



**MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE
TRIBUNAL DE CONTRALOR
RIO NEGRO**

Resolución N° 38 -TC-17

VISTO: Las actuaciones iniciadas por denuncia de cuatro personas integrantes de distintas asociaciones civiles de esta ciudad en contra de la Dra. Ana María Martínez Infante;

CONSIDERANDO:

-Que se denuncia a la nombrada Martínez Infante el haber infringido la Ordenanza N° 2554-CM-14 de Ética Pública, Art. 5° inc. c), por cuanto siendo hermana del Concejal Dr. Andrés Martínez Infante, fue *"contratada para prestar sus servicios como Coordinadora en la Dirección de Gestión para Personas con Discapacidad"*, contratación que además resultaría violatoria del régimen dispuesto por Art. 19° inc.1) – h) de la Ordenanza N° 257-CM-89, pues se trataría de una contratación directa *"sin fundamentar correctamente el acto administrativo de designación"*. Finalmente, se extiende la denuncia a *"quienes hayan decidido tal designación"*, en los términos del Art. 13° de la citada Ordenanza N° 2554-CM-14;

-Que habiéndose establecido que la Dra. Martínez Infante fue contratada bajo la modalidad de locación de servicios a ser prestados en la Dirección de Gestión para Personas con Discapacidad, conforme surge de la Resolución N° 1068-I-2017, se plantea el Tribunal si con tal acto administrativo se vulneran las disposiciones de las Ordenanza N° 2554-CM-14 y el régimen de la Ordenanza N° 257-CM-89, y en su caso qué temperamento corresponde adoptar;

La Sra. Presidenta Cdra. Denise Casatti y el Vocal Sr. Damian Fuentes dijeron:

En nuestra opinión, con la contratación analizada en estas actuaciones no se infringe lo dispuesto por el Art. 5° inc. c) de la Ordenanza N° 2554-CM-14, por cuanto dicha norma se refiere a la imposibilidad de ejercer -en determinadas condiciones de parentesco- cargos en el Municipio integrando la estructura del estado, sea cual fuere el modo de ingreso a la administración.

A esa conclusión arribamos a partir del texto de la ordenanza, en la que se utilizan términos como "designados", "cargo", "concurso", "agentes" y además porque cuando en otro supuesto de incompatibilidad -nos referimos al inc. ñ)- se ha querido extender los efectos de la prohibición a relaciones contractuales como ser locaciones de servicios, se lo ha hecho de manera expresa.



**MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE
TRIBUNAL DE CONTRALOR
RIO NEGRO**

No es el caso de la Dra. Martínez Infante, médica que fue contratada bajo la forma de una locación de servicios por un tiempo determinado, de modo que no forma parte de la estructura del Estado municipal, no integra el organigrama estatal, no está sujeta al régimen administrativo ni disciplinario, no cobra un sueldo sino que factura los servicios que presta en el marco de una relación que se rige sustancialmente por normas de derecho privado.

En cuanto a la eventual infracción a la Ordenanza N° 257-C-89, advertimos que a estar a las consideraciones vertidas en la en la Resolución N° 1068-I-2017, se trata de un caso de contratación directa en virtud de los motivos allí expresados, cuya razonabilidad en términos generales legitiman la decisión asumida como un acto de gobierno discrecional cuya oportunidad y mérito entendemos no está llamado este Tribunal a evaluar.

Independientemente de ello, notamos que el Depto. Ejecutivo no ha observado el proceso descripto en materia de excepciones por la Ordenanza N° 257-CM-89 acreditando en tiempo y forma lo previsto por la Resolución N° 77-TC-13, razón por la cual por separado se proveerá a su cumplimiento.

Por las consideraciones apuntadas, entendiendo que el caso traído a conocimiento del Tribunal no contraría las disposiciones de la Ordenanza N° 2554-CM-14, propiciamos desestimar el inicio de un sumario de investigación y consecuentemente archivar las actuaciones en este sentido.

La Sra. Vocal Dra. Julieta Wallace dijo:

Atento las constancias de autos corresponde aquí evaluar en primer término si la Sra. Ana María MARTINEZ INFANTE se encuentra alcanzada por la Ordenanza de Ética Pública N° 2554-CM-14.

Conforme ha quedado explicitado en el voto que hiciera en la Resolución N° 34-TC-17 relacionada con el sumario de investigación del Sr. Quintana, debe imprimirse a la Ordenanza de Ética Pública N° 2554-CM-14 un criterio amplio a la hora de interpretar el artículo 3° que define los sujetos alcanzados.

Refiere el artículo 3° de la Ordenanza N° 2554-CM-14. “Ambito de Aplicación: Quedan alcanzados por la presente, todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su



MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE
TRIBUNAL DE CONTRALOR
RIO NEGRO

aplicación a todos los funcionarios y empleados jerárquicos del Gobierno Municipal, incluyendo a la Defensoría del Pueblo, Junta Electoral Municipal y Jueces Municipales de Faltas...”

La excepción esta perfectamente legislada, y se refiere a los obreros y empleados municipales alcanzados en el artículo 1º de la Ordenanza 137-CM-88. El legislador excluyó taxativamente esta opción. Entonces, todos aquellos sujetos que no se encuentren alcanzados por la excepción, lo son por la Ordenanza de Ética Pública. Es que los obreros y empleados municipales tienen su propio régimen jurídico en razón de ser su vínculo contractual de carácter permanente, en función del derecho a la estabilidad que le es asignado.

Conforme se desprende de su sencilla lectura, el artículo nada dice en relación a si los sujetos alcanzados deben o no estar dentro del organigrama político del Estado municipal, por tanto inferir tal extremo es lisa y llanamente apartarse deliberadamente de la normativa vigente. El artículo 3º es claro, recepta una intención de incluir en el régimen jurídico de la ordenanza de ética pública a todos los sujetos que se vinculen de manera alguna (incluso taxativamente refiere “o por cualquier otro medio legal”) con el Estado municipal.

Idéntico sentido adopta tanto la Ley Nacional 25.188 como la ley provincial N° 3550, por tanto definen los sujetos comprendidos por tales normas con un carácter amplio. Es que si bien existen distintas formas en que el Estado contrata a agentes para desempeñarse dentro de la órbita del sector público, en todas ellas el agente presta servicios o entrega su fuerza laboral al Estado -en este caso- municipal. Por tanto, la relación laboral contractual se desarrolla dentro del sector público, donde claramente deben aplicarse los principios de la ética pública, sin perjuicio de las distintas responsabilidades en juego.

Definido el ámbito de aplicación de la norma, resulta legal y jurídicamente atinado interpretar que el artículo 5º no legisla de manera aislada, por lo que cualquier otra interpretación es, al menos, tendenciosa. Es el artículo 5º el que define las incompatibilidades en el ejercicio de la función pública a las que deben ajustarse los sujetos que define el artículo 3º, con la clara e inequívoca excepción de su último párrafo.

Análizado el alcance del artículo 3º de la Ordenanza de Ética Pública, entiendo que la Sra. Martínez Infante se encuentra alcanzada por el régimen jurídico de la Ordenanza de Ética Pública.

II.- Corresponde ahora analizar si su contratación es incompatible en los términos del inciso c)



MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE
TRIBUNAL DE CONTRALOR
RIO NEGRO

del artículo 5° de la Ordenanza de Ética Pública el que define en lo pertinente: “Ser cónyuge, pariente hasta el segundo grado inclusive de consanguinidad o afinidad de quién ejerce la función de Intendente Municipal, Concejal, Tribunal de Contralor o Funcionario del Organigrama político en el mismo período. No están alcanzados quienes fueren designados en virtud de titulación especial para el cargo, o los que ingresaren por concurso, o aquellos agentes que hayan ingresado en anterioridad a la designación de funcionario político o a la fecha de la puesta en vigencia de la presente ordenanza”

En primer término, es de público y notorio conocimiento que la Sra. Martínez Infante es la hermana del concejal Andrés Martínez Infante, por tanto se configura la incompatibilidad que define el inciso precitado: pariente hasta el segundo grado por consanguinidad. El hecho concreto que la modalidad de contratación sea bajo el régimen de locación de servicios no excluye de manera alguna su aplicación ya que si bien existe la modalidad de éste tipo de contrataciones que surgen de una necesidad concreta por parte del Estado fundadas en razones discrecionales, de oportunidad, mérito o conveniencia por parte del poder administrador, resulta evidente que no deben efectuarse contrataciones bajo modalidad locación de servicios para el desarrollo de actividades administrativas o de servicios generales de la administración pública.

Conforme surge de la Resolución N° 1068-I-2017 la Sra. Infante ha sido contratada bajo la modalidad locación de servicios por el plazo de un año -inicio y fin- “para desempeñarse como Coordinadora de Discapacidad en la Dirección de Gestión para Personas con Discapacidad dependiente de la Jefatura de Gabinete”. La función de coordinación no se encuentra prevista por la Ordenanza N° 2194-CM-11 que crea la Dirección de Gestión para personas con Discapacidad -cuyo cargo se encuentra vacante- como tampoco en la Ordenanza N° 2038-CM-2010 que crea y legisla el Concejo Local de Discapacidad, por tanto la tarea encomendada a la Sra. Martínez Infante no encuentra sustento legal en las ordenanzas que rigen la materia.

Por su parte, la función de coordinación supone la adopción de decisiones de carácter ejecutiva y de dirección, máxime teniendo en cuenta que depende funcionalmente del principal cargo político del Poder Ejecutivo, como es el Jefe de Gabinete. Resulta a prima facie una clara maniobra administrativa para eludir los controles administrativos y legales a los que deben ajustarse los sujetos alcanzados por el artículo 3°.



**MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE
TRIBUNAL DE CONTRALOR
RIO NEGRO**

Entiendo que la contratación de la Sra. Martinez Infante, en tanto hermana de un concejal designada como coordinadora de una Dirección Municipal -cuyo cargo se encuentra vacante- actuante bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete, tiene carácter de cargo político, independientemente de la modalidad contractual elegida por el Intendente.

Si bien la jurisprudencia reconoce un régimen distinto a aquellas personas que no cumplen funciones de “dirección, gobierno o conducción ejecutiva, y no los considera por ello “empleados públicos,” sino simplemente empleados regidos por el derecho privado, como es el caso del personal contratado de la Administración Pública, cierto es que todos los que se desempeñen dentro de la Administración Pública lo hacen en virtud de una relación contractual, ya que es necesaria su voluntad para que ello ocurra; sin embargo, se ha generalizado en la práctica el denominar “contratados” a las personas que trabajan para la Administración Pública no desde cargos o funciones permanentes, sino a través de convenios de duración limitada (uno o dos años) que no los incorporan a la carrera administrativa ni les otorgan estabilidad en sus empleos. Pues bien: “Un personal contratado puede encontrarse en dos status diferentes. En un caso, revisten como incorporados a los cuadros de la administración invistiendo una verdadera condición de funcionario o empleado público y, en el otro, aunque llamados a colaborar en la prestación de un servicio público mediante el contrato, no se les atribuye aquella condición. Resulta evidente que los contratados de la primera categoría se hallan equiparados en un todo al resto del personal administrativo.” Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación, 58: 305; 76: 202; 83: 226.

Fuente doctrinaria: http://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo6.pdf.

Por lo expuesto, considero que por las función de coordinación asignada a la Sra. Martinez Infante por Resolución N° 1068-I-17 su contratación es equiparable en un todo al resto del personal administrativo y/o político del Estado municipal, por lo que debe aplicarse la incompatibilidad prevista en el inciso c) del artículo 5° de la Ordenanza N° 2554-CM-14.

A la segunda cuestión, considero que la contratación efectuada no cumpliría con los requisitos que establece el régimen jurídico en la materia previsto específicamente en el artículo 19° inc. h) de la Ordenanza 257-CM-89.

Por ello, atento las consideraciones de hecho y derecho precedentemente expuestas, considero:

I.- Entender que el legislador imprimió alcance amplio a los sujetos alcanzados por la Ordenanza de Ética Pública N° 2554-CM-14 en su artículo 3°, por lo que deberá analizarse



**MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE
TRIBUNAL DE CONTRALOR
RIO NEGRO**

cada caso en particular a efectos de la aplicación de las incompatibilidades establecidas en su artículo 5°.

II.- Que el hecho concreto de la contratación bajo modalidad locación de servicios de la Sra. Martínez Infante es equiparable en un todo al resto del personal administrativo y/o político del Estado Municipal y por tanto constituye una incompatibilidad en los términos del inciso c) del artículo 5° de la Ordenanza de Ética Pública N° 2554-CM-14, por lo tanto debe dejarse sin efecto la contratación efectuada por Resolución N° 1068-I-2017 conforme artículo 15° de la misma ordenanza.

III.- Requerir al Sr. Intendente acredite los extremos que prevé el Art. 19° inc h) de la Ordenanza N° 257-CM-89.

-Que, el Art. 9° de la Ordenanza N° 1754-CM-07 autoriza al Tribunal de Contralor a dictar Resoluciones según la tipología fijada dentro de su ámbito;

-Que, por ello y en uso de estas atribuciones;

**EL TRIBUNAL DE CONTRALOR
DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE
RESUELVE**

Art. 1°) Desestimar por mayoría el inicio del procedimiento sumario de investigación a la Sra. Ana María Martínez Infante por los hechos aquí tratados.

Art. 2°) Por unanimidad, en relación a la eventual infracción al régimen de contratación dispuesto por Ordenanza N° 257-CM-89, estese a lo dispuesto por el Tribunal de Contralor en fecha 31 de Mayo de 2017, según consta en acta N° 100.

Art. 3°) La presente Resolución será refrendada por el Vicepresidente del Tribunal de Contralor, dejando constancia su voto en disidencia.

Art. 4°) Comuníquese. Tómese razón. Dese al Registro Oficial. Archívese.

San Carlos de Bariloche, 7 de Junio de 2017.



MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE
TRIBUNAL DE CONTRALOR
RIO NEGRO