



PROVINCIA DEL CHACO  
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 24 de mayo de 2022.-

**VISTO:**

Para Resolver en el Expte N° 3737/20 caratulado: "MINISTERIO DE SALUD PUBLICA DEL CHACO S/ CONSULTA INCOMPATIBILIDAD AGTE. DI NUBILA ORLANDO - (HOSPITAL PUBLICO ANDRÉS DIAZ Y PEREYRO - CONCEJAL) - MACHAGAI", originado con la A.S. N°: E6-2019-35847-A, del Ministerio de Salud Pública de la Provincia del Chaco, por la que pone en conocimiento supuesta incompatibilidad en la que pudiese encontrarse el Dr. ORLANDO DI NUBILA DNI 20.451.490.

**Y CONSIDERANDO**

Que, esta FIA toma intervención en febrero de 2020, dictando a tal efecto, resolución de apertura el día 5 de febrero de 2020, constando Informe de la Contaduría General en fecha 27 de febrero de 2020; cabe tener presente que la sustanciación de autos se vio inicialmente interrumpida por la cuarentena decretada por la Provincia del Chaco el 16/03/20, de implementación del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, en virtud de Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud, en relación al Covid-19 el 11/3/2020 la cual se extendiera hasta fines del 2021, obligado al trabajo con horario y personal rotativo, parcial y virtual, no presencial.

Que, la A.S. E6-2019-35847-A, se inicia por la presentación del Dr. Di Nubila, poniendo en conocimiento ante la Directora de la Región Sanitaria 2, Centro Chaqueña, Lic. Laura V. Aguirre Machado, su situación de revista, en que informa que fue elegido por el pueblo de Machagai como Concejal para el periodo 2019- 2023, en el cual debe cumplir con dos reuniones semanales en horarios de 20 a 22 aproximadamente y que a su vez es personal de Salud Pública.

Que, a fs. 3 consta la A/S mencionada ut supra, con nota de la Directora del Hospital Andrés Díaz y Pereyro de la localidad de Machagai, Provincia del Chaco, Dra. Mónica Vollmann, lugar donde presta servicio el agente Di Nubila como Profesional Médico, dirigido a la Directora de la Región Sanitaria 2, Centro Chaqueña, Licenciada Laura Viviana Aguirre Machado, por la cual comunica su opinión, y acredita que el profesional mencionado, agente Orlando Di Nubila, presta servicios en el establecimiento que dirige, demostrando en su labor "eficacia y capacidad profesional.." " su asistencia perfecta y su puntualidad hacen que su prestación sea distinguida y

muy necesaria"...poniendo en conocimiento asimismo que el sistema de salud se encuentra en un estado que la obliga a acompañar el pedido - que realizó el Dr. Di Nubila- para retenerlo al Servicio, observando la importancia de su presencia en las guardias.

Que, a fs. 5/6 obra petición al Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco (de fecha 13/11/19), de parte del Dr. Di Nubila, solicitando excepción de incompatibilidad (Ley N° 1128-A - antes 4865, art. 2°), fundamentado con la Resolución N° 198/09 de dicho organismo; y alegando que le es factible el cumplimiento laboral tanto en el Hospital como en el Municipio de Machagai, no dándose superposición de horarios y la no afectación del normal funcionamiento del servicio de salud.

A fs. 10, se resuelve formar expediente en cumplimiento de lo dispuesto por la **Ley N° 1128-A, Art. 14** "...La Fiscalía de Investigaciones Administrativa deberá iniciar las investigaciones correspondientes a fin de determinar si existe o no incompatibilidad en los casos detectados por el registro ..." en cumplimiento; se da intervención a Contaduría General de la Provincia - Registro de Empleo y Funciones a Sueldo.

Que, a fs. 13/14 obra contestación de Oficio N° 028/20 de la Contaduría General de la Provincia-Registro de Empleos y Funciones a Sueldo, del cual surge que, de la revisión efectuada por esa instancia que existen registros en la base de datos del Sistema Integrado del Personal y Liquidaciones de Haberes para el personal de la Administración Pública Provincial correspondientes a liquidaciones de haberes, en la jurisdicción 06- MINISTERIO DE SALUD PUBLICA, en el mes de enero 2020, en el cargo de Profesional 10, con **DEDICACIÓN EXCLUSIVA** a favor del agente DI NUBILA ORLANDO DNI N° 20.451.49.

Que a fs. 21 a 54 obra informe del Concejo Deliberante de la localidad de Machagai, en contestación al Oficio N° 352/20 de los registros de esta FIA, en el que consta Instrumento legal por el cual el Dr. DI NUBILA ORLANDO fue designado como Concejal, Acta N°42 del Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco, para el período 2019-2023. Informan que el lugar de prestación efectiva de los servicios, es la Municipalidad de Machagai, que la jornada laboral son en Sesiones Ordinarias del Consejo, día lunes de cada semana a las 20:00 horas y Sesión de Comisión Especial de Junta de Admisión Calificación y Disciplina, el último viernes de cada mes a las 20:00 horas.

Que, a fs. 57/59, en fecha 11 de junio del 2021 comparece de manera espontánea el Dr. DI NUBILA ORLANDO, manifestando que *ha solicitado la licencia sin goce de haberes ante la Zona Sanitaria N° II,*

del Ministerio de Salud Pública de la provincia del Chaco, todo lo cual se encuentra asentado en el Sistema de Gestión de Trámites. Entregando en el mismo acto Resolución N° 1323/20 de fecha 11 de agosto de 2020, de dicho Ministerio en el cual se le da lugar a lo peticionado.

Que, a fs. 65/68 obra contestación Oficio N° 153/22 de la Contaduría General de la Provincia-Registro de Empleos y Funciones a Sueldo, remite copia recibo de sueldo del mes de enero de 2020.

Que, analizado el marco jurídico aplicable cabe consignar que la **Constitución Provincial en el Art. 71** establece que *"No podrán acumularse en una misma persona dos o más empleos... el nuevo empleo producirá la caducidad del anterior"*.

En concordancia, el Régimen de Incompatibilidad Provincial contenida en **Ley Nro. 1128-A** preceptúa en el **Art. 1** que: *"No podrá desempeñarse simultáneamente más de un empleo o función a sueldo, ya sea nacional, provincial, o municipal... todo ello sin perjuicio de las incompatibilidades para situaciones determinadas previstas en la Constitución Provincial o leyes especiales"*. Asimismo dispone en el **Art. 14°** que: *"La Fiscalía de Investigaciones Administrativas deberá iniciar las investigaciones correspondientes a fin de determinar si existe o no incompatibilidad..."*.

Por su parte la **Ley N° 854-P** (antes Ley Nro. 4233) -Orgánica de Municipios - en su **Art. 33°** consigna que: *"la función de Concejal es incompatible con a) la de funcionario o empleado de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación y/o Provincia, en caso de que el cargo que ocupare imposibilite total o parcialmente el cumplimiento eficaz de la función de Concejal"*.

Que, a su vez la **Ley N°. 297-A (Antes Ley 2067)** aplicable al personal de salud de la provincia, en su **Art. 2°** expresa: *"El Poder Ejecutivo podrá otorgar por decreto ... una **bonificación por dedicación exclusiva** en los casos que lo considere necesario para el mejor desenvolvimiento del servicio. El otorgamiento de dicha bonificación significará para el agente la prohibición de ejercer profesión, oficio o actividad rentada o no, por cuenta propia o en relación de dependencia, salvo el desempeño de la docencia dentro de los límites que fijen las disposiciones legales en vigencia en materia de incompatibilidad. Asimismo implicará la obligación de cumplir las jornadas laborales con las modalidades y mayor horario que fije el decreto de otorgamiento."*

Que, atento a la naturaleza del caso de marras entendiendo que la jurisprudencia de nuestro país ha reconocido en reiterados pronunciamientos que las inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos, son taxativos y de interpretación restrictiva, sin que sea viable su aplicación por

analogía; planteamiento que es tomado de los principios universales del derecho, el intérprete de las disposiciones legislativas en la materia ha de ceñirse en la mayor medida posible al tenor literal y gramatical de los enunciados normativos, sin que pueda acudir prima facie a criterios interpretativos para limitar cuestiones no enunciadas expresamente por la ley (STJ Fallo 272:219: 308:1664 y otros - Dictamen Expediente PTN N° S 04. 24386/16).

Que, teniendo en cuenta que el Ministerio de Salud Pública debe proveer la cobertura de servicios y prestaciones profesionales, técnicas y auxiliares para asegurar la continuidad del servicio público sanitario a la población de toda la Provincia. y que el personal que integra dicho Ministerio, por su profesión o función resulta de prestación indispensable todos los días y durante las veinticuatro horas (24) horas.

Que, el Decreto N° 1439/92, en su Art. 2° expresa: "...La percepción de la Bonificación por Dedicación Exclusiva implica la prestación de un mínimo de cuarenta y cuatro (44) horas de servicios semanales en establecimientos sanitarios; ..."

Que, la Bonificación por Dedicación Exclusiva significa el ejercicio del cargo de empleado público con **exclusión o prohibición de desempeñar cualquier otro trabajo o actividad profesional, con o sin relación de dependencia, pública o privada, rentada o ad honorem.** La Dedicación Exclusiva se pacta mediante un contrato suscrito entre el funcionario/empleado y la Administración; por el cual aquél no puede desempeñar ninguna otra labor y de esta manera la Administración se asegura que el funcionario dedicará todo su tiempo y esfuerzo a las labores encomendadas, a cambio de un sobresueldo (compensación económica expresa) o bonificación respectiva.

Que, por otro lado, hay que tener presente que la **función de Concejal** es la de desempeñar una tarea de servidor, puesto que es el pueblo el que elige al candidato por el cual quiere ser representado, lo cual puede ser interpretado como un contrato electoral, y como todo contrato, debe ser celebrado y ejecutado en base al principio de *buena fe*; lo que se requiere del funcionario público es "**sentido común**", es claro que parece más razonable vincular a la idoneidad política con exigencias éticas y compromisos cívico-democráticos (Midón, Mario, *Consideraciones en torno a la idoneidad y el empleo público*, en L.L. 1983-A-920).

El rol que se le ha asignado contemporáneamente a los órganos deliberantes (caja de resonancia de las inquietudes populares, ámbito de participación, órgano legislativo y de control político y funcional de otros órganos municipales) requiere de un

funcionamiento continuo. Este nuevo enfoque de los cometidos del Concejo lo aleja del viejo criterio según el cual debía dedicarse sólo a legislar, es por ello que ha ido ampliándose el período de sus sesiones. Los Concejales deben ser auténticos voceros de la democracia, prestos a atender las necesidades de las personas, con un alto sentido de la responsabilidad, honorabilidad y transparencia.

Y es éste el criterio que ilustra la **Ley N° 854 -P** cuando establece la incompatibilidad en los **Artículo 34**: "*No será incorporado como concejal, el que se encontrare incurso en la incompatibilidad prevista en el artículo anterior inciso a) salvo que obtenga licencia sin goce de haberes por el periodo de mandato o haga renuncia al cargo que la crea, en cuyo caso podrá incorporarse. De no producirse los requisitos antes previstos en un plazo de quince (15) días en que debiera incorporarse, se procederá a incorporar al suplente.*"

**Y Artículo 35**: "*El concejal que se encuentre en incompatibilidad posterior a su incorporación deberá comunicar al Cuerpo su opción en el plazo de cinco (5) días contados, a partir de la fecha en que se produjo la incompatibilidad. De no producirse esa comunicación se procederá conforme a lo establecido en el artículo anterior, última parte.*"

Que, sin perjuicio de las observancias consideradas precedentemente, siempre será el Concejo Municipal en sus atribuciones legales previstas en al LOM, quien en definitiva conserva las potestades para merituar sobre el desempeño funcional de sus miembros. (art. 61 y 38 LOM 854 P)

En congruencia con todo lo ya enunciado, la **Ley N° 292-A** (antes Ley Nro. 2017) -Estatuto para el Personal de la Administración Pública- consagra como **Derecho del Personal** de Planta Permanente en el **Art. 23° punto 27°** que "A ser candidato a cargos públicos electivos previstos en convocatoria electoral en caso de ser electo para cubrir cargos públicos, ... se le reservará su cargo, categoría y función en la misma dependencia durante el lapso que abarque su mandato...".

Que de lo expuesto precedentemente, y teniendo en cuenta lo planteado en el caso, se observa a fs. 6 que el Dr. Orlando Di Nubila peticiona al Tribunal de Cuentas en fecha 13 de noviembre de 2019, la autorización por parte de dicho organismo de la excepción de la Ley N° 1128 - A (antes 4865), art. 2°, aludiendo que podrá cumplir las 44 horas de dedicación exclusiva en el Ministerio de Salud Pública sin afectar el servicio, siendo que como concejal por el Municipio de Machagai solamente tendría que desempeñar su función los días lunes y miércoles a partir de las 19 hs.

Sin embargo, la **Incompatibilidad** del caso de

marras no refiere a la superposición horaria, ni de distancia, o de la efectiva prestación de servicios; sino que surge de la **Dedicación Exclusiva** otorgada al Dr. DI NUBILA ORLANDO por el Poder Ejecutivo (Ministerio de Salud Pública de la Provincia del Chaco), ante la efectiva prestación laboral en razón de las necesidades de la función; y ello impide el poder desempeñar legalmente el cargo de Concejal, aún ad honorem.

Que, por lo tanto, y de lo observado se deduce la **existencia de incompatibilidad** por el tiempo que ha durado su función de médico en el Hospital Andrés Díaz y Pereyro y como Concejal del Municipio de la localidad de Machagai (en simultáneo), hasta la fecha 11 de agosto de 2020; y que con la Resolución N° 1323 del Ministerio de Salud Pública de la Provincia del Chaco se autoriza el uso de Licencia Extraordinaria sin goce de Haberes por Ejercicio de Función Superior, por lo que el Concejal en cuestión se adecuó al régimen previsto.

**Que por ello, en la actualidad, el Dr. Orlando Di Nubila no se halla incurso en incompatibilidad para el ejercicio en la función de Concejal por el Municipio de Machagai, atento la licencia que se le otorgará en el Mrio. de Salud Pública.**

Que, a tal efecto se debe resaltar que las incompatibilidades cesan desde el momento en que el agente se encuadra en el régimen legal vigente y que corresponde tener por acreditado la compatibilidad o incompatibilidad desde que son resueltas por los Organismos técnico/jurídicos con competencia en la materia, a tal efecto y en este caso, por la FIA como organo de interpretación quien esclarecerá la situación fáctica, ajustándose a los preceptos legales pre establecido. Hasta tanto no se expida el organismo pertinente, no puede tomarse como contraria a derecho una situación con carácter retroactivo si a la fecha no es declarada en tal sentido, sin perjuicio de las facultades y atribuciones propias de la jurisdicciones; por lo que la situación anterior de Incompatibilidad queda subsanada ante la Licencia concedida, y ya analizada.

Que, conforme el art. 14 de la Ley Nro. 1128-A, expedirse sobre si existe o no incompatibilidad constituye una competencia atribuida a esta Fiscalía. A tal efecto la competencia debe ser entendida como titularidad de la potestad y su ejercicio deviene y asegura a los administrados el respeto a los principios de debido procedimiento, razonabilidad, legitimidad, juridicidad e imparcialidad. En virtud de lo cual sólo la determinación de la situación de incompatibilidad por parte de la FIA tendrá carácter ejecutivo y por tanto obligatorio para el funcionario implicado, puesto que comporta un decisorio dictado conforme los principios antes mencionados; correspondiendo dar curso al procedimiento que corresponda conforme el art. 15 de la Ley.

Que por tales motivos debe advertirse que resultará procedente que el organismo o el Municipio en su caso pueda determinar sobre la adecuación a la norma conforme Dictamen o Resolución por esta Fiscalía.

Por todo lo expuesto, normas legales citadas y facultades conferidas;

**RESUELVO:**

I) ESTABLECER que resulta Incompatible el desempeño de Un (1) Cargo de Planta Permanente con Dedicación Exclusiva en la jurisdicción del Ministerio de Salud Pública Provincial, simultáneamente con el cargo de Concejal Municipal, - aún ad honorem por imperio de la Ley 297 A, art. 2. y 1128 A.-

II) DETERMINAR QUE a la fecha del presente, el Dr. ORLANDO DI NUBILA, DNI N° 20.451.490, empleado de Planta Permanente del Ministerio de Salud Pública de la Provincia del Chaco, con jornada de 44 hs., Dedicación Exclusiva y actual Concejal Municipal de Machagai, No se encuentra incurso en situación de Incompatibilidad atento la Licencia sin Goce de Haberes concedida por Resolución N° 1323/20 de fecha 11 de agosto de 2020, del Mrio. de Salud Pública.

III) HACER SABER al Ministerio de Salud Pública de la Provincia del Chaco. Al Concejo Municipal de Machagai, a la Contaduría General de la Provincia.

IV) NOTIFICAR personalmente o por cédula o vía correo electrónico al Dr. Orlando Di Nubila.-

V).- LIBRAR los recaudos pertinentes, tomándose debida razón por Mesa de Entradas y Salidas.

VI).- ARCHIVAR sin más trámite.-

**RESOLUCIÓN N° 2607/22.-**



Dr. **SUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMON**  
Fiscal General  
Fiscalía de Investigaciones Administrativas