los mismos argumentos que para la primera locación, cuando existe una notoria diferencia de tareas a desarrollar, tal como expresáramos anteriormente, pretendiéndose entonces buscar simplemente motivos para dar continuidad laboral a la relación ya existente con el Dr. Bosio, lo cual fuera observado en principio por el Asesor Legal y Técnico de la Gobernación a fs.20 cuando expresa "Para opinar sobre la renovación deben remitirse los antecedentes de la contratación original. Se observa que resulta impropio el tema de pasajes contenido en la cláusula octava", y según se desprende de la nota N° 479/94 de la A.L.yT., fs.30, donde el mismo funcionario expresa:" 1° Falta intervención de la autoridad política que proponga la prórroga y la justifique; 2° Se incrementa la retribución sin dar al respecto explicación alguna; 3° De los antecedentes remitidos no surge fundamentación suficiente para la renovación contractual.

Finalmente, y como argumentos para no avalar la segunda contratación, se debe agregar que se mantienen todos los fundamentos que se expresaron para cuestionar la primera locación, con más el agregado de que en la renovación se incorporaron como tareas a cumplimentar deberes de hacer que son de exclusivo resorte de los agentes de planta de la administración pública, lo cual colisiona con el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública regido por la Ley 22.140 y que es de aplicación en el ámbito provincial.

Se debe mencionar además que a la fecha de formalización del





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

FISCALIA DE ESTADO

segundo contrato ya se encontraba vigente la Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia bajo el N° 141, la que en su Art. 8° establece los causales de excusación a que quedan obligados los funcionarios y empleados de la administración pública, situación que alcanza al presente caso.

### CONCLUSIONES

Como resultado del análisis de antecedentes se concluye que:

- 1) Las razones de urgencia invocadas para la instrumentación contractual utilizada no se encuentran debidamente justificadas.
- 2) Como resultado de lo antes mencionado, no resulta admisible el encuadre de la locación por la vía de excepción prevista en el Art.26, inc.3, apartados c y h de la Ley Territorial N°6 y dentro del marco del Art.1623 del Código Civil.
- 3) No quedan demostradas las razones por las cuales no se utilizó el régimen excepcional previsto por la Constitución Provincial para la contratación, el cual resultaba de plena aplicación al presente caso, habiéndose violado la prohibición de contratación fuera del marco normativo previsto por la Ley Nacional N° 22.140.
- 4) No se encuentra debidamente justificada la renovación contractual amparada en los mismos argumentos que dieron origen a la primera locación.
- 5) Se ha dispuesto acordar una franquicia (pasaje y orden de carga) de acuerdo al Decreto Territorial N°2150/85, cuando el mismo resultaba inaplicable a la contratación efectuada con el Dr. Bosio.
- 6) Falta de excusación del Dr. Alberto ACOSTA, Subsecretario de Salud, de acuerdo a las obligaciones que como funcionario público le corresponden por Ley N° 19.549 art 6°, Código Procesal Civil y Comercial Art. 30°, y Ley Provincial N° 141, Art. 8°, esta última en la segunda contratación.


7) Se han asignado al contratado tareas de supervisión y control sobre el personal, que de ninguna manera puede tener tal relación con agentes de la administración pública provincial, situación que debe cesar de inmediato.

8) Deberá darse intervención al Tribunal de Cuentas de la Provincia en atención a las irregularidades detectadas y expuestas a lo largo del presente, con remisión de copia autenticada de este expediente.

A fin de materializar las conclusiones a las que se ha arribado, seguidamente se dictará el pertinente acto administrativo disponiendo en el sentido indicado.

DICTAMEN FISCALIA DE ESTADO N° 46/95.-

FISCALIA DE ESTADO - Ushuaia, 28 AGO 1995



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