

ES COPIA



PROVINCIA DEL CHACO
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 4 de Octubre del 2024.-

VISTO Y CONSIDERANDO:

Para Dictaminar en los autos caratulados: "MISIÓN NUEVA POMPEYA MUNICIPALIDAD DE - GALLARDO LADISLAO IRENEO Y OTROS - CONCEJALES S/ CONSULTA INCOMPATIBILIDAD" Expte. N° 4329/24;

Que, a fs. 1/7 se presentan los miembros del Honorable Concejo Municipal de Nueva Pompeya, Departamento General Güemes, quienes solicitan Dictamen respecto de la situación del Presidente de dicho Concejo, Sr. Irineo Gallardo,

Expresan que han recepcionado Resolución Municipal N°043/24, por parte del Intendente Municipal Vicente Gonzalez, en donde se pone en conocimiento que el Presidente del Concejo Municipal registra una Pensión No contributiva otorgada por el Ministerio de Desarrollo Social, el que es de antigua data, no es sobreviniente al cargo de Concejal y como consecuencia de esto suspende el pago de la Dieta. Adjuntan documental.

Que, a fs. 8 toma intervención esta Fiscalía de Investigaciones Administrativas en el marco de la Ley N° 1128-A, Art. 14° - Régimen de Incompatibilidad Provincial, "La Fiscalía de Investigaciones Administrativas deberá iniciar las investigaciones correspondientes a fin de determinar si existe o no incompatibilidad (...)"

A su vez el art. 1 inc a) Ley 1341-A, que expresa: "La presente ley de Ética y Transparencia en la Función Pública, se dicta conforme con lo normado por el artículo 11 de la Constitución Provincial 1957-1994 y tiene por objetivos establecer las normas y pautas que rijan el desempeño de la función pública, en cumplimiento de los siguientes principios, deberes, prohibiciones e incompatibilidades: a) **Cumplir y hacer cumplir estrictamente las normas de las Constituciones Nacional, Provincial 1957-1994, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten, respetando el principio de supremacía establecido por la Constitución Nacional y la defensa del Sistema Republicano y Democrático de Gobierno.**", siendo esta FIA órgano de aplicación (art. 18)

Que, a fs. 9/20 obra contestación de Oficio N° 704/24 por

ES COPIA

el letrado apoderado de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), Dr. Gonzalo Javier Felices; por el cual informa que IRINEO GALLARDO percibe el beneficio Nro. 88-2-1403038-0 - **pensión no contributiva**- otorgada por el Ministerio de Salud, con boca de pago en el Nuevo Banco del Chaco agencia 421 sucursal 18 Juan J. Castelli sita en Güemes 316 y adjunta el ADP emergente del sistema.

Que, a fin de proceder a dar respuesta a la consulta presentada, corresponde dejar determinado lo referente a la naturaleza de los Municipios de la Provincia del Chaco.

Que, lo dicho encuentra su respaldo en la Constitución de la Nación Argentina, **Art. 123** establece: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el **Artículo 5°** **asegurando la autonomía municipal** y regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero."

Que el **Art. 5** de la CN dice: "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, **su régimen municipal...**"

Que, la Constitución de la Provincia del Chaco, **Art. 182** expresa: "Todo centro de población constituye un municipio autónomo, cuyo gobierno será ejercido con independencia de otro poder, de conformidad con las prescripciones de esta Constitución, de la ley orgánica que dicte la Cámara de Diputados o de la Carta Orgánica municipal, si correspondiere."

Que, la Ley Orgánica Municipal Chaco, **Artículo 3**, establece: "La autonomía municipal establecida en el artículo 182 de la constitución provincial 1957-1994, significa instaurar un gobierno municipal dotado esencialmente de la facultad de disponer de sus bienes y recursos, del cumplimiento de sus fines propios y de la organización y administración de los servicios locales; **conformando un régimen autónomo de carácter técnico administrativo y funcional ...**"

Que, la autonomía municipal tiene status constitucional y opera como garantía para su gobernabilidad; es por lo tanto, que el municipio constituye el ámbito de la democracia más cercano al ciudadano, debido a que todas sus autoridades, concejos, juntas o comisiones vecinales son elegidas

ES COPIA

directamente por sufragio popular, y es por ello que *"se debe conciliar la representatividad popular del gobierno municipal con su eficiencia administrativa."* (ver Roberto Dromi, Ciudad y Municipio, Ediciones Ciudad Argentina, 1997).

Que, el Municipio posee autonomía institucional o autonomía política plena, *"...quién la posee es idóneo como gobierno para autogestionarse y en razón de la especificidad de competencias, también lo es para legislar y, por supuesto, para juzgar, ..."* Néstor O. Losa, Derecho público municipal. Región. Provincia. Jurisdicción. Editorial Ábaco, 2017.

Que, de esta manera, el Concejo Deliberante local desarrolla una heretogeneidad de actividades, entre las cuáles la doctrina establece diferentes funciones, una de ellas es la **"función autoorganizativa"**, que a su vez comprende subfunciones que se desarrollan dentro del marco de la autonomía y que garantizan la independencia del órgano, y son: 1) Actividad reglamentaria, 2) Actividad financiera interna y 3) *"Actividad administrativa: vinculada al diseño de los sistemas de ingreso, retribución, carrera administrativa, régimen disciplinario y sancionatorio del personal, como así también a las **tareas que garanticen la continuidad de las actividades del órgano**."* Horacio Rosatti, Tratado de Derecho Municipal, Tomo II, 5ª edición Actualizada, Rubinzal-Culzoni, 2020.

Los Concejos Municipales representan la soberanía del pueblo que los elige para ejercer el gobierno municipal en su rama deliberativa, es decir, legislativa. Ellos integran un cuerpo colegiado con representantes de los distintos partidos políticos, cuya principal función es el dictado de las normas de alcance general y obligatorio para todos los habitantes del distrito. La LOM establece una serie de atribuciones y competencia que ejerce el Concejo Deliberante; **Artículo 38: "El Concejo es juez de la validez de los títulos, calidades y derechos de sus miembros."**

Que, en razón de la cuestión planteada, la Constitución local en **Artículo 71** expresa: *"No podrán acumularse en una misma persona dos o más empleos, así sean nacional, provincial o municipal con excepción de los del magisterio y los de carácter profesional-técnico en los casos y con las limitaciones que la ley establezca. El nuevo empleo producirá la caducidad del anterior..."*.

El concepto de incompatibilidad es definido por Armando

ES COPIA



Grau como "un estado jurídico en el cual «...se coloca el agente público que viola una prohibición de acumular cargos, ocupa una situación o ejerce una actividad lesiva a los intereses de la Administración Pública.» Las razones que justifican las incompatibilidades son numerosas y han sido expresadas de muy diversas maneras; sin embargo, las principales son: (a) Asegurar el buen funcionamiento y eficacia de la administración; (b) tutelar al Estado de su uso por parte de funcionarios para sus propios fines y provecho económico y (c) salvaguardar el interés público y la igualdad ante la ley, entre otros. Es aspecto esencial en la creación de incompatibilidades resguardar la ética en el desenvolvimiento de la actividad estatal, que en tanto realización depende de la voluntad y moral de los hombres que la conducen". (ver Orlando Pulvirenti, El Rol del Concejal, 2da. edición).

Es por ello, que no sólo las normas legales, sino también constitucionales establecen incompatibilidades específicas. La LOM, define las **inhabilidades** en el **Artículo 31**: "No podrán ser miembros de los Concejos Municipales: a) Los que no tengan capacidad para ser electores; b) Los inhabilitados para el desempeño de cargos públicos; c) Las personas declaradas responsables por el Tribunal de Cuentas mientras no diere cumplimiento a las resoluciones emitidas por el mismo; d) Los fallidos y quebrados fraudulentos ... ; y e) Los que adeuden tributos...; el **Artículo 33**: "La función de concejal es **incompatible** con: a) La de funcionarios o empleados de los Poderes Ejecutivos, Legislativo y Judicial de la Nación y/o de la Provincia, en caso de que el cargo que ocupare **imposibilite total o parcialmente el cumplimiento eficaz de la función de concejal**; y; b) La de empleado o funcionario a sueldo del municipio en el cual fuere electo..."

Por lo tanto, para la LOM las **incompatibilidades** señalan exclusivamente situaciones en que el concejal ocupa simultáneamente dos o más cargos públicos, electivos o no, nacionales, provinciales o municipales; mientras que con las **inhabilidades**, se persigue la moralidad de la función pública, por ej.: la posibilidad de que un vecino que sea concejal persiga intereses privados a través de la función pública, o que sus decisiones se vean influenciadas por relaciones inadecuadas.

Tal es así, que si el Concejal quedara incurso en una situación como la descrita anteriormente por la normativa, surgen los efectos

ES COPIA

inmediatos, ello debe ser tratado dentro del propio ámbito del Concejo Deliberante, pudiendo en todo caso elegir el propio Concejal la retribución a percibir, como derecho personal.

Cuestiones que en definitiva deben ser resueltas dentro del propio seno del Concejo, y es así que tales casos, la LOM establece el procedimiento a seguir; **Artículo 32:** "Si por razones sobrevinientes a su elección alguno de los miembros del Concejo Municipal quedare incurso en cualquiera de las causales de inhabilidad previstas en el artículo anterior, para su constatación se convocará a sesión especial ...oportunidad en la que el concejal interesado podrá ejercer su derecho de defensa ..."

La LOM expresamente establece los requisitos para tal proceso de declaración de incompatibilidad del concejal:

1.- Derecho de defensa en juicio y debido proceso. Debe realizarse en "sesión especial" del Concejo Deliberante; en la que el concejal interesado deberá presentar las pruebas que hagan a su derecho (Art. 32 LOM)

2.- Fraude a la ley y necesidad de comprobar la causal. El HCD es garante en este punto del cumplimiento de la disposición legal, es quién necesariamente debe vigilar porque la causal alegada sea acreditada. en éste caso la carga probatoria se invierte y corresponde al mismo concejal acreditarla por medio fehaciente.

Asimismo, la **Constitución Provincial en artículo 188**, establece que "El concejo municipal designará un presidente que será el ciudadano que figure primero en la lista del partido que obtuviere mayor cantidad de votos; un vicepresidente 1º y un vicepresidente 2º, que corresponderá, respectivamente, al primero de cada lista que le suceda en la integración del concejo. **..El presidente y los vicepresidentes podrán ser removidos de sus cargos por el voto de los dos tercios de los miembros del cuerpo.**"

El concejal es ante todo un representante político del vecindario, perteneciente a un espacio electo, para canalizar las demandas de los representados, en un cuerpo deliberante en el que se deciden las políticas locales. Por lo tanto, la norma enfatiza la posición de que se trata de un servicio, es un compromiso social que se brinda a la comunidad, pero que la misma pide sacrificios personales generando una expectativa de cumplimiento

ES COPIA

obligatorio, por lo que la "dieta" de los concejales se consideraría una compensación de gastos en virtud del tiempo dedicado a la función. LOM **Artículo 40:** "Los concejales de las municipalidades podrán gozar por todo concepto durante el desempeño de sus mandatos, de una **dieta** que ellos mismos fijarán por mayoría de dos tercios de sus componentes..."

Que, resulta oportuno destacar que de lo hasta aquí expuesto, surge que es por ante el Ministerio de Salud de Nación o en su caso el ANSES quien tiene competencia exclusiva determinar sobre el otorgamiento, control y mantenimiento -o suspensión o quita- del beneficio, control que efectivamente ha sido debidamente conformado por el órgano otorgante.

Que, sobre el beneficio nacional, es dable destacar que la Pensión en análisis no corresponde a los beneficios "derivados" de una jubilación o haberes salariales como cónyuge superstite, heredero o sucesor o causahabientes con derecho al beneficio, sino que es un BENEFICIO de las denominadas **pensiones no contributivas (PNC)** que son una herramienta establecida por ley para acompañar a grupos vulnerables o especiales que - a diferencia de las prestaciones contributivas- no requieren de aportes -ni de cotizaciones mínimas a la seguridad social- para su otorgamiento; además de que el monto actual de la pensión (Pesos 204.901.89cvos) ni siquiera alcanza al hoy Salario Mínimo Vital y Móvil que al mes de Octubre del presente año está en \$271.571,22 (Pesos doscientos setenta y un mil quinientos setenta y uno con veintidos) según el Consejo de Salario, siendo esta una garantía que surge del art. 14 bis de la CN.-

Las pensiones no contributivas son una herramienta establecida por ley para acompañar a grupos vulnerables o especiales. -

Que entonces, en cuanto a la posible incompatibilidad en la cuestión de doble percepción de retribuciones (dieta y pensión) corresponde en primer término el siguiente análisis:

En tal sentido, no comprende una acumulación de cargo o función en tanto uno de ellos es una percepción de Pensión No Contributiva (Ley 27260 Programa Nacional de Reparación Histórica Para Jubilados y Pensionados) , no existiendo desempeño de cargo, función o tarea alguna por dicho beneficio y pertecer al carácter de Jubilación por aportes salariales ni de Pensión Derivada; por lo que **no se dan los extremos legales en cuanto a posible Incompatibilidad de Cargo o Función.** Que, la **Ley N° 1128-A** expresa **Artículo 1°:** "No podrá desempeñarse simultáneamente más de un empleo o función a sueldo, ya sea nacional, provincial o municipal.

ES COPIA

La misma incompatibilidad rige con respecto a los beneficiarios de regímenes de jubilación o retiro, incluidos aquellos establecidos por regímenes especiales, sean nacionales, provinciales o municipales. Todo ello sin perjuicio de las incompatibilidades para situaciones determinadas previstas en la Constitución Provincial 1957- 1994 o leyes especiales."

Es así que esta Fiscalía se ha pronunciado en ese sentido a saber en autos "GANCEDO, MUNICIPALIDAD DE S/ SUPUESTA INCOMPATIBILIDAD (CONCEJAL HERNANDEZ NORMA RAQUEL)", Expte. N° 2167/08, y en autos caratulados "HERMOSO CAMPO, MUNICIPALIDAD DE S/ CONSULTA INCOMPATIBILIDAD - AGTE. DELGADO NORMA BEATRIZ (CONCEJAL-PREVISIONAL) Expte. 3859/20.

Es por ello que esta Fiscalía no vislumbra obstáculos ni Incompatibilidad legal para el desempeño como Concejal o Presidente del Concejo Municipal por el Sr. Gallardo; con percepción de la Dieta de Concejal y percepción de beneficio de la Pensión No Contributiva.

El salario o **sueldo** es la remuneración recibida por una persona como pago por su trabajo, que en el caso de la Pensión no se da. A su vez el art. 1 de la Ley 1128 A **prohíbe la doble acumulación de sueldo**, y en cuanto a que "La misma incompatibilidad rige con respecto a los beneficiarios de regímenes de jubilación o retiro", exige una situación jurídica determinada donde no se encuadra el caso de la Pensión en estudio.

Que, así también corresponde la aplicación del Principio de que toda tarea no se presume gratuita, y que ante la factibilidad legal del desempeño de cargos y funciones en el Concejo Municipal, la cuestión salarial no debería comprender un Enriquecimiento sin causa por parte del Estado; por lo que no existen impedimentos en que el Presidente del Concejo perciba su DIETA (que constituye un reconocimiento de los gastos que le ocasiona el desempeño de sus funciones) normal, mensual y habitual, en simultáneo con el beneficio de Pensión, **al no existir tampoco Incompatibilidad Salarial**.

Con respecto a la actividad de estos cuerpos legislativos deliberativos en representación de la comunidad local, y la actividad de sus integrantes como un trabajo concreto, que requiere una remuneración concreta, definida como dieta, es que **"no pasa inadvertido que la fijación de las dietas -por ende su disminución, descuento o suspensión- sería atribución del propio Concejo Municipal** (fallo "DE PACE, Rafael Antonio y otros contra MUNICIPALIDAD DE ESPERANZA sobre MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA" Expte. C.C.A.1 n° 89, año 2010 Santa Fe A y S, tomo 21, pág. 273),

Que, ahora bien, habiendo analizado la normativa

ES COPIA



vigente debe entenderse que en el caso examinado es el propio Concejo Deliberante, como órgano independiente, si tenemos en cuenta la autonomía del Municipio descripta ut supra, quien se encuentra capacitado y autorizado por competencia y autonomía para decidir en esta situación en definitiva si correspondiere.

Que, por todo lo ya analizado, teniendo en cuenta las normativas examinadas y demas circunstancias de hecho y de derecho, jurisprudencia y normas constitucionales, y en el marco de la facultades que le son propias, esta FIA Concluye que:

1.- No existe incompatibilidad de Cargos, Función , ni de salarios, por parte del Sr. Gallardo, Ladislao Irineo DNI 32.231.759.

2.- Que es competencia del Concejo Deliberante como cuerpo independiente y con autonomía funcional y presupuestaria el que debe considerar sobre la situación planteada si correspondiere (art. 38 ley 854 P)

Que sin perjuicio de todo lo expuesto si bien esta Fiscalía de Investigaciones Administrativas, no posee función jurisdiccional, en virtud de la situación planteada, corresponde hacer saber al Municipio (Intendencia y Concejo) que deberá restablecerse la situación de derecho al Presidente del Concejo (pago de la dieta) en razon de la retribución por la función; ello atento la competencia de esta FIA como organo de aplicación de la Ley de Etica y Transparencia Pública - N° 1341 A.-

Se emite el presente Dictamen en el marco de la Ley 179-A , Art. 82 atento a quel el mismo constituye una opinión jurídica técnica efectuada por autoridad competente en una materia especifica (ART. 82, 119 sgtes y cctes de la Ley N° 179-A) Crf. Gordillo, Agustin, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Parte General , pagina X-4; BARRA, Rodolfo, "Administracion y Actividad Consultiva", RAP, Buenos Aires, 2006)

Por lo expuesto, normas legales, doctrina jurisprudencia citada y facultades conferidas;

**EL FISCAL GENERAL
DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS**

DICTAMINA:

I.- CONCLUIR, que respecto del Sr. Ladislao Irineo Gallardo, DNI 32.231.759 no incurre en Incompatibilidad, pudiendo efectivamente desempeñar su cargo de Presidente del Concejo Municipal en la localidad de Misión Nueva Pompeya, y percibir su Dieta por dicha función, en

ES COPIA

simultáneo con el Beneficio de la Pensión No Contributiva.-

II.- **HACER SABER** al Honorable Concejo Municipal de Nueva Pompeya y al Sr. Intendente de Misión Nueva Pompeya.-

III.- **LIBRAR** el recaudo pertinente,

IV.- **ARCHIVAR**, tomando debida razón por Mesa de Entradas y Salidas.

DICTAMEN N° 195/24



Dr. **ROSAURO SANTIAGO LEGUIZAMON**
Fiscal General
Fiscalía de Invectis Administrativas